



**Mariano Aguirre y Mabel González**  
(coordinadores)

# De Nueva York a Kabul

**ANUARIO CIP**  
**2002**



**Icaria** ✻ editorial

  
**Fundación**  
HOGAR DEL EMPLEADO

**CIP**  
Centro de  
Investigación  
para la Paz





327.36(058)

ANU

ANUARIO CIP 2002: De Nueva York a Kabul / Mariano Aguirre y Mabel González (coords.); Centro de Investigación para la Paz (CIP), Fundación Hogar del Empleado (FUHEM) .- [Barcelona] : Icaria, 2002

216 p.; 23 cm. — (Anuario ; 2002)

ISBN: 84-7426-583-5

1. Relaciones Internacionales — Anuario — 2002. 2. Investigación para la Paz — Anuario — 2002. 3. Conflictos Internacionales — Anuario — 2002. 4. Globalización — Anuario — 2002. I. Aguirre, Mariano (coord.). II. González, Mabel (coord.). 1. Centro de Investigación para la Paz (Madrid).

© Mariano Aguirre, Fred Halliday, Joana Abrisketa, Phyllis Bennis, Mabel González Bustelo, Jesús María Alemany, Sandra Gil Araujo, Laura Feliu, Ferran Izquierdo, Eduard Soler Lecha, Alejandro Pozo, Rosa Meneses Aranda.

De esta edición:

© Centro de Investigación para la Paz  
Fundación Hogar del Empleado  
Duque de Sesto, 40  
28009 Madrid  
Teléfono: (91) 576 32 99  
Fax: (91) 576 32 71  
E-mail: [cip@fuhem.es](mailto:cip@fuhem.es)

© Icaria Editorial  
Ausiàs Marc, 16, 3er. 2na.  
08010 Barcelona  
Teléfono: (93) 301 17 23  
[www.icariaeditorial.com](http://www.icariaeditorial.com)

Primera edición: abril, 2002

ISBN: 84-7426-583-5

Depósito legal: B. 23.785-2002

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>Introducción: Mariano Aguirre</i> .....	5
<i>Hacia una nueva configuración mundial, Fred Halliday</i> .....	27
<i>El Derecho Internacional como alternativa a la fuerza armada, Joana Abrisketa</i> .....	51
<i>Antes y después: política exterior estadounidense en 2001, Phyllis Bennis</i> .....	67
<i>Europa, ¿aliada o ayudante de campo?, Mabel González Bustelo</i> .....	89
<i>El rostro religioso de los conflictos armados, Jesús María Alemany</i> .....	111
<i>Extranjeros bajo sospecha. Lucha contra el terrorismo y política migratoria en EE UU y la Unión Europea, Sandra Gil Araujo</i> .....	127
<i>Los países árabes ante el 11 de septiembre: respuesta e impacto, Laura Feliu, Ferran Izquierdo y Eduard Soler Lecha</i> .....	145
<i>La reconstrucción de Afganistán, Alejandro Pozo</i> .....	167
<i>El mundo musulmán bajo la sombra de Bin Laden, Rosa Meneses Aranda</i> .....	185





## INTRODUCCIÓN

*Mariano Aguirre\**

A partir de los atentados llevados a cabo en Nueva York y contra el Pentágono en septiembre de 2001 se ha acentuado en el sistema internacional la tendencia a usar la fuerza como método para enfrentar los problemas. Esto deja en segundo lugar el Derecho y la cooperación. Todo se vuelve, de nuevo, simple: hay Estados y grupos terroristas y EE UU lidera al mundo contra ellos. El resto de los problemas y actores deben supeditarse a este esquema, que es aceptado tanto por muchos Gobiernos como por grupos armados no estatales.

Los avances que se habían logrado acerca de los problemas transnacionales en terrenos como el medio ambiente, los derechos humanos, el comercio internacional y la democratización han sido desplazados. Estas cuestiones, sin embargo, deben ser abordadas desde una perspectiva crítica de los modelos de desarrollo si se pretende tener mayor seguridad global en el medio y largo plazo.<sup>1</sup>

La fuerza vuelve a ser considerada la mejor respuesta para lograr seguridad y alcanzar objetivos políticos. Durante los años anteriores y posteriores al fin de la Guerra Fría esta concepción de la seguridad basada en la acumulación, modernización y eventual uso la fuerza fue cuestionada, tanto por las críticas a las armas nucleares y su impacto como por la necesidad de gestionar cooperativamente problemas como la crisis ambiental, las necesidades alimentarias, la pobreza extendida, el

---

\* Mariano Aguirre es director del Centro de Investigación para la Paz/Fundación Hogar del Empleado. El autor agradece a Susana Fernández, del Centro de Documentación de esta fundación, el material documental para el conjunto del *Anuario* y este texto.

<sup>1</sup> José María Tortosa, *El juego global. Maldesarrollo y pobreza en el capitalismo mundial*, Icaria, Barcelona, 2002; Pedro Ibarra y Koldo Unceta (Coords.), *Ensayos sobre el desarrollo humano*, Icaria, Barcelona, 2001.



narcotráfico, las crisis humanitarias y la vigencia de los derechos humanos.<sup>2</sup>

Con el fin de ocuparse conjuntamente de estos problemas, durante décadas se debatió acerca de la necesidad de fortalecer las instituciones multilaterales como la ONU y otros cuerpos regionales. Paralelamente, la idea de que el cambio social se podía alcanzar mediante la guerra de guerrillas dio paso a la necesidad de asumir la vida política no violenta, y así lo aceptaron grupos como los palestinos de Fatah, los guerrilleros de Centroamérica o los zapatistas de México, quienes usaron la violencia durante un corto tiempo para favorecer un clima de negociación con el Estado.<sup>3</sup>

En otro campo, después de la desaparición del Pacto de Varsovia, el aumento de los presupuestos militares en los países más desarrollados no tenía un sentido preciso y resultaba una carga para los Estados menos desarrollados. La OTAN se pasó una década buscando una o varias misiones nuevas y llevó a cabo algunas, orientadas a garantizar acuerdos de paz (Bosnia) o a defender, de forma selectiva, comunidades amenazadas o que corrían riesgo de genocidio (Kosovo).<sup>4</sup>

El sistema internacional, por lo tanto, se encontraba en septiembre de 2001 en un período de debate y tensión. Por un lado estaba la cooperación, el pacto, el sistema de régimen para defender bienes comunes y el Derecho como instrumento para alcanzar la seguridad; por otro, la tendencia a continuar con los esquemas de equilibrio de fuerza de la época de la Guerra Fría. El presidente George Bush Jr. había decidido, de todos modos, unos meses antes de los ataques terroristas, acabar con el Tratado de Misiles Balísticos (ABM, firmado en 1972, que pone restricciones al desarrollo de ciertas armas entre Rusia y EE UU) con el fin de activar el polémico sistema de Defensa Nacional Antimisiles (NMD). Por otra parte, había manifestado que no firmaría el Protocolo de Kioto para reducir las emisiones contaminantes a la atmósfera y que no pensaba ratificar la firma del Tribunal Penal Internacional que a última hora,

<sup>2</sup> Mariano Aguirre, *Los días del futuro. La sociedad internacional en la era de la globalización*, Icaria, Barcelona, 1995.

<sup>3</sup> Ignacio Ramonet, *Marcos. La dignidad rebelde*, Ediciones Cybermonde, Madrid, 2001.

<sup>4</sup> Ken Booth (Ed.), *The Kosovo Tragedy*, Frank Cass, Londres, 2001; Eric Dachy, «La docilidad humanitaria en Kosovo», en Unidad de Estudios Humanitarios, *Puertas Cerradas*, Icaria, Barcelona, 2001, pp. 131-148.



antes de dejar la Casa Blanca, llevó a cabo el presidente Bill Clinton. Su posición respecto al mundo era reforzar el unilateralismo, frente al multilateralismo moderado que había manejado su antecesor y la voluntad de llegar a acuerdos manifestada desde Europa.

Los ataques terroristas en el territorio de EE UU, y las consiguientes investigaciones sobre redes fanáticas religiosas que operan en diversos países, pusieron en primer plano la respuesta militar. En octubre Washington, con la colaboración de Londres, lanzó un ataque sobre Afganistán. Antes contó con dos Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU y con el Artículo 5 del Tratado de la OTAN, que obliga a la solidaridad entre todos los miembros de la Alianza; inició la construcción de una coalición internacional y convenció a los aliados europeos con pruebas sobre la implicación de Osama Bin Laden.<sup>5</sup>

El Gobierno de EE UU advirtió de que éste era el primer paso de una guerra larga que tendría muchos frentes políticos y geográficos, indicando entre los más inmediatos Somalia, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Yemen e Irak. A principios de 2002 Washington desplegó fuerzas en los alrededores de Somalia, con la colaboración europea, y comenzó a crear el clima para un ataque a Irak, sin descartar las sanciones y fortalecer a la débil oposición exterior.<sup>6</sup>

De forma similar a la época de la Guerra Fría, Washington ha empezado a dar ayuda militar y enviar asesores a diversos países en los que hay movimientos armados considerados terroristas. Al igual que durante ese periodo, esto puede llevar a fortalecer Gobiernos locales autoritarios.

Desde el corrupto presidente Robert Mugabe en Zimbabue hasta el general Pervez Musharraf en Pakistán y el primer ministro Ariel Sharon en Israel, todos se sienten amparados por el discurso antiterrorista de EE UU. El Gobierno de Mugabe, asediado por la oposición y las críticas internacionales, declaró en diciembre pasado: «Nosotros tampoco haremos ninguna diferencia entre los terroristas y sus amigos y quienes les apoyan». Y Sharon afirmó: «Ustedes están en guerra contra el terror en EE UU. En Israel estamos en guerra contra el terror. Es la misma guerra».

<sup>5</sup> «El Sumario contra Bin Laden», *El País*, 5 de octubre de 2001, pp. 6-7.

<sup>6</sup> Richard Wolfe y Gerard Baker, «Powell's New Doctrine», *Financial Times*, 14 de febrero de 2002.



Este tipo de discurso simplificador tiene serias implicaciones políticas. Para la población palestina, el bloqueo sistemático de los Gobiernos israelíes desde 1995 a continuar el proceso de paz y la corrupción del Gobierno de Arafat les ha llevado a creer menos en las negociaciones y más en la violencia. En 2001, el 86% de la población palestina creía que sólo mediante la violencia se podría conseguir algo, al tiempo que año tras año descendía su confianza en un acuerdo.<sup>7</sup> Como indica el analista Gary Younge, «al no querer distinguir entre terroristas y aquellos que apoyan sus objetivos o medios, los israelíes minan las voces moderadas y crean más espacio para los extremistas. Al rechazar reconocer la diferencia entre los ciudadanos de Israel y el Estado israelí, los militantes palestinos minan las voces moderadas israelíes y dan más espacio para los extremistas».<sup>8</sup>

En febrero de 2002, el Gobierno de Bush Jr. ofreció 200 asesores militares a Georgia, para combatir a los posibles guerrilleros de Al Qaeda que estarían huyendo de Chechenia ocultos entre los refugiados de esta región que se alojan en el Valle de Pankisi.<sup>9</sup> La presencia de fuerzas estadounidenses puede complicar la situación debido a que en la región de Abjasia, en el oeste de Georgia, hay un movimiento que desea unir ese territorio con Rusia. Los líderes secesionistas temen que el Gobierno georgiano use la ayuda estadounidense para combatirlos. El Gobierno de Yemen, por su parte, se vio sorprendido cuando también en este mes Washington le ofreció ayuda militar.<sup>10</sup> En otro continente Washington propuso, en los mismos días, aumentar la ayuda militar al Gobierno de Colombia sin poner condiciones a Bogotá sobre sus vínculos con los paramilitares de ultraderecha y el respeto de los derechos humanos.

Si había dudas sobre cómo actuar en el futuro, éstas parecen estar desapareciendo, mientras se vuelve a las geopolíticas realistas favorables a los intereses particulares. Por ejemplo, el reforzamiento y legitimidad que Occidente dio al Gobierno de Pakistán a partir de septiembre

<sup>7</sup> Datos citados por Khalil Shikaki, «Palestinians Divided», *Foreign Affairs*, Vol. 81, Nº 1, enero-febrero de 2002, p. 92.

<sup>8</sup> Gary Younge, «The World at War on Terror», *The Guardian Weekly*, 27 de diciembre de 2001.

<sup>9</sup> Patrick E. Tyler, «Abkhazia Hastens Break With Georgia», *International Herald Tribune*, 1 de marzo de 2002.

<sup>10</sup> Thomas E. Ricks, «US Considers Sending Military Aid to Yemen», *International Herald Tribune*, 1 de marzo de 2002.



produjo gran inquietud en India. Islamabad vio cómo se levantaban las sanciones impuestas años atrás por desarrollar su programa de armas nucleares; ahora puede, de nuevo, comprar armas. Los graves incidentes por Cachemira y los enfrentamientos entre la población hindú y la musulmana llevaron a los Gobiernos de EE UU y el Reino Unido a preocuparse seriamente por mediar entre las dos partes. Pero, al mismo tiempo, aprovecharon sus viajes para el comercio de armas. Los Gobiernos de estos dos países, además de Israel, Rusia, Francia y Suráfrica pugnan a principios de 2002 por vender diferentes sistemas bélicos a la India.<sup>11</sup>

La misma doble política tiene el Gobierno de Tony Blair hacia África. Por un lado, propuso en febrero pasado que los países ricos se unan a los de África subsahariana en una Nueva Asociación para el Desarrollo de África, para favorecer la gobernabilidad, la anticorrupción, la resolución de conflictos, el respeto a la ley y la democratización. Durante su visita a Ghana, Blair llegó a criticar a la UE por sus barreras arancelarias a los productos africanos. Pero por otro lado, la venta de armas británicas hacia el continente africano se ha cuadruplicado desde 1999, según un informe de la Campaign Against Arms Trade (CAAT). Entre los países que compran armas ligeras (las que más se usan en los conflictos actuales y las más difíciles de detectar en los tráfico ilícitos) se encuentran Egipto, Gambia, Ghana, Kenia, Sierra Leona, Suráfrica y Zimbabue.<sup>12</sup> Este último país, por ejemplo, está acusado y sancionado por corrupción y participa activamente en la guerra de la República Democrática del Congo.

La venta irresponsable de armas es un ejemplo del peligroso pragmatismo de corto plazo que se prolonga en alianzas como la que EE UU ha sellado con China para combatir «el terrorismo islámico» pero que, en realidad, es un apoyo claro a las políticas represivas de Pekín en la provincia occidental de Xinjiang, en la que hay un movimiento radical islamista de la etnia de los uigures.<sup>13</sup> La Unión Europea

<sup>11</sup> Edna Fernandez, «Arms Dealers See Bonanza in Stand-Off», *Financial Times*, 27 de febrero de 2002.

<sup>12</sup> Andrew Parker, «Blair Calls on Rich Nations To Do More To Help Africa», *Financial Times*, 10 de febrero de 2002; Kamal Ahmed, «British Arms Sales to Africa Soar», *The Guardian Weekly*, 7 de febrero de 2002.

<sup>13</sup> Ver Ilaria María Sala, «Asimilación forzada en el Xinjiang chino», *Le Monde Diplomatique*, febrero de 2002, ediciones de España y Argentina.



también ha disminuido el nivel de sus críticas a China por esa provincia y por Tibet, con el objetivo de mejorar las relaciones comerciales.<sup>14</sup>

### ¿Una nueva «Guerra Fría»?

En septiembre pasado habría comenzado una nueva «Guerra Fría», «desagradable, brutal y larga», según la expresión de dos analistas del influyente centro de investigación Brookings Institution.<sup>15</sup> En una línea muy similar a la del Gobierno de Bush Jr., estos analistas afirman que, para librar esta guerra, su país debe construir y mantener una delicada política de alianzas internacionales, reforzar la seguridad interior y recomponer su política hacia Oriente Medio. Sin embargo, en las recomendaciones de Brookings no hay referencias a la pobreza, la marginación y la falta de opciones para millones de personas en países como Pakistán, Afganistán o Egipto, ni sobre la forma en que, desde la desesperación, pueden apoyar o pasar a formar parte de redes y políticas contrarias a Occidente.<sup>16</sup> Una perspectiva diferente es la de autores como Nye y Wilcox Jr., entre otros, que consideran que EE UU debe apoyarse más en su poder económico y su prestigio que en la fuerza militar, y que tiene que utilizar su capacidad de forma responsable para cooperar y solucionar, conjuntamente con los aliados, los problemas de las sociedades islámicas, tratando de evitar una confrontación de civilizaciones.<sup>17</sup>

Pero a EE UU la catástrofe de septiembre le reforzó sus políticas unilateralistas y contrarias a las leyes internacionales. Así, además de negarse a ratificar el Tribunal Penal Internacional (algunos representantes incluso piden que se revoque), el embajador especial para crímenes

<sup>14</sup> Enric González, «China y EE UU forjan una alianza contra el terrorismo islámico», *El País*, 22 de febrero de 2002. Alberto Piris, «Las repercusiones internacionales de la crisis», *Papeles de Cuestiones Internacionales*, N° 76, invierno de 2001-2002, pp. 11-16.

<sup>15</sup> Ivo H. Daalder and James M. Lindsay, «Nasty, Brutish, and Long: America's War on Terrorism», *Current History*, diciembre de 2001, p. 403.

<sup>16</sup> Ver la serie de Mark Huband y John Willman, «Holy War in the World», *Financial Times*, 23, 24 y 25 de noviembre de 2001. Y Mark Juergensmeyer, *El terrorismo religioso*, Siglo XXI, Madrid, 2001.

<sup>17</sup> Philip C. Wilcox Jr., «The Terror», *The New York Review of Books*, 18 de octubre de 2001, p. 4; y Joseph P. Nye, *The Paradox of American Power: Why the World's Superpower Can't Go it Alone*, Oxford University Press, Oxford, 2001.



de guerra del Gobierno estadounidense anunció a finales de febrero que su país dejaría de apoyar los Tribunales especiales que están juzgando los crímenes contra la humanidad cometidos en Ruanda en 1994 y en la ex Yugoslavia en los años noventa. Pierre-Richard Prosper expresó que EE UU piensa retirar su apoyo hacia el año 2008 debido a la supuesta ineficacia de estos Tribunales y a su alto coste. Los Tribunales, sin embargo, están funcionando de forma bastante positiva y sientan un importante precedente. Human Rights Watch calculó que el bombardeo sobre Kosovo en 1999 costó el equivalente a mantener el Tribunal para la ex Yugoslavia durante 200 años.<sup>18</sup> Pero Washington busca debilitar los procesos judiciales universales y también los que supongan extraterritorialidad. Tanto en el caso del general Augusto Pinochet como en el del Tribunal Penal, los Gobiernos de Clinton y Bush adoptaron una posición de bloqueo. La intención de fondo es evitar que existan instrumentos y precedentes de justicia internacional y universal que pudieran ser aplicados en algún momento a EE UU.

Bloqueo a la justicia internacional y limitaciones en la esfera interior. Esta «nueva guerra» incluye, como la Guerra Fría, el control policial y el espionaje en casa, y a ello se suman Tribunales Especiales, detenciones ilimitadas, un gobierno paralelo y secreto, y mayor control sobre los refugiados y la inmigración con mayor restricción para la entrada de los dos sectores.<sup>19</sup> El jurista Aryeh Neier afirma que, al militarizar la justicia, el Gobierno deslegitima el sistema legal democrático y le quita argumentos a EE UU cuando quiera criticar a otros países que también pongan en marcha arbitrarios tribunales especiales.<sup>20</sup> El Gobierno de Bush está, además, poniendo serios obstáculos para obtener información oficial, tanto del pasado como del presente.

Gran Bretaña ha seguido, en parte, la misma tendencia de control social interior. En el conjunto de la Unión Europea la situación de los casi diez millones de musulmanes que viven entre Francia, Alemania y Gran Bretaña, además de otros países, se ha vuelto más inestable, transformándolos en ciudadanos bajo sospecha. Como explica Sandra Gil en

<sup>18</sup> Carola Hoyos, «US Launches Campaign to Close UN Criminals Tribunals», *Financial Times*, 1 de marzo de 2002. Ver también Flora Lewis, «Into a Humane Era of Global Law», *International Herald Tribune*, 15 de febrero de 2002.

<sup>19</sup> *World Report 2002*, Human Rights Watch, Nueva York, 2002, pp. XV-XXVI.

<sup>20</sup> Aryeh Neier, «The Military Tribunals», *The New York Review of Books*, 14 de febrero de 2002.



su ensayo en este libro, la vinculación entre inmigrantes y terroristas penaliza a los primeros, haciendo que su presencia sea una culpabilidad en sí misma.

### Opciones para Europa

Pese a que Europa es ahora una potencia mundial, EE UU está actuando de una forma similar a como lo hizo en los años cincuenta y sesenta: unilateralmente e imponiendo sus políticas a los aliados. Las negociaciones entre Washington y los miembros europeos de la OTAN entre los años ochenta y noventa permitieron avanzar en la construcción de una política de defensa y seguridad común de este lado del Atlántico. Las diferencias entre los Estados europeos y los avances y retrocesos de los diferentes Gobiernos estadounidenses en el sentido de frenar o impulsar el proyecto europeo de seguridad tuvo como resultado un desequilibrio entre la fuerte unidad económica de Europa y la débil estructura de seguridad, más simbólica que real.

En las sucesivas guerras de los años noventa —desde Somalia hasta Afganistán— Europa ha mostrado, como lo explica el estudio de Mabel González en este *Anuario*, falta de criterio común; ha dependido de EE UU para tomar decisiones y ha sido marginada de los procesos en los que debería haber estado, tanto en el Acuerdo de Dayton para Bosnia y en el proceso de negociación entre Israel y Palestina como en las respuestas armadas y no armadas que se toman hacia los grupos y Estados implicados en los atentados de septiembre pasado.

El aumento del presupuesto militar (de 48.000 millones de dólares, hasta llegar a 379.000 millones) decidido en febrero por el Gobierno de Bush, ha confirmado a los aliados europeos que la tendencia será el unilateralismo y que se espera de ellos que le apoyen y sirvan en su nueva guerra antiterrorista. A la vez, que se ocupen de los procesos de reconstrucción posbélica. De la misma forma la Casa Blanca, meses antes, había indicado a sus aliados que llevaría adelante el sistema antimisiles le gustase o no a Europa. Este sistema, sin embargo, se encuentra muy cuestionado: técnicamente se duda de su eficacia y políticamente de su necesidad. Su sentido sería económico y de poder simbólico. El premio Nobel de Física Steven Weinberg opina que el Gobierno está desarrollando un sistema «de defensa antimisiles que tiene impor-



tancia en sí mismo, pero que no tiene ninguna aplicación para defender a nuestro país».<sup>21</sup>

El aparente dilema para Europa es si aumentar los presupuestos de defensa para tratar de equilibrar la situación de poder con EE UU o someterse. Ésta no es, sin embargo, la única opción, ya que la UE y los países del continente pueden desempeñar diferentes funciones, por ejemplo, en los campos de la ciencia, la tecnología, el comercio y la diplomacia. En particular, Europa puede reforzar los instrumentos jurídicos multilaterales, realizar importantes tareas de prevención de conflictos a través de la cooperación internacional y de gestión de los mismos por su prestigio y peso diplomático.<sup>22</sup> Igualmente, puede promover acuerdos regionales de cooperación y proyectos de reconstrucción posbélica para fortalecer las instituciones y la sociedad civil en Estados débiles. Todo esto, además de competir económicamente, lo puede llevar a cabo sin necesidad de querer igualarse a Washington en las políticas de fuerza. Es precisamente la experiencia europea de conciliar intereses entre diversos Estados la que puede servir de base para una política exterior que no se base en ser una superpotencia, sino en un modelo de cooperación pacífica.<sup>23</sup>

El comisario de la UE para Asuntos Exteriores, Chris Patten, polemizó en este sentido con el secretario de Estado Colin Powell en febrero pasado. El funcionario europeo indicó que la guerra en Afganistán quizá «ha reforzado algunos instintos peligrosos, por ejemplo, que la proyección de poder militar es la única base para contar con una seguridad real; que EE UU puede no apoyarse en nadie excepto en sí mismo; y que los aliados pueden ser útiles como una opción accesoria». Patten considera que EE UU y los aliados deben ocuparse «de las partes más oscuras de la globalización» como son la pobreza, el tráfico de personas y los regímenes autocráticos.<sup>24</sup>

Pero Washington está siguiendo otro camino. En los últimos veinte años, sus presupuestos para ayuda y cooperación internacional han dis-

<sup>21</sup> Steven Weinberg, «Can Missile Defense Work», *The New York Review of Books*, 14 de febrero de 2002, p. 47.

<sup>22</sup> Ver Posición Común del Consejo sobre Prevención, Gestión y Resolución de Conflictos en África (2001/374/PESC), 14 de mayo de 2001.

<sup>23</sup> Ver los argumentos en este sentido de Steven Everts, *Shaping a Credible EU Foreign Policy*, Centre for European Reform, Londres, 2002.

<sup>24</sup> Judy Dempsey, «Patten Stirs US Dispute in Attack on Unilateralism», *Financial Times*, 15 de febrero de 2002.



minuido. El estimado para 2003 es de aproximadamente 750 millones de dólares, pero 500 millones van destinados a entrenamiento militar y 52 millones para construir un centro de formación antiterrorista.<sup>25</sup> Al mismo tiempo, el Gobierno ha logrado que el Congreso apruebe una serie de medidas proteccionistas que van contra el acuerdo alcanzado en Doha en noviembre pasado sobre comercio internacional, y que pueden violar medidas de la Organización Mundial del Comercio que favorecen a los exportadores de textiles y otros productos de países menos desarrollados.<sup>26</sup> En la misma línea, EE UU ha presionado para que en el borrador de declaración de la conferencia de Naciones Unidas en Monterrey (México), que se celebra en marzo de 2002, no haya ninguna referencia al compromiso y la obligación de los países ricos para invertir y financiar los objetivos de reducir la pobreza, la mortalidad infantil y facilitar educación universal para toda la infancia.<sup>27</sup>

### Una oportunidad para Rusia

En este marco de relanzamiento de la geopolítica por encima de la cooperación, la relación de EE UU con Rusia se encuentra en una larga fase de redefinición. Durante la Guerra Fría, la URSS era el mayor enemigo y Washington mantuvo políticas paralelas de disuasión y negociación. Ahora, la crisis de septiembre ha servido para disminuir la tensión que había con Moscú alrededor del Tratado ABM y para que se avance en una mayor conexión de ese país con la OTAN. El presidente Putin ha actuado con habilidad y pragmatismo al ponerse al servicio de EE UU en la nueva guerra global. Esto le beneficia para no ser cuestionado en sus políticas autoritarias internas y también porque los grupos islamistas radicales son fuente de inestabilidad en la zona asiática central, especialmente en Chechenia.

El Kremlin recibió, en los primeros días después del 11 de septiembre, el mensaje de que disminuiría la presión occidental para que

<sup>25</sup> Richard Sokolsky y Joseph McMillan, «A Robust Foreign Aid Program», *International Herald Tribune*, 13 de febrero de 2002.

<sup>26</sup> Bimal Ghosh, «America Can't Have it Both Ways», *International Herald Tribune*, 1 de marzo de 2002.

<sup>27</sup> Larry Elliot, «Davos Circus Must Find a Ringmaster», *The Guardian Weekly*, 7 de febrero de 2002, p. 12.



variase su política de violación de los derechos humanos en esa región. El Gobierno de Putin teme que el ascenso y llegada al poder de islamistas en las repúblicas asiáticas podría suponer un éxodo de unos diez millones de rusos hacia Moscú. Pero es previsible que Washington le exija más pruebas de alineamiento para aislar a los países que, desde la Casa Blanca, se consideran enemigos. En particular, Rusia mantiene buenas relaciones comerciales y acuerdos políticos con Irán, Corea del Norte, Irak, Libia y Siria, es decir, con algunos de los Estados que el presidente de EE UU considera parte del «eje del mal» y otros con los que no tiene buenas relaciones. Si Bush continúa con su política, entonces Rusia se verá en apuros.<sup>28</sup>

### Grupos no estatales en armas

La Guerra Fría fue una confrontación entre Estados y alianzas militares estatales que tenían diferentes formas de concebir la organización de sus sociedades y el resto del mundo. En la fase actual, en cambio, se trata de un conflicto disperso, sin localización geográfica clara, en el que se encuentran, de un lado, EE UU y sus aliados y, del otro, grupos no estatales como la red Al Qaeda. Aunque EE UU ha librado su primera batalla de la nueva época en Afganistán, éste no era un Estado constituido sino un territorio fragmentado, sin cohesión institucional o social, que estaba ocupado por los talibán y por las fuerzas de Osama Bin Laden.

Los grupos armados no estatales se están convirtiendo en importantes actores del sistema internacional. Los señores de la guerra en Somalia, Sierra Leona o Afganistán; la guerrilla de UNITA en Angola; los paramilitares y guerrilleros en Colombia; los grupos armados criminales en las *favelas* de Brasil; las formaciones especiales palestinas radicales; los Tigres tamiles en Sri Lanka y los paramilitares serbios y croatas, entre muchos otros, tienen capacidad para desestabilizar y corromper sociedades, incorporar a jóvenes sin opciones e implicarse en actividades económicas ilícitas. Cuando estos grupos adoptan, además, discursos de identidad —religiosa, étnica o nacional— la violencia sirve como instrumento de legitimidad excluyente.

<sup>28</sup> Robert Cottrell, «Russia's False Promise», *Financial Times*, 23 de octubre de 2001.



A medida que los Estados frágiles se desintegran y desaparece el principio básico del monopolio legítimo del uso de la fuerza por parte del Estado, se multiplican los grupos no estatales armados.<sup>29</sup> A la vez, en algunos Estados centrales y ricos del sistema internacional se empieza a debatir la posibilidad de usar empresas privadas de seguridad para realizar algunas misiones, entre otras, de mantenimiento de la paz. En febrero de 2002, por ejemplo, el Gobierno británico presentó al Parlamento un informe para debatir el papel de este tipo de empresas en algunas misiones.<sup>30</sup> Algunos analistas consideran que es necesario regular legalmente la actuación de estas empresas y que es preciso actualizar la Convención en Contra del Reclutamiento, Uso, Financiación y Entrenamiento de Mercenarios (de 1989) de forma realista, es decir, aceptando la existencia y la posibilidad de que sean contratados por Gobiernos.<sup>31</sup>

La guerra en Afganistán ha mostrado que los grupos no estatales no pueden resistir una guerra directa contra fuerzas convencionales dotadas con armas sofisticadas, pero son capaces de producir enormes daños en sus propias sociedades y llevar a cabo actos terroristas difíciles de prevenir contra EE UU y otros países centrales.

### ¿Una guerra justa?

EE UU y sus aliados tenían distintas opciones para actuar frente a los ataques de estos grupos no estatales. Una era optar por la ley, perseguir a los criminales con la ayuda de todos los Estados del mundo que quisieran y pudieran hacerlo y reforzar los mecanismos multilaterales. La otra fue el camino de la fuerza, que deja a la ley en segundo plano. La analista Phyllis Bennis y la jurista Joana Abrisketa indican en este *Anuario* que la primera vía hubiera sido más adecuada.

La espectacularidad de los ataques contra EE UU ha producido una serie de debates acerca de la legitimidad de la respuesta. Algunos juristas, como el juez Baltasar Garzón, plantearon que se debía seguir el camino del Derecho Internacional y que se aplicase el concepto de te-

<sup>29</sup> Ver Mary Kaldor, *Las nuevas guerras*, Tusquets, Barcelona, 2001; Isabel Tamarit, *Conflictos armados y pobreza*, Intermón-Oxfam, Barcelona, 2001.

<sup>30</sup> *El País*, 14 de febrero de 2002.

<sup>31</sup> Kevin O'Brien, «Leash the Dogs of War», *Financial Times*, 20 de febrero de 2002.



rorista con la mayor precisión.<sup>32</sup> Otros, como Richard Falk —un jurista que ha dedicado su obra a reivindicar el Derecho para construir un régimen global kantiano, cosmopolita y democrático—, presentaron serias dudas acerca de la capacidad de ejercer ese Derecho y llevar ante la justicia a los presuntos criminales y sus cómplices. En la medida en que Afganistán estaba regido por los talibán y era un Estado que no respetaba normas, y que la red de Al Qaeda estaba escondida y dispersa en varios países, Falk consideró que era legítima una respuesta militar mientras se mantuviese dentro de los límites de la guerra justa entre medios y fines y guardando los límites de la proporcionalidad.<sup>33</sup>

Esta proporcionalidad ha empezado a ponerse en duda, a medida que se conocen más datos sobre las víctimas civiles. El Comité Internacional de la Cruz Roja, Médicos sin Fronteras, Human Rights Watch y otras organizaciones están evaluando las pérdidas humanas durante la guerra. Las primeras estimaciones sugieren que los denominados «daños colaterales» podrían haber causado entre 3.000 y 4.000 muertos civiles. Asimismo, se pretende analizar el tipo de armas que se usaron por parte de EE UU y el efecto que tendrán, por ejemplo, miles de bombas de fragmentación que no explotaron y que se encuentran en el suelo de Afganistán.<sup>34</sup>

La guerra destruyó, también, las redes humanitarias que habían organizado agencias internacionales desde Irán y Pakistán, poniendo en riesgo a cerca de seis millones de personas. La presencia de la misión militar internacional se restringe a Kabul y zonas adyacentes, mientras parte del país, especialmente la zona norte, continúa controlada por señores de la guerra y las condiciones humanitarias son muy graves. Muchas víctimas no tienen acceso a ayuda humanitaria.<sup>35</sup> EE UU, el Reino Unido y otros países presentes, entre ellos España, quieren sacar cuanto

<sup>32</sup> Baltasar Garzón Real y José Manuel Gómez Benítez, «Terrorismo y terroristas», *El País*, 28 de enero de 2002, pp. 13-14. También Baltasar Garzón, «La respuesta», *El País*, 2 de octubre de 2001; reproducido en VVAA, *El mundo después del 11 de septiembre de 2001*, Península, Barcelona, 2002.

<sup>33</sup> Richard Falk, «A Just Response», *The Nation*, 8 de octubre de 2001; «Defining a Just War», *The Nation*, 29 de octubre de 2001, e «In Defense of 'Just War' Thinking», *The Nation*, 24 de diciembre de 2001.

<sup>34</sup> Barry Bearak, «Unertain Toll in the Fog of War: Civilian Deaths in Afghanistan», *The New York Times*, 10 de febrero de 2002.

<sup>35</sup> Suzanne Goldenberg, «Billions in Aid Bypass Afghanistan's 'Hunger Belt'», *The Guardian Weekly*, 7 de febrero de 2002, p. 3.



antes sus fuerzas del terreno. Londres y Washington están formando al ejército afgano, pero ésta es una tarea compleja y difícil, especialmente por las divisiones étnicas internas y por la presencia de numerosos grupos armados liderados por señores de la guerra que no quieren delegar su poder armado. Los señores de la guerra y sus privilegios se presentan precisamente, tal y como afirma Alejandro Pozo en su artículo, como uno de los principales obstáculos para el establecimiento de una paz duradera y un Estado de derecho en Afganistán.

Algunos de estos grupos están siendo apoyados por el propio EE UU, que los usa en su guerra contra Al Qaeda y los talibán. El especialista Barnett Rubin considera que «la administración afgana no será capaz de establecer una autoridad a menos que cese la ayuda financiera y militar a los señores de la guerra en favor de un esfuerzo para construir una fuerza de seguridad nacional. La fuerza de estabilización debería extender su presencia más allá de Kabul para proveer seguridad durante la transición».<sup>36</sup> Si estos grupos no son controlados, la construcción del Estado afgano no será posible y podría continuar la fragmentación armada, la economía basada en la producción y comercio de droga y las violaciones de los derechos humanos. En ese caso, las posibles consecuencias positivas de la guerra en Afganistán podrían quedarse en nada, y habría sido una guerra de represalia en su intención e injusta en sus fines y consecuencias. Como afirma Joana Abrisketa en su artículo, «más que intentar repeler el atentado parece que se trataba de responder al agravio y causar igual o mayor daño del que se sufrió. En este sentido hay quien tiende a asimilar o incluso confundir la legítima defensa con las represalias armadas y utiliza la idea de las «represalias defensivas».

### **La modernización del islam**

Más allá de una respuesta desde el derecho o la fuerza, algunos expertos han indicado desde septiembre la necesidad de investigar la

<sup>36</sup> Ver el capítulo de Alejandro Pozo en este *Anuario* y Panjak Mishra, «The Tragedy of Afghanistan», *The New York Review of Books*, 17 de enero de 2002, p. 49; «Beware of Warlords», *International Herald Tribune*, 26 de febrero de 2002; Barnett R. Rubin, «Putting an End of Warlord Government», *The New York Times*, 15 de enero de 2002; Michael R. Gordon, «CIA Warns That Afghan Factions May Bring Chaos», *The New York Times*, 21 de febrero de 2002.



razón por la que, en tantos lugares del mundo, se siente un rechazo hacia EE UU que incluso llevó a sectores sociales a justificar directa o indirectamente los ataques de septiembre.<sup>37</sup> La opinión pública estadounidense no se imaginaba algo semejante. Como afirma Phyllis Bennis, «las ilusiones continuaron en 2001. Pocos estadounidenses creían que la política exterior de su país podía ser considerada otra cosa que no fuera amigable y benévola por parte de quienes vivían fuera de Estados Unidos y eran los objetivos de dichas políticas». Pero una respuesta es que EE UU ha realizado políticas agresivas y ha apoyado dictaduras en diversos países durante un siglo, desde Guatemala y Chile hasta Vietnam y Camboya, pasando por Grecia, Portugal y España. También, que controla el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y que practica bloqueos a iniciativas sobre derechos humanos (como el tratado de minas antipersonas o el Tribunal Penal Internacional), medio ambiente (el Protocolo de Kioto) o salud (su posición alineada con los laboratorios más fuertes contra los países del Tercer Mundo, en el debate sobre el acceso a los medicamentos contra el sida).

Escribe Robert Matthews, de la New York University: «El ataque sobre el Pentágono y las torres del World Trade Center fue un acto de cobardía. Pero también se puede ver como el terrible precio que ha tenido que pagar EE UU por ser un poderío imperialista con su propio historial lamentable de políticas llevadas a cabo con una cruel indiferencia por la vida humana, especialmente la de civiles inocentes atrapados en la línea de fuego o que se volvieron objetivos legítimos de grupos armados financiados por EE UU». Y añade: «Entre los objetivos de los terroristas, el 11 de septiembre, estaba desmoralizar y desestabilizar a la sociedad estadounidense, pero no hay que olvidar que esas tácticas fueron utilizadas muchas veces por EE UU durante la Guerra Fría. De hecho, Washington hizo causa común con grupos cuyo *modus operandi* era precisamente aterrorizar, desestabilizar y desmoralizar a la población civil, siempre que esto sirviera a los propósitos de su política exterior».<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Ver, por ejemplo, los artículos de Roula Khalaf, «Why They Hate», *Financial Times*, 5 de octubre de 2001, y Peter Ford, «Why do They Hate Us?», *The Christian Science Monitor*, 27 de septiembre de 2001.

<sup>38</sup> Robert Matthews, «El ataque de los fantasmas del pasado», *Papeles de Cuestiones Internacionales*, N° 75, otoño de 2001, p. 14.



EE UU encarna, a la vez, como plantea Fred Halliday en su ensayo en este *Anuario*, una serie de valores sobre la libertad individual y la democracia que le convierte en un foco de atracción para muchos inmigrantes y en un modelo para muchos Gobiernos y sociedades. Pero también le sitúa en el punto de mira de aquellos grupos y sociedades que consideran que Occidente les ha sojuzgado, oprimido y que ha desvirtuado su cultura. El papel destacado que tiene EE UU entre las democracias occidentales, tanto por capacidad científica y tecnológica como militar y comercial, hace que entre las sociedades y grupos que definen su identidad a través de la confrontación se le perciba como enemigo principal. En las sociedades islámicas, en particular, existe esa sensación de resentimiento. Asimismo se considera, de forma correcta, que las elites de poder del islam, generalmente corruptas, antidemocráticas y represoras, están sostenidas o hacen pactos con Occidente.

En las sociedades islámicas ha habido un resurgimiento de la concepción religiosa de la organización del Estado y hay un rechazo por la modernidad occidental, a la que se ve como un peligro. «Los fundamentalismos, explica Karen Armstrong, sienten un profundo malestar y desencanto con los experimentos modernos, que no han cumplido con todo lo que prometieron. También expresan un miedo real. Cada movimiento fundamentalista (...) está convencido que las instituciones seculares están decididas a barrer con la religión. Ésta no es una visión paranoica. Hemos visto cómo el secularismo ha sido frecuentemente impuesto de forma agresiva en el mundo musulmán. Los fundamentalistas miran hacia atrás buscando inspiración, hacia ‘la época dorada’ antes de la irrupción de la modernidad».<sup>39</sup>

Estos movimientos anti-modernidad son a la vez innovadores y radicales. Consideran que están luchando por la supervivencia contra un secularismo muchas veces coercitivo y en contra de «la exclusión que hace el secularismo de la instancia divina en la vida pública». Pero esta lucha se distorsiona en algunos casos y se torna agresiva y violenta.<sup>40</sup> El terrorismo contra EE UU del grupo Al Qaeda tiene su origen en las redes antigubernamentales en Egipto, Arabia Saudí, Afganistán y Argelia, entre otros países. Los militantes de estos países no han podido

<sup>39</sup> Karen Armstrong, *Islam. A Short History*, Modern Library, Nueva York, 2000, p. 165.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 167.



derrocar ni debilitar a sus Gobiernos y de ahí que, en buena medida, trasladen la lucha a un nivel simbólicamente más elevado. Impactar sobre EE UU asegura una gran repercusión en los medios periodísticos globales, obliga al Gobierno de ese país a una gran movilización que confirmaría la fortaleza de las redes religiosas violentas y ofrece una causa en la que creer a millones de desposeídos en Oriente Medio.<sup>41</sup> La religión, como indica Jesús María Alemany en su ensayo en este *Anuario*, es usada «como rasgo de una identidad amenazada y/o amenazante, más acá o más allá de las fronteras del Estado-nación». Si coincide con el Estado-nación lo hace como un grupo simbólico de identidad y no como unidad política.

La modernización de las sociedades islámicas llevará un largo tiempo y, para ello, deberán mejorar las condiciones económicas y sociales de las poblaciones, se precisan nuevos gobernantes que asuman el reto de modificar las estructuras institucionales y combinar las tradiciones con la concepción secular del Estado moderno. Huntington predice que la modernización durará varias décadas y que, entre tanto, proseguirán las guerras entre el islam y Occidente y dentro y entre las mismas sociedades islámicas.<sup>42</sup> Y Malise Ruthven cree que el islam, en su acepción política e ideológica actual, no es capaz de trascender sus divisiones étnicas y sectarias. Por lo tanto, la globalización de la cultura y las interrelaciones sociales mundiales provocarán una secularización de las sociedades. Este proceso no tiene por qué ser interpretado como una occidentalización ni una victoria de Occidente.<sup>43</sup> En el caso de Irán hay una tensión entre el sector modernizador y el conservador religioso, y las políticas de presión de EE UU solo pueden beneficiar al segundo. Israel, a la vez, alienta a que se presione al Gobierno de Teherán, alegando que éste apoya a los grupos radicales palestinos.

Pero no habrá proceso de secularización y modernización mientras no haya un cambio en la situación de pobreza y opresión de millones de personas que viven en los países musulmanes, y mientras no tengan

<sup>41</sup> Martha Crenshaw, «Why America? The Globalization of Civil War?», *Current History*, diciembre de 2001, p. 429; y Mark Juergensmeyer, *El terrorismo religioso*, Siglo XXI editores, Madrid, 2001.

<sup>42</sup> Samuel Huntington, «The Age of Muslim Wars», *Newsweek*, Special Davos Edition, diciembre de 2001, p. 13.

<sup>43</sup> Malise Ruthven, *Islam. A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 1997, p. 141.



participación política. En Nigeria, por ejemplo, doce de los 36 Estados que componen el país se están rigiendo por la *sharia*. La desintegración del sistema legal es equivalente a un Estado fragmentado y corrupto con múltiples identidades, y el interés externo está centrado en usufructuar sus ricas reservas de petróleo y fortalecer al ejército nigeriano para que haga de «guardia» regional en una parte de África occidental. Y en Indonesia, el control desigual de los recursos que hace Yakarta y la falta de reconocimiento de las identidades culturales están en las raíces de los conflictos separatistas de Aceh, Irian Jaya, Borneo y Ambon (Islas Molucas). En Indonesia hay 300 grupos étnicos divididos en cinco religiones. El 87% de la población es musulmana y el 10% es cristiana, y la minoría (3%) china controla el 70% de la economía.<sup>44</sup> Mientras las sociedades islámicas sean autoritarias a la vez que débiles, el impacto de crisis como la del 11 de septiembre será muy fuerte, como lo explican Laura Feliu, Ferran Izquierdo y Eduard Soler Lecha en su capítulo.

Si abordar la cuestión de la pobreza y la modernización de los Estados musulmanes es básico, igualmente es necesario descifrar las características particulares de los conflictos. Como se explica en el capítulo de Halliday, bajo el rótulo «Oriente Medio» se engloban conflictos como el de Palestina, Irak, los kurdos o Argelia. Igualmente, la tensión regional entre India y Pakistán tiene características propias. Una cuestión novedosa es que el islamismo transnacional, encarnado por redes como Al Qaeda, ha vinculado a algunos de estos conflictos. El apoyo de Arabia Saudí y Pakistán a los talibán y Al Qaeda facilitó la unión del pensamiento más conservador y tradicional del islam con la radicalización de grupos armados sin normas que operaban en diferentes guerras y contextos, usando el terrorismo como arma más eficaz. Como indica Rosa Meneses en su capítulo, estos grupos armados fundamentalistas islámicos constituyen una fuente de futuros conflictos en la región de Asia Central. Esta zona tiene una gran relevancia por sus enormes reservas de petróleo y gas natural y EE UU, Rusia y China se han disputado la hegemonía sobre la región.<sup>45</sup>

Mientras que esta zona ha emergido con una gran fuerza conflictiva, la crisis entre Israel y los palestinos se ha transformado en una gue-

<sup>44</sup> Rosa Meneses, «La amenaza del radicalismo islámico en Asia», *Papeles de Cuestiones Internacionales*, N° 76, invierno de 2001-2002, p. 22.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 19.



rra en la que de un lado hay un Estado y en el otro una entidad política —la Autoridad Nacional Palestina (ANP)—, junto con diversos grupos armados más una buena parte de la sociedad palestina movilizada en la calle. Entre estos grupos, unos son leales al presidente Yasir Arafat, pero otros se oponen a su política de pactos con Israel desde el Acuerdo de Oslo y consideran que sólo queda la opción de la guerra. Al mismo tiempo, la segunda Intifada o rebelión de las piedras evoluciona hacia otras formas de lucha como los atentados de suicidas, hombres y también mujeres que atacan objetivos militares y núcleos civiles de población.

El Gobierno de Ariel Sharon lleva adelante una política de guerra a la ANP y acoso a Yasir Arafat y la población palestina, destruyendo la infraestructura de lo que iba a ser el futuro Estado palestino. EE UU apoya a Sharon, la UE propone tímidamente que debe haber una salida negociada y la situación empeora cada día. Israel y el Gobierno estadounidense han bloqueado la posibilidad de una fuerza de intervención internacional no armada que verifique las violaciones de los derechos humanos y trate de disuadir a las partes del uso de la violencia.

El sistema internacional se encuentra en su peor momento desde que acabó la Guerra Fría en 1989. El realismo favorable a enfrentar los problemas globales con la fuerza ha ganado posiciones frente a la visión cooperativa. En el medio plazo previsiblemente continuará predominando esta perspectiva, especialmente porque encontrará legitimidad en sectores sociales atemorizados por el terrorismo y por los estereotipos que presentan a Occidente supuestamente invadido por inmigrantes. La fuerza, sin embargo, no dará respuesta a los problemas porque estos se relacionan con necesidades vitales de las personas y de las sociedades: tener trabajo digno, acceso a recursos educativos y sanitarios, relación con el medio ambiente, vivir en sistemas democráticos, sentirse protegidos por el Estado, practicar la propia identidad sin ser asesinados ni matar por ella, resolver los conflictos pacíficamente y de acuerdo a la leyes internas e internacionales. La Unión Europea tiene mucho que aportar en este programa de acción.

Las propuestas de reforma de las instituciones internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio se combinan con la necesidad de que las empresas nacionales y multinacionales adopten códigos de conducta y responsabilidad. La ONU y las instituciones internacionales deben ser reforza-



das, al igual que los instrumentos jurídicos existentes para la protección de los derechos humanos, los refugiados, los desplazados interiores y las minorías.

Es necesario, asimismo, asumir que junto con la economía legal está creciendo una economía ilegal o en la sombra que se relaciona con el narcotráfico, la explotación y comercio de minerales (como los diamantes y el coltán), la madera, las armas y las personas. Se calcula que en el mundo se blanquean entre 500.000 millones u 1.500 trillones de dólares al año, la mayor parte procedente del narcotráfico.<sup>46</sup> El control del dinero, de los paraísos financieros y fiscales u *off-shores* es fundamental, como lo es que parte de esta masa enorme de recursos sea progresivamente reorientada a fines sociales. Una serie de controles e impuestos sobre las transacciones internacionales sería una forma de transferir recursos para planes de erradicación de la pobreza y promoción de la educación. La deuda, además, debería ser anulada y reconvertida en inversiones productivas.<sup>47</sup> Países como Argentina están en colapso. Zonas como Centroamérica se están transformando en espacios con pocas oportunidades, excepto servir de base a algunas multinacionales que busquen mano de obra y recursos naturales baratos. En agosto de 2001 la combinación de sequía, falta de medios y carencia de Estados estructurados dejó a 1,5 millones de campesinos sin nada para comer. En septiembre el mundo se olvidó de Centroamérica que, desde entonces, vive una de las fases más profundas de su crisis estructural de desarrollo.<sup>48</sup> África subsahariana corre el riesgo de quedar retrasada para siempre debido a la corrupción de los Estados frágiles, las guerras, el saqueo de sus riquezas, las epidemias, la destrucción ambiental y las migraciones.<sup>49</sup>

A la vez, la modernización de los Estados y el reforzamiento de la democracia donde existe, se vincula a un desarrollo de la sociedad civil y sus múltiples expresiones. Los movimientos alternativos reunidos en

<sup>46</sup> Jermyn Brooks, «Terrorism, Organized Crime, Money Laundering», *International Herald Tribune*, 30 de octubre de 2001.

<sup>47</sup> Sami Nair, «Después de Porto Alegre», *El País*, 12 de febrero de 2002, pp. 11-12.

<sup>48</sup> David González, «Central Americans Scavenge for Something to Eat», *International Herald Tribune*, 29 de agosto de 2001.

<sup>49</sup> Mariano Aguirre, Cecilia Bruhn *et al.*, *Guerra y olvido*, Intermón-Oxfam, Barcelona, 2002.



el Foro de Porto Alegre son un eco de la necesidad de cambio social. Aunque problemas como la pobreza o la guerra parezcan tan lejos del alcance de los ciudadanos en general, es preciso que en cada sociedad, en cada ámbito social (educación, periodismo, diferentes niveles de poder del Estado, empresas privadas, entre otros) se fomente el debate democrático sobre estas cuestiones, para evitar el dilema entre seguridad y libertad y que ambas vayan juntas.<sup>50</sup> En los ámbitos donde se toman decisiones políticas, es preciso que se adopten medidas que miren la situación en el medio y largo plazo porque, de otra forma, las reacciones más inmediatas sólo servirán para agravar las raíces de los problemas que, aparentemente, se quieren solucionar.



---

<sup>50</sup> Manuela Mesa, «Otras formas de enfrentarse al terrorismo», *Papeles de Cuestiones Internacionales*, N° 75, otoño de 2001, p. 66.







## HACIA UNA NUEVA CONFIGURACIÓN MUNDIAL

*Fred Halliday\**

Hay dos respuestas predecibles y casi siempre equivocadas ante cualquier gran conmoción internacional: una es decir que todo ha cambiado y la otra, decir que no ha cambiado nada. Ambas se han oído después del 11 de septiembre de 2001, al igual que, hace un decenio o más, se articularon idénticas posturas tras los terremotos de aquella época: la caída del Muro de Berlín, la guerra de Kuwait y la disolución de Yugoslavia.

El 11 de septiembre no lo ha cambiado todo: el mapa del mundo, con sus aproximadamente 200 Estados, el patrón global de poder económico y militar, la distribución relativa de Estados democráticos, semiautoritarios y tiránicos, sigue siendo en gran medida la misma. Muchas de las mayores amenazas para el mundo, y muchos de los problemas menos proclives a las formas tradicionales de control del Estado (el medio ambiente, la migración, el narcotráfico, el sida), existen desde mucho antes del 11 de septiembre. Las aproximadamente cuarenta sociedades que estaban divididas por la guerra, desde Colombia a Palestina, siguen estándolo. Algunos de los cambios que se han hecho patentes después del 11 de septiembre eran ya incipientes, como la reafirmación del poder estadounidense por la Administración Bush, la retórica del conflicto cultural procedente tanto de sociedades occidentales como

---

\* Fred Halliday es profesor de Relaciones Internacionales de la London School of Economics y autor de *The World at 2000*, Palgrave, Houndmills, 2001, y de *Two Hours That Shock the World: September 11th 2001, Causes and Consequences*, de próxima publicación en Saqi, Londres. Este ensayo se basa en el artículo «A new global configuration», publicado en el diario *The Observer* el 18 de noviembre de 2001, y en el capítulo 1 de *Two Hours...*, titulado «El 11 de septiembre de 2001 y la gran crisis de Asia Occidental». La edición y síntesis es responsabilidad del CIP. Reproducido con autorización del autor. Traducción: Berna Wang.



islámicas y la intervención de los Estados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para compensar la prevista recesión económica.

### **Un lugar diferente**

No obstante, este reconocimiento de continuidad pasa por alto hasta qué punto esos ataques contra la «tierra natal» estadounidense han dado —o prometen dar— una nueva forma al mundo en el que vivimos. El hecho de que algunos de estos cambios son evolutivos y reformistas, más que revolucionarios o absolutos, no reduce su importancia. Incluso se puede sugerir que en la era moderna ha sido la reforma, como mínimo en igual medida que la revolución, la que más ha hecho para reestructurar el mundo. En resumen, hay al menos cinco aspectos importantes en los que el mundo, después del 11 de septiembre, es un lugar diferente del que se podíamos haber previsto de no haberse producido los hechos del 11 de septiembre.

En primer lugar, se asiste a una notable reafirmación del poder estadounidense. Estados Unidos era, antes del 11 de septiembre, la potencia mundial dominante en todos los ámbitos significativos, pero no sabía muy bien cómo ejercer su poder y dudaba entre un enfoque multilateral —del que era partidario Clinton y por el que su Administración luchó con bastante obstinación—, y la política unilateral, que no es sinónimo de aislacionista, de la que es partidario Bush. Las señales de esta última postura fueron evidentes en los primeros meses de su Gobierno: el rechazo al Protocolo de Kioto, el estancamiento de la regulación de los paraísos fiscales por la OCDE, la sigilosa salida de los convenios sobre guerra química, el escudo antimisiles, la actitud desdeñosa hacia la ONU, por citar sólo algunas. El 11 de septiembre ha obligado a la Administración Bush a invertir algunas de estas medidas y paralizar otras.

Sin embargo, más importante que esto es el hecho de que ha inducido a gran parte del resto del mundo a tratar de colaborar de forma más estrecha con Estados Unidos. En esta crisis, Washington se ha aprovechado de su poder: cuando ha llegado su llamada a la cooperación, ha resultado difícil negarse. Éste es el segundo de los grandes cambios propiciados por el 11 de septiembre: aunque algunos aliados de Estados



Unidos se han alejado, sobre todo Arabia Saudí, el balance diplomático general le es favorable. Rusia, teniendo en cuenta sus propios intereses, ha consolidado una colaboración estratégica y política con Washington. Y China —para alarma de algunos en Oriente Medio, que la ven como el único miembro permanente del Consejo de Seguridad que no tiene un pasado colonial— se ha unido también a la campaña antiterrorista.

Frente a esto, sin embargo, está el tercero de los resultados: la consolidación, en cierta medida latente pero no presente antes de esa fecha, de una coalición mundial de sentimientos *antiamericanos*. La base de gran parte de la teoría ortodoxa de las relaciones internacionales es el concepto de «equilibrio de poder». Esto no significa una distribución equitativa del poder, sino un mecanismo autocorrector mediante el cual, si un Estado es demasiado poderoso, otros forman una alianza compensatoria contra él. Esto fue lo que ocurrió en respuesta a Napoleón en la década de 1800 y a Hitler en la de 1940. Sin embargo, esta fórmula del equilibrio de poder no funcionó después del final de la Guerra Fría. No había un bloque compensatorio de potencias militares o económicas, antes al contrario: parecía que todos deseaban estar en el bloque estadounidense y en las instituciones internacionales asociadas a él, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). No obstante, si los Estados proclaman su adhesión, la opinión pública no. En todo el mundo, y no sólo en el musulmán, en el nivel del sentimiento popular, está cobrando forma algo similar a un equilibrio compensatorio de afectos.

Una cuarta dimensión es la gestión de la economía mundial. El 11 de septiembre, al deprimir ciertos sectores importantes del mercado —como las líneas aéreas, el turismo, el petróleo y los seguros— y propagar una falta de confianza entre los inversores y los consumidores, ha acentuado la tendencia, que ya era patente, hacia la recesión. En el ámbito de la energía, hizo bajar la demanda mundial de petróleo, lo que no sólo precipitó una caída de los precios del crudo sino que provocó una guerra de precios entre la Organización de Países Exportadores de Petróleo y los principales productores ajenos a esta organización (Rusia, Noruega y México).

Existe una renovada preocupación por reducir la dependencia del petróleo del Golfo Pérsico, que alberga dos terceras partes de las reservas mundiales y que ahora se percibe como una región de persistente inestabilidad. Los productores de las demás regiones, sobre todo Rusia,



los países del mar Caspio y Venezuela, insisten en sus presiones. Rusia parece haber conseguido parte de lo que desea, incluido el práctico abandono de los planes occidentales de construir un oleoducto desde el mar Caspio hasta Turquía fuera de su control. Los países del mar Caspio, sobre todo Azerbaiyán y Kazajistán, ofrecen cooperación militar y en materia de petróleo a Estados Unidos —aunque puede que sus propios regímenes no sean muy duraderos—.<sup>1</sup> En cuanto a Venezuela, su ubicación estratégica ideal, en el hemisferio occidental, se encuentra, por el momento, con la oposición y la ira estadounidense hacia la independiente política exterior del presidente Hugo Chávez, que ha incluido críticas a las acciones en Afganistán.

El cambio económico más importante es que el 11 de septiembre ha vuelto a poner al Estado —y esto incluye al de Estados Unidos—, al frente de la administración de la economía mundial: la fe neoliberal en el mercado, ya erosionada, se ha debilitado aún más y los Gobiernos del mundo desarrollado prometen ahora subvencionar a los sectores con problemas, recurrir al ajuste fiscal y bajar los tipos de interés para contrarrestar la crisis. El cambio de orientación es notable, en toda la OCDE, hacia la intervención del Estado y de las instituciones financieras.

Desde el punto de vista de la política de poder regional, la quinta dimensión del cambio, la zona más afectada es Asia Occidental. Parece que Pakistán ha conseguido librarse de su aislamiento, y de muchos cientos de millones de deuda externa, pasándose al bando de Estados Unidos. Mientras resista el régimen militar del general Pervez Musharraf, podrá disfrutar de la mejora de sus relaciones con el mundo exterior: un Afganistán estable abriría la perspectiva de que los oleoductos y gasoductos de Asia Central vayan hacia el sur, hasta los puertos paquistaníes. Irán también se ha beneficiado: sus relaciones con el Reino Unido e incluso con Estados Unidos han mejorado, y su ministro de Exteriores Kharrazi se entrevistó con Colin Powell en Nueva York. Irán no quiere controlar Afganistán o verse «atrapado» allí, pero la victoria de la Alianza del Norte, mayoritariamente de habla persa, ha dado a Irán una nueva influencia en ese país y en Asia Central en general. Es un imperio que contraataca.

<sup>1</sup> Para un análisis de la inestabilidad en estos países, ver en este volumen el capítulo de Rosa Meneses Aranda, «El mundo musulmán bajo la sombra de Bin Laden».



La situación para el mundo árabe es sensiblemente distinta. Cualquier nueva campaña estadounidense contra Al Qaeda implicará operaciones, abiertas o encubiertas, contra sus redes en Yemen y Somalia, otros dos países donde el Estado es débil o inexistente. Por su parte, el régimen iraquí sabe que también podría estar en la lista de objetivos, pues el éxito en Kabul parece haber envalentonado a los «halcones» estadounidenses. Los europeos tratarán de contener a Washington, pero la acción contra Irak sigue siendo una posibilidad. Los Estados árabes del Golfo Pérsico también están en una situación incómoda debido al aumento de las simpatías hacia Al Qaeda entre los jóvenes en los últimos años. La población de Arabia Saudí, sobre todo, tiene fuertes sentimientos *antiamericanos* y es cada vez más crítica hacia la familia gobernante por el desempleo y los ingresos desproporcionados de la elite por el petróleo y los beneficios de la inversión. Aunque el régimen ha tratado de contrarrestarlo reduciendo la cooperación con Estados Unidos, lo único que ha conseguido con ello es suscitar un profundo antagonismo en el país del que, en última instancia, depende su supervivencia.

En cierto modo los acontecimientos han sobrepasado a los cautos, y a menudo indecisos, gobernantes de estos Estados productores de petróleo. Puede que Washington esté obteniendo con retraso las facilidades militares y parte de la información que ha pedido sobre presuntos terroristas y sus finanzas, pero a ningún presidente le será fácil arriesgar vidas de ciudadanos estadounidenses para defender la casa de Saud. Los estrategas de Washington ya están pensando en lo impensable: si Arabia Saudí entra en una grave crisis podría disolverse, como les pasó a Yugoslavia y la URSS, otros dos Estados creados en la misma época, en los años veinte. La cuestión pasaría a ser, entonces, cómo preservar los intereses económicos de Occidente y del mundo en estas regiones que producen petróleo y gas sin verse envueltos en la política interna. No ha ocurrido aún, pero podría ocurrir.

Por último, el contexto general de estos cambios, que ya estaba en marcha, es la globalización: aunque el 11 de septiembre pone en cuestión algunos aspectos de la misma, como la sensación de optimismo global en los ámbitos de la cultura y la economía, y la libertad de circulación para viajeros e inmigrantes, también ha ofrecido la oportunidad de hablar de un modelo de globalización más sensato y, quizá, más sostenible. Ahora se pondrán a prueba las instituciones mundiales de ges-



tión financiera y macroeconómica, que recibirán un mayor apoyo político. También se podría suscitar, como quedó de manifiesto en la reunión de la OMC en Doha, un debate sobre la liberalización del comercio mundial y la mejora del reparto de la riqueza.

### **Universalidad o relativismo**

Sin embargo, estas cuestiones políticas se enmarcan en un contexto definido por otro conjunto de controversias, y opciones, sobre valores. Las más obvias afectan a la cuestión de la cultura y a la universalidad o relativismo de los valores. El 11 de septiembre no resolvió esta cuestión, sino que obligó a los partidarios del relativismo o comunitarismo a ponerse a la defensiva: por una parte, como ha mostrado la polémica pública en Occidente y Oriente, la afirmación de que existe una sola interpretación de un texto sagrado es cuestionable; por otra, la invocación de la diferencia para legitimar actos criminales o el rechazo, expresado culturalmente, de la responsabilidad y las obligaciones internacionales, es ahora un poco más difícil.

Otro cambio importante afecta a quién tiene la responsabilidad de hacer respetar o de violar los derechos humanos. Durante mucho tiempo la respuesta fue que era responsabilidad de los Estados. Pero el «no Estado», sea la familia, la tribu, el barrio o el representante autoproclamado de los oprimidos, es también responsable, y a menudo culpable, de violaciones de derechos humanos. Los debates sobre, por ejemplo, las violaciones de las normas de la guerra o la violencia contra la mujer o el racismo, han puesto de manifiesto la existencia de una responsabilidad combinada de Estados y sociedades respecto de las violaciones de los derechos humanos.

Todo esto se ha hecho más difícil por la constante ampliación de lo que se entiende como cuestiones «de derechos humanos»: la preocupación por los derechos políticos y de los individuos ha ido unida al compromiso con los derechos sociales y económicos y, por extensión, con los derechos colectivos, ya se trate de naciones, mujeres, niños, refugiados o discapacitados. Además, el alcance de la preocupación por los derechos humanos, y el activismo, abarcan ya cuestiones que antes se consideraban aparte, y que estaban codificadas en los Convenios de Ginebra de 1949 —vinculantes para los Estados—, y en los Protocolos



Adicionales de 1977 —que implicaban a los grupos de oposición— sobre los usos legítimos de la violencia.

Este conjunto interrelacionado de cuestiones éticas y de derechos ha demostrado que, aunque ninguna política puede dejar estas cuestiones de lado, la certeza de que hay una única respuesta basada en los derechos humanos, o una sola opción «ética» clara, podría inducir a error. Puede que quienes trabajan en el reparto de ayuda humanitaria tengan que sobornar a caudillos locales y a criminales de guerra encausados con combustible, alimentos y medicinas. Puede que quienes se preocupan por los derechos de las personas, de las mujeres, por ejemplo, tengan que hacer caso omiso de los valores presuntamente «auténticos» o «tradicionales» de ciertas religiones y comunidades. De hecho, puede que una consecuencia deseable de este debate sobre los derechos humanos, más agudo tras el 11 de septiembre, sea una postura más enérgica y crítica hacia las reivindicaciones de comunidad y diferencia.

Se ha hablado mucho del reto que el 11 de septiembre supone para la globalización. Por un lado se puede afirmar que ha debilitado el optimismo liberal que subyace en la globalización, y no sólo respecto de la seguridad en los viajes. Pero también podría ocurrir que ese reto desembocara en un compromiso más fuerte con la globalización. Ha recordado a quienes —en un arrebato de optimismo liberal y cosmopolita, o en una crítica radical semianarquista a las instituciones globales— puedan haberlo olvidado que, sin seguridad global, y sin una seguridad sostenida por poderes capaces y decididos, no habrá ninguna globalización. El compromiso con la seguridad militar, combinado con un compromiso más general aunque inquebrantable con los valores democráticos y laicos, es requisito esencial para toda resistencia a largo plazo hacia ataques terroristas. Ese mensaje, sensato y pertinente, podría ser uno de los resultados positivos de las convulsiones del otoño de 2001.

### **Una crisis mundial y general**

La crisis desencadenada por los acontecimientos del 11 de septiembre es mundial y general. Es mundial en el sentido de que implica en el conflicto a muchos países, además de Estados Unidos y ciertas áreas del mundo islámico. Y general porque, más que ninguna otra crisis interna-



cional vivida hasta ahora, afecta a una gran diversidad de niveles de la vida: el político, el económico, el cultural y el psicológico. Cuando se intenta comprender intelectualmente este trascendental proceso, la primera reacción es recurrir a una analogía histórica. En la historia universal cabe mencionar Sarajevo, 1914, cuando un único acto terrorista, en este caso el asesinato del archiduque Fernando de Austria y su esposa, precipitó la Primera Guerra Mundial y con ella el final del orden imperial en Europa; o la Operación Barbarossa y Pearl Harbour en 1941: respectivamente, los ataques de Alemania contra la URSS y de Japón contra Estados Unidos.

Si las causas se remontan a la historia de los mundos árabe e islámico y de la interacción de Occidente con ellos y con el mundo no europeo en general, las consecuencias del 11 de septiembre se prolongarán durante mucho tiempo en el futuro. Una medida del impacto de estos hechos es que no se concentran en una sola región geográfica o en un solo aspecto de la vida, el militar o el económico. Se identifican consecuencias en al menos cinco niveles: el compromiso militar de Estados Unidos y de sus aliados en Afganistán y posiblemente en otros países; los cambios en las relaciones entre Estados, en cuanto a diplomacia, resolución o agravamiento de conflictos locales y regionales; un cambio claro, reformista cuando no revolucionario, dentro de los países desarrollados en las disposiciones sobre seguridad, inteligencia, vigilancia y cumplimiento; las consecuencias a largo plazo globales, sociales y económicas de la crisis posterior al 11 de septiembre; y las secuelas culturales, filosóficas y psicológicas de la violencia y la inseguridad que han sentido todas las sociedades. Un efecto del 11 de septiembre es el enorme aumento de la inseguridad, no sólo en los países presuntamente asociados al terrorismo, sino también en los demás; una inseguridad en el terreno económico y en el mercado que se agravará por la inseguridad personal. Son numerosos los países donde no existía seguridad política antes del 11 de septiembre, pero en otros muchos sí existía y era un bien, personal y público, al que todas las personas podían, razonablemente, aspirar. Además, seguramente para quienes ya vivían en medio de la guerra o la inseguridad el 10 de septiembre, el 11 habrá empeorado las cosas.

A esta inseguridad omnipresente hay que añadir el carácter único y opaco del conflicto. Los terroristas no han agotado sus opciones: al igual que en la planificación de la guerra nuclear, también en este tipo de



ofensiva, un plan para que el primer golpe por sorpresa tenga éxito podría ir acompañado de la capacidad para asestar un segundo golpe.

Algunas de las cosas que han ocurrido después del 11 de septiembre son procesos que, en cierta medida, ya estaban en marcha, como la recesión mundial, la creciente hostilidad hacia los inmigrantes y refugiados en los países desarrollados y la reafirmación por Estados Unidos de su hegemonía militar. Pero el 11 de septiembre ha invertido algunas tendencias dominantes hasta ese momento. La más evidente es el paso de las certidumbres de las políticas de mercado neoliberales a la intervención de los Estados de la OCDE, sobre todo de Estados Unidos, en sus economías: subvenciones, inyecciones de dinero en los mercados, incentivos fiscales, así como una actitud menos permisiva hacia los paraísos fiscales y el blanqueo de dinero. Llevará años evaluar las consecuencias.

Los Gobiernos del mundo hablan, cómo deben hacer y cómo, en virtud del artículo 51 de la Carta de la ONU, podrían hacer, una guerra contra un enemigo. Pero éste es un enemigo que no constituye una amenaza estratégica y contra el que no puede haber un final fácil o predecible. Por tanto, esto no es una guerra, en el sentido de una gran movilización con un fin estratégico o calculable claro.

No hay un objetivo estratégico claro y, sobre todo, no hay una salida clara. De hecho, como reconocieron enseguida los estrategas estadounidenses, no sólo no hay ningún remedio mágico, sino tampoco ningún criterio, salvo la paz y la tranquilidad universales, que pueda representar el final de este conflicto. Aquí también es importante evitar la exageración. Ésta no es la primera guerra del siglo XXI: los habitantes de Grozny, Juba, Prestovo, Colombo, Kabul, por no mencionar Srinagar, Nablus y Medellín, tendrían buenos motivos para poner en entredicho esa afirmación. Quienes tratan de utilizar estos hechos no para aprobar la matanza en Estados Unidos sino para cuestionar el abandono político y moral de que han sido objeto anteriormente otros conflictos tienen derecho a hacerlo, pero puede que entre las víctimas más importantes de estos hechos estén, precisamente, quienes están atrapados en esos conflictos. La respuesta a esta contradicción moral debe y puede ser elevar la indignación y la preocupación diplomática por estas otras cuestiones al nivel expresado después del 11 de septiembre respecto de lo ocurrido en Nueva York y Washington.



### Explicaciones: la historia

El 11 de septiembre del 2001 fue posiblemente un hecho único por su forma y su repercusión, y plantea muchas cuestiones más generales que deberán afrontarse en los próximos años. La primera cuestión es la causa. Aquí cabe distinguir entre las causas remotas y las más inmediatas o coyunturales. Se ha hablado mucho de los antecedentes lejanos: algunos invocan las Cruzadas, los ataques de los cristianos de Occidente contra el mundo islámico que comenzaron en el siglo XI; otros, el concepto islámico de guerra, la *yihad*. Bin Laden afirma que el conflicto viene desarrollándose desde la década de 1920. En sus declaraciones de octubre de 2001, Bin Laden invocó un marco temporal de «80 años», aunque no explicó a qué se refería exactamente, si a la caída del Imperio Otomano o a la toma del poder por los británicos en Palestina. Algunos de sus socios han invocado la expulsión de los árabes de España en 1492. Pero la imagen de las Cruzadas significa poco para quienes viven fuera del mundo árabe mediterráneo, y la expresión «Guerra de Cruzadas» (*al harb al salibiyya*) ha entrado recientemente en el vocabulario genérico islámico. La *yihad* es un término inapropiado, pues el motivo correcto, coránico, era que los ejércitos del islam querían convertir al islam a aquellos que conquistaban, mientras que, con independencia de qué más haya en juego, este deseo de conquista es irrelevante en el contexto contemporáneo.

Hay otros dos contextos históricos inmediatos que son importantes para el 11 de septiembre: el colonialismo y la Guerra Fría. Las herencias de ambos, seguidas por las desigualdades asociadas a la globalización, han suscitado en Oriente Medio y en otras partes del mundo un resentimiento generalizado contra Occidente. El colonialismo creó el sistema de Estados en Oriente Medio después de 1918, pero también dejó un conjunto de cuestiones no resueltas que desde entonces vienen alimentando el conflicto y un sentimiento de rencor hacia Estados Unidos y otros. Aquí se incluye el problema palestino, la cuestión kurda y el estatuto de Kuwait, y la propia sensación de relaciones frustradas con el mundo exterior. Dado que no hubo reivindicación de los atentados cometidos contra Estados Unidos, nadie puede estar seguro de su significado exacto, si es que lo tiene, pero en un marco general es una fecha que tiene tres resonancias: como eco del «Septiembre Negro» —*Ayul al aswad* en árabe—, el ataque del 17 de septiembre de 1970



del rey Hussein de Jordania contra las fuerzas palestinas en su país; como recordatorio del día de 1683 en que, según se cuenta, fueron derrotados los ejércitos otomanos a las puertas de Viena; y como el día de 1973 en que el general Augusto Pinochet lanzó su sangriento golpe de Estado contra el Gobierno, democráticamente elegido, de la Unidad Popular en Chile. Cabría dudar de que este último, tan alejado del mundo islámico, o el segundo, una fecha poco conocida en la historia otomana, significaran algo para los secuestradores aéreos de la costa este estadounidense. Pero estas resonancias sí sugieren que el hecho ha de verse en un contexto más amplio de conflicto entre el mundo desarrollado y el mundo no europeo. Aunque sólo sea porque, por primera vez en quinientos años de interacción de Europa y el «Norte» con el Sur, éste ha asestado un golpe significativo a un territorio, unas ciudades y unos símbolos hegemónicos del Estado dominante. El hecho de que haya ocurrido de una forma criminal y destructiva no presagia nada bueno para la mayoría de la población del mundo. El que, en sus declaraciones, Al Qaeda limitara sus llamamientos sólo a una parte del mundo no europeo, y fuera racista hacia los no musulmanes en general y los judíos en particular, era algo que formaba parte del crimen. El colonialismo, el largo arco de siglos de interacción de Occidente con el resto del mundo, tiene sólo una pertinencia limitada para el análisis.

A la era del colonialismo (aproximadamente entre 1870 y 1945) le sucedió la Guerra Fría (1945-1990). Algunos comentaristas han sugerido que el 11 de septiembre supuso el auténtico final de ésta, en el sentido de que fue el comienzo de un nuevo conflicto mundial que sustituía a la era posterior a 1945. Para otros, el conflicto entre Occidente y el mundo islámico ya era, en sí mismo, una nueva Guerra Fría, una nueva rivalidad mundial que sustituía a la antigua. Pero estas invocaciones de guerra total fallan por su base. Aquellos para quienes las relaciones entre el mundo islámico y Occidente constituyen una «guerra fría» están en un error: el conflicto actual con algunos Estados musulmanes y con la mayor parte de la opinión pública musulmana no es en absoluto un conflicto mundial, y no sólo porque el islam no tiene ningún atractivo para las poblaciones de los Estados occidentales desarrollados y carece de potencial militar o económico estratégico. Los que consideran este enfrentamiento como un sustituto de la Guerra Fría están equivocados porque el auge de los grupos fundamentalistas no es posterior a la Guerra Fría, sino un resultado esencial de ésta.



De hecho, la Guerra Fría contribuyó a esta crisis y en concreto a la destrucción de Afganistán a partir de 1978. Se puede insinuar una «teoría de los dos cubos de basura» heredados de la Guerra Fría: si el sistema soviético dejó una masa de armas nucleares, químicas y biológicas incontroladas y de problemas étnicos no resueltos, Occidente legó un grupo de bandas criminales, desde la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA) y los exiliados cubanos en el Caribe y Miami hasta los *muyahidin* de Afganistán. Hay una íntima relación entre el auge de los grupos integristas islámicos armados y el aplastamiento de la izquierda en la Guerra Fría. En dos países en concreto, las milicias integristas islámicas transnacionales asociadas a Bin Laden fueron utilizadas primero, no contra Occidente, sino contra las fuerzas locales de la izquierda: el Partido Popular Democrático de Afganistán (PPDA) y el Partido Socialista de Yemen (PSY), fuerzas prosoviéticas en el poder en sus respectivos países.

Éste es otro ejemplo llamativo de la negación de responsabilidades omnipresente tras el 11 de septiembre, negación que se encuentra tanto en Oriente como en Occidente: los líderes e intelectuales del mundo árabe y, más en general, del mundo islámico, han sido criticados con razón por no contrarrestar los semiargumentos y la demagogia de los islamistas. Pero también hay una llamativa responsabilidad occidental, por avivar movimientos islamistas en el período de la Guerra Fría y ayudar a promover formas de terrorismo autónomo que culminaron en los talibán y Al Qaeda. Se dice que después de la Guerra Fría, Occidente «abandonó» Afganistán. Esto es válido, pero hay que hacer dos precisiones: en primer lugar, ni Occidente ni Oriente encendieron la chispa que provocó la explosión de la sociedad afgana a finales de los años setenta, sino los propios afganos. El conflicto comenzó como una guerra civil afgana y terminará como tal. Parte de la responsabilidad debe recaer sobre los comunistas afganos, especialmente en la facción *Khalq*, dominante en el PPDA, que gobernó el país después de abril de 1978 y que tanto hizo para provocar a la sociedad afgana. Afganistán fue un ejemplo, más extremo que Irán, Argelia, Egipto o Turquía, de rebelión contra un Estado laico y modernizador.

En segundo lugar, no fue el abandono de Occidente en 1989 sino otros tres hechos los que desempeñaron un papel decisivo en la violencia que se desencadenó a continuación. Uno fue la decisión, adoptada poco después de que el PPDA llegara al poder en 1978 y reforzada



después de la llegada de las tropas soviéticas en 1979, de armar y financiar a los *muyahidin*. A esto le siguió la catastrófica decisión adoptada por Estados Unidos en 1988 de sabotear el acuerdo internacional asociado a la retirada de las fuerzas soviéticas. El secretario general de la ONU había trabajado durante ocho años, junto con diplomáticos de otros países, para obtener una retirada negociada de la URSS. Al final, en Ginebra, en 1988, la URSS accedió, con la condición de que Occidente y Pakistán dejaran de armar a los *muyahidin*. Pero, desde el mismo día de la firma, la Administración Reagan rompió el acuerdo y continuó su política de respaldarlos. Esta decisión ilegal, tomada dentro de la estrategia global estadounidense de la Guerra Fría, fue el origen del caos y de los combates posteriores, que desembocaron en el triunfo de la guerrilla islamista en 1992. La tercera decisión fatídica fue tomada por Pakistán y Arabia Saudí y, al menos en cierta medida, permitida por Occidente: crear el movimiento talibán y apoyar su ofensiva para tomar el poder en 1994-1996. De estas tres medidas, las dos primeras fueron consecuencia directa de la Guerra Fría.

### La crisis de Asia Occidental

Hasta aquí las causas remotas del 11 de septiembre de 2001. Las causas coyunturales están en la formación de lo que cabría denominar nueva crisis integrada de Asia Occidental. La imperfecta expresión «Asia Occidental» se utiliza para designar una zona que, además de los países del mundo árabe e Irán, abarca a Afganistán y Pakistán. En varios países se ha producido un debilitamiento, cuando no el hundimiento, del Estado: en los años setenta y ochenta en Líbano, más recientemente en Afganistán y Yemen. Es en estos países, donde hay zonas importantes fuera del control gubernamental o donde el Gobierno trata de conciliar a grupos armados autónomos como Al Qaeda, en los que ha prosperado una cultura de violencia y de demagogia religiosa.

Esta crisis tiene tres características principales: la primera es la nueva pauta de conexiones entre conflictos que hasta ahora eran distintos; la segunda, la crisis del Estado en esta región y la tercera, el surgimiento de un nuevo islamismo, transnacional y fundamentalista. Existe una confusión importante sobre la interrelación entre los diferentes centros de conflictos. En Occidente es habitual hablar del problema o de la



crisis «de Oriente Medio» para referirse a la cuestión árabe-israelí, y esto se refleja en parte de la retórica que surge de esta zona. Paralelamente a esto, casi toda la opinión pública árabe atribuye un papel omnipresente, cuando no determinante, en la historia moderna de la región a la creación del Estado de Israel. Israel, por su parte, ve las políticas de otros Estados únicamente en su relación con el conflicto árabe-israelí. Nadie que estudie la historia de esta región puede dudar de que, desde el final de la Primera Guerra Mundial, sí ha habido relación entre los diferentes conflictos y movimientos de la zona: no se puede escribir la historia del nacionalismo árabe sin tener en cuenta el papel de Palestina. No se puede valorar la estrategia estadounidense general en la región sin tener en cuenta su relación con Israel, igual que la de Francia, que hasta los años sesenta fue el mejor aliado de Israel. Ahora se ve, en la creciente ira árabe hacia Estados Unidos a causa de Palestina, combinada con las simpatías cada vez mayores por Irak, otra interrelación de este tipo. En este sentido, Sadam Hussein tenía y tiene razón cuando habla de «conexión» entre las dos zonas de conflicto, Palestina y el Golfo Pérsico. De hecho, fue el reconocimiento de la pertinencia de esta afirmación de Sadam lo que indujo a la Administración republicana y, concretamente, al secretario de Estado James Baker, a impulsar las negociaciones árabe-israelíes de Madrid en 1991.

Pero estas afirmaciones de conexión no deberían llevarse demasiado lejos. Sadam lo utiliza por motivos premeditados, para aparecer como adalid de la causa palestina, algo que nunca ha sido, y distraer la atención de las graves violaciones de derechos humanos que comete dentro de su país y de los actos de agresión contra sus vecinos. Oriente Medio está integrado por más de dos docenas de Estados, con problemas y capacidades muy diferentes, y no puede reducirse a un único conflicto, con independencia de las conexiones que pueda haber entre ellos. Israel no desempeñó ningún papel significativo en la guerra Irán-Irak de 1980-1988 ni en la ocupación iraquí de Kuwait. La denegación de derechos a los seis millones de palestinos tiene causas muy diferentes de la denegación de derechos a los treinta millones o más de kurdos. El conflicto de Líbano, que estalló en 1975, pese a que fue exacerbado por israelíes, sirios y palestinos, tenía sus raíces en las cambiantes relaciones entre las propias comunidades libanesas. Otra constante de la política y de las preocupaciones externas en Oriente Medio es el precio del petróleo, que está determinado por muchos factores, algunos de los cuales guardan



relación con la economía mundial y otros con el clima; algunos de los cuales son especulativos y otros políticos. Por ejemplo, el precio del petróleo desde 1970 hasta 2000 poco tiene que ver con los palestinos o, para el caso, con Afganistán. Hay que reconocer las interconexiones, pero es mejor evitar las reducciones simplistas, con independencia de lo que afirmen los amigos e interlocutores de la región.

Esta conexión retórica se ve agravada por algo nuevo y relacionado fundamentalmente con el 11 de septiembre de 2001 y sus secuelas, y es la forma en que, en los últimos años, los conflictos históricamente distintos de Afganistán, Irak y Palestina se han ido conectando cada vez más entre sí. Los combatientes en cada uno de ellos, tanto el nacionalista laico (Sadam) como el fundamentalista islámico (Osama Bin Laden), describen la causa de la resistencia a Occidente y a sus aliados regionales en el mundo musulmán como una sola. Lo que es más importante, observan que relacionar estas crisis es una oportunidad para movilizar el apoyo para su objetivo principal, que es conservar o tomar el control de sus propios países. Hace dos o tres décadas, las conexiones eran mucho más débiles, incluso entre Palestina y el Golfo Pérsico. Ahora estos dos epicentros están vinculados, con extensión a Bosnia en el noroeste y a Afganistán y Cachemira en el este y el sur. Ésta es la nueva geografía política, retórica y militarizada, de la nueva gran crisis de Asia Occidental.

### **Un actor clave: el Estado**

No obstante, esta crisis de Asia Occidental se ha desarrollado en un contexto no sólo de conflicto dentro de los Estados de la propia región y entre ellos y Occidente, sino también de crisis del propio Estado. En tres formas significativas, la institución que subyace y seguirá viviendo en el centro de esta crisis es el Estado. En primer lugar, la meta de los movimientos fundamentalistas y militantes que devastan Asia Occidental en los últimos años no es religiosa, en el sentido de fe, ni cultural, en el sentido de valores, sino política: es arrebatarse el poder a quienes controlan los Estados y, una vez que tienen ese poder en sus manos, mantenerse en él. Ésta es la lógica y la función estratégica del 11 de septiembre.

En segundo lugar, el propio auge del fundamentalismo está íntimamente relacionado con el carácter de los Estados. En algunos países,



como Irán, Argelia, Egipto y Turquía, el fundamentalismo ha adoptado la forma de una rebelión contra el Estado. En estos casos, un Estado modernizador relativamente fuerte es cuestionado por movimientos de oposición sociales y políticos. En un caso, Irán, éstos triunfaron, y en todos los demás, no. Sin embargo, en otros países donde el Estado era mucho más débil, se siguió un modelo diferente. Aquí radica una de las características específicas de la organización Al Qaeda: ha surgido y se mantiene en países donde el Estado es muy débil. Es significativo que el colonialismo no afectara a algunos de los países de la región y es aquí donde nunca se creó un Estado moderno eficaz: Afganistán y la parte septentrional y más grande de Yemen son dos ejemplos. En estos casos no fue una rebelión contra un Estado modernizador, sino más bien la *ausencia* histórica de un Estado, lo que sirvió de contexto para las guerras modernas y el auge de las milicias armadas transnacionales. Los fundamentalistas, armados y financiados desde otros Estados, pudieron establecerse en estos países y, lo que es más significativo, formar alianzas con los Estados débiles en el centro. Éstos no pudieron controlar el medio rural ni a los fundamentalistas, pero hicieron tratos con ellos y los utilizaron en su lucha contra otras fuerzas rivales, y especialmente contra la izquierda.

Sin embargo, el Estado es fundamental en otra dimensión más polémica: la organización de los propios grupos terroristas. Es fácil, demasiado fácil, ante cualquier grupo terrorista, decir con seguridad que está actuando a instancias o como agente de una potencia extranjera, pero esto puede ser sólo una forma de evitar analizar las causas del estallido de la violencia. Por su parte, los grupos terroristas tratan de ocultar el grado de apoyo que obtienen de los Estados, en dinero, entrenamiento y logística. En ausencia de pruebas, esta cuestión debe permanecer abierta. El historial del terrorismo en Oriente Medio en los últimos años sugiere que, en muchos casos, el grado de implicación estatal en actos de violencia cometidos por grupos aparentemente independientes o clandestinos es mayor de lo que parece a primera vista: no todos los grupos terroristas, pero sí muchos de ellos, han recibido apoyo de Estados, aun cuando se originaron de una forma autónoma. Al Qaeda comenzó como una aliada de los combatientes de oposición en Afganistán pero, al igual que estos, recibió apoyo de dos Estados de la región: Pakistán y Arabia Saudí. Una vez que los talibán llegaron al poder en Afganistán, en 1996, formaron una estrecha alianza con Al Qaeda. De hecho, puede parecer



que, dado que los propios talibán carecían de suficiente apoyo económico y militar, encontraron en Al Qaeda un aliado militar y organizativo de considerable importancia para mantenerse en el poder. Pese a que aparentan ser independientes de los Estados, los responsables de los sucesos del 11 de septiembre y sus antecedentes estaban estrechamente relacionados con al menos un Estado y participaron en su consolidación.

Los Estados seguirán siendo fundamentales en el conflicto derivado del 11 de septiembre, pues su resultado dependerá de los Estados y de su capacidad para sobrevivir al conflicto. No hay duda respecto de la capacidad de los Estados occidentales para sobrevivir a este conflicto a cualquier precio. Menos seguro es el resultado que tendrá en varios Estados árabes y musulmanes implicados en la crisis: Pakistán, Arabia Saudí, Yemen, podrían verse afectados por trastornos desde dentro, si no inmediatamente, sí dentro de meses o años. El marco temporal podría ser largo. El 11 de septiembre fue un terremoto que debilitó la estructura de muchos regímenes: puede que no caigan enseguida o incluso que no caigan, pero su propensión a ser derrocados es mucho mayor. Hay una analogía con lo ocurrido en 1948, en la primera guerra árabe-israelí: el mundo árabe perdió esa guerra y sus regímenes sobrevivieron. Pero con el paso del tiempo, los choques de 1948-1949 golpearon a los Estados árabes, cuando la pérdida de credibilidad de los regímenes y el surgimiento de un nacionalismo más combativo cuestionó a los gobernantes en el poder: los casos más espectaculares fueron los de Siria en 1949, Egipto en 1952 e Irak en 1958.

### **Transnacionalismo y violencia islámica**

Esto conduce a la tercera causa coyuntural. Se ha hablado del propósito político que subyace en el proyecto islámico. Pero esto por sí sólo no puede explicar la forma, ni la estrategia, del movimiento que atacó a Estados Unidos en septiembre de 2001. El islamismo —una corriente política dentro de Oriente Medio y otras partes del mundo que tiene por objetivo establecer un Estado y una sociedad basados en principios religiosos— se remonta por lo menos a los años veinte. Es una respuesta a los desafíos modernos que afrontan estas sociedades: la dominación colonial, el surgimiento de partidos de masas de carácter laico, ya sean nacionalistas o comunistas, y las medidas adoptadas por los



Estados modernizadores, comenzando por Turquía e Irán, para introducir un ámbito laico de leyes, educación y política. En el periodo posterior a 1945, durante los años cincuenta y sesenta, estos movimientos fueron alentados por la Guerra Fría, pero fue la revolución iraní de 1979 —que por primera vez llevó a un movimiento islamista al poder— lo que les dio un nuevo impulso.

Sin embargo, Irán pone de manifiesto tanto el triunfo como los límites de estos movimientos. A corto plazo, el triunfo de Jomeini dio alas a movimientos similares en otros países, ya fueran países suníes, como Egipto y Arabia Saudí, o shiíes, como Afganistán y Líbano. Sólo en Líbano tuvo algún éxito Hezbolá, como principal oponente de las fuerzas de ocupación israelíes en el sur.

La revolución iraní no se propagó a otros países. Con el paso del tiempo, la experiencia del pueblo iraní indujo a que se cuestionase dentro del propio país el propósito y el coste de la revolución. En otros países, los movimientos islamistas comenzaron a destacar, pero a costa de recurrir cada vez más a la violencia, en lugar de a la movilización popular y el programa islamista que había caracterizado a Irán. En Argelia y Afganistán, la razón de ser de estos movimientos adoptó una forma cada vez más virulenta: divorciados de las instituciones o líderes establecidos, basándose cada vez más en el terror, esta segunda generación de islamistas se convirtió en una fuerza sin estrategia ni límites, atrapada en un ciclo de violencia.

Estos son los antecedentes del tipo particular de islamismo militarizado que propugnan los talibán y Al Qaeda. Desde el punto de vista de la gran crisis de Asia Occidental, representa la fusión —en una forma nunca vista antes— de movimientos radicados en el mundo árabe con otros influidos por el islamismo del sur de Asia. El fundamentalismo de los árabes y el de los afganos era inicialmente diferente: los primeros eran descendientes del islam austero promovido en el siglo XVIII por el movimiento wahabí, que llegó al poder con la creación de Arabia Saudí en 1926; los segundos estaban influidos por una tendencia conservadora del islam indio llamada deobandi. Los deobandis eran inicialmente débiles en Afganistán, pero por medio de un grupo paquistaní que promovió sus ideas, *Jamiat ul Ulema i Pakistan*, llegaron a tener una influencia significativa sobre la juventud afgana, especialmente entre la que vivía en los campos de refugiados de Pakistán. La atmósfera de fundamentalismo militante entre estos jóvenes varones, que vivían en



*madrasas* o escuelas religiosas desde edad temprana, sin contacto con su familia ni con mujeres, engendró los reclutas de lo que se convertiría en el movimiento talibán.

El reclutamiento de árabes para combatir contra las fuerzas soviéticas en Afganistán vinculó a estos combatientes a las redes de la política paquistaní y creó una nueva y explosiva mezcla organizativa. Cuando cayó el régimen del PPDA en 1992, había en Afganistán un gran número de combatientes árabes vinculados a las fuerzas conservadoras de este país y a las redes deobandis de Pakistán. La creación del movimiento talibán en 1994, por los servicios de inteligencia paquistaníes que trabajaban con fondos saudíes, proporcionó un marco para que los árabes encontrasen un aliado, al tomar el poder en Afganistán y trabajar para hacerlo en otros países. Por tanto, confluyeron tres elementos: la reafirmación de las tendencias más tradicionales del pensamiento islámico, el embrutecimiento y la militarización de los propios grupos islámicos, y un ejército transnacional libre y flotante de combatientes que obtenían apoyo de Pakistán, del mundo árabe, del sureste asiático y de Chechenia, con base en Afganistán. En el contexto de la gran crisis de Asia Occidental, y la rebelión contra los Estados de la región y sus partidarios occidentales, surgía ahora un desafío organizado y militante.

### **Cuestiones analíticas: cultura, violencia, Estados Unidos**

#### *El choque cultural*

El análisis se limita aún más con invocaciones a la cultura, con las menciones a un «choque de civilizaciones» y a una incompatibilidad entre los valores occidentales y los islámicos. Esta cosmovisión no es sólo un producto de la hostilidad occidental hacia el mundo musulmán, o un estigma impuesto a los musulmanes por «Occidente»: hay algunas personas, quizá demasiadas, en el mundo musulmán y en la comunidad musulmana de Europa Occidental, que también propugnan esta demagogia y que han respondido de esta forma a los hechos del 11 de septiembre. Prefieren los análisis simplistas tanto como muchos nacionalistas de Occidente, pero la controversia no se resolverá, ni se explicarán estos hechos, invocando choques culturales ni buscando en textos sagrados citas a favor y en contra de la violencia y de la resistencia. Todas las religiones tienen textos y precedentes que legitiman la violencia, el



terror y el sacrificio absurdo de las personas. En el judaísmo y el cristianismo, el Deuteronomio y el Libro de los Jueces; en el Corán, la *Surat al anfal* y la *Surat al tawba*. Ésta es la razón por la que el bien intencionado proyecto de los últimos años, respaldado por muchos en Occidente y en el mundo musulmán, de «diálogo» entre civilizaciones, es insuficiente. La coexistencia es mejor que la guerra, pero en cuanto se admite la diferencia fundamental y la legitimidad de las culturas —e implícitamente de quienes, normalmente ancianos con barbas, las interpretan— uno queda atrapado en una telaraña. El marco normativo para abordar estas cuestiones de conflicto entre Estados y de diferencias dentro de ellos no tiene que ser en absoluto cultural ni de civilizaciones, sino universal, y debe estar basado en el derecho internacional y en los principios de la ONU.

La política y el uso de la violencia, de la cultura y del texto son instrumentos contingentes y no causas. Cuando así lo desean, personas de todas las culturas pueden cometer atrocidades y justificarlas. La invocación confusa y retórica del choque cultural se encuentra en los dos bandos. Hacen falta dos para que haya un «choque de civilizaciones» y en ambos bandos hay quienes utilizan el conflicto actual para promoverlo. La teoría de Samuel Huntington se basa en dos proposiciones que no son triviales, pero que no tienen nada que ver con el choque cultural: la inevitabilidad del conflicto entre Estados y la necesidad de que Estados Unidos promueva sus propios valores culturales. Esta teoría olvida, sin embargo, la causa más importante de los hechos del 11 de septiembre, que también definirá sus consecuencias en el mundo musulmán: el gigantesco, prolongado y violentísimo choque *dentro* del mundo musulmán entre quienes quieren reformar y secularizar y aquellos cuyo poder se ve amenazado o que desean tomar el poder en nombre del fundamentalismo. Esta guerra interna es la base de los conflictos que se están desarrollando en las últimas décadas en Pakistán, Irán, Egipto, Turquía y, con la máxima violencia, en Afganistán. En todas las sociedades, el fundamentalismo religioso tiene un solo objetivo; esto se aplica igual a los *haredim* de Israel, a los vendedores de Biblias de América, a los fundamentalistas islámicos de Oriente Medio y a los chovinistas hindúes de la India. Y el objetivo no es convertir a otras personas a sus creencias, sino tomar el poder, político, social y de género, dentro de sus propias sociedades.



### *Violencia y terror*

Estos hechos ponen de relieve cuestiones relacionadas con la historia, la causalidad, el Estado y la cultura. También llaman la atención sobre la cuestión de la violencia y su fenómeno conexo: el «terrorismo». Aquí parecen estar en juego dos discursos frecuentes y peligrosos. Por un lado, los autores de los hechos del 11 de septiembre y de otros actos de violencia contra civiles sostienen la opinión de que la violencia extrema, y en realidad cualquier tipo de violencia, está justificada para obtener un objetivo político. Esto cubre dos objetivos políticos del terrorismo: desmoralizar al enemigo y movilizar a los partidarios. Por otro lado, muchos Estados del mundo, en Oriente Medio y en otras regiones, como los rusos en Chechenia, sostienen la opinión de que la violencia extrema está justificada en defensa de su Estado. Hay sombras de este discurso en declaraciones que salieron de Estados Unidos tras el 11 de septiembre.

Este enfoque hacia el terrorismo es confuso e innecesario e implica motivaciones oportunistas. Pero éstas no son cuestiones sujetas a una definición arbitraria: Estados Unidos debe hacer frente a sus propias violaciones de las normas internacionales. La denuncia del 11 de septiembre por George Bush abre la discusión a otros grupos a los que él y sus antecesores en el cargo podrían haber respaldado —los *muyahidin* afganos, la *contra* nicaragüense y, más recientemente, los rebeldes del sur de Sudán—, que sin duda cometieron actos de terror y a quienes muchos consideran terroristas. El enfoque oportunista no se limita, sin embargo, a los Estados.

Hay normas sobre el uso de la fuerza que son legítimas y que se aplican por igual a los oponentes de los Estados y a los Estados. Sin duda, todas las culturas y todos los Estados aceptan el principio de la resistencia justa a la opresión. Todas las culturas permiten igualmente, como hace el artículo 51 de la Carta de la ONU, que los Estados actúen en defensa propia. Pero los Estados son los mayores perpetradores de violencia y terror. No hay que olvidar que la palabra «terrorismo» no nació aplicada a las tácticas de los rebeldes sino como un brazo de la política del Estado, en las revoluciones francesa y rusa.

Sin embargo, existen principios generales —algunos consagrados en debates históricos y otros en el derecho internacional, incluidos los Convenios de Ginebra y sus Protocolos—, que proporcionan una base para tratar esta cuestión. Estos principios limitan la violencia que disi-



dentes y Estados pueden utilizar legítimamente. Aquí no hay, digan lo que digan los demagogos de Oriente y Occidente, ninguna barrera entre los códigos occidentales o internacionales y los del mundo musulmán. Todas las religiones contienen pasajes que pueden citarse para justificar el terrorismo y actos de barbarie en la guerra. Pero para quienes desean utilizarlos o encontrarlos, también hay principios de moderación.

### *La política estadounidense*

Ya se ha hablado del presunto choque cultural entre el mundo musulmán y el occidental. Sin embargo, hay otra cuestión cultural presente en los debates sobre el 11 de septiembre: las actitudes, no hacia Oriente y el mundo islámico, sino hacia Occidente y Estados Unidos. La cuestión de las actitudes hacia Estados Unidos estaba presente en las mentes de quienes atacaron Nueva York y Washington el 11 de septiembre: evidentemente odiaban el Estado, el país, la cultura, sus leyes y, sobre todo, a su pueblo y a todos los que eligieron trabajar allí o, como turistas, visitarlo. Pero más importante es que es una de las consecuencias más palpables del 11 de septiembre es un sentimiento internacional generalizado de que Estados Unidos merecía, o en cierto modo provocó, este ataque.

Estados Unidos es un país con unos antecedentes, en el interior y en el exterior, que suscitan críticas e indignación, en algunos casos con razón: Vietnam, Nicaragua, el olvido de los derechos palestinos, Cuba, la burda irresponsabilidad de sus leyes sobre armas de fuego y de sus medios de comunicación, el insidioso papel de la religión y del dinero en la vida pública, por citar sólo algunos. Pero estas críticas han de ir aparejadas, y a menudo no lo hacen, al reconocimiento de lo que el país significa y significará para el mundo en general. Demasiadas discusiones sobre Estados Unidos, en Europa Occidental y en otras regiones, están guiadas por una serie de prejuicios perezosos y por una animosidad pocas veces acompañada de una valoración informada o medida de esa sociedad.

Se ha hablado mucho del militarismo y la beligerancia estadounidenses, y esto es, aparte del discurso de la «cultura del vaquero», un mito. Ningún otro país importante tiene un historial tan cauto y moderado como Estados Unidos: tuvo que ser arrastrado a la Segunda Guerra Mundial en 1941 y fue arrastrado a Bosnia en 1995. Estados Unidos



combatió varias guerras en los años noventa —Kuwait en 1991, Bosnia en 1995, Kosovo en 1999— en respuesta a una agresión contra musulmanes. Burlarse de la agresividad estadounidense es una actitud que, dado su historial en la era moderna, resulta increíble en países como Gran Bretaña y Francia, que atropellaron a la mitad de Asia y de África, o en Rusia y China, por no hablar de Alemania, Italia y Japón.

Esta denuncia hacia Estados Unidos no va unida a una valoración concreta e informada de la política estadounidense en el período transcurrido desde la Guerra Fría. Con el Gobierno de Clinton, el historial de Estados Unidos estuvo lejos de ser perfecto, pero intervino de forma constructiva en varias cuestiones, desde la política económica internacional y la de derechos humanos hasta zonas concretas de conflicto. Además, la idea de que todos los males del mundo pueden achacarse a Estados Unidos, a su Gobierno o a sus ciudadanos, es muy simplista. Una de las quejas más generalizadas contra Estados Unidos no es que ha hecho demasiado, sino que ha hecho demasiado poco.

En este punto la discusión suele desplazarse a algo más difuso, como la «globalización». Pero resulta difícil que ésta sea en sí misma una causa o una legitimación de lo que ocurrió el 11 de septiembre. La globalización es un proceso complejo, en algunos aspectos un proceso que lleva en marcha décadas, cuando no siglos, y difícilmente es atribuible a políticas recientes de ningún Estado. El resentimiento ante la globalización procede, sobre todo, de la experiencia del colonialismo y de la Guerra Fría. Apenas hace falta añadir, además, que las acciones y declaraciones asociadas a los que participaron en el ataque contra Nueva York tenían poca relación con la causa de los pobres del mundo: los organizadores y la dirección de Al Qaeda procedían en su mayor parte de un país, Arabia Saudí, que se beneficia desde hace tres décadas, sin ningún remordimiento, de exprimir las economías de los países en desarrollo encareciendo el precio del petróleo. Sus propias declaraciones eran obras maestras de prejuicios y particularismo, con su llamamiento limitado a los miembros de una fe que equivale, como mucho, a una quinta parte de la población mundial, y su denuncia de todos los demás.

No está claro aún lo que significa y significará el 11 de septiembre. Pero es evidente que es un momento decisivo, confuso y aterrador de la historia mundial.





## EL DERECHO INTERNACIONAL COMO ALTERNATIVA A LA FUERZA ARMADA

*Joana Abrisketa\**

El atentado del 11 de septiembre de 2001 contra las Torres Gemelas y el Pentágono supuso el inicio de una guerra poco convencional entre Estados Unidos y Afganistán. ¿Se podría enmarcar la misma en alguno de los supuestos que hoy contempla el derecho internacional?; el atentado de la organización Al Qaeda ¿constituye un ataque armado a la luz del derecho internacional?; ¿se podría invocar la legítima defensa conforme al derecho internacional contemporáneo?; ¿sobre la base de qué principios se presta la ayuda humanitaria?; tras la Conferencia de Bonn, impulsada por Naciones Unidas, ¿cuál será el papel de esta organización?

Para analizar lo ocurrido desde el día 11 de septiembre desde el punto de vista del derecho internacional, hay que revisar al menos estas cuestiones. A ellas habría que añadir otras igualmente relevantes, como las restricciones de los derechos de las mujeres impuestas por los talibán, el eterno debate sobre el concepto de terrorismo internacional o el lanzamiento desde el aire, al mismo tiempo que las bombas, de bolsas de color amarillo que contenían ayuda humanitaria. Este capítulo analiza tres de ellas: la legítima defensa, la ayuda humanitaria y la misión de la Organización de Naciones Unidas en la construcción del Gobierno interino, con una breve alusión previa al origen histórico del conflicto.

### **Afganistán durante la invasión soviética**

En abril de 1978 la coalición socialista llamada Partido del Pueblo Afgano fue depuesta por un golpe de Estado del Khalq (Consejo Revo-

---

\* Joana Abrisketa es investigadora del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto, Bilbao.



lucionario de las Fuerzas Armadas), de tendencia comunista. Se proclamó la República Democrática de Afganistán, pero la sociedad afgana, esencialmente feudal, rechazó el cambio político, la oposición creció y el nuevo régimen no consiguió consolidar su posición ni poner fin a las disputas entre facciones.<sup>1</sup>

Ante la debilidad del nuevo Gobierno, el régimen fue inmediatamente apoyado por la URSS. En diciembre de 1979 las fuerzas soviéticas entraron en el territorio afgano y se enfrentaron a la resistencia masiva de las provincias tradicionalmente musulmanas protegidas por los guerrilleros *muyahidin* (guerreros en el camino de Dios). Así, el grupo de oposición se identificaba con los *muyahidin*, unidos por una referencia común al islam, el rechazo al comunismo impuesto tras el golpe de Estado<sup>2</sup> y la ayuda militar de los países árabes y, sobre todo, de Estados Unidos a través de Pakistán.

El país se dividía en dos facciones: el Estado y la sociedad. Kabul simbolizaba el Gobierno y las zonas rurales simbolizaban la sociedad. La clase gobernante dependía del patrón soviético y la resistencia representada por los *muyahidin* fue apoyada por Estados Unidos. Afganistán se convirtió en un ejemplo claro de la dinámica de la Guerra Fría.

Tras más de nueve años de ocupación, las tropas soviéticas se retiraron en febrero de 1989, lo que simbolizó el inicio del «nuevo orden internacional» que, sin embargo, no supuso el fin del conflicto sino su recrudecimiento. En lugar de crear una situación más favorable a la paz, el conflicto persistió y se intensificó. Afganistán pasó de ser el espejo de la bipolarización al espejo del abandono por ambas potencias, uno de los «conflictos olvidados» de la década de los noventa. La potencia hegemónica adversaria ya no amenazaba los intereses de Estados Unidos en la región, por lo que la crisis dejaba de tener importancia global. Estados Unidos también abandonó el país. Se ha dicho que Afganistán «es el más feo legado de la Guerra Fría. El Nuevo Orden Internacional,

<sup>1</sup> Dan. Smith, *Atlas de la Guerra y de la Paz*, Akal, Madrid, 1999, p. 38; Barnett Rubin, *The Fragmentation of Afghanistan - State Formation and Collapse in the International System*, Yale University Press, New Haven 1995; Human Rights Watch, *Afghanistan - The Forgotten War - Human Rights Abuses and Violations of the Laws of War Since the Soviet Withdrawal*, Asia Watch Report, Nueva York y Washington, 1991.

<sup>2</sup> Gilles Kepel, *La Yihad. Expansión y declive del islamismo*, Península Atalaya, Barcelona, 2000, p. 212.



si algún día existió, nunca pasó por allí».<sup>3</sup> Las superpotencias se fueron y los medios periodísticos apenas se acordaron del país.

Además, tras la retirada soviética, una fuente tradicional de ingresos en Afganistán, el comercio de opio y de heroína, aumentó de manera dramática en el sudoeste y sudeste hasta convertirse en uno de los más fuertes países productores. Miles de familias de las zonas rurales vivían del comercio de opio, aunque la mayor parte de los beneficios se quedaban en manos de los traficantes. Un sistema extraoficial de actividades económicas —el tráfico de drogas y el de armas— que reemplazó al sistema oficial, hizo de la guerra de Afganistán otra de las regiones en las que afloró la «economía de guerra» propia, durante la década de los noventa, de las regiones conflictivas de África, el Cáucaso y Europa del Este.

El aparato del Estado, que se había mantenido artificialmente gracias a la ayuda soviética, se fragmentó rápidamente en 1992. La autoridad central se colapsó y el poder se repartió entre los grupos étnicos y tribales locales, y sobre todo, entre los jefes militares.<sup>4</sup> En 1993 apareció un nuevo grupo, los talibán, formado por antiguos refugiados afganos en Pakistán dispuestos a constituir un Estado teocrático basado en la interpretación estricta de la *sharia*. En menos de tres años controlaban casi las dos terceras partes del país y la capital, Kabul.<sup>5</sup>

En este contexto, solamente las agencias humanitarias permanecieron. Cuando su seguridad peligraba, huían a Pakistán. Cuando los recursos eran limitados, reducían sus operaciones. Cuando eran atacadas por los talibán, huían de nuevo y retornaban en cuanto podían. La llega-

<sup>3</sup> M. Keating, «Afghanistan: still foreign, but more policy?», *Crosslines Global Report*, Vol. 4/5, N° 22-23, agosto de 1996, p. 2.

<sup>4</sup> Cuando el enemigo común representado por la Unión Soviética desapareció, la etnicidad se convirtió en uno de los determinantes de la lealtad política: el 40% de la población afgana pertenecía al grupo étnico pastún, el 20% era tayico; el 15% era hazara y el 9% uzbeko. Y como antes de la retirada soviética, la religión constituía también un factor determinante en la política afgana, en D. Lagarde, «Afghanistan: les cartes du grand jeu», *L'Express*, 10 de octubre de 1996, p. 109.

<sup>5</sup> Véase «Afganistán» en Jon Palmowski, *Diccionario de Historia universal del siglo XX, Diccionarios Oxford-Complutense*, Editorial Complutense, Oxford University Press, 1998, pp. 8-9 y p. 541; Katarina West, *The Expansion of Humanitarian NGOs*, tesis defendida en el Instituto Universitario Europeo, Florencia, mayo de 2000, p. 203; y Ahmed Rashid, *Los talibán. El Islam, el petróleo y el nuevo «Gran Juego» en Asia Central*, Península Atalaya, Barcelona, 2001.



da de los talibán afectó profundamente a la dinámica de la ayuda humanitaria. Al principio resultó positiva puesto que numerosas ONG encontraron facilidades para trabajar en las áreas controladas por ellos. Sin embargo, gradualmente, la política de los talibán se fue transformando hasta convertirse en hostil con las agencias humanitarias y las ONG tuvieron que suspender sus operaciones, de modo que, desde finales de 1996, uno de los grandes problemas de la comunidad humanitaria resultó ser su relación con los talibán.

### **El marco de la Carta de Naciones Unidas**

Es necesario comprobar si los hechos que se desarrollaron en Afganistán desde el 11 de septiembre hasta finales de diciembre se corresponden realmente con la figura jurídica de la legítima defensa. La única disposición de la Carta de Naciones Unidas que recoge esta figura es el artículo 51, que establece:

Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

Con objeto de analizar los requisitos de este artículo, es necesario tener en cuenta que en una de las primeras disposiciones de la Carta de Naciones Unidas se recoge la prohibición general de usar la fuerza armada (artículo 2.4).<sup>6</sup> Por lo tanto, hay que partir de una premisa funda-

<sup>6</sup> Artículo 2.4: «Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de Naciones Unidas».



mental: el ejercicio de la legítima defensa constituye una excepción a la prohibición general de usar la fuerza armada establecida en la Carta de Naciones Unidas. Estos son los requisitos exigidos en el artículo 51:

#### *La existencia de un ataque armado*

Para que pueda ejercerse la legítima defensa se exige la previa comisión de un acto ilícito que, según el tenor literal de la Carta de Naciones Unidas, ha de tratarse de un ataque armado. Sin embargo, la Carta no recoge explicaciones sobre qué se entiende por un «ataque armado». En este caso hay que aclarar dos cuestiones: si el ataque puede provenir de actores internacionales distintos de los Estados, por ejemplo, de grupos terroristas; y, en segundo lugar, si tiene que consistir en el uso de armamento convencional o puede considerarse un ataque armado el provocado mediante aviones civiles.

El artículo 51 no se pronuncia al respecto. Sin embargo, de la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia se desprende que lo determinante es la dimensión y los efectos de los actos, más que la autoría material del hecho.<sup>7</sup> De lo contrario, subraya Alcaide, «estaríamos haciendo prevalecer la calidad de los actores sobre los propios actos de fuerza».<sup>8</sup> Si bien no se utilizó arsenal bélico convencional, la velocidad de los aviones, su peso, el combustible que contenían y la fuerza con la que chocaron contra las Torres Gemelas produjeron un efecto mortífero igual al que se podría producir a través de un ataque armado con armamento tradicional.

El Consejo de Seguridad no ha identificado claramente el atentado a las Torres Gemelas con un «ataque armado» sino con un «acto de terrorismo» y la Carta de la ONU autoriza la legítima defensa en caso de ataque armado. Además, el Consejo de Seguridad no vincula tal acto terrorista con el derecho a la legítima defensa puesto que recoge «acto terrorista» y «legítima defensa» en párrafos distintos (tanto en la Reso-

<sup>7</sup> *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, *Cour Internationale de Justice Recueil 1986*, párrafo 195.

<sup>8</sup> Joaquín Alcaide, *Las actividades terroristas ante el Derecho Internacional contemporáneo*, Tecnos, Madrid, 2000, p. 301; L. Stuesser, «Active Defense: State Military Response to International Terrorism», *California Western International Law Journal*, N° 17, 1987, pp. 1-42.



lución 1.368 (2001), de 12 de septiembre de 2001, como en la Resolución 1.373 (2001), de 28 de septiembre de 2001.<sup>9</sup> La forma de expresarse del Consejo de Seguridad es elocuente. Sólo hace falta comparar estas dos resoluciones con la Resolución 660 (1990) de 2 de agosto de 1990, en la que reconoció y vinculó «el derecho inherente a la legítima defensa individual o colectiva, en respuesta al ataque armado por Irak contra Kuwait, de acuerdo con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas».

Por lo tanto, se presentan dudas en torno a la identificación de los actos terroristas con la idea de ataque armado, dudas que han quedado reflejadas en las propias resoluciones del Consejo de Seguridad.

Dado que el supuesto de hecho, es decir, el hecho que puede desencadenar la aplicación del artículo 51, no resulta del todo claro conforme a una interpretación estricta del orden legal contemporáneo, puede afirmarse que el objeto decisivo para autorizar la legítima defensa ha sido la gravedad y envergadura de las consecuencias. Esto ha llevado al Consejo de Seguridad a interpretar ampliamente el derecho a la legítima defensa.

#### *Informe al Consejo de Seguridad*

La obligación de informar al Consejo de Seguridad refleja la asunción y el deseo general manifestados en la Conferencia de San Francisco de 1945, de que la Organización de Naciones Unidas, y en concreto el Consejo de Seguridad, debía ostentar el monopolio del uso de la fuerza armada. Esto no significa que, para que el ejercicio de la legítima defensa sea lícito, deba ser aprobado por el Consejo de Seguridad: puede desarrollarse bajo los auspicios del Consejo de Seguridad pero no requiere necesariamente su autorización. Conforme al tenor literal del artículo 51 se exige solamente que se informe a dicho órgano cuando se ejerza la misma.

Tras el informe del embajador de Estados Unidos en Naciones Unidas, John D. Negroponte, el Consejo de Seguridad tuvo la ocasión de pronunciarse al respecto y lo cierto es que reconoció el derecho de

<sup>9</sup> C. Stahn, «Security Council Resolutions 1368 (1368) 2001 and 1373 (2001): What They Say and What They Do Not Say?», en [http://www.ejil.org/forum\\_WTC/index.html](http://www.ejil.org/forum_WTC/index.html) (impreso el 9 de enero de 2002).



Estados Unidos a la legítima defensa y fundamentó sus decisiones y exhortaciones en el Capítulo VII de la Carta, el capítulo relativo a la acción en casos de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión.

Las resoluciones 1.368 y 1.373 califican como amenaza a la paz «los actos de terrorismo». Sin embargo, esta calificación no es nueva. En la Resolución 731 (1992) de 21 de enero de 1992, en relación con los ataques contra los aviones de la Pan Am y de la Union des Transports Aériens, el Consejo de Seguridad ya había asociado los actos terroristas con amenazas a la paz. Y, desde 1998, dirigiéndose precisamente al régimen talibán, dicho órgano venía identificando los actos terroristas con amenazas a la paz.

Por tanto, la verdadera novedad de las dos resoluciones adoptadas tras el 11 de septiembre es que el Consejo de Seguridad reconoce el derecho de EE UU a la legítima defensa. A diferencia de este caso, el Consejo no había invocado la legítima defensa tras el atentado de agosto de 1998 a las embajadas de Estados Unidos en Nairobi (Kenia) y Dar-es-Salaam (Tanzania). Si se ha referido a ella en esta ocasión se debe a la gravedad del daño producido, puesto que los actores eran los mismos. Aunque, hay que mencionarlo, la alusión a la legítima defensa resulta parca y un tanto vaga.

Por último, del deber de informar al Consejo de Seguridad y de la mención en el artículo 51 a las «medidas necesarias» tomadas por este órgano se deduce el carácter de provisionalidad que han de tener las medidas tomadas unilateralmente por los Estados. Esto significa que el derecho a la legítima defensa solamente puede ejercerse hasta que el Consejo de Seguridad haya adoptado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales y, en cualquier caso, las medidas adoptadas hasta entonces han de ser transmitidas al Consejo.

El Consejo de Seguridad ha adoptado decisiones que se traducen en una autorización, un tanto imprecisa, a los Estados para utilizar las medidas necesarias para ejercer el derecho a la legítima defensa y luchar contra el terrorismo. En concreto, ha autorizado que una fuerza multinacional encabezada por Estados Unidos utilice dichas medidas.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad que apoya a la Autoridad Provisional afgana, Resolución 1.386 (2001) de 20 de diciembre de 2001.



Por su parte el representante especial del Secretario General para Afganistán, Lakhdar Brahimi, manifestó ante el Consejo de Seguridad que, mientras no existiera un acuerdo de alto el fuego digno de crédito, no era recomendable el establecimiento de una fuerza de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, puesto que podría acabar desempeñando el papel de combatiente.<sup>11</sup>

### *La necesidad*

La disposición analizada recoge como requisitos para ejercer la legítima defensa el ataque armado, el deber de informar al Consejo de Seguridad y la provisionalidad; sin embargo, también deben contemplarse como exigencias la necesidad y la proporcionalidad. Así lo afirmó la Corte Internacional de Justicia, en la opinión consultiva sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares: «el sometimiento del ejercicio del derecho de legítima defensa a las condiciones de necesidad y proporcionalidad es una norma de derecho internacional consuetudinario».<sup>12</sup>

La necesidad o inmediatez se traduce en la cercanía en el tiempo entre el atentado y el acto defensivo a través del cual se pretende repeler el primero. Dado que el Estado que juzga la situación de necesidad es el mismo que ejerce la legítima defensa, la necesidad se convierte en similar a una razón de Estado.<sup>13</sup>

En este caso, dado el transcurso de un período de tiempo relativamente largo —desde el día del atentado hasta la acción de Estados Unidos y sus aliados transcurrieron veintiséis días—, más que intentar repeler el atentado parece que se trataba de responder al agravio y causar igual o mayor daño del que se sufrió. En este sentido hay quien tiende a asimilar o incluso confundir la legítima defensa con las represalias armadas y utiliza la idea de las «represalias defensivas».<sup>14</sup> Ésta es la gran

<sup>11</sup> Informe sobre la situación en Afganistán, S/PV. 4414, 13 de noviembre de 2001, p. 7.

<sup>12</sup> *Liceité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, Avis consultatif, Cour Internationale de Justice, Recueil, 1996, párrafo 41.

<sup>13</sup> Ian Brownlie, *International Law and the use of force by States*, Clarendon Press, Oxford, 1963, p. 42.

<sup>14</sup> F. W. Paasche, «The Use of Force in Combating Terrorism», *Columbia Journal of Transnational Law*, 1987, pp. 377-402, pp. 394-401; y Baker, «Terrorism and the Inherent Right of Self-Defense (A Call to Amend Article 51 of the United Nations Charter)», *Houston Journal of International Law*, Vol. 10, N° 25, 1987.



debilidad de las respuestas al terrorismo por medio de la legítima defensa.

Es necesario aclarar que, aunque ambas figuras jurídicas responden a un acto ilícito, su finalidad es distinta. En la legítima defensa se trata de repeler un acto que se está cometiendo y las represalias se desarrollan una vez cometido el mismo. El mensaje del Gobierno estadounidense denota más un afán vengativo y represivo que defensivo, como se manifiesta en expresiones como «lo queremos vivo o muerto»,<sup>15</sup> «por cinco millones de dólares» o «la guerra larga en la que llevaremos a nuestros enemigos ante la justicia o llevaremos la justicia hasta nuestros enemigos».<sup>16</sup>

#### *La proporcionalidad*

En el ejercicio de la legítima defensa, la respuesta ha de ser proporcional al ataque. El daño que se pretende causar ha de corresponderse con el daño padecido, traducido, entre otras cosas, en que la defensa ha de dirigirse contra el agresor (el sujeto activo del ataque y el sujeto pasivo de la legítima defensa han de coincidir).

Se aportaron pruebas que corroboraban que Bin Laden y Al Qaeda habían sido los instigadores del atentado y se identificó al grupo Al Qaeda con el régimen talibán instalado en Afganistán. Ahora bien, como apunta Richard Falk, en función de cómo se defina la red Al Qaeda, se abre espacio para una expansión peligrosa puesto que se podría afirmar que más de veinte países respaldan al grupo terrorista.<sup>17</sup> Así, se ha especulado con una segunda respuesta en la que se incluirá una serie de países considerados hostiles por Estados Unidos y que poseen armas de destrucción masiva, aunque no se relacionen de forma significativa con el terrorismo global. En este listado se incluiría Irak, Libia e incluso Siria, Somalia, Irán y Sudán.<sup>18</sup>

El problema radica en cómo dirigir la legítima defensa exclusivamente contra el grupo terrorista si se halla oculto en una red inaccesible

<sup>15</sup> *The Washington Post*, 17 de septiembre de 2001.

<sup>16</sup> *El País*, 21 de septiembre de 2001.

<sup>17</sup> Richard Falk, «A Just Response», *The Nation*, 8 de octubre de 2001; «Defining a Just War», *The Nation*, 29 de octubre de 2001, e «In Defense of 'Just War' Thinking», *The Nation*, 24 de diciembre de 2001.

<sup>18</sup> *Ibidem*.



de cuevas, probablemente de Afganistán. Bermejo ha señalado que, aunque resulta difícil dar una respuesta cuando el Estado sirve de «santuario» a los grupos terroristas, «habría que determinar si tales territorios sirven deliberadamente para proteger a los terroristas» y si se dieran tales circunstancias, el Estado lesionado gozaría del derecho a la legítima defensa.<sup>19</sup> La Resolución del Consejo de Seguridad 1.378 (2001) condena expresamente a los talibán por haber permitido que Afganistán fuera utilizado como base para la exportación del terrorismo por la red Al Qaeda y otros grupos terroristas y por haber amparado a Osama Bin Laden, Al Qaeda y otros grupos terroristas.

La decisión se ha traducido en bombardear Afganistán hasta dar con los responsables, de modo que el «sujeto pasivo» de la legítima defensa ha sido la población civil, el personal humanitario y los locales y bienes en los que se guarda la ayuda humanitaria; todos ellos intereses jurídicamente protegidos por el Derecho Internacional Humanitario y por el principio de proporcionalidad. La desproporción se ve agravada porque Estados Unidos —la gran potencia económica y militar— ejerció su derecho a la legítima defensa precisamente contra uno de los países más pobres de la tierra.

La conclusión es doble: la legítima defensa se recoge en la Carta de Naciones Unidas como una excepción, y fue precisamente la «excepcionalidad» del hecho (el brutal atentado del 11 de septiembre) la que desencadenó el ejercicio de la misma.

Ahora bien, la excepcionalidad en la interpretación del artículo 51 no debe basarse tanto en el hecho, por muy grave que sea, como en la necesidad real de tomar este tipo de medida. De lo contrario se conseguirá que no haya una clara distinción entre el derecho de los Estados a recurrir al uso de la fuerza armada y la legítima defensa. Y, asumiendo que es válida la interpretación que autoriza la legítima defensa, ésta corre el riesgo de deslegitimarse si no se ejercita, ante todo, conforme a la exigencia de proporcionalidad.

Una cuestión fundamental es que el Consejo de Seguridad, un órgano político cuya función es actuar en los casos de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión, se muestra preocupado (en la resolución 1.378) por las continuas violaciones por parte de los

<sup>19</sup> Romualdo Bermejo, «Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el derecho internacional», *Anuario de Derecho Internacional*, XV, 1998, pp. 3-70, p. 17.



talibán no sólo del Derecho Internacional Humanitario —normas para proteger a las víctimas de los conflictos armados— sino de los derechos humanos, noción mucho más amplia.

La alusión es destacable porque el Consejo de Seguridad se refiere a menudo al Derecho Internacional Humanitario, pero no a los derechos humanos. Esto se debe a que la remisión general a los derechos humanos se identifica con una remisión al régimen político imperante y se asocia a la intromisión en asuntos internos de los Estados. Por el contrario, el Derecho Internacional Humanitario se asocia con un cuerpo de normas más técnicas. Pero el Consejo va incluso más allá y menciona el deber de «respetar los derechos de todo el pueblo afgano sin distinciones de género, étnicas o de religión».

### **El marco del Tratado del Atlántico Norte**

Sobre la base del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas se adoptó el Tratado del Atlántico Norte, del 4 de abril de 1949, cuya razón de ser era, precisamente, la defensa mutua entre los Estados miembros de la OTAN. El Tratado puso de manifiesto la relevancia del papel de la ONU en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a través de su Preámbulo y sus artículos 1 y 7. Las Partes del Tratado reafirman su fe en los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas y su deseo de vivir en paz (Preámbulo), se comprometen a resolver por medios pacíficos cualquier controversia internacional en la que se vieran implicadas y a abstenerse a recurrir a la amenaza o al empleo de la fuerza de forma incompatible con la Carta de Naciones Unidas (artículo 1). Y, finalmente, el Tratado reconoce la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales (artículo 7).

Inspirada en estas disposiciones, durante la década de los años noventa se ha asistido a una creciente cooperación entre la OTAN y la ONU de cara a poner en práctica numerosas resoluciones del Consejo de Seguridad relativas a operaciones de paz, especialmente en el caso de la ex Yugoslavia. En esta línea, y aunque el concepto ya se estaba elaborando, a raíz de la intervención de la OTAN en Kosovo en marzo de 1999 se adoptó el llamado «Nuevo Concepto Estratégico», que suponía la asunción de nuevas tareas que irían más allá del



artículo 6 del Tratado del Atlántico Norte relativo al área de aplicación del mismo.

Hasta el atentado del 11 de septiembre, nunca se había apelado al artículo 5 del Tratado. El 12 de septiembre, los ministros de Defensa de los países aliados acordaron la activación de dicha disposición, que afirma:

Las Partes convienen en que un ataque armado contra una o contra varias de ellas, acaecido en Europa o en América del Norte, se considerará como un ataque dirigido contra todas ellas y en consecuencia acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, reconocido por el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, asistirá a la Parte o Partes así atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada para restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte. Todo ataque armado de esta naturaleza y toda medida adoptada en consecuencia se pondrán inmediatamente en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales».

El secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld, aportó al Consejo Atlántico —integrado por los representantes diplomáticos de los diecinueve Estados miembros— pruebas «claras y convincentes» de que Osama Bin Laden y su organización Al Qaeda son responsables del atentado y, a continuación, se activó por primera vez el sistema de defensa mutua. Tras más de cincuenta años de vida de la OTAN se invocaba por primera vez el artículo 5 del Tratado, que define precisamente el pilar y la razón del nacimiento de la Organización: la defensa mutua.

El papel de la OTAN significó una constatación de que el ataque no era contra Estados Unidos sino contra la comunidad internacional en su conjunto. Estados Unidos consiguió que al gesto de los Estados de la OTAN se uniera Rusia, signo evidente de que la razón originaria de la OTAN ya no existe. Sin embargo, la activación del artículo 5 no supone la participación directa del conjunto de los Estados de la organiza-



ción sino que, como señaló su secretario general George Robertson, habría países que participarían directamente en algunas acciones y otros que no. En concreto, la Casa Blanca solicitó el derecho a sobrevolar el espacio aéreo de los países aliados y la cooperación entre los servicios de inteligencia.

La alianza fue posible y en ello influyó la obligación de defensa mutua. Sin embargo, la participación de los Estados obedece más al marco que unilateralmente va estableciendo Estados Unidos que al fijado por la propia OTAN.

### La ayuda humanitaria

Las agencias humanitarias han constatado de nuevo, en esta ocasión, que los métodos convencionales de prestación de ayuda no responden eficazmente a la crisis afgana puesto que tal crisis es permanente e institucional. La causa principal no es la lucha entre clanes sino la propia erosión del Estado. Por lo tanto, y para evitar la construcción de un Estado que viva eternamente bajo la sombra humanitaria (*a humanitarian shadow state*)<sup>20</sup> —en la década de los noventa, cuanto más se erosionaba el país afgano más se extendía la actividad humanitaria—, se necesitan acciones que vayan más allá de la ayuda humanitaria.

Más que del propio conflicto y del bombardeo estadounidense, la situación de vulnerabilidad deriva de la fragmentación del Estado, de la quiebra de los servicios sanitarios y educativos y de la desaparición de las infraestructuras. El reto está en la interacción con la sociedad y en evitar convertirse en actores políticos vitales, tal y como ocurrió en la década de los noventa, durante la cual las ONG cobraron mayor importancia que la misma ONU.<sup>21</sup>

El Consejo de Seguridad, en la Resolución 1.378 (2001), instó a los Estados a que prestaran «asistencia humanitaria urgente a fin de

<sup>20</sup> Katarina West, *The Expansion of Humanitarian NGOs*, tesis defendida en el Instituto Universitario Europeo, Florencia, mayo, 2000, p. 157. Ver también al respecto, Helga Battenmann, «NGOs and the Afghan war: the politicisation of humanitarian aid», *Third World Quarterly*, 12 (1), enero de 1990, pp. 62-85.

<sup>21</sup> Véase al respecto, Helga Battenmann, *Ibidem*.



mitigar el sufrimiento del pueblo afgano que se encuentra en Afganistán y de los refugiados afganos, incluso para la remoción de minas» (párrafo 4 de la parte dispositiva).

Aun siendo conscientes de que, tal vez, el Consejo de Seguridad asume la preocupación por el sufrimiento del pueblo afgano y de los refugiados solamente como forma de relaciones públicas, también se puede leer como una apelación al reconocimiento del derecho a la asistencia humanitaria. El hecho de que dicho órgano, compuesto por Estados, aluda a «la asistencia humanitaria urgente», «la población afgana» y los «refugiados» y sus derechos, representa un logro.

Lo primero es identificar los grupos vulnerables. Los refugiados y desplazados internos se hacían en campamentos en los que faltan alimentos, agua y cobijo para el invierno y en los que enfermedades como la tuberculosis, el sarampión o el escorbuto se propagan con facilidad. Entre los refugiados y desplazados, las mujeres y los niños se hallan en una situación de especial vulnerabilidad. Tras la llegada de los talibán, la violación se convirtió en un método aceptado para recompensar a los soldados y para manipular a la población civil, con lo que las mujeres vivían bajo la amenaza constante de ser violadas por hombres armados. Además de ser víctimas, como toda la población, de un régimen dictatorial impuesto por las armas, eran víctimas en tanto que mujeres sujetas a traumáticas condiciones de vida y objeto constante de abuso sexual. Así, como afirma Hakami, presidenta de la Asociación de Mujeres Afganas en el exilio, la población afgana y en concreto la población femenina vivía sometida a un régimen de terror mucho antes del pasado 11 de septiembre.<sup>22</sup>

Otro doble reto es la necesidad de operar a lo largo de todo el país. Operar en una sola región implica que las ONG ofrecerán sus servicios solamente a ciertos grupos étnicos y políticos. Esto tendría, al final, consecuencias políticas. Por último, el impredecible contexto en el que ha de actuar la comunidad humanitaria conlleva la necesidad de elaborar planes a corto plazo integrados en otros de largo plazo y, a la vez, la necesidad de aumentar la cantidad de la ayuda. Además, como se ha demostrado, las contrapartes locales son las únicas que no salen del país en momentos de alto riesgo, por lo que habrá que reforzar su papel y fortalecer sus estructuras operacionales.

<sup>22</sup> S. Hakami, «Participar en el futuro», *Andra*, enero de 2002, p. 26.



## La misión de la Organización de Naciones Unidas

No es la primera vez que Afganistán entra en la agenda de la ONU. A primeros de los años noventa se desarrollaron dos misiones de paz auspiciadas por la organización. La primera fue impulsada por el secretario general Javier Pérez de Cuéllar, a través de un ambicioso plan de paz que nunca llegó a ponerse en marcha. Por otra parte, la Oficina del Secretario General en Afganistán y en Pakistán y la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de los Programas de Asistencia Humanitaria y Económica relacionados con Afganistán promovieron negociaciones entre los *muyahidin*. En 1994, el entonces ministro de Asuntos Exteriores tunecino, Mahmoud Mestiri, fue enviado en misión especial a Afganistán. Salvo la «pompa» diplomática, esta misión no tuvo ninguna influencia efectiva y, poco tiempo después de que Mestiri inaugurara un Consejo asesor en Quetta, los talibán obtuvieron su primera victoria en Kandahar.

En 1996 el Consejo de Seguridad adoptó su primera resolución relativa a Afganistán (1.076 (1996) de 22 de octubre). Los intentos diplomáticos continuaron en noviembre cuando la Misión Especial de Naciones Unidas en Afganistán auspició la «Conferencia de Afganistán» pero, en mayo de 1998, los talibán abandonaron el proceso de paz.

Los intentos de la comunidad internacional por frenar el conflicto durante los años noventa nunca resultaron fructíferos. El Estado afgano ha vivido durante más de veinte años sumido en la anarquía total y regido por la costumbre de actuar conforme a reglas informales, en ausencia de normas formales.

Desde la adopción de las primeras resoluciones relacionadas con los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad ha actuado sobre la base de dos líneas generales: autorizó a los miembros de la ONU a utilizar los medios necesarios para repeler el terrorismo internacional y, al mismo tiempo, mostró la necesidad de prestar ayuda humanitaria a Afganistán. Tras la Resolución 1.386 (2001) del 20 de diciembre, ambos enfoques se unificaron en uno nuevo, traducido en la reconstrucción pacífica del país. Esta resolución, en lugar de referirse a medidas de fuerza, alude a la necesidad de combatir las amenazas terroristas y a la reconstrucción pacífica.

A pesar de que la diplomacia tradicional ha ejercido siempre poco impacto en una sociedad anárquica y bien abastecida de armas y drogas,



el representante especial del Secretario General de la ONU para Afganistán, Lakhdar Brahimi, logró que el 5 de diciembre de 2001 los representantes de cuatro facciones afganas firmaran el Acuerdo de Bonn.<sup>23</sup> Éste establece un gabinete de transición de 30 miembros encabezado por el musulmán Hamid Karzai. Dicho Gobierno de transición culminará con la celebración de la *Loya Jirga* —Gran Asamblea tradicional de líderes tribales— que aprobará el establecimiento del Gobierno de Afganistán.<sup>24</sup>

Sin embargo, las cuatro delegaciones presentes en Bonn representaban solamente una parte de la sociedad afgana. Cuatro ministerios importantes —Defensa, Interior, Exteriores y Economía— han quedado en manos de la Alianza del Norte, lo que significa que la Alianza, compuesta por antiguos señores de la guerra que se disputaban el país antes de la llegada de los talibán, es la protagonista del Gobierno.<sup>25</sup>

En conclusión puede afirmarse que la comunidad internacional ha seguido, obediente, las interpretaciones que hace Estados Unidos del derecho internacional, y frente a las cuales parece que no existen Estados defensores de otro tipo de derecho. El reto es utilizar los medios que ofrece el derecho internacional para solucionar, atendiendo a diferentes campos y mediante mecanismos jurídicamente lícitos, las brutalidades de los grupos terroristas. Es prioritario demostrar que el derecho internacional ofrece posibilidades que no implican el recurso a la fuerza armada, fundamentalmente aquellas acordes con los mecanismos de protección de los derechos humanos del sistema de Naciones Unidas y con la justicia penal internacional.

<sup>23</sup> Las delegaciones representaban a la Alianza del Norte, cuyas victorias militares le han fortalecido; los representantes de Zahir Shah, el depuesto rey de Afganistán considerado como una figura unificadora de los diferentes grupos étnicos; el Grupo de Chipre, integrado por afganos exiliados y ex combatientes *muyahidín*, y los delegados de Peshawar, encabezados por el dirigente pastún Pir Gailani, que apoya al antiguo rey.

<sup>24</sup> Ver artículo de Alejandro Pozo en este *Anuario*.

<sup>25</sup> A. Lasa, citando a Z. Azdi, delegada de Exteriores de la Asociación Revolucionaria de Mujeres de Afganistán, «Mujeres afganas creen que el nuevo Gobierno no es mejor que el talibán», *Andra*, enero de 2002, p. 26.



## ANTES Y DESPUÉS: POLÍTICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE EN 2001

*Phyllis Bennis\**

Es posible dividir la política exterior estadounidense de 2001 en dos partes claramente diferenciadas: antes y después del 11 de septiembre. Pero al identificar esos dos periodos como diferentes, es necesario ser muy cuidadosos al separar la sustancia de la apariencia, la esencia de la retórica. No es verdad que «todo haya cambiado» después de los atentados terroristas en Nueva York y Washington. El núcleo de la política estadounidense —nacional y exterior— permanece inalterado. Es la política del imperio: la gestión del dominio mundial y la consolidación de un control estratégico incuestionable.

Porque la política exterior, incluso para la única superpotencia mundial, es algo más que sus actividades específicas alrededor del mundo. También incluye las justificaciones y marcos impuestos por las elites políticas para dar forma y coherencia normativa —del tipo que sea— a su trayectoria de poder. Después del 11 de septiembre, fueron precisamente esos marcos políticos —las explicaciones que justifican las acciones políticas— los que cambiaron radicalmente. Las acciones en sí mismas permanecieron constantes antes y después, aunque las tendencias militares y unilaterales ya existentes aumentaron drásticamente a partir de septiembre.

Hacia finales de año, se había consolidado la postura cada vez más unilateral del Gobierno de Bush, a pesar de los esfuerzos propagandísticos que insistían en que las coaliciones y asociaciones internacionales eran el eje visible —al menos durante la fase de Afganistán— en torno al cual giraba su guerra «antiterrorista». Esa reivindicación fue defendi-

\* Phyllis Bennis es miembro del Institute for Policy Studies (Washington DC) y del Transnational Institute (Amsterdam). Traducción: Mariana Mendizábal.



da con orgullo por algunos altos cargos del Gobierno mayoritariamente unilateral de Bush y por un amplio colectivo entre los responsables de la formulación de políticas pero, en el resto del mundo, la mayoría la consideró falsa. De hecho, cien días después de los ataques al World Trade Center y el Pentágono, una encuesta internacional reveló esta disparidad: «Una muestra de la elite política, empresarial y de los medios de comunicación de cinco continentes afirmó que, desde su punto de vista, Estados Unidos está actuando de forma unilateral en la lucha contra el terrorismo» informó *The Washington Post*. «Por el contrario, la encuesta reveló que el 70% de los líderes de opinión estadounidenses creían que Estados Unidos estaba actuando de forma conjunta con sus amigos y que estaba teniendo en cuenta los intereses de sus socios en la guerra contra el terrorismo».<sup>1</sup> No es la primera vez que los funcionarios de Washington son víctimas de su propia propaganda.

Estados Unidos no es, ni mucho menos, el único Estado cuyas doctrinas de política exterior y justificaciones han cambiado significativamente después del 11 de septiembre. Sin embargo, los cambios de Washington tuvieron un ámbito de influencia mucho mayor, y no sólo por su despliegue de fuerza militar. Cuando el Gobierno de Bush reivindicó la «autodefensa» para justificar una guerra sin límites en el extranjero y un autoritarismo aparentemente sin restricciones dentro del país, los Estados de todo el mundo apelaron a sus propias versiones de esa «autodefensa» para racionalizar campañas de represión y violación de los derechos humanos que, hasta ese momento, habían mantenido ocultas, en particular contra fuerzas opositoras de orientación islámica.

A cambio de unirse a la «coalición» estadounidense, Rusia obtuvo manos libres en Chechenia, China en las agitadas regiones fronterizas con los países musulmanes, Pakistán e India en Cachemira (al menos hasta que el conflicto regional amenace con salirse de control), Turquía para actuar con aún mayor impunidad en el sudeste kurdo y Uzbekistán en todo su territorio. Quizá de modo más evidente, (aunque no durante los primeros días de la crisis) el general israelí Ariel Sharon obtuvo del Gobierno de Bush «luz verde» para endurecer todavía más las brutales medidas contra la población de los territorios ocupados de Palestina. En todo el mundo se oyó el clamor de los Gobiernos tratando de explicar a

<sup>1</sup> Keith Richburg, «Divergent Roles of U.S. Role in World», *The Washington Post*, 19 de diciembre de 2001.



la comunidad internacional las inexcusables violaciones contra los derechos humanos y la política represiva de los Estados aliados en la coalición. «No existe base para la crítica: estamos ejerciendo el mismo derecho de autodefensa que Estados Unidos en Afganistán».

### Antes del 11 de septiembre

Antes de los hechos del 11 de septiembre, la mayoría de los estadounidenses prestaba muy poca atención a lo que sucedía fuera de su país. Ni siquiera les interesaban las acciones y políticas de Estados Unidos en el mundo. Pocos acontecimientos internacionales ocupaban un lugar destacado entre los temas de interés general. Sin duda, muchos estadounidenses reconocen que el calentamiento global del clima y la epidemia de sida amenazan seriamente su propio bienestar, pero es difícil que esto los lleve a reconocer la desproporcionada responsabilidad de Estados Unidos ante el calentamiento global o a tomar conciencia de que la negligencia y los niveles de ayuda vergonzosamente bajos por parte de Estados Unidos hacen mucho más difícil encontrar soluciones a la crisis del sida en África o en cualquier otro lugar. Por más duras que sean las ocasionales polémicas al respecto, los debates electorales rara vez sacan a la luz las diferentes posturas de los candidatos sobre política exterior.

Las ilusiones continuaron en 2001. Una era en que las acciones de Estados Unidos en todo el mundo podían ser noblemente descritas como políticas para ayudar a «construir Estados-nación»<sup>2</sup> o «democratización», y en que la generosa ayuda al exterior por parte de Estados Unidos tenía la finalidad de levantar a los más pobres de entre los pobres. Pocos estadounidenses creían que la política exterior de su país podía ser considerada otra cosa que no fuera amigable y benévola por parte de quienes vivían fuera de Estados Unidos y eran los objetivos de dichas políticas.

Unos pocos meses después del 11 de septiembre, el influyente analista Fareed Zakaria describió cómo «Estados Unidos ha intentado usar su gran riqueza e influencia para protegerse de los problemas mun-

<sup>2</sup> *State-building* en el original. La autora se refiere al proceso de construir las instituciones básicas para que una sociedad determinada, en un espacio dado, se constituya en Estado, en este caso con ayuda internacional (N. del E.)



diales. En los meses que precedieron al 11-S, el Gobierno de Bush fue mucho más allá. Todas sus iniciativas y declaraciones —la defensa antimisiles, la no ratificación de seis tratados en seis meses, la crítica de la construcción de naciones— fueron intentos de zafarse del resto del mundo... Pero el mundo le devolvió la jugada».<sup>3</sup> De hecho, era justamente de «los problemas mundiales» y de sus repercusiones de lo que querían protegerse las elites estadounidenses. Pero Zakaria omite la otra mitad del compromiso mundial de Estados Unidos: captar y mantener el control sobre los recursos mundiales, sus tierras y espacios, así como sobre la mano de obra y los avances del mundo; todos eran temas prioritarios de la política exterior estadounidense. A lo largo de 2001 —antes y después del 11 de septiembre— la política exterior de Estados Unidos continuó siendo la de un dominio estratégicamente incuestionable en el apogeo de su poder e influencia, reescribiendo las reglas mundiales sobre cómo manejar su imperio.

No era nada nuevo. Dos mil años antes, Tucídides había descrito cómo los griegos conquistaron la isla de Milo con la finalidad de asegurar la estabilidad de la edad de oro de su imperio. Milo fue gobernada con leyes completamente diferentes de aquellas que regían la joven democracia ateniense. La isla ocupada se gobernó por lo que vino a conocerse como la «ley del imperio», que no guardaba ni el más remoto parecido con el derecho democrático o internacional. Los imperios romano, otomano y ruso gobernaron sus extensas posesiones de manera similar. Durante los últimos siglos, el imperio inglés y otros imperios europeos «donde nunca se pone el sol» hicieron casi lo mismo. Y ahora, al comienzo del nuevo siglo, habiendo alcanzado la cúspide de un poder militar, económico, cultural y político otrora inimaginable, es el turno de Washington.

Pero los estadounidenses no se consideran a sí mismos conquistadores imperiales, jamás han visto a su país como el centro de un imperio mundial que detenta un poder sin precedentes. En gran medida, creyeron que podían hacerse con el control de los recursos y consolidar el poder mundial de su país, simplemente porque su nación— y ellos mismos— tenía el derecho de hacerlo. Se suponían protegidos de cualquier consecuencia. Se habían acostumbrado a la impunidad.

<sup>3</sup> Fareed Zakaria, «New Rules for 2002», *The Washington Post*, 26 de diciembre de 2001.



El atentado al World Trade Center no significó el «final de la inocencia», como muchos dijeron. Los estadounidenses no eran «inocentes» de los desastres que las políticas estadounidenses habían causado en todo el mundo, aunque es cierto que, en general, los desconocían y también ignoraban las políticas que los provocaron. Habían llegado a fiarse de un sentido de impunidad ya centenario, nacido de la geografía y los océanos, y que ahora se combinaba con la arrogancia del poder incontestable. Dieron por sentado que ninguna política estadounidense alrededor del mundo podría tener, jamás, ninguna consecuencia seria en sus vidas dentro de Estados Unidos. De ahí que la gente de a pie estuviera convencida de que arrojar una lluvia de bombas sobre Afganistán o reclamar el petróleo del Golfo Pérsico como «nuestro petróleo»—tal como lo describió, de forma memorable, el presidente Carter— o proporcionar ayuda militar y apoyo diplomático a la ocupación de Israel en Palestina, o imponer sanciones agobiantes a la población civil iraquí, no tendría jamás ningún impacto dentro del país. Como resultado, demasiados estadounidenses se vieron sorprendidos con los atentados del 11 de septiembre.

Era inevitable que la gente quedara horrorizada: el secuestro de aviones con pasajeros inocentes y ajenos a lo que sucedía para usarlos como enormes bombas contra edificios llenos de personas normales, fue sin lugar a dudas un hecho horroroso e impactante. Gente de todo el mundo se sintió escandalizada por la magnitud y la crueldad del ataque. Pero el azoramiento de que semejante hecho pudiera ocurrir —más allá del impacto que realmente provocó— trajo consigo una reacción generalizada únicamente entre los estadounidenses. La ola de apoyo por parte de la opinión pública de aquel país a la «guerra antiterrorista» de George Bush surgió de la intensa propaganda que los bombardeó a partir de las primeras horas de los atentados del 11 de septiembre. Pero la urgencia e intensidad de ese apoyo también tiene su origen en el conflicto de los estadounidenses ante la pérdida de su imaginaria impunidad.

El apoyo de la opinión pública a la guerra de Afganistán pareció arraigado en el repentino sentimiento de vulnerabilidad individual que acompañó a la pérdida de la impunidad nacional. La lógica parece decir que si «nosotros» vamos tras «él» (teniendo en cuenta la propaganda específica contra Bin Laden), «yo» y «mi familia» estaremos a salvo. En ese contexto, la autodefensa y el antiterrorismo se convirtieron en los



nuevos pilares de la política exterior estadounidense. Este marco no sólo reemplazó rápidamente el anticomunismo de la Guerra Fría y el Nuevo Orden Mundial de George Bush padre, sino que enterró el intervencionismo mundial disfrazado de concepción multilateral que fue el núcleo de la política exterior de Bill Clinton.

Cuando Clinton subió al poder, declaró que su política exterior se basaría en una «firme postura multilateral». El compromiso fue siempre más retórico que real y, después del fracaso de la intervención militar humanitaria en Somalia en 1993, incluso la consigna dejó de utilizarse. Pero de tanto en tanto continuaban apareciendo otras versiones del mismo lema ya que, por algún motivo, seguía teniendo resonancia en el pueblo estadounidense. La idea, si no la realidad, de Estados Unidos actuando de forma coordinada con la comunidad internacional, participando con otros países en lugar de estar aislado, dio forma a un popular paradigma de la política exterior posterior a la Guerra Fría. Muchas personas creyeron el discurso y estaban dispuestas a aceptar los reclamos *clintonianos* de que el «Congreso» o el «Senado» eran los culpables de que Estados Unidos no hubiera pagado su cuota a la ONU o no hubiera ratificado los tratados sobre los derechos de la infancia o sobre el Tribunal Penal Internacional.

De ahí que, cuando George Bush hijo llegó a la Casa Blanca, en enero de 2001 —en medio de una victoria tremendamente cuestionada y en última instancia falsa—, su política exterior iba a contraponerse a la imagen y al discurso de los años «multilaterales» de Clinton.

### Los comienzos de Bush

George Bush llegó a la Casa Blanca tras una campaña electoral en la que condenó la política de construcción de Estados-nación, rechazó la mayoría de los tratados pendientes (y algunos que ya estaban en vigor) y prometió que las tropas estadounidenses jamás volverían a involucrarse en el mantenimiento de la paz. También exigió una política exterior más «humilde». Los principales actores del equipo de política exterior de Bush estaban de acuerdo en un punto fundamental: que la hegemonía estadounidense a escala mundial no sólo era posible sino también apropiada, y acordaron que el poderío estadounidense realmente había hecho bien las cosas.



Pero dentro de ese gran acuerdo político había, también, un importante debate estratégico sobre la mejor forma de conseguir esa dominación. El debate surgió justo desde el comienzo, cuando a principios de 2001 comenzaron en el Senado los discursos de investidura de los miembros del gabinete. El debate se fue haciendo más agrio entre el secretario de Estado, Colin Powell, por un lado, y los jefes del Pentágono, el secretario de Defensa, Donald Rumsfeld y su segundo, Paul Wolfowitz, por el otro. Powell tenía en mente un «consenso» internacional controlado por Estados Unidos, aunque fuera militarizado, en cuyo nombre se impondrían las políticas estadounidenses. El «conspirador Wolfowitz», como *The New York Times* apodó al subsecretario, y su semioficial Consejo de Política de Defensa —formado por «halcones» de la derecha— exigían que la primera opción fuera una reafirmación unilateral del poder militar. Consideraban que Estados Unidos era un poder incontestable que no tenía por qué prestar atención a las ideas o presiones de sus aliados.

Bush reafirmó desde el principio su audaz enfoque unilateral. Rechazó apoyar o adherirse al Protocolo de Kioto sobre calentamiento global y afirmó que consideraba la posibilidad de retirarse del importantísimo tratado de Misiles Antibalísticos (ABM) con Rusia. Reinstauró la llamada «regla de silencio», que prohíbe hacer ninguna mención del aborto al personal de las instituciones sanitarias, en cualquier parte del mundo, que reciban financiación estadounidense para cualquiera de sus actividades no relacionadas con el aborto.

Desde el comienzo surgieron inquietudes. Los editoriales de los periódicos y los expertos —que ya estaban preocupados por la ignorancia de Bush, proclamada con orgullo, sobre asuntos internacionales— expresaron su preocupación ante las consecuencias de estos importantes abandonos de los compromisos internacionales. Entre el público también había cierto malestar ante las tendencias cada vez más marcadas a «hacerlo por su cuenta» en los pronunciamientos políticos estadounidenses. Ni Bush ni su vicepresidente, Richard Cheney, tomaron partido en el notorio debate entre sus asesores, pero ambos dejaron claras sus propias tendencias unilaterales.

El enfoque unilateral de Bush y el de Clinton no diferían tanto en sustancia como en énfasis y retórica. El barniz multilateral de los años de Clinton había entusiasmado a parte de la opinión pública, por lo que el cambio de Bush pareció más significativo de lo que realmente fue.



En determinados asuntos clave, al menos algunos asesores de Bush tomaron posiciones muy cercanas a las del propio Clinton.

### **Irak, en el punto de mira**

Junto con Corea del Norte y China, la política hacia Irak se reveló, desde el comienzo, como el más claro reflejo del polémico debate entre los asesores de Bush. La postura del secretario de Estado Powell enfatizaba la necesidad de reinstrumentar las sanciones económicas, continuar o endurecer las sanciones militares y proseguir los bombardeos de las zonas de exclusión aérea. Era, como el de Clinton, un enfoque guiado por la política nacional, y en esencia prolongaba la política de contención, pensada para apuntalar la casi hundida coalición aliada que apoyaba a Estados Unidos en la región. En ese contexto, era particularmente importante proteger a Arabia Saudí y a otros aliados de la zona.

Los oponentes de Powell dentro del Gobierno, incluyendo a Rumsfeld y a Wolfowitz, eran partidarios de una política militarmente mucho más agresiva y de aumentar el apoyo militar a la oposición interna iraquí. Su política estaba abiertamente dirigida a derrocar a Sadam Hussein, o incluso a todo el régimen iraquí, en lo que fue definido eufemísticamente como «cambio de régimen». Su estrategia exigía que se impartiera instrucción militar al Congreso Nacional Iraquí (CNI) con base en Londres, el cual, con la ayuda de aviones y tropas terrestres de Estados Unidos, «habría de liberar» a Irak derrotando a los 400.000 soldados del ejército. A este grupo, formado enteramente por estrategias militares y defensores de la postura unilateral, le importaban muy poco las sutilezas de la política de coalición.

Todos los «halcones» de Bush habían firmado, en 1998, una renombrada carta al presidente Clinton en la que exigían mayor respaldo militar para el CNI. Era una postura polémica entonces, y seguía siéndolo cuando Bush llegó al poder. El general Anthony Zinni, jefe del Comando Central del Pentágono (y más tarde enviado de Bush a Israel y Palestina) se había declarado enérgicamente en contra del CNI, argumentando que no creía que la oposición iraquí pudiera ser una fuerza viable. Haciendo referencia al descalabro de Playa Girón en Cuba en 1961, Zinni dijo que armar a la oposición podría convertir a Irak en un «Bahía Co-



chinos». Sin embargo, el CNI había puesto grandes esperanzas en el Gobierno de Bush. Menos de tres semanas después de que el presidente prestara juramento, el portavoz del CNI, Sharif Ali Bin Al-Hussein, señaló que se había dado un «notorio cambio» en el interés y actitud de Bush, en comparación con el Gobierno de Clinton. «Ahora el panorama es distinto», dijo. «La dimensión del cambio es notoria».<sup>4</sup>

Pero no todos en el Gobierno de Bush querían semejante cambio. Una vez en la Casa Blanca, los «halcones» moderaron su discurso y ya no se escuchó el acalorado lenguaje de los años de Clinton. Incluso Wolfowitz dijo en su discurso de investidura en el Senado que, aunque apoyaba el respaldo militar de Estados Unidos a una fuerza de oposición dentro de Irak, «aún no veo un plan plausible»<sup>5</sup> para ponerlo en marcha. Y el vicepresidente Cheney —que, cuando estaba en el sector privado del petróleo, en los noventa, también era partidario de armar al CNI—, dijo a la cadena de televisión CNN el 4 de marzo de 2001: «no creo que hoy por hoy (Sadam Hussein) sea una amenaza militar significativa».<sup>6</sup> Esto, por supuesto, fue antes del 11 de septiembre.

En la primavera de 2001 el Gobierno de Bush, con el respaldo británico, intentó imponer una nueva resolución en el Consejo de Seguridad basada en «sanciones inteligentes» contra Irak. Muy pocos creyeron que este acuerdo serviría para mejorar la crisis humanitaria que sufre Irak. Ninguno de los demás países del Consejo estaba muy entusiasmado y los vecinos de Irak, concretamente Jordania y Turquía, se mostraron consternados ante una propuesta que exigía controles rigurosos del comercio informal que desde hacía mucho tiempo mantenían con aquel país. Muy pronto Rusia anunció su intención de vetar la resolución y, poco después del 11 de septiembre y de los primeros esfuerzos de Rusia por entrar en la coalición, Estados Unidos retiró la propuesta.

Los esfuerzos de Estados Unidos ante la ONU también fueron obstaculizados por el fracaso inicial que tuvo el Gobierno a la hora de que el Senado aprobara a su candidato, John Negroponte, como embajador ante la ONU —en una muestra del desdén de Bush hacia los represen-

<sup>4</sup> Nick Arons, «U.S. Supported Iraqi Opposition», *Foreign Policy in Focus*, abril de 2001.

<sup>5</sup> AFP, «Washington invites plan for ousting Saddam», *The Dawn*, Islamabad, 27 de febrero de 2001.

<sup>6</sup> CNN, 4 de marzo de 2001.



tantes internacionales—. Al principio, varios senadores se opusieron al nombramiento del ex embajador en Honduras debido a su relación con el encubrimiento de serias violaciones de los derechos humanos, por parte de los aliados de Estados Unidos, durante la guerra de la *contra* en Nicaragua en los ochenta. Pero la oposición demócrata finalmente desistió y el nombramiento de Negroponte fue ratificado.

Apenas comenzaba el debate sobre una nueva propuesta estadounidense en el Consejo de Seguridad cuando ocurrieron los atentados del 11 de septiembre. Aún no se había resuelto la disputa interna del Gobierno; se dijo que algunos jugadores clave habían cambiado de bando, pero el debate avanzó hacia un escenario mucho más amplio. De pronto, la política hacia Irak ya no era una cuestión abstracta, sino que se formuló según su conexión —o falta de conexión— con los hechos del 11 de septiembre. Y, de repente, el debate saltó de la órbita gubernamental, involucrando a miembros del Congreso, periodistas y editoriales de los periódicos, debates televisivos y a una plétora de personajes de la televisión. No existían pruebas convincentes que relacionaran al régimen iraquí con los ataques al World Trade Center y el Pentágono. Era bien conocido el viejo antagonismo entre Saddam Hussein —laico convencido— y todos los representantes del islamismo político. Sin embargo, después de tantos años demonizando al líder iraquí, muchos estadounidenses estaban dispuestos a abrazar una nueva guerra contra Irak como parte de la «guerra contra el terrorismo», incluso cuando no existiera conexión con los hechos del 11 de septiembre.

Era mucho lo que estaba en juego y las presiones sobre el Gobierno aumentaron. La propuesta de sanciones inteligentes se puso en duda y, a comienzos de diciembre, Estados Unidos acordó retirarla y extender las sanciones existentes durante otros seis meses. Rusia reivindicó su liderazgo pero, con la «coalición» del 11 de septiembre en marcha, el poder estadounidense era más fuerte que nunca y ningún país, incluyendo a Rusia, estaba dispuesto a oponerse a los deseos de Washington. Hacia finales de año se intensificaron los llamamientos a la opinión pública para «ampliar la guerra a Irak» y, en la ONU, circularon rumores de que Washington estaba orquestando un nuevo planteamiento militar contra este país. El nuevo enfoque se basaría en coaccionar a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad con derecho de veto para que aceptaran un plan estadounidense de nuevos ataques militares contra Irak durante el año 2002. Estos ataques serían legitimados por



una nueva resolución de la ONU que autorizaría el uso de la fuerza por parte de los «Estados miembros» o de una «coalición» (Estados Unidos y sus aliados) en respuesta a cualquier negativa iraquí a aceptar nuevos controles de armamento. A mediados de diciembre, el Congreso aprobó una resolución que identificaba cualquier acción iraquí de ese tipo como una «amenaza organizada» contra la seguridad estadounidense y que, por ende, ayudaba a poner los cimientos de una nueva guerra.

### Israel y Palestina

La estrategia estadounidense en Oriente Medio ha sido extraordinariamente coherente desde la guerra de los Seis Días en 1967. Sus tres pilares son el petróleo, Israel y la estabilidad. El orden de prioridad puede no ser siempre el mismo, pero los tres permanecen constantes.

Bajo el Gobierno de Clinton, por una combinación de razones de política nacional, ambición personal y planificación estratégica, no había dudas de que Israel era, con mucho, el más importante. Conducir las tortuosas negociaciones del proceso de Oslo fue la prioridad de la política exterior de Clinton. Para lograrlo fue necesaria la creación y consolidación de una fuerte dependencia del líder palestino con respecto a Estados Unidos, aunque simultáneamente se mantenía e incluso se fortalecía la «relación especial» entre Estados Unidos e Israel. Pero, en lo que sería el último gran fracaso del Gobierno de Clinton, las negociaciones fracasaron.

Bush y sus funcionarios tenían un enfoque completamente distinto de la tríada de intereses estratégicos estadounidenses en Oriente Medio. Éste no era un Gobierno —o un presidente— que tuviera lazos políticos duraderos con Israel, con fuerzas pro Israel dentro de Estados Unidos o con la comunidad judía estadounidense. Su principal interés es el petróleo, no Israel. Éste no era un Gobierno que simplemente apoyara a la industria petrolera (después de todo, ¿qué Gobierno estadounidense después de la Segunda Guerra Mundial no ha entendido la importancia del petróleo?). Éstas eran personas cuyas fortunas personales y familiares estaban íntimamente ligadas al destino del «Big Oil». No es que *apoyaran* a la industria del petróleo: *eran* la industria del petróleo.

Esto implicó que el conflicto cada vez más sangriento en los territorios palestinos ocupados y, ocasionalmente, dentro del propio Israel,



ya no fuera una prioridad para el Gobierno de Bush, en la medida en que no representaba una amenaza a sus intereses en la región. Colin Powell no sería enviado inmediatamente en misión diplomática. A diferencia del control minucioso de los años de Clinton, el equipo de Bush anunció que no habría enviados especiales y que no tenía intención de involucrarse hasta que las partes estuvieran dispuestas a pactar la paz. La opinión general era que la participación activa en el «proceso de paz» había terminado.

Sin embargo, no había terminado en absoluto: las multimillonarias concesiones de ayuda económica y militar continuaron intactas. Las compras de Israel —la mayoría pagadas por los contribuyentes estadounidenses— de aviones de combate F-16, helicópteros Apache, misiles, gran cantidad de armamento avanzado para ser utilizado contra civiles, continuaron. Los diplomáticos estadounidenses siguieron amenazando y sirviéndose del poder de veto cuando el Consejo de Seguridad consideró el despliegue de observadores internacionales desarmados en los territorios ocupados. Estados Unidos se retiró de la Conferencia Mundial Contra el Racismo, celebrada en Durban (Sudáfrica), en apariencia debido a las críticas recibidas por Israel por su comportamiento en los territorios ocupados. Muchos creyeron que el alejamiento de Estados Unidos también era una reacción ante la posibilidad de verse obligado a responder a reclamaciones de indemnizaciones, o algún otro tipo de responsabilidad, por el comercio de esclavos en Estados Unidos. Pero públicamente sólo se barajó la hipótesis de Israel. El respaldo estadounidense a Israel prosiguió, a pesar de la desvinculación temporal del proceso de paz.

El general Ariel Sharon —comúnmente conocido como el «Carnicero de Beirut» por su papel en la masacre de palestinos en los campos de refugiados de Sabra y Shatila en Líbano, en 1982— se convirtió en primer ministro israelí a comienzos de 2001. Su elección, o quizá sería mejor decir la derrota de su oponente, el Partido Laborista de Ehud Barak, era la respuesta de Israel al fracaso de las conversaciones de paz y a la resistencia cada vez mayor de la segunda Intifada palestina.

Sharon fue formalmente recibido por los magnates del petróleo de la Casa Blanca, pero no se percibió ningún indicio del afectuoso entendimiento que había caracterizado la relación de Clinton y Barak. El estilo brusco y militar de Sharon, así como su inquebrantable compromiso de construir nuevos asentamientos y expandir los que ya existen en toda Cisjordania, Gaza y el sector árabe de Jerusalén oriental, hicieron de él



un socio complicado para Washington. En un par de ocasiones, Washington incluso demostró una ligera exasperación ante las acciones más atroces de Sharon. Pero esas insinuaciones no se vieron reflejadas en ninguna acción concreta por parte de Estados Unidos.

Los primeros indicios después del 11 de septiembre fueron variados. Israel y sus partidarios en Estados Unidos se regodearon diciendo «ahora les toca a ellos», en el mismo momento en que los grupos de rescate comenzaban a sacar los muertos de las ruinas del World Trade Center. El ministro de Defensa de Israel, Binyamin Ben Eliezer, alardeó de que, en los días posteriores al 11 de septiembre, «hemos matado 14 palestinos en Jenin, Kabatyeh y Tammun, y el mundo no dijo absolutamente nada».<sup>7</sup> Durante los últimos días de 2001, Ben Eliezer fue elegido como nuevo líder del Partido Laborista.

Algunos pensaron que Israel sería sacrificado en aras de la coalición. Muy pronto surgieron voces beligerantes dentro de Israel que reclamaban que *esta vez*, a diferencia de la guerra del Golfo, diez años antes, Israel no accedería a la exigencia estadounidense de mantenerse al margen. En aquella ocasión renunciaron a cualquier ataque militar, incluso cuando los misiles iraquíes impactaron cerca de Tel Aviv.

El Gobierno de Bush no hizo ninguna exigencia de ese tipo. Al Qaeda no emprendió ningún ataque contra Israel y las reivindicaciones israelíes de que las organizaciones palestinas que se resisten a su ocupación militar ilegal son, de algún modo, equivalentes a los terroristas del World Trade Center, no convencieron a nadie. Pero después del 11-S, Estados Unidos sí cambió su postura con relación a las negociaciones entre Israel y Palestina. El enfoque friamente desinteresado de no intervención había llegado a su fin. A cambio, retomar las negociaciones se convirtió en una prioridad, no debido a un repentino compromiso con la paz entre Israel y Palestina, sino porque gran parte del mundo consideraba que la retirada de Estados Unidos del proceso de paz implicaba el abandono de ambos bandos. Pasó a ser crucial que Washington demostrara a los descontentos países de Oriente Medio —cuyos Gobiernos se enfrentaban a poblaciones hostiles que no aprobaban sus vínculos con Estados Unidos— que estaba realmente comprometido en apoyar alguna formulación de los derechos palestinos.

<sup>7</sup> *Yedioth Aharaonot* (Israel), 14 de septiembre de 2001; citado en Jerusalem Media & Communications Center *News*, septiembre de 2001.



La presión para que las partes volvieran a la mesa de negociaciones ya estaba en marcha. Pero Estados Unidos estaba intentando resucitar un enfoque que llevaba demasiado tiempo agotado. El levantamiento palestino estaba en su punto álgido y era obvio que el trasnochado llamamiento para que abandonaran la resistencia —sin que se vislumbrara ninguna solución política, con Israel reafirmando su expansión y control militar en los asentamientos e incluso en las partes «autónomas» de los territorios ocupados— no iba a funcionar. Los nuevos esfuerzos se fueron a pique, hasta que un repentino incremento de las bajas israelíes hizo cambiar la postura estadounidense. Los palestinos, muchos de ellos niños, continuaban muriendo, pero estas terribles cifras habían dejado de impactar a la comunidad internacional. A partir de mediados de octubre se dio una disminución significativa de la resistencia armada palestina, como parte de un acuerdo privado entre la Autoridad Palestina, Yasir Arafat y la organización de resistencia islámica, Hamás. El acuerdo establecía la suspensión de los ataques suicidas de Hamás siempre que Israel, a su vez, suspendiera su política asesina contra los líderes y activistas de este grupo. El acuerdo se mantuvo hasta que Israel asesinó desde un helicóptero al conocido dirigente de Hamás Mahmoud Abu Hanoud. Poco después, dos ataques suicidas en represalia provocaron la muerte de docenas de civiles israelíes y el Gobierno de Sharon emprendió una guerra declarada contra las ciudades, los pueblos y los campos de refugiados palestinos.

El Gobierno de Bush cambió el tono y apoyó oficialmente la escalada militar de Sharon. Ante la pregunta de si a Estados Unidos le preocupaba que se estuviera utilizando su armamento militar contra civiles, los portavoces del Gobierno de Bush repitieron, en la misma línea, que Israel era un país soberano y podía ejercer el derecho de autodefensa. Era una reivindicación repetida por todos los funcionarios del Estado israelí, a la que añadían con petulancia: «igual que Estados Unidos en Afganistán». Quizá no sea una coincidencia el hecho de que Estados Unidos abrazara el militarismo de Sharon justo después de la caída del régimen talibán en Mazar-i-Sharif. Aparentemente, la coalición ya no era tan importante como antes.

Las ilusiones de la «autonomía» de Oslo se hicieron añicos. El ejército israelí estaba actuando con impunidad en casi todas las ciudades que supuestamente se encontraban bajo la «completa» autoridad palestina. Sharon fue recibido calurosamente en la Casa Blanca y Yasir Arafat si-



guió siendo *persona non grata*. Hacia mediados de diciembre, Arafat se encontraba prácticamente bajo arresto domiciliario en Ramala, rodeado de tanques israelíes, y en Navidad le prohibieron acudir a la «misa del gallo» en Belén.

En Estados Unidos, los expertos comenzaron a especular con una Palestina «post-Arafat». Sharon calificó a Arafat de «irrelevante» en el mismo momento en que los ataques militares sobre las comisarías palestinas se aseguraban de que la Autoridad Palestina fuera incapaz de brindar seguridad alguna a su población. Y a los israelíes. A partir de ese momento, el maltrecho prestigio de Arafat comenzó a recuperarse, incluso entre una población que ya estaba desesperada ante la incapacidad de su líder para proporcionar una orientación estratégica. A pesar del antagonismo mutuo, parece improbable que Sharon quisiera realmente deshacerse de Arafat, teniendo en cuenta las oscuras perspectivas de negociación o estabilidad, si éstas dependieran de cualquiera de los posibles grupos de sucesores.

Lo que tampoco estaba nada claro era si el objetivo de Israel —o al menos el de Sharon— era retomar las negociaciones. Había claros indicios, incluso en sus propias declaraciones, de que Sharon había renunciado a conseguir una paz absoluta por considerarla un ideal inalcanzable. Su objetivo parecía ser mucho más limitado, como imponer cierto tipo de estabilidad temporal: si no la paz, sí al menos la no resistencia palestina ante el continuo y creciente dominio israelí.

Al fin y al cabo, Ariel Sharon seguía siendo un general y, aunque quizá era más conocido por la masacre de Sabra y Shatila, sería un momento anterior de su larga carrera lo que Sharon recordaría cuando el año 2001 llegó a su fin. En 1971-72, la ocupación israelí sólo llevaba en marcha unos cinco años. En Gaza se estaba superando el impacto de la guerra de 1967 y comenzaba a insinuarse una incipiente campaña de resistencia. No se trataba de un levantamiento, pero era el principio de algo que podría complicar la tarea de las fuerzas de ocupación de Israel. Ariel Sharon era el ministro de Defensa y se dio cuenta de que esos pequeños indicios de resistencia podrían transformarse más tarde en grandes problemas. Escogió una solución militar: envió tanques a pacificar Gaza. Los tanques y las excavadoras despejaron nuevos caminos en medio de campos de refugiados densamente poblados. Murió mucha gente en una campaña que duró casi un año pero, finalmente, Gaza fue pacificada. Sharon sabía que no era posible imponer una paz



real, duradera y absoluta con tanques y armas. Pero sí la estabilidad. Quizá no duraría para siempre: en Gaza duró 15 años, hasta la primera Intifada o levantamiento en 1987. Pero en 15 años pueden cambiar muchas cosas y, seguramente, el general Sharon contaba con ello.

Cualquier posibilidad sería de reabrir las negociaciones en 2002 — después de que el Gobierno de Bush apoyara el ataque militar y del rechazo a las conversaciones por parte de Sharon con la consigna de «estamos todos juntos en esto»— debe basarse en un liderazgo distinto al de Washington. En 2001, varios países europeos parecían dispuestos a tomar alguna iniciativa para construir un nuevo enfoque diplomático entre Israel y Palestina, basado en el final de la ocupación como punto de partida para crear un nuevo tipo de paz y seguridad. A partir del 11 de septiembre, esas voces procedentes de Europa han estado en silencio. Una prueba importante para la emergente unidad europea será su voluntad de desafiar la dominación estadounidense en el ámbito diplomático entre Israel y Palestina, una dominación que hasta ahora sólo se ha traducido en un rotundo fracaso. Si no fuera Europa, otros países como Suráfrica pueden estar dispuestos a tomar la iniciativa para devolver este conflicto a la agenda de la ONU. Ideas que quedan retrasadas a partir de la ofensiva israelí de abril de 2002.

### **El papel de Naciones Unidas**

La ONU comenzó a ganar credibilidad —y, más adelante, un premio Nobel de la Paz— a comienzos de 2001. La voluntad de los Estados de que la ONU fuera un instrumento independiente para desafiar, más que acceder, a la dominación estadounidense, parecía cada vez más fuerte. A comienzos de mayo, Estados de todo el mundo votaron para excluir a Estados Unidos de la Comisión de Derechos Humanos. Esta votación reflejó la frustración de muchos países, especialmente de Europa occidental, ante los continuos rechazos por parte de Estados Unidos de los compromisos de Naciones Unidas y otros tratados internacionales, incluyendo los de derechos humanos. Harold Koh, encargado de derechos humanos del Gobierno de Clinton, escribió en *The Washington Post*: «el mundo estaba tratando de darnos una lección».<sup>8</sup> Fun-

<sup>8</sup> Harold Hongju Koh, «A Wake-Up Call on Human Rights», *The Washington Post*, 8 de mayo de 2001.



cionarios de Naciones Unidas y diplomáticos europeos justificaron la expulsión de Estados Unidos haciendo referencia a la imposición de la pena de muerte; la negativa a firmar o ratificar numerosos tratados y convenciones, incluyendo aquellos que garantizan los derechos de mujeres y niños, el Tratado de Prohibición de Pruebas Nucleares, la prohibición de minas terrestres y el Tribunal Penal Internacional; el abandono del Protocolo de Kioto sobre calentamiento global y las amenazas contra el tratado ABM, y la negativa a brindar protección internacional a los palestinos. El secretario de Estado Powell dijo que, al vetar la resolución de protección, Estados Unidos «dejó el suelo manchado de sangre»,<sup>9</sup> pero la voluntad de los países de desafiar a Estados Unidos aportó alguna integridad a la ONU y a su potencial.

Después de años de un discurso multilateral bajo el Gobierno de Clinton —aunque de poca responsabilidad de Estados Unidos en la toma de decisiones colectivas y los tratados internacionales— no fue sorprendente que los europeos se pusieran furiosos cuando el Gobierno de Bush llevo su posición unilateral hasta límites insospechados. De hecho, en otra votación ocurrida el mismo día de su expulsión de la Comisión de Derechos Humanos, Estados Unidos perdió una segunda posición influyente dentro de la ONU, en el Cuerpo Internacional de Control de Narcóticos. En conjunto, estas pérdidas reflejaban la consternación a nivel mundial ante la tendencia de la política exterior del Gobierno de Bush a «hacerlo por su cuenta», un enfoque que dejaba de lado la importancia de la multilateralidad, el derecho internacional y la propia ONU. Probablemente tampoco era irrelevante que, en el momento de las votaciones, la deuda estadounidense con la ONU superara los 1.300 millones de dólares. Aunque el Congreso aprobó el pago parcial de los atrasos en una rápida decisión después del 11 de septiembre, hacia finales de 2001 sólo se había pagado parte de esta deuda.

Después del 11 de septiembre, las perspectivas de que la ONU se independizara —por no hablar de la posibilidad de que se perfilara como eje de un nuevo desafío internacionalista a la «ley del imperio» de Estados Unidos— se desvanecieron rápidamente. Aunque la votación del Consejo de Seguridad, ocurrida durante las primeras 24 horas después de los ataques al World Trade Center, no autorizaba el uso de la fuerza,

<sup>9</sup> David E. Sanger, «House Threatens to Hold Back U.N. Dues for Loss of Seat», *The New York Times*, 9 de mayo de 2001.



ni el secretario general ni ningún diplomático de la ONU alzaron su voz para cuestionar la reivindicación estadounidense de que su guerra en Afganistán estaba, de alguna manera, autorizada según la Carta de Naciones Unidas y de que no era necesaria la autoridad del Consejo.

El Gobierno de Bush sostenía que el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, que permite a una nación utilizar la fuerza militar en defensa propia, legitimaba su guerra unilateral en Afganistán. Pero el artículo 51 es bastante limitado y autoriza que una nación atacada utilice la fuerza militar sólo «hasta que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas pertinentes» para resolver el problema.<sup>10</sup> Si, por ejemplo, el Pentágono hubiera sido capaz de enviar un caza que derribara al segundo avión antes de que se estrellara contra el World Trade Center, éste hubiera sido un uso legal de urgente fuerza militar en defensa propia. En cuanto a que el Consejo de Seguridad autorizara el uso de la fuerza, más allá de la inmediata necesidad, Estados Unidos convocó una reunión de emergencia del Consejo durante las primeras 24 horas después de los ataques, en la que podría haber solicitado dicha autorización.

Sin embargo, Washington omitió expresamente exigir una respuesta del Consejo o al menos la aprobación a una respuesta por parte de Estados Unidos. El 12 de septiembre el Consejo aprobó por unanimidad, y en medio de un sentido fervor, la resolución 1.368 que condenaba los atentados. En dicha resolución el Consejo «expresaba su disposición a tomar todas las medidas necesarias para responder a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001», pero no autorizaba ninguna respuesta militar, ya fuera por parte de la ONU, de una coalición o del ejército estadounidense. La resolución no se aprobó al amparo del capítulo VII de la Carta, una condición *sine qua non* de cualquier autorización para el uso de la fuerza militar. En ausencia de dicha autorización, la campaña militar unilateral lanzada por Estados Unidos en el otro extremo del mundo después de los ataques de Nueva York y Washington, contra objetivos poco claros cuya responsabilidad no estaba probada y con desastrosas e inevitables consecuencias para los civiles, siguió siendo una completa violación del derecho internacional y de la Carta de Naciones Unidas.

Washington recurrió a la ONU cuando la guerra de Afganistán estaba en su punto álgido, pero sólo para asignarle la responsabilidad de

<sup>10</sup> Ver capítulo de Joana Abrisketa en este *Anuario*.



la tarea humanitaria que se avecinaba. El Gobierno de Bush dejó claro que no tenía intención de hacerse cargo de ese trabajo, ya que su papel era el de guerrero, no el de constructor de naciones. Cuando el año 2001 llegaba a su fin, seguía en pie la inquietud de que la ONU no podría asumir la tarea de recoger los pedazos que quedarían después de la destrucción de la guerra de Washington. Y si la historia es coherente, la ONU no recibirá los recursos políticos y financieros necesarios para semejante tarea, pero continuará siendo culpable del «fracaso de Afganistán» en el caso de que los caudillos, el colapso social y las muertes por hambre y enfermedad ataquen una vez más.

Aún no estaba claro si el Gobierno de Bush aprendería la lección de Somalia, aunque ya fuera demasiado tarde para detener la guerra de Afganistán. A comienzos de los noventa el enviado especial a Somalia, Mohamad Sakhnoun, diseñó un innovador y potencialmente exitoso plan para comenzar la reconstrucción de la sociedad somalí después de años de guerra civil. Los estrategas estadounidenses no estuvieron de acuerdo y, a cambio, se movilizaron para militarizar la participación de la comunidad internacional en Somalia. El Pentágono se negó a que sus soldados estuvieran bajo la autoridad de la ONU y envió un contingente militar paralelo a Mogadiscio. Fueron justamente esos soldados no autorizados internacionalmente los que causaron problemas en 1993, provocando la muerte de 18 *marines* y de varios cientos de civiles somalíes. El compromiso del Gobierno de Clinton con el mantenimiento de la paz murió con ellos. La lección más evidente, si Bush y sus consejeros prestaran atención, sería dejar que la ONU asumiera el liderazgo y no dar por sentado que el enfoque militar es el mejor. Pero a finales de 2001, la ONU seguía sin ser considerada importante dentro del plan estratégico del Gobierno.

### **Las complejas relaciones con Europa**

Europa parecía mucho más cerca de ocupar un lugar prominente en 2001, en particular la OTAN. Receloso de la creciente unidad de Europa, Bush continuó su favoritismo hacia la alianza militar de la OTAN, aunque más por motivos tácticos que por un auténtico afán de cooperación. Al comienzo de su mandato, amenazó con una retirada parcial o incluso total de las tropas estadounidenses que se encontraban



en los Balcanes bajo las órdenes de la OTAN. Europa se quejó y esa amenaza perdió fuerza. Pero después del 11 de septiembre, y ante la perspectiva de nuevas acciones militares, el Pentágono volvió a plantear la posibilidad de retirar las tropas de Bosnia y Kosovo para su despliegue en Afganistán. Esta vez era mucho menos probable que Europa pusiera objeciones. Después de todo fueron los europeos, no los estadounidenses, quienes después del 11 de septiembre invocaron el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, considerando que el ataque a objetivos estadounidenses era una agresión contra todos los miembros de la OTAN.

Los países europeos se unieron rápidamente a la «coalición» de Bush. Pero el apoyo incondicional de los jefes de Estado de la Unión Europea no se correspondió con el sentimiento de la opinión pública. Los Verdes en Alemania estaban muy divididos en su postura ante la guerra; en Francia, el primer ministro Lionel Jospin se desmarcó del presidente y declaró que Francia no estaba en guerra; los irlandeses estaban inquietos; en Italia, más de 50.000 manifestantes en contra de la guerra respondieron a una concentración mucho menos numerosa patrocinada por el Gobierno a favor de Estados Unidos. Hacia finales de año, se produjo un desencuentro entre Estados Unidos y Europa debido a la insistencia del Gobierno de Bush sobre la cuestión de los tribunales militares y la pena de muerte para los terroristas, mientras los europeos hacían hincapié en que las convenciones sobre derechos humanos de la Unión Europea prohíben la extradición de personas, incluyendo a los acusados de terrorismo, a aquellos países en los que exista la pena de muerte.

El Gobierno de Bush confió en que fuera Europa quien tomara las riendas de la reconstrucción de Afganistán. Que estuviera dispuesto a aceptar mayores iniciativas políticas por parte de Europa —en la diplomacia entre Israel y Palestina, Irak, etc.— seguía siendo, a finales de 2001, una cuestión muy dudosa, y tampoco estaba claro si Europa iba a exigir tal independencia de acción.

### **La guerra como respuesta**

Cuando los aviones atacaron el World Trade Center y el Pentágono, George Bush y sus asesores tuvieron que decidir cómo responder. Escogieron una respuesta militar inmediata, con un llamamiento a la



guerra al pueblo estadounidense y a todos aquellos que quisieran estar «con nosotros» en lugar de ser tratados como si estuvieran «con los terroristas». La guerra fue la única opción considerada: arrasar Afganistán respaldados por una coalición sin el menor atisbo de autoridad de la ONU.

Había otra opción, pero fue rechazada. Hubiera sido considerar los ataques como un crimen contra la humanidad y crear una nueva coalición mundial que encontrara y llevara a los criminales ante la justicia, mientras se analizaba la política exterior estadounidense en busca de las causas profundas de semejantes atrocidades. El presidente podría haber comenzado con el compromiso de demostrar al mundo que Estados Unidos, su Gobierno y su pueblo eran realmente distintos de los terroristas, prometiendo que ni una sola vida inocente más se perdería en aras de ese objetivo. Podría haber proseguido diciendo que los atentados del 11-S hicieron que Estados Unidos cayera en la cuenta de que se habían equivocado al oponerse al Tribunal Penal Internacional y que, además de prometerle un completo apoyo financiero y político en el futuro, empezaría de inmediato respaldando a Naciones Unidas. Esto permitiría a la ONU crear un nuevo organismo judicial, secundado por un mecanismo para la imposición del cumplimiento de la ley que cooperara con las autoridades de la región en la búsqueda de los responsables de los ataques. Después establecería un nuevo departamento de Diplomacia Preventiva que contara con suficiente apoyo y respaldo para asegurar que jamás se repitiera un ataque semejante.

No habría sido precipitado, incluso en el epicentro de aquella angustia, comenzar a hacer preguntas, preguntar por qué. No habría sido precipitado empezar por responder a la pregunta que comenzó a escucharse por todos lados: «¿por qué «ellos» nos odian?» No habría sido precipitado preguntar por qué en Estados Unidos nadie jamás pensó encontrarse cara a cara con lo que Robert Fisk describió como «la maldad e inmensa crueldad de aquellos que dicen hablar en nombre de un pueblo abatido y humillado».<sup>11</sup>

Pero esas opciones fueron rechazadas: se optó por la guerra. La importancia de la coalición comenzó a menguar cuando se vio que la victoria militar en Afganistán estaba al alcance de la mano. ¿Qué dice

<sup>11</sup> Robert Fisk, «The awesome cruelty of a doomed people», *The Independent*, 12 de septiembre de 2001.



esa elección sobre las nuevas directrices de la política exterior estadounidense? A finales de 2001, la escisión Powell-Wolfowitz, entre partidarios de un enfoque multilateral (aunque falso o coactivo) y aquellos que exigen acciones militares unilaterales agresivas, continuaba sin resolverse.

Un presidente débil, en última instancia ilegítimo, vio la crisis del 11 de septiembre como una oportunidad para consolidar su tambaleante credibilidad nacional e internacional y poner en práctica, sin llamar la atención de los medios, los viejos objetivos republicanos de derecha. Aparte de políticas nacionales que socavaron libertades civiles y protecciones ecologistas conseguidas con esfuerzo, durante el primer año de la presidencia de Bush el Ejecutivo vio cómo su poder se incrementaba enormemente: tratados rechazados, reafirmación de la fuerza militar en lugar de la diplomacia y una política exterior impuesta al resto del mundo mediante la incuestionable ley del imperio.

Tal como el autor satírico Tom Lehrer escribió una vez: «un buen año para los aficionados a la guerra». Para los demás, fue un año bastante malo.





## EUROPA: ¿ALIADA O AYUDANTE DE CAMPO?

*Mabel González Bustelo\**

Después del 11 de septiembre, Europa ha vuelto a mostrar la contradicción entre ser una potencia económica y demográfica —que tendrá aún más peso con la ampliación al Este— y las dificultades para conciliar los intereses de sus Estados miembros o para hablar con una sola voz en política exterior. La subordinación a los objetivos de Estados Unidos ha sido total y, aunque desde algunos ámbitos se ha reclamado tímidamente la aplicación del Derecho y la justicia, por encima de la venganza, finalmente la solidaridad con EE UU se ha impuesto a otras consideraciones. También ha quedado de manifiesto la enorme brecha militar y tecnológica que separa a ambos lados del Atlántico, y que hace que Washington pretenda el apoyo de Europa para ganar legitimidad antes que por lo que puede aportar a una campaña de envergadura. El papel que se le ha asignado a Europa, una vez más, es hacerse cargo del mantenimiento de la paz y de las labores (y financiación) de la reconstrucción.

El malestar en algunos ámbitos europeos ante la apenas disimulada actitud unilateral de Washington fue en aumento a medida que los bombardeos de Afganistán finalizaban y se planteaba la posibilidad de extender los ataques a otros países, algo que supondría mayores dificultades políticas a este lado del Atlántico. Las opiniones públicas europeas, probablemente, no apoyarían en la misma medida ataques contra alguno de los países que según George Bush forman el «eje del mal» (Irán, Irak y Corea del Norte),<sup>1</sup> ya que no se ha demostrado que ninguno

\* Mabel González Bustelo es periodista y colaboradora del Centro de Investigación para la Paz (Madrid).

<sup>1</sup> El término «*axis of evil*» fue lanzado por George Bush en su discurso sobre el estado de la Unión. Para más detalles ver Michael Hirsh y Roy Gutman, «Powell's New War», *Newsweek*, 6 de febrero de 2002.



de ellos tenga relación con los atentados ni con Al Qaeda. Una actitud de sumisión hacia Washington, por parte de los Gobiernos o de la Unión Europea, podría tener serias consecuencias políticas internas.

En los primeros días que siguieron al 11 de septiembre pareció que Europa asumiría una actitud y unos criterios propios, desmarcándose de la política estadounidense. Hubo declaraciones de líderes y Gobiernos en esa dirección, ya que se temía que EE UU adoptase una actitud desmedida de represalias y que esto pudiera tener, finalmente, un impacto negativo sobre Europa. Aunque la solidaridad y apoyo incondicional a EE UU se manifestó desde el principio, también surgieron incertidumbres ante la actitud de Washington, especialmente cuando el presidente George Bush Jr. comenzó a hablar de guerra, de lucha del bien contra el mal, de una «cruzada» o de salvar al mundo. Desde Europa se insistió en que había que capturar a los culpables de los atentados, pero sin castigar de forma arbitraria a civiles inocentes ni recortar las libertades públicas a costa de la lucha contra el terrorismo. También se planteó la necesidad de asumir un papel más activo en la crisis de Oriente Medio y en abordar la pobreza y las desigualdades, como caldo de cultivo de la desesperación y el fanatismo.

Durante la Guerra Fría hubo momentos de tensión entre Europa Occidental y EE UU. Más recientemente, varias cuestiones han provocado disensiones en ambos lados del Atlántico, como la crisis de Israel y Palestina y el apoyo incondicional de EE UU a Israel; las sanciones a Cuba, las guerras en los Balcanes o el Plan Colombia, del que Europa se desmarcó en su aspecto militar. Los temores a una postura unilateral por parte de EE UU aumentaron con la llegada al poder de Bush Jr y sus primeras decisiones, como el rechazo del Protocolo de Kioto o el Tratado ABM de misiles balísticos, la intención de poner en marcha el escudo antimisiles y su desvinculación de la crisis palestina. Europa siempre ha tenido una postura conciliadora hacia EE UU. Sin embargo, los acontecimientos del 11 de septiembre parecieron situarla en una posición en la que tenía que decidir si realmente era capaz de tener una política propia y unificada ante conflictos diversos y problemas globales.

En cuestiones de seguridad internacional Europa mantiene una fuerte dependencia respecto a EE UU. Durante las crisis de los Balcanes, esperó durante años a que aquel país tomase la iniciativa; en Israel y Palestina ha asumido un papel subordinado y se ha plegado a las exigencias de Tel Aviv y Washington, aunque al mismo tiempo subvenciona



con grandes cantidades de ayuda infraestructuras y proyectos palestinos que, en los últimos meses, han sido bombardeados. En Irak, mientras EE UU y el Reino Unido siguen atacando y asediando desde el aire al régimen de Sadam Hussein, otros países europeos como Francia están a favor de una disminución de las sanciones, apertura de las relaciones comerciales y presiones diplomáticas pero no militares. Ni Estados Unidos ni el Reino Unido han cedido.

En los primeros días de la crisis, varios líderes europeos reclamaron la necesidad de no provocar una confrontación entre civilizaciones (según la interpretación de Huntington)<sup>2</sup> ni asumir una postura de desconfianza global hacia el islam o el mundo árabe y musulmán. El Alto Representante para la Política Exterior y la Seguridad Común (PESC), Javier Solana, afirmó que no había que dejarse atrapar en trampas maniqueas, no comprometer las libertades fundamentales y evitar simplificaciones como identificar las acciones terroristas con «grupos de países, ideas o religiones».<sup>3</sup> Otros reclamaron que se investigase el crimen hasta dar con los auténticos culpables para llevarlos ante la justicia, o la necesidad de prestar más atención al conflicto israelí-palestino, ejemplo claro de cómo la desesperación y la falta de alternativas puede conducir al fanatismo y la violencia. Ministros de varios países europeos, incluido el británico Tony Blair, señalaron que antes de usar la fuerza era necesario disponer de pruebas y no dar «golpes de ciego» que pudieran conducir a mayor inestabilidad. En la declaración de los jefes de Estado y de Gobierno de los Quince, del 14 de septiembre, la UE condenó duramente los «actos de barbarie» del día 11 y ofreció su colaboración para que los culpables fueran castigados. La declaración tenía otros puntos relevantes: el primero, afirmar que las organizaciones internacionales y «especialmente la ONU» deben desempeñar un papel prioritario en la lucha contra el terrorismo; el segundo, y en referencia a Oriente Medio, «debemos luchar para encontrar las soluciones a los conflictos que sirven de pretexto para la barbarie».<sup>4</sup>

Pero una vez que EE UU aportó las pruebas de la implicación de Osama Bin Laden y Al Qaeda en los atentados, la UE expresó un apoyo

<sup>2</sup> Samuel Huntington, *El choque de civilizaciones*, Paidós, Barcelona, 1997.

<sup>3</sup> *El País*, 15 de septiembre de 2001.

<sup>4</sup> «USA-Terrorist Attack: Joint Declaration by Heads of State and Government, President of the EP, President of the Comisión and the High Representative for the CFSP», Bruselas, 14 de septiembre de 2001, disponible en <http://europa.eu.int>



sin fisuras. El 7 de octubre, cuando comenzaron los bombardeos de Afganistán, Javier Solana afirmó que entraban «dentro de la lógica» abierta de luchar contra el terrorismo con todos los medios legales, incluido el uso de la fuerza.<sup>5</sup> El Reino Unido confirmó desde el primer momento que submarinos británicos participaban en el ataque, además de ceder la base Diego García en el océano Índico y aviones de reconocimiento. Alemania, Francia y otros países europeos mostraron su disposición a participar en las operaciones en la medida de sus posibilidades.

Por primera vez en la historia de la Organización del Tratado del Atlántico Norte se activó el artículo 5 del Tratado, que reclama la solidaridad de todos los Estados partes cuando uno de ellos es atacado. El 4 de octubre, los países miembros de la OTAN accedieron unánimemente a todas las peticiones de EE UU y acordaron dar acceso, dentro de la «campana contra el terrorismo», a «Estados Unidos y otros aliados», a todos los puertos y aeropuertos, incluidos los civiles, de los países del territorio de la OTAN. La Alianza también anunció que desplegaría barcos de guerra en el Mediterráneo oriental y aportaría sus 17 aviones AWACS de alerta y control. Todo ello, con una consigna clara que manifestó el secretario general de la organización, George Robertson: «el jefe de filas es Estados Unidos».<sup>6</sup> Las medidas puestas a disposición de EE UU fueron deliberadamente amplias para que este país pudiera elegir aquellos medios que necesitara, en lo que el propio Robertson calificó de «coalición a la carta».

En el Consejo informal de jefes de Estado y de Gobierno, celebrado en Gante el 19 de octubre, la UE reiteró su compromiso con Washington en la guerra contra el terrorismo global. Pero este encuentro también puso de manifiesto, de manera dramática, las limitaciones de la UE en política exterior. La reunión de los tres «grandes» (Alemania, Francia y el Reino Unido) previa a la cumbre, para estudiar su concertación con las acciones militares estadounidenses, fue un indicador de la ausencia de liderazgo claro y de planteamientos conjuntos en situaciones de crisis. La iniciativa provocó gran irritación en el presi-

<sup>5</sup> Carlos Yárnoz, «La Unión Europea expresa su 'total apoyo' a los ataques contra Afganistán», *El País*, 8 de octubre de 2001.

<sup>6</sup> Carlos Yárnoz, «La OTAN cede todos sus medios a EE UU», *El País*, 5 de octubre de 2001.



dente de la Comisión Europea, Romano Prodi, y en los países excluidos de la misma, en lo que puede verse como una línea de división entre grandes potencias con poder militar y países pequeños que temen ser dejados de lado. De la Cumbre de Gante, sin embargo, salió una declaración común de apoyo sin reservas a la política estadounidense, «siempre que las operaciones militares tengan objetivos claros y no se extiendan indiscriminadamente».<sup>7</sup>

### El embajador de la guerra

El liderazgo de la postura europea en la crisis correspondió al primer ministro británico, Tony Blair, seguido más tarde por Alemania. Blair se convirtió en el «embajador volante» de la guerra. Sólo en el primer mes de la crisis visitó Berlín, París, Nueva York, Washington, Bruselas, Moscú, Islamabad, Delhi y Ginebra, y realizó una gira diplomática que lo llevó a Omán, los Emiratos Árabes Unidos y Egipto. Su ministro de Exteriores, Jack Straw, viajó a Irán, un aliado clave en la coalición antiterrorista. Según algunos observadores, Blair habría sido crucial como fuerza moderadora en Washington, ayudando a apuntalar las tesis más moderadas de Colin Powell en detrimento de los «halcones» y contribuyendo a contener la que probablemente hubiera sido una respuesta militar inmediata y vengativa, y que desde Europa se veía como contraproducente.<sup>8</sup> Pero el Reino Unido actuó como aliado tradicional de EE UU y no como parte de la Unión Europea.

Fue Blair, también, quién tomó la iniciativa política en las relaciones con Rusia y propuso la creación de un nuevo órgano con capacidad ejecutiva, en materia de seguridad, formado por Rusia y la OTAN. Durante una visita de Vladímir Putin a Alemania, a finales de septiembre, este anunció que, «en caso de conflicto regional, Rusia está dispuesta a garantizar suministros adicionales de hidrocarburos a los europeos».<sup>9</sup>

<sup>7</sup> «Declaration from the Heads of State or Government of the European Union and the President of the Commission. Follow-up to the September 11 attacks and the fight against terrorism», Gante, 19 de octubre de 2001. Disponible en <http://europa.eu.int>

<sup>8</sup> John Carlin, «Tony Blair, primer ministro de los aliados», *El País Domingo*, 21 de octubre de 2001.

<sup>9</sup> Pilar Bonet, «Putín garantiza que Rusia suministrará energía a Europa en caso de crisis regional», *El País*, 27 de septiembre de 2001.



A medida que la guerra continuaba creció el papel de Alemania, que adoptó la postura más abierta en política exterior desde la Segunda Guerra Mundial y pareció abandonar definitivamente las restricciones de la época post-hitleriana. La Conferencia de Paz interafgana, celebrada en Bonn entre el 27 de noviembre y el 5 de diciembre, simbolizaba el papel de Europa y concretamente el del país europeo más fuerte en términos económicos y políticos. En un paso significativo, Alemania también decidió enviar cerca de 4.000 soldados a la fuerza de pacificación de Afganistán. El partido de los Verdes, socio en la coalición gubernamental, tuvo que recurrir a un congreso nacional para aceptar la participación alemana en la coalición antiterrorista. Algo imprescindible, por otra parte, para asegurar su continuidad en el Gobierno. El canciller Gerard Schröder tomó una decisión sin precedentes y planteó una moción de confianza en el Bundestag, vinculando su futuro político al apoyo de los parlamentarios al envío de tropas. Una década antes, durante la guerra del Golfo, Alemania se ofreció a aportar financiación a la coalición internacional pero no efectivos para la guerra. Pero como afirmó Gerard Schröder ante el Parlamento, «la política de posguerra está definitivamente superada».<sup>10</sup> El mismo dirigente señaló que «estamos listos para transformar a Europa en un actor internacional con influencia global».<sup>11</sup>

Europa ayudó a EE UU en la creación y mantenimiento de la coalición antiterrorista, por ejemplo levantando las sanciones que sufría Pakistán debido a su programa nuclear y al golpe de Estado que en 1999 llevó al poder al general Pervez Musharraf. Además del levantamiento de sanciones económicas, la UE firmó un acuerdo comercial con este país que le permitirá incrementar sus exportaciones y desbloqueó una ayuda superior a 100 millones de euros para 2001/2002, condicionada a que el régimen cumpla su declarada intención de dar los pasos necesarios para regresar a la democracia durante este año.<sup>12</sup> También aprobó, el 19 de noviembre, una propuesta para iniciar conversaciones de cara a conseguir un acuerdo similar con Irán, otro aliado clave.

<sup>10</sup> Peter Ford, «Common foreign policy still eludes unified Europe», *The Christian Science Monitor*, 22 de octubre de 2001.

<sup>11</sup> Peter Ford, *Ibidem*.

<sup>12</sup> «Joint statement on the occasion of the signature of the EU-Pakistan co-operation agreement», comunicado de prensa, Bruselas-Islamabad, 24 de noviembre de 2001.



## Unilateralismo inteligente

El Reino Unido asumió un papel militar durante la crisis, poniendo fuerzas especiales de tierra junto a las unidades estadounidenses, se coordinó militarmente y se subordinó a las órdenes de Washington. Esto puso de manifiesto que la defensa europea, en situaciones de crisis, continúa bajo el mando estratégico de EE UU. De hecho este país pidió colaboración en aspectos como información de inteligencia, pero su clara superioridad militar (tanto sobre sus enemigos como sobre sus aliados) le da un predominio diplomático que, desde las capitales europeas, se teme que pueda reforzar sus tradiciones unilaterales.<sup>13</sup>

Quizá en el primer momento, la creación de la coalición se vio como una oportunidad de moderar la tendencia unilateral, pero con el paso del tiempo se vio claro que los aliados ofrecían sus medios y EE UU tomaba de cada uno aquello que necesitaba. El Pentágono rechazó muchos medios militares puestos a su disposición para mantener el control absoluto sobre las operaciones. Según David Malone, ex embajador de Canadá ante la ONU y presidente de la Academia Internacional de Paz de Nueva York, Washington no operó multilateralmente sino practicando un «unilateralismo inteligente».<sup>14</sup>

Otros autores, como Edward Herman, van más allá y aseguran que la creación de coaliciones internacionales, tanto para atacar Irak como Yugoslavia o Afganistán, tiene la función de dar una apariencia o «cobertura» de multilateralidad a acciones unilaterales y controladas exhaustivamente por EE UU, con el apoyo de su aliado inglés.<sup>15</sup> Mientras algunos países entrarían en las coaliciones lideradas por Washington porque creen realmente en sus objetivos, otros lo hacen por temor a las potenciales consecuencias negativas de mantenerse al margen o por los beneficios que obtendrán si se suman. Durante la guerra del Golfo, Egipto vio recompensada su participación con el perdón de miles de millones de dólares de deuda externa mientras Yemen, que rehusó participar, perdió un paquete de ayudas de 70 millones de dólares.

<sup>13</sup> Peter Ford, «Coalition allies lament: It's still 'America first'», *The Christian Science Monitor*, 22 de octubre de 2001.

<sup>14</sup> Citado en Peter Ford, *Ibidem*.

<sup>15</sup> Edward Herman, «Coalition of the Willing, Coerced, and Bribeed», disponible en [www.zmag.org](http://www.zmag.org).



A la vista del desarrollo de los acontecimientos se podría decir que el supuesto «multilateralismo» de EE UU duró lo justo para forjar la coalición que dio legitimidad a su intervención en Afganistán. Sus actos en relación con normas y tratados internacionales han reflejado, por el contrario, una vuelta al unilateralismo, aunque éste se acompañe de relaciones bilaterales con países o con organizaciones internacionales como la UE.

En relación con la OTAN, Ignacio Sotelo puso de relieve que, tras la activación del artículo 5 del Tratado, «los norteamericanos agradecieron el gesto, pero prefieren actuar sin apoyo ni control institucional. (...) Con lo que hemos aprendido no poco sobre el carácter de la OTAN. Los europeos la necesitamos para nuestra defensa, pero Estados Unidos prefiere resolver los conflictos en los que se ve involucrado al margen de la organización, sin recurrir tampoco a Naciones Unidas (...)».<sup>16</sup> El mismo autor señala que EE UU renunció a actuar en esta crisis dentro de las dos organizaciones de las que forma parte, OTAN y ONU, mientras aceptaba la ayuda de Rusia y China. Los países europeos, por su parte, valoraron más sus relaciones particulares con EE UU que las que mantienen entre sí. «El que las relaciones que de verdad importan sean las bilaterales con la potencia hegemónica explica que las instituciones europeas tras el 11 de septiembre hayan quedado totalmente eclipsadas».<sup>17</sup>

Los diferentes papeles jugados en la coalición parecen haber minado los esfuerzos para establecer una Política Europea y de Seguridad Común y pusieron de manifiesto sus debilidades actuales. En la evolución de la crisis y de la coalición contra el terrorismo, los Estados nacionales trataron de recuperar un papel protagonista al lado del aliado, EE UU, en detrimento de posturas y planteamientos políticos comunes. La BBC indicó, el 17 de octubre, que la Unión Europea había manifestado para entonces casi tantos puntos de vista como banderas tienen sus países miembros, con variantes que iban desde la adhesión incondicional del Reino Unido, los temores del Gobierno francés (presionado por los comunistas) a verse envuelto en una campaña guiada únicamente

<sup>16</sup> Ignacio Sotelo, «El eclipse de la Unión Europea», *El País*, 2 de noviembre de 2001.

<sup>17</sup> Ignacio Sotelo, *Ibidem*.



por los intereses estadounidenses, o las críticas del ministro de Exteriores belga Louis Michel hacia los «demasiado agresivos» discursos de Tony Blair.<sup>18</sup> Incluso mencionaba el sobresalto entre medios políticos de Polonia y la República Checa, dos futuros miembros de la UE, ante el acercamiento en cuestiones de seguridad entre la Unión y Rusia. En una alocución ante el Parlamento Europeo, el presidente de turno de la UE Guy Verhofstadt y el presidente de la Comisión Romano Prodi, reconocieron que la UE no actuaba con una sola voz y criticaron «el juego que hacen los Estados por su cuenta».

### **Avances en cooperación judicial y en la PESC**

La UE fue mucho más rápida y eficaz en acciones de mejora de la cooperación judicial y policial entre los Quince, que se tradujeron de forma casi inmediata en la aprobación de actuaciones para combatir el terrorismo, entre ellas el control de las transferencias bancarias y los mecanismos de financiación, o el impulso político a la orden europea de detención y entrega, que prevé un mecanismo de extradición casi automático entre los Estados miembros.

El proyecto de legislación común contra el terrorismo, elaborado por el comisario de Justicia e Interior António Vitorino, define al grupo terrorista como «una organización estructurada, establecida durante un período de tiempo, formada por más de dos personas y dedicada a cometer delitos terroristas», y el delito terrorista como «el cometido intencionadamente que pueda perjudicar gravemente a un Estado u organización internacional, cuando se cometan con el objetivo de intimidar gravemente a una población, o de obligar a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar o no realizar un determinado acto, o desestabilizar o destruir las estructuras políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional».<sup>19</sup> El proyecto fija las penas mínimas para delitos terroristas y da luz verde a la lista de 28 organizaciones que, según EE UU, están implicadas en los

<sup>18</sup> BBC, «Analysis: Europe's fragmented voice», 17 de octubre de 2001.

<sup>19</sup> «Un lenguaje común para castigar el terrorismo», *El País*, 7 de diciembre de 2001.



atentados, para actuar contra ellas en los planos policial, judicial y financiero. Además incluye un cuadro de penas mínimas para los implicados en delitos terroristas.<sup>20</sup>

El desmantelamiento de varias células relacionadas con Al Qaeda en países europeos, y la detención de 62 personas presuntamente vinculadas con esta organización, han puesto sobre la mesa serias dificultades para extraditarlos a Estados Unidos. Los tribunales militares a puerta cerrada y la aplicación de la pena de muerte producen rechazo en las capitales comunitarias, que recuerdan que la Convención Europea de Derechos Humanos no permite la extradición a países que apliquen la pena de muerte. El Parlamento Europeo aprobó, a finales de noviembre, una serie de enmiendas a la orden europea de detención y entrega inmediata, para asegurar que cualquier persona extraditada entre países de la Unión no pueda ser enviada a un tercer país que aplique la pena de muerte.<sup>21</sup> Aún así, España tiene previsto presentar, durante su presidencia de la UE, un proyecto de acuerdo global sobre extradiciones con EE UU, que sustituya a los bilaterales, en lo que quizá es un ejemplo más de cómo los Estados comunitarios compiten entre sí por tener una relación especial con Washington. El trato a los denominados «combatientes ilegales» talibán que EE UU mantiene en la base de Guantánamo (Cuba) han sido otra fuente de recelos. Mientras Tony Blair aseguraba que eran tratados conforme a los Convenios de Ginebra, desde otros Gobiernos se reclamaba que EE UU los considere prisioneros de guerra.

Los avances en temas de cooperación judicial y de interior, en los meses de la crisis, contrastaron con las diferentes posiciones que los líderes europeos planteaban en el exterior, o en la competencia para ser recibidos en Washington, en Oriente Medio o en Asia. El ministro español Josep Piqué llegó a decir que «no puede ser que coincidan en el mismo sitio tres ministros de tres países europeos a la vez»,<sup>22</sup> crítica en la que coincidió Schröder y el propio Consejo de Ministros de Exteriores de los Quince.

<sup>20</sup> Para más detalles sobre los avances en cooperación judicial y su impacto en colectivos como los inmigrantes, ver artículo de Sandra Gil Araujo en este *Anuario*.

<sup>21</sup> Carlos Yárnoz, «España planteará a la UE un acuerdo global con EE UU para facilitar las extradiciones», *El País*, 2 de diciembre de 2001.

<sup>22</sup> Carlos Yárnoz, «...Y el resto de Europa, detrás», *El País Domingo*, 21 de octubre de 2001.



¿Por qué el peso de la UE queda en segundo plano a medida que aumenta la gravedad de una crisis? Responde un alto cargo comunitario, con un fuerte sesgo hacia las políticas de fuerza: «No hay que rasgarse las vestiduras. Cuando se trata de balas y Tomahawk, mandan los que las tiran. Los demás apoyan, entran, salen... Y la UE no tira Tomahawk. En el futuro, quizá lo haga».<sup>23</sup>

El mayor avance en materia de política exterior fue el impulso a la Fuerza de Reacción Rápida (FRR) de la UE. En la Cumbre de Laeken, del 14 y 15 de diciembre, los jefes de Estado y de Gobierno declararon operativa esta fuerza en sus vertientes militar y policial, aunque no contará con todo su potencial hasta el año 2003. Los Quince afirmaron que la Unión debe prepararse para «asumir progresivamente operaciones cada vez más complejas en zonas de conflicto».<sup>24</sup>

La Fuerza de Reacción Rápida tendrá 60.000 efectivos, más otros 120.000 disponibles para los relevos. Alemania, Reino Unido, Francia e Italia aportarán 12.000 soldados cada uno, seguidos de España con 6.000, Holanda con 5.000 y contingentes menores de los demás países. Sólo Dinamarca no participa. Esta fuerza no protagonizará operaciones de ataque sino de mantenimiento o imposición de la paz, interposición o ayuda humanitaria. Para muchos, es el embrión de un futuro ejército europeo. Y precisamente esta tesis ha despertado reticencias en Washington y en la OTAN, desde donde se ha insistido en la necesidad de «evitar duplicar medios y esfuerzos».

### **Europa asume la reconstrucción**

Naciones Unidas estuvo, más allá de las Resoluciones que han servido para legitimar la respuesta militar,<sup>25</sup> al margen de la actuación internacional. Sólo cuando se vio claro que el régimen talibán había caído, se pidió su apoyo y también el de la UE para crear una fuerza mul-

<sup>23</sup> Citado en Carlos Yárnoz, *Ibidem*.

<sup>24</sup> Consejo Europeo de Laeken, «Conclusiones de la Presidencia», Laeken-Bruselas, 14-15 de diciembre de 2001 (disponible en <http://europa.eu.int>)

<sup>25</sup> Sobre las condiciones para el uso de la fuerza y el análisis de las normas legales de NN UU y otras instancias internacionales, ver artículo de Joana Abrisketa en este *Anuario*.



tinacional que se ocupara de la ayuda humanitaria y contribuyese a la reconstrucción del país. La Fuerza Internacional para la Asistencia y la Seguridad (ISAF) se ha desplegado finalmente con autorización de la ONU, aunque no con su bandera, es decir, que no se trata de *cascos azules*. Su mandato, por otra parte, se incluye en el capítulo VII de la Carta de NN UU, es decir, que están autorizados para usar la fuerza si lo consideran necesario, y no sólo en «legítima defensa».

Todos los países de la Unión, incluidos los neutrales (Finlandia, Suecia, Austria e Irlanda) manifestaron en Laeken su voluntad de participar en esta misión, bajo liderazgo británico. Se trata de un avance en el proceso de actuar conjuntamente en materias de seguridad y defensa, aunque fuentes gubernamentales han matizado que no se trata de la primera misión de la FRR, y que no es una fuerza de la UE sino una operación de sus Estados miembros, en la que también participarán otros como Canadá, Turquía o Jordania.<sup>26</sup> Sin embargo, el grueso de las tropas es europeo. La fuerza está desplegada en los alrededores de Kabul con la misión de proteger a las nuevas instituciones, garantizar la construcción de infraestructuras y dar cobertura a la llegada de ayuda humanitaria. EE UU no forma parte del contingente aunque tiene tropas en Afganistán. En caso de discrepancias o conflicto, la Operación Libertad Duradera está por delante y los mandos estadounidenses tienen la última palabra. La misión de paz, por tanto, está subordinada a la bélica.

Algunos autores subrayan que, aunque los avances en materia de política exterior son lentos, se están produciendo y son irreversibles, pero chocan con algunos hechos:

- La UE no tiene instituciones que puedan ejercer de forma inequívoca la autoridad política en situaciones de crisis.
- En 1999, gastaban en defensa un 57,5% de lo que invertía en EE UU, además con una tendencia decreciente en países como Alemania.
- La UE tiene más efectivos en armas pero gasta en I+D mucho menos que EE UU (excepto Francia y Gran Bretaña), por lo que está muy lejos en tecnología, sistemas de información y capacidad para desplegar fuerzas en el terreno.

<sup>26</sup> «Los Quince enviarán tropas a Afganistán», *El País*, 15 de diciembre de 2001.



El presupuesto de defensa, como porcentaje del PIB, es un 3,1% en EE UU y muy inferior en los Estados europeos (excepto Grecia con un 5%, los que más se acercan son Francia con el 2,7% y Reino Unido con el 2,6%). La brecha se hará aún mayor si, como parece, los presupuestos que ha presentado George Bush para el año fiscal 2002-2003 son aprobados. Esto supondrá un incremento de 48.000 millones de dólares, situando la cifra global en 366.000 millones. La subida será de un 12% en Defensa y un 111% en Seguridad Interna.<sup>27</sup>

Por el contrario, el gasto en ayuda al desarrollo y operaciones de mantenimiento de la paz es cuatro veces superior en la UE al que dedica EE UU. Desde septiembre, la UE concedió 352 millones de euros para operaciones de ayuda humanitaria en Afganistán. En la Conferencia de donantes de Tokio comprometió 600 millones de euros para el año 2002 (400 aportados por los Estados miembros y 200 por la Comisión), un 30% de las necesidades totales estimadas para ese año. También ha reafirmado su compromiso con el esfuerzo de reconstrucción, que requiere iniciativas de largo plazo, anunciando para ello una contribución total cercana a 2.300 millones de euros hasta el año 2006 (un 45% de la contribución comprometida globalmente por la comunidad internacional en ese período). Esas contribuciones están condicionadas a la aplicación plena del acuerdo de Bonn, incluidos especialmente los aspectos relacionados con los valores democráticos, los derechos humanos, la equidad de género y la tolerancia religiosa.<sup>28</sup>

### **Bruselas y Oriente Medio**

El conflicto entre Israel y Palestina empeoró a medida que avanzaba la crisis de Afganistán. En los primeros momentos, cuando estaban tratando de forjar la coalición, tanto Bush como Blair se refirieron a la necesidad de crear un Estado palestino, aunque esto pareció más enfocado a asegurarse el apoyo de los países árabes y musulmanes que un objetivo concreto de apoyar ese proyecto. Fue una idea vaga y sin con-

<sup>27</sup> Enric González, «Bush propone el mayor aumento del gasto militar desde la era de Reagan», *El País*, 5 de febrero de 2002.

<sup>28</sup> Comisión Europea, «The European Union's contribution to the reconstruction process of Afghanistan», Comunicado de prensa IP/02/113, Bruselas, 22 de enero de 2002.



tenido, y no llegó a concretarse. El embajador de la UE, Miguel Ángel Moratinos, pretendió tomar la iniciativa, pero ni Israel ni EE UU lo permitieron.

A medida que se produjeron nuevos atentados suicidas en las principales ciudades de Israel, EE UU favoreció la postura militarista y las represalias brutales de Ariel Sharon y presionó a Arafat para que garantizara el control de los territorios ocupados y la seguridad de Israel. Nadie, ni desde la UE ni desde países como Egipto o Arabia Saudí, se atrevió a disentir de esa postura.<sup>29</sup> Tony Blair, el dirigente europeo más escuchado en Washington, trató de convencer a Bush de que volcara sus recursos en un esfuerzo de paz para Oriente Medio, pero no encontró receptividad. La consigna de Washington era clara: «Arafat debe detener a los terroristas y garantizar la seguridad de sus vecinos. Por ahora, no está haciendo lo suficiente».<sup>30</sup> Desde este punto de vista, los palestinos tienen que cesar en sus acciones contra Israel para que éste, después, frene su escalada militar y eventualmente regrese a la mesa de negociaciones (aunque nadie se atreve a afirmar que ésta sea la intención de Sharon y su Gobierno).

La UE se sumó a la presión sobre Arafat e incluyó en su listado de «redes terroristas» a Hamás y la Yihad Islámica, haciéndose eco del lenguaje estadounidense. A lo largo de la crisis, Sharon consiguió imponer su visión de que su lucha contra el terrorismo es equiparable a la que sigue EE UU, y sus problemas, los mismos. Sin embargo, la Unión Europea ha continuado expresando su respaldo a Yasir Arafat a lo largo de estos meses, como interlocutor válido, e incrementando su ayuda a la ANP.<sup>31</sup> Moratinos aseguró, durante el Seminario Euromediterráneo de Barcelona (30 de noviembre de 2001) que la demonización de Arafat y la descalificación por parte de Israel de la ANP cierra las puertas a cualquier solución.<sup>32</sup>

Durante el Consejo de Gante, la UE subrayó que el proceso de paz en Oriente Medio debe relanzarse sin condiciones previas, que las reso-

<sup>29</sup> Cameron W. Barr, «US, world press hard on Arafat», *The Christian Science Monitor*, 12 de diciembre de 2001.

<sup>30</sup> *El País*, 9 de noviembre de 2001.

<sup>31</sup> T. R. Reid, «EU Leaders Convene to Design 'Global Superpower'», *The Washington Post*, 16 de diciembre de 2001.

<sup>32</sup> *El País*, 1 de diciembre de 2001.



luciones 242 y 338 de la ONU, que exigen la retirada de Israel de los territorios ocupados en 1967 (Jerusalén Este, Cisjordania, Gaza y el Golán) deben ser la base de cualquier acuerdo político, y que los palestinos tienen derecho a un Estado, igual que Israel tiene derecho a vivir en paz y seguridad.

Es dudoso que Arafat pueda controlar las revueltas en los territorios ocupados mientras esté sometido a la presión de Israel y confinado en su cuartel en Ramala. Al tiempo, Tel Aviv sigue bombardeando las infraestructuras palestinas y las sedes de los cuerpos de seguridad de los territorios. Además la legitimidad de Hamás y la Yihad Islámica parece crecer a medida que se aleja cualquier posibilidad de solución negociada al conflicto. Incluso desde el propio partido de Arafat, Fatah, se cuestiona la posibilidad de ceder y abandonar la resistencia sin ninguna contraprestación por parte de Israel. Los ataques indiscriminados a personas civiles o los asesinatos selectivos de líderes de la resistencia palestina (o «terroristas», según quién los nombre) radicalizan la situación en los territorios y conducen a un callejón sin salida.

Entre final de marzo y principios de abril de 2002 se sucedieron la propuesta saudí de negociación, varios atentados palestinos, el rechazo de Israel, la toma militar de Ramala y otras ciudades por parte del ejército israelí, y la confinación de Arafat. EE UU permitió durante días esta última ofensiva mientras la UE pedía en vano la retirada de Israel, a través de varias tomas de posición. Para la Presidencia española de la Unión, se transformó en un tema muy complejo, pero Washington e Israel continuaron liderando una situación que tendrá consecuencias muy graves en el futuro.

### **El nuevo «eje del mal»**

A lo largo de estos meses se han barajado varios escenarios de ampliación de la campaña bélica a países que supuestamente «apoyan», «encubren» o «dan cobertura» a organizaciones terroristas, entre ellos Somalia, Sudán, Libia, Yemen o, como siempre, Irak. Esta posibilidad ha causado desazón en algunos ámbitos de la UE o incluso de la OTAN, que no ven con claridad sobre qué base legal se asentarían tales ataques o qué evidencias existen de su vinculación con Osama Bin Laden o Al Qaeda.



Pero la preocupación aumentó cuando el presidente Bush se dirigió a EE UU en su discurso sobre el estado de la Unión y amenazó al «eje del mal», formado por Irán, Irak y Corea del Norte. Estas alusiones han creado un profundo descontento e intranquilidad en Europa, que se ha opuesto a cualquier acción militar contra estos países y ha insistido en la vía diplomática.<sup>33</sup> Desde Alemania, varios líderes políticos han expresado su preocupación porque no hay pruebas de que ninguno de ellos haya colaborado con Al Qaeda, y en Bruselas se señalaba que la Unión Europea proseguirá sus esfuerzos diplomáticos y su propia línea de actuación, que se centra en el diálogo y no en el aislamiento. El portavoz de la Comisión Europea, Gunnar Wigand, afirmó que desde la Unión Europea «no se comparte ese tipo de planteamiento», y que «Europa comparte los objetivos de EE UU en derechos humanos, terrorismo y proliferación armamentística, pero no los medios para alcanzar esos objetivos». Javier Solana urgió a EE UU a actuar multilateralmente, y no como un «unilateralista global».<sup>34</sup>

En la Conferencia de Munich, una reunión anual de expertos internacionales en seguridad y defensa, que se celebró el 2 y 3 de febrero, el secretario de Defensa de EE UU, Paul Wolfowitz, se quejó de estas reticencias y advirtió a sus aliados europeos de que «no pueden permanecer neutrales en la guerra contra el terrorismo. (...) Aquellos que pretenden la paz, la seguridad y el imperio de la ley deben permanecer unidos en esta lucha entre el bien y el mal». Wolfowitz agradeció la ayuda de la OTAN pero dejó claro que EE UU continuará actuando igual que hasta ahora: decidirá en cada momento qué ayuda necesita y de quién.<sup>35</sup> El ministro de Defensa alemán, Rudolf Scharping, afirmó por su parte que en la lucha contra el terrorismo deben abordarse sus causas, incluida la pobreza, y dudó de que pueda mantenerse el apoyo de la opinión pública europea si la campaña va más allá.

El sentimiento que está surgiendo es que Washington no necesita a Europa ni su apoyo, aunque muchas de sus decisiones le afectarán. Y que se reserva el derecho a hacer lo que quiera y cuando quiera, aunque lue-

<sup>33</sup> Ian Black, John Hooper y Oliver Burkeman, «Bush warned over 'axis of evil'», *The Guardian*, 5 de febrero de 2002.

<sup>34</sup> Ian Black et al, *Ibidem*.

<sup>35</sup> Quentin Peel, «Terrorism casts shadow over Munich conference», *Financial Times*, 4 de febrero de 2002.



go, la costosa factura de la reconstrucción y el mantenimiento de la paz suele recaer en los aliados europeos. Cada vez más, crece la sensación de que EE UU ignora las opiniones de sus aliados y dicta políticas de «consumo interno» destinadas a satisfacer a los electores estadounidenses, aun a costa de perder la batalla de la opinión pública internacional.<sup>36</sup>

### Alianzas y liderazgo

Europa ha vuelto a perder. El liderazgo militar de EE UU y su protagonismo en alta tecnología se vuelven a imponer sobre la política. Las posibilidades de una política exterior unida e independiente de EE UU, aunque pudiera en ocasiones coincidir con la suya, han vuelto a quedar para otros tiempos. Durante la crisis ha quedado claro que EE UU se ocupa de crear y liderar las grandes alianzas geopolíticas. En esta ocasión, la coalición abarca el sur de Asia, Oriente Medio y Europa, con una creciente integración de China y Rusia. Europa, entre tanto, asume el mantenimiento de la paz y la reconstrucción y rehabilitación de Afganistán.<sup>37</sup>

Según algunos analistas, EE UU siguió durante la Guerra Fría una doble estrategia: la contención del bloque del Este y la expansión de la democracia liberal y el capitalismo. Para apoyar esta estrategia y legitimar sus posturas, EE UU habría ayudado a desarrollar numerosas organizaciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional o la OTAN. Ahora, la tendencia que domina el sistema internacional ya es sólo la expansión del libre mercado y la democracia —aunque, en ocasiones, ésta sólo lo sea formalmente— pero la cuestión clave es si Estados Unidos está dispuesto a dejarse controlar por las instituciones y normas que él mismo contribuyó a crear.<sup>38</sup> Desde la perspectiva europea, la retórica «antiterrorista» deja al margen el impacto de cuestiones

<sup>36</sup> Ver Christopher Dickey, «Fears in the un-America», *Newsweek*, 6 de febrero de 2002, y Michael Hirsh y Roy Gutman, «Powell's New War», *Op. Cit.*

<sup>37</sup> Antonio Polito, conferencia sobre «Tendencias desde el 11 de septiembre», en la Residencia de Estudiantes, Madrid, 23 de enero de 2001.

<sup>38</sup> Karla Nieting y Steven Everts, resumen de conclusiones del «U.S.-European Forum on World Order and Global Issues», Aspen Institute Berlin/The Brookings Institution/The Centre for European Reform/German Institute for International and Security Affairs, 22-23 de octubre de 2001, Berlin. Disponible en [www.cer.org.uk](http://www.cer.org.uk).



como la globalización y el papel del Estado en el sistema internacional, especialmente la cuestión de los Estados frágiles o fallidos y sus posibles consecuencias. A su vez, cuestiones como el Protocolo de Kioto, el calentamiento global del clima, el agotamiento de los ecosistemas o la Convención de Armas Biológicas también serían, para Europa, asuntos de seguridad. La visión sería, por tanto, de cooperación a través de las instituciones en lugar de acuerdos parciales entre centros de poder.<sup>39</sup>

En su análisis sobre el papel de Europa tras el 11 de septiembre, el Center for European Reform señala varias prioridades que la UE debe asumir si realmente quiere hablar con una única voz y potenciar su papel como actor global. Entre ellas está un mayor esfuerzo para dotar de medios y coherencia a la PESC, pero también ofrecer a Rusia un nuevo papel en las estructuras europeas y globales y persuadir a EE UU de que actuar multilateralmente es más eficaz para conseguir sus objetivos. Este organismo también afirma que la coalición no debe pensar sólo en la lucha contra el terrorismo «sino también en sus causas, como el subdesarrollo económico y el colapso de los Estados».<sup>40</sup>

Tanto Europa como EE UU, especialmente la primera, tendrán que asumir las consecuencias si no aprovechan la oportunidad que supone esta crisis para cambiar su visión exterior hacia una perspectiva que tenga en cuenta la pobreza y la creciente desigualdad, origen de conflictos, fanatismo y violencia. La pobreza, el rechazo y la marginación generan frustración, odio e ira. Sentimientos que, a su vez, son el origen de integrismos de todo tipo y de violencia.<sup>41</sup>

Si la UE no comprende el papel que puede jugar, no como acompañante privilegiado de EE UU, sino como defensor de valores democráticos y puente e interlocutor con otras formas de ver el mundo, habrá perdido una oportunidad única. Pero además, Europa sufriría más que nadie si se llega a un conflicto abierto en Palestina, que provocaría desestabili-

<sup>39</sup> Karla Nieting y Steven Everts, *Ibidem*.

<sup>40</sup> Edward Bannerman et. al., *Europe after September 11th*, Center for European Reform, 4 de diciembre de 2001. Se puede consultar un resumen del informe en [www.cer.org.uk](http://www.cer.org.uk).

<sup>41</sup> Sobre la compleja y no siempre automática relación entre estos factores, ver el artículo de Ryszard Kapuscinski, «Pobreza y desigualdad, integrismo y violencia», *El País*, 18 de noviembre de 2001; en el mismo sentido argumentaba el editor del semanario alemán *Der Spiegel*, Rudolph Augstein, en «Cómo ayudar a los terroristas», *El País*, 13 de noviembre de 2001, p. 25.



zación en todo el Mediterráneo y el Golfo Pérsico y, probablemente, también conduciría a una escalada del enfrentamiento entre grupos integristas y Estados o grupos sociales seculares. «Sólo sacarán provecho de ello las corrientes políticas más duras, más radicales, las más fanáticas. Europa, fronteriza con el mundo árabe y que cuenta con varios millones de musulmanes, se verá inevitablemente afectada de forma directa».<sup>42</sup>

En defensa de una Unión Europea fuerte y sólida se publicó un manifiesto de personalidades de la UE, entre las que figuran Felipe González, Giulio Andreotti, Raymond Barre, Anibal Cavaco Silva, Michel Rocard y otros políticos clave del continente: «La Unión Europea sólo podrá responder al desafío del terrorismo internacional si habla con una sola voz y se muestra capaz de corresponder al vivo deseo de los pueblos de ver a Europa desempeñar un papel más importante. (...) Para Europa, mañana podría ser ya demasiado tarde».<sup>43</sup>

Un analista británico, Robert Cooper, apunta a una nueva teoría de las relaciones internacionales que vaya más allá de la tradicional teoría de la guerra para centrarse en los valores. Esto «sujeta» a los Estados a más limitaciones legales. La cooperación internacional y regional se hace prioritaria a medida que los Estados cambian y pierden parte de su poder. Las instituciones internacionales serían, en este sentido, una nueva forma de gestión global, lo que cobra especial importancia en el caso de organizaciones regionales como la UE, que describe como «un imperio voluntario». Esto plantea problemas porque las democracias nacionales pierden sentido en la misma medida que poder, pero los ciudadanos tienden a ver a las instituciones internacionales como algo lejano en lo que no pueden participar «Resolver el problema de la legitimidad internacional será el cambio prioritario durante el siglo XXI».<sup>44</sup>

## Conclusiones

Lo que está en cuestión es el modelo de Europa, tanto hacia el interior como hacia el exterior. Si el nacimiento de la Unión Europea sue-

<sup>42</sup> Sami Naïr, «Contra el pacto de la muerte», *El País*, 11 de diciembre de 2001.

<sup>43</sup> «Manifiesto de personalidades de la UE. Europa: renovarse o morir», *El País*, 15 de diciembre de 2001.

<sup>44</sup> Robert Cooper, «Foreign policy, values and globalization», *Financial Times*, 31 de enero de 2002, p. 13.



le achacarse a razones económicas (la «Europa de los mercaderes») y en cierta medida políticas, pero mucho menos a razones morales, su consolidación y crecimiento, la ampliación al Este y la configuración como actor global, no podrán producirse sin acudir a estas últimas. Asumiendo que la Unión Europea es un núcleo de poder internacional y que tiene una responsabilidad histórica por su pasado colonial, «si se pretende expandir los valores democráticos europeos habrá que redefinir las políticas económicas y de cooperación internacional para facilitar que la globalización sea cada vez menos injusta».<sup>45</sup>

La brecha cada vez mayor entre las economías, el comercio y los indicadores sociales de países del Norte y del Sur (y dentro de los propios países); la proliferación de Estados frágiles o fallidos, de crisis humanitarias, de violaciones de los derechos humanos y de grandes movimientos migratorios, requieren una respuesta que vaya más allá de lo militar y de las cuestiones de poder para centrarse en los valores. El debate en la UE sobre la vinculación entre la cooperación al desarrollo y la prevención de conflictos es un signo positivo de esa aproximación. Por el contrario, restringir las libertades, vincular la inmigración con el terrorismo o criminalizar a los inmigrantes son señales de lo contrario. Europa debe definir quién es, hacia dentro, y extraer de ahí los valores a aplicar en la política internacional y en sus relaciones con los países menos desarrollados.

Existe un acuerdo teórico acerca de que el coste de los conflictos es mucho mayor que las inversiones económicas y políticas que se lleven a cabo para prevenirlos y que todo lo que se haga para incentivar conductas pacíficas. Los atentados del 11 de septiembre han evidenciado la necesidad de contar con políticas que aborden cuestiones como la exclusión social, la pobreza extendida y estructural y la falta de acceso a bienes. La primera respuesta a los atentados ha sido la guerra contra los talibán en Afganistán y el intento de dismantelar la red Al Qaeda. Sin embargo, también ha surgido, sobre todo en la Unión Europea, un debate acerca de la necesidad de potenciar el desarrollo para evitar la desesperación de millones de personas, y sobre la urgencia de fortalecer los mecanismos legales internacionales contra el terrorismo pero también de protección de los derechos humanos.

<sup>45</sup> Mariano Aguirre, «Democracia cosmopolita, identidades múltiples», en Joaquín Leguina (Coord), *Paisanos de Kafka*, Delegación Española del Grupo Parlamentario del Partido de los Socialistas Europeos, Madrid, 2001.



La Unión Europea ha realizado una labor de reflexión sobre la prevención de conflictos y ha generado una serie de instrumentos y mecanismos para que las políticas comerciales y de desarrollo, la diplomacia y en algunos casos la acción humanitaria sean factores de prevención de las guerras. Sin embargo, las iniciativas y documentos que forman parte de este debate deben pasar del plano teórico al práctico si realmente la UE quiere tener una voz internacional propia.<sup>46</sup> Aumentar los gastos militares o destruir la doctrina estratégica de la contención nuclear para intervenir de forma armada en cada vez más zonas del mundo no resolverá la cuestión de cómo la pobreza y el subdesarrollo azotan los conflictos, el odio y el resentimiento, ni servirá para prevenir nuevos ataques terroristas en el futuro. La lucha contra el terrorismo internacional sólo será eficaz si se apoya la política de prevención de conflictos y acciones en terceros países basadas en los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno. La búsqueda de una paz duradera basada en el bienestar y la justicia, y la lucha contra el terrorismo, deben ir en esa dirección y en la del fortalecimiento y la reforma de la ONU para hacer de ella una institución poderosa y moderadora de los instintos unilaterales. El militarismo agresivo y global no resolverá la situación; sólo la agravará. Aunque el clima internacional parezca volver a la retórica y las prácticas de la Guerra Fría, ése debe ser el mensaje a transmitir por Europa.

Continuar apoyando regímenes dictatoriales o autoritarios en el mundo árabe, restringir las importaciones de los países en vías de desarrollo mientras se imponen acuerdos comerciales que mejoran el acceso a los mercados de los productos europeos, primar el capital financiero sobre las necesidades de las personas y las sociedades, acatar las órdenes de la superpotencia sin cuestionar sus métodos o sus objetivos, sólo encerrará a Europa en un callejón sin salida. El debate entre ser aliados o satélites no ha hecho más que comenzar.

<sup>46</sup> Comunicación de la Comisión relativa a la Prevención de Conflictos, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 11 de abril de 2001, COM (2001) 211 Final.





## EL ROSTRO RELIGIOSO DE LOS CONFLICTOS ARMADOS

*Jesús María Alemany\**

El 28 de octubre de 2001, durante la misa dominical en una iglesia de Bahawalpur, al sur de Pakistán, seis enmascarados abrieron fuego indiscriminadamente y asesinaron a 17 cristianos. Todo apuntaba a fundamentalistas islámicos que deseaban vengar los bombardeos estadounidenses que estaban teniendo lugar sobre Afganistán.

Efectivamente, el 7 de octubre, el presidente de EE UU George W. Bush anunció que había dado órdenes al ejército de Estados Unidos para el ataque a los campos de entrenamiento de terroristas de Al Qaeda y las instalaciones militares del régimen talibán en Afganistán, señalados como culpables de los actos terroristas del 11 de septiembre en las Torres Gemelas y el Pentágono. Y terminaba su mensaje: «Que Dios quiera seguir bendiciendo a América».<sup>1</sup> Poco después, en un mensaje grabado previamente y emitido por la cadena de televisión Al Yazira, Osama Bin Laden se mostraba pretencioso, porque: «A Dios gracias, aquel a quien Dios guía, nunca perderá... Aquí está América, Dios ha enviado uno de los ataques y ha destruido uno de sus mejores edificios. Aquí está América totalmente atemorizada de norte a sur, este y oeste, gracias a Dios». Y concluía: «Yo digo que estos acontecimientos han dividido al mundo en dos bandos: el bando de los creyentes y el de los infieles. Así pues, todos los musulmanes deberán abrazar, deberán apoyar su religión».<sup>2</sup> Pocos días antes el líder espiritual de los talibán, Mohamed Omar, había declarado a la emisora La Voz de América: «Dios todopoderoso va a ayudar a los creyentes, a los musulmanes. Dios dice que

\* Jesús María Alemany es director del Seminario de Investigación para la Paz de Zaragoza (España).

<sup>1</sup> *El País*, 8 de octubre de 2001.

<sup>2</sup> *Heraldo de Aragón*, 9 de octubre de 2001.



nunca estará contento con los infieles. En el ámbito mundial, EE UU es muy poderoso. Incluso si fuera el doble de poderoso o el cuádruple, no sería lo bastante fuerte para derrotarnos».<sup>3</sup>

Sólo en algunos días de octubre se multiplicaron en la prensa los comentarios a esta apelación a Dios de los actores del terrorismo o de la guerra. José Saramago, en un impresionante artículo titulado «El factor Dios» apostillaba la situación: «Una de las maneras de morir, la más criminal, la más absurda, la que más ofende a la simple razón, es aquella que, desde el principio de los tiempos y de las civilizaciones, manda matar en nombre de Dios».<sup>4</sup> Antonio Muñoz Molina insistía con pesimismo: «El mazo, el hacha, la hoguera, la espada de filo herrumbroso, el fusil automático, la lluvia de azufre o de radioactividad, no han dejado de flagelar a los seres humanos en el nombre de Dios desde hace milenios».<sup>5</sup> En plena confrontación otros escritores titulaban significativamente sus artículos: «De qué parte está Dios»,<sup>6</sup> «En el nombre de Dios»,<sup>7</sup> «Odios teológicos».<sup>8</sup>

Pero la actual crisis internacional, marcadamente polarizada desde el 11 de septiembre, no puede hacer olvidar que ya en el gozne del milenio numerosos conflictos armados parecían presentar un rostro religioso, en los Balcanes y en el Cáucaso, en Irlanda y en Oriente Próximo, en Somalia, Sudán, Nigeria y Argelia, en India, Pakistán, Sri Lanka, Indonesia o Filipinas.<sup>9</sup>

Estos hechos parecen remontarnos a un tiempo en que guerras de religión particularmente crueles mantenían a Europa en permanente zozobra. En 1745, el novelista irlandés Jonathan Swift ironizaba en un opúsculo redactado al final de su vida: «Tenemos suficiente religión como para odiarnos, pero no tanta como para amarnos unos a otros». Poco después, en 1763, Voltaire consagraba la palabra *fanático* para señalar la raíz religiosa de la intolerancia («fanum» es el templo, «fanático» es el devoto del templo). Estas expresiones reflejaban la visión pesimista

<sup>3</sup> *El País*, 30 de septiembre de 2001.

<sup>4</sup> *El País*, 18 de septiembre de 2001.

<sup>5</sup> *El País Semanal*, 21 de octubre de 2001.

<sup>6</sup> José Álvarez Junco, *El País* 12 de octubre de 2001.

<sup>7</sup> Rafael Argullol, *El País*, 11 de octubre de 2001.

<sup>8</sup> Editorial, *El País*, 20 de octubre de 2001.

<sup>9</sup> Para una revisión de algunos de ellos ver en este libro Rosa Meneses Aranda, «El mundo musulmán bajo el estigma de Bin Laden».



de muchos intelectuales del Siglo de las Luces a propósito del fenómeno religioso y de su negativa influencia pública en la armonía social. La secularización o desconfesionalización del Estado moderno y la reducción de la religión al ámbito de la intimidad de las personas fue la terapia ilustrada, una receta al parecer demasiado simple y no tan evidente a final del siglo XX.

La paradoja se agudiza porque la historia de las religiones muestra que el mensaje de la paz ocupa un lugar central en todas ellas. Ofrecen la paz como el mejor de sus dones convirtiéndose en el saludo cotidiano, esperan la paz definitiva como plenitud de la salvación, y piden a los creyentes un compromiso activo por la paz. El Evangelio proclama: «Felices los que trabajan por la paz, porque a ellos los va a llamar a Dios hijos suyos» (Mateo 5,9). El Corán precisa que, si Dios hubiera querido, habría hecho una sola comunidad humana, pero si ha creado diferencias es para permitir a los humanos conocerse y reconocerse más allá de las diversidades. Se encuentran ejemplos similares en las enseñanzas judaicas, budistas, hinduistas o en las mismas religiones ancestrales.

La ONU ha dado muestras de apreciar el potencial humanizador de las religiones. La Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) ha tenido especial interés en incluir el diálogo entre religiones en su estrategia a medio plazo para una cultura de paz. Este objetivo reunió en una primera cumbre mundial de Naciones Unidas a más de mil líderes religiosos del 28 al 31 de agosto de 2000, días previos a la llamada Cumbre del Milenio de Jefes de Estado. El secretario general, Kofi Annan, dijo entre otras cosas: «Esta conferencia es una de las más inspiradas de cuantas se han celebrado en la ONU. La fe es una de las señas de identidad de nuestra humanidad... Pero también existe un extremismo religioso que cercena las libertades humanas, discrimina a la mujer y las minorías, y que unido al nacionalismo sirve para alimentar la violencia... El problema no es la fe sino los creyentes... La ONU está a favor de lo que une a las religiones, no de lo que las divide... Los líderes religiosos tienen que ver qué pueden hacer por la igualdad, la reconciliación y la paz». La Conferencia se clausuró con una declaración y con la decisión de crear un consejo internacional de líderes religiosos que asesorará al secretario general de la ONU.

En la construcción de la paz desde su ladera religiosa es urgente, por tanto, una doble tarea. Por una parte, analizar las causas capaces de



generar un dinamismo perverso para desactivar cualquier odio, violencia o agresión que apele a una legitimación religiosa; y, por otra, movilizar toda la energía pacificadora y solidaria que puede brotar de la experiencia religiosa. Ambos aspectos ocuparán esta breve reflexión.

Sin embargo, es necesaria una nota previa para acotar desde el principio la tesis ilustrada y reconocer, para bien y para mal, la relevancia pública del hecho religioso, constatación que sería un error confundir con una defensa de la confesionalidad del Estado. En el año 2000 se publicó en español, con cierto retraso, un estudio del Center of Strategic and International Studies de Washington, cuyo presidente es Zbigniew Brzezinski, que constituye un documentado alegato contra el olvido del factor religioso en la actividad de la diplomacia estadounidense en el mundo.<sup>10</sup> No se argumenta a favor de la religión, sino de la eficacia de la acción internacional. Y se pone de relieve la incapacidad de la diplomacia estadounidense para comprender las claves religiosas en la legitimación de algunos conflictos, y su cerrazón para percibir la contribución de personas motivadas por razones religiosas o espirituales en los procesos de pacificación y reconciliación. Aunque el informe constituye un ejemplo más de la capacidad autocrítica de la sociedad estadounidense en torno a sus carencias, indirectamente señala un prejuicio de la cultura política occidental, es decir, la creencia de que la religión ha quedado relegada para siempre al ámbito exclusivo de la privacidad.

### **La legitimación religiosa de la violencia**

Este análisis podría enfocarse como un estudio de casos, es decir, diseñar los rasgos de conflictos violentos concretos que, a comienzos del siglo XXI, presentan un rostro religioso. Sin embargo, pretende clarificar los paradigmas que están detrás y distinguir los diversos modelos de relación entre la violencia y el ámbito de lo religioso. A riesgo de simplificar, porque nunca se presentan en estado puro, pueden reconocerse algunos de ellos.

<sup>10</sup> Center for Strategic and International Studies, *La religión, factor olvidado en la solución de conflictos*, PPC, Madrid, 2000.



### *La pretensión sacral de la violencia*

La antropología cree advertir una pretensión sacral en gran parte de la violencia que daña o mata a seres humanos, aunque no se ejerza específicamente en nombre de la religión. El mecanismo sacralizador implícito en esa violencia consiste en que es ejercida contra el Mal (que no merece existir, es in-humano) o es realizada por el Bien (salvador, sobre-humano, conciencia de lo que conviene a los demás). Las causas que conducen a este convencimiento maniqueo residen en simples o prolongadas experiencias personales o colectivas (personas, grupos o pueblos que chocan con una realidad percibida desde la im-potencia o el des-amor como principio de frustración, o desde la omni-potencia y la fantasía de un amor-protagonista como necesitada de salvación), aunque luego puedan dar lugar a elaboradas ideologías. Gran parte de los argumentos a favor de la pena de muerte o de la licitud de la guerra nuclear se sustentan en este esquema dualista, por el que el Mal no merece existir y el Bien ha recibido la responsabilidad de eliminarlo. Y en el caso de la crisis actual surgida el 11 de septiembre, ambas partes coinciden en el mismo paradigma: se trata de una lucha del Bien contra el Mal. La discrepancia entre ellas solo estriba en la identificación de ambos.

Martín Velasco piensa que hay elementos específicamente religiosos que podrían favorecer este mecanismo sacralizador.<sup>11</sup> En primer lugar, un enfoque *dualista* no infrecuente en el ámbito religioso que ve en la realidad oposiciones tales como celestial-terreno, espiritual-material, anímico-corporal, que inconscientemente tienden a identificarse con Bien-Mal, apelando a la eliminación del segundo a favor del primero. No se puede olvidar, por ejemplo, que el significado original de *yihad* es esfuerzo o lucha interior, pero después fue historizado con enormes repercusiones políticas. En segundo lugar, la existencia de un empleo ritualizado de la violencia en el *sacrificio* religioso común a las más antiguas religiones, al que el antropólogo René Girard atribuye el papel de detener la espiral de violencia que pone en peligro la subsistencia de la sociedad y que, en todo caso, busca la comunión con un Dios concebido como poder amenazador para el hombre.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Juan Martín Velasco, «Religión y conflicto. Religión y paz», en J. Quinza y J. M. Alemany (Eds), *Ciudad de los hombres, Ciudad de Dios*, Universidad de Comillas, Madrid, 1999, pp. 161-180.

<sup>12</sup> René Girard, *La violence et le sacré*, Grasset, Paris, 1972.



El esquema de fondo es pura desmesura o *hybris*, aunque tiene una enorme fuerza por su simplicidad. Pero las mismas tradiciones religiosas poseen recursos frente a una sacralización de la violencia de raíz maniquea. Dentro de la historia humana todo es finito y limitado, no existen el Mal ni el Bien como absolutos. Nadie por tanto puede arrogarse ser el Bien sin mezcla de mal, ni eliminar a otros como el Mal sin mezcla de bien. En el marco del cristianismo, Pablo afirma que todos los humanos son al mismo tiempo pecadores y justos, y la muerte de Jesús en la cruz ha puesto fin al mito del sacrificio necesario del chivo expiatorio. Los creyentes no buscan la felicidad plena en la posesión (de bienes o de seres humanos como bienes), sino en la comunión (con Dios, con los seres humanos, con toda la creación inseparablemente), por lo que el camino hacia esa con-vivencia no puede ser tanto vencer cuanto con-vencer. Una secularización de este principio religioso puede encontrarse en la doctrina de la «seguridad compartida» de Olof Palme. No deja de tener razón Osama Bin Laden —aunque lo haya dicho un fanático peligroso— cuando afirma que «aquellos que viven en América no volverán a sentirse seguros y a salvo, a menos que nosotros (otros pueblos) nos sintamos seguros y a salvo». La interdependencia global hace imposible bienes no compartidos.

*La violencia que surge al atribuir carácter absoluto a las mediaciones religiosas*

Para algunos autores, el fanatismo que se ha dado históricamente vinculado a la religión no sería accidental, sino fatalmente inherente al mismo hecho religioso, al estar centrado en el Absoluto y tender a teñir del mismo carácter absoluto todos los elementos en que cristaliza. En este paradigma, el deslizamiento de lo religioso hacia la violencia tiene su origen en la identificación del Absoluto, al que todas las religiones refieren, con alguna de las *mediaciones* en que se encarnan, sean creencias, prácticas, normas o instituciones. Algunos piensan además que las tres grandes religiones monoteístas proféticas, judaísmo, cristianismo e islam, han desarrollado una mayor violencia que las tradiciones orientales, cuya religiosidad tiene una orientación más mística e interior con cierta tendencia al abandono del mundo. Y se preguntan si el agnosticismo, la indiferencia religiosa o al menos unas convicciones más débiles no facilitarían la convivencia. Una viñeta de Romeu en *El País* del



30 de septiembre representaba el siguiente diálogo: «¿Y tú en nombre de qué Dios matas?» «Yo no mato. Soy ateo, gracias a Dios».

La experiencia confirma que muchos conflictos interreligiosos, guerras de religión, cruzadas y sobre todo fundamentalismos varios, se han originado con frecuencia al otorgar carácter absoluto a las mediaciones que configuran una religión, creencias, ritos, leyes o instituciones. Pero muchos piensan que sólo desde la entraña del mismo hecho religioso se puede encontrar una terapia radical.

Los creyentes confiesan y se refieren a Dios con la conciencia de que es un *Misterio insondable*. La índole absoluta de este misterio descalifica toda pretensión de poseerlo en cualesquiera mediaciones humanas que, por su propia naturaleza, son limitadas. La persona religiosa percibe en su honda experiencia que ha de distinguir entre el Absoluto al que se confía, y las palabras, conceptos, dogmas, ritos, instituciones, en que se expresa. Cuando el creyente de cualquier tradición religiosa confiesa «creo en Dios», piensa reflejar una verdad, pero no puede pretender que su expresión sea adecuada con aquel Misterio hacia el que apunta o al que se confía. «Si lo has comprendido, no es Dios», avisaba sabiamente Santo Tomás de Aquino.

La tolerancia más radical no suele surgir de la mera condescendencia o de una adhesión religiosa más débil, sino que acompaña al mismo acto creyente consciente de su desbordamiento. Paradójicamente, la experiencia muestra con frecuencia que una actitud religiosa sociológica y superficial, necesitada de seguridades tangibles y simples, alimentada masivamente, es más proclive al fanatismo que una auténtica experiencia de fe.

#### *La vinculación particular de lo religioso*

Más frecuente que la violencia (sólo) originada por una patología de la experiencia religiosa es la apelación a la religión y su manipulación desde fuera de su ámbito específico. Este hecho se ve favorecido cuando se establece una vinculación primaria de la religión con realidades sociales o políticas particulares, como la nación, la cultura, la etnia y otras. Tal identificación acrítica tiene efectos devastadores, porque permite apelar interesadamente a la religión en situaciones de conflicto que tienen un origen distinto del religioso. Sin embargo, el historiador G. Kherer no duda en afirmar que no está comprobada la existencia de



un solo caso en el que la religión y un conflicto puramente religioso fuesen la causa única de una guerra. Esta consideración hay que extenderla con toda probabilidad a aquellos conflictos armados que, a finales y comienzos de milenio, presentan un rostro religioso y que han constituido el punto de partida de este análisis.

Hay factores que facilitan la cobertura religiosa de conflictos con otro origen, cuyo diagnóstico y terapia se ve, así, dificultado. Primero, que el hecho religioso está fuertemente enraizado en la vida de las personas y de los pueblos, constituyendo —contra lo que pensó la Ilustración— un fenómeno de relevancia pública, cultural, social, política, nacional y hasta étnica. Segundo, que la religión libera sentimientos muy intensos porque está vinculada al sentido de la vida y de la muerte, y a sus vínculos comunitarios de pertenencia colectiva. Sentido y pertenencia son dos necesidades primarias en los seres humanos. Por eso, la religión tiene una enorme fuerza tanto de motivación como de legitimación, bien conocida por quienes desean movilizar a un pueblo, o a algunos grupos dentro de él, en torno a otros intereses más o menos encubiertos.

Es una constante a lo largo de la historia la presencia de símbolos religiosos en las batallas. Pero hay autores, como Martín Velasco, que piensan que desde los años noventa hemos entrado en una nueva fase de vinculación particular de las religiones. La primera estuvo constituida por las llamadas «religiones nacionales», en las que el sujeto religioso es un grupo humano en cuanto tal y las personas sólo en cuanto parte de él. Religión y nación o etnia se identificaban. Cada nación tenía sus dioses que luchaban con ella, compartían sus victorias y derrotas, pero carecían de pretensión de imponerse a otros grupos humanos que por hipótesis tenían sus propios dioses.

La segunda fase llegó con las «religiones universales», cuyo sujeto es la persona, con independencia del grupo humano o nación al que pertenezca. Lo mismo puede haber cristianos en India que en España. Tales religiones, en principio, deberían mantenerse ajenas a los posibles conflictos entre las colectividades políticas en que están presentes. Por tanto serían menos favorables a la sobredimensión religiosa de tales conflictos. Pero la historia muestra que, con frecuencia, tales religiones han terminado identificándose con las realidades culturales, sociales y políticas en que han nacido o en las que se han extendido. Se trata de una nacionalización *de hecho* de religiones universales. Se atribuye a



una cultura, sistema socioeconómico o político la pretensión universal que caracteriza a esas religiones y se impone con ellas. Esta tendencia patológica ha sido practicada por los Imperios y por los Estados, en muchos casos bien secundados por las Iglesias y/o Religiones. La secularización del Estado moderno por una parte y el fin del colonialismo, por otra, parecían haber contribuido a dar por terminada esta etapa.

Pero en la nueva fase, en la que se encuadran la mayoría de los conflictos actuales con rostro religioso, han entrado en juego las llamadas «etno-religiones». Se apela a la religión como rasgo de una identidad amenazada y/o amenazante, más acá o más allá de las fronteras del Estado-nación. Y si coincide con el Estado-nación, lo hace no tanto en cuanto unidad política sino en cuanto grupo simbólico de identidad. La apelación a la identidad grupal ha ocurrido preferentemente en el seno de países con el marco estatal muy debilitado e incapaz de cumplir sus funciones: a) que resultan de la construcción y luego disolución arbitraria de los imperios coloniales; b) o artificialmente creados y después descompuestos como la URSS y Yugoslavia; c) o abandonados a su suerte por las grandes potencias al final de la Guerra Fría; d) y cuya debilidad se acentúa por el fenómeno de la globalización, que agudiza las desigualdades y la incapacidad de algunos Estados para asegurar las necesidades básicas de la población y su diversidad cultural. También puede ocurrir en la esfera internacional, con carácter reivindicativo frente a Estados fuertes que utilizan el doble rasero de sus propios intereses y, en un mundo interdependiente, están dotados de una elevada insensibilidad respecto a la situación de marginación de amplios colectivos humanos.

La religión constituye entonces uno de los elementos de la identidad, en cuanto depositaria de valores y símbolos, configuradora de cohesión y pertenencia, instancia de legitimación y fuerza movilizadora capaz de galvanizar energías. Los conflictos se revisten de un halo trascendente y absoluto, perdiendo su carácter histórico y negociable. Y las potencias mundiales se valen a veces estratégicamente del rostro identitario de los conflictos, cuando les afectan, para ahorrarse emprender una reforma a fondo del sistema mundial, prefiriendo hablar simplemente de un «choque de civilizaciones» y reformulando sus amenazas estratégicas con la misma simplicidad ideológica de la antigua «guerra fría».

Los conflictos identitarios utilizan estrategias muy diferentes a las de los conflictos ideológicos propios de la Guerra Fría. Estos tenían un



hálito misionero, pretendían dominar, expandirse, «reeducar» al otro y convertirlo a su ideología, es decir, estaban dotados de una tendencia incluyente. Los nuevos conflictos identitarios tienen como objetivo la afirmación mediante la eliminación simbólica o real de «lo otro». La afirmación de la propia identidad se hace a costa de la identidad ajena. Su tendencia es excluyente. Su objetivo no es tanto ganar cuanto humillar, exterminar. Por eso no existe proporción entre los medios empleados y una supuesta victoria militar. Se contemplan la limpieza étnica y el genocidio, el terrorismo y el hambre, las violaciones sistemáticas o los asesinatos de ancianos, mujeres y niños, que cobran el valor de hechos simbólicos y liberadores.

La religión se ve implicada hoy, por tanto, en un tipo de conflictos de enorme crueldad y ceguera, cuyo objetivo no es siquiera dominar, expandirse o incluir sino directamente excluir y eliminar. Ello hace particularmente grave y urgente la toma de conciencia de las personas, colectivos y dirigentes religiosos, así como su movilización a favor de la paz.

### **El diálogo interreligioso y la construcción de la paz**

El ecumenista suizo Hans Küng, desde su reconocida autoridad intelectual y dedicación práctica, no se cansa de insistir: «No hay paz mundial sin paz religiosa. No hay paz religiosa sin diálogo entre las religiones».<sup>13</sup> En esta segunda parte se abordan concisamente los motivos, convergencias y algunos hitos de este diálogo, que resulta necesario en la construcción de la paz.

Tres motivos al menos lo exigen. Primero, es preciso desactivar con modestia y decisión la violencia vinculada a una incorrecta comprensión o incluso manipulación de la experiencia religiosa. *Corruptio optimi pessima*, decían ya los clásicos. Segundo, es imposible concebir el futuro de un mundo intercomunicado e interdependiente sin respeto y diálogo entre los diferentes, por lo que el diálogo interreligioso cobra carácter de ejemplaridad al incidir en un ámbito tan sensible y que afecta tan profundamente a la esfera personal. ¿Cómo sería posible animar a los ciuda-

<sup>13</sup> Hans Küng, *Hacia una ética mundial. Declaración del parlamento de las religiones del mundo*, Trotta, Madrid, 1994.



danos y a los pueblos a vivir en comprensión y diálogo si los creyentes fueran incapaces de intentarlo? Tercero, los problemas que hoy enfrenta la humanidad son de tal envergadura que es irresponsable hurtar toda la enorme fuerza movilizadora y la energía pacificadora de la religión. Es oportuno traer a la memoria aquella afirmación de los ideólogos marxistas que impulsaron el diálogo con los cristianos en los años sesenta en torno a Salzburg: «No podremos ponernos de acuerdo sobre lo que sucede en el cielo, pero al menos pongámonos de acuerdo para que la tierra deje de ser un infierno». *Die Zeit drängt (El tiempo apremia)* es el título de un famoso libro, verdadero alegato sobre este tema, del reconocido físico nuclear y cristiano Karl Friedrich von Weizsäcker.

¿Cabe esperar convergencias y aportaciones? Se pueden imaginar algunas que podrían resultar terapéuticas para la sociedad. Primera, la afirmación de la trascendencia y de los valores espirituales. Los teólogos del Tercer Mundo no se cansan de repetir que lo contrario de la fe no es el ateísmo sino la idolatría. Nuestro mundo está lleno de dioses, sean el mercado, el poder, la etnia u otros, sobre cuyo altar se inmolan cotidianamente vidas e esperanzas. Se trata de movilizar desde la trascendencia la función liberadora de la experiencia religiosa frente a cualesquiera otros dioses opresores. Segunda, el reconocimiento de la dignidad de toda persona, la llamada a la fraternidad y la com-pasión hace a las religiones en su conjunto especialmente sensibles a escuchar el clamor de las víctimas. Están capacitadas, por tanto, para enfrentar a la habitual mirada desde el poder la opción de contemplar el mundo desde abajo, desde los excluidos. Tercera, no sólo las religiones ctónicas que miran a la Tierra como Madre, sino también las religiones proféticas, preservan como tradición la comunión con la naturaleza como creación de Dios y hogar de la humanidad, por lo que poseen una peculiar sensibilidad ecológica.

Pero, además de las convergencias en los contenidos, muchos expertos piensan que las personas y tradiciones religiosas pueden hacer una aportación peculiar en la transformación de los conflictos. El sociólogo noruego Johan Galtung considera el conflicto como un triángulo de tres vértices: contradicción, actitud y conducta. Dicho en otros términos, violencia estructural, violencia cultural y violencia directa. Por ello, tras una crisis bélica quedan como tareas inversas 3R: Reconstrucción (de la destrucción originada por la violencia), Reconciliación (de las personas), Resolución (de la contradicción). John Paul Lederach confir-



ma el cambio del paradigma conceptual que se ha operado en los conflictos contemporáneos después de la Guerra Fría, y que se manifiesta en el paso del interés por la resolución de materias conflictivas (objeto tradicional de la diplomacia de Estado) a un marco de referencia centrado en la restauración y reconstrucción de las relaciones (personales y grupales). Los conflictos ya no se dan normalmente entre Estados enfrentados sino en el seno de sociedades divididas más acá o más allá de las fronteras convencionales en torno a grupos de identidad. Por ello, la cercanía personal en los enfrentamientos es mayor que en los conflictos tradicionales entre Estados o bloques de Estados, el sufrimiento personal es más agudo y cobran especial relieve los componentes emocionales y psicosociales, más allá de las materias estrictas origen del conflicto. Pues bien, en el citado informe *La religión, factor olvidado en la solución de conflictos*, se insiste en la sabiduría que poseen algunas personas y tradiciones espirituales y religiosas para ayudar a que los procesos de pacificación sean al mismo tiempo procesos de reconciliación y no insuficientes acuerdos de «alto el fuego».

Todo esto constituye un camino iniciado y en el cual ya se han recorrido algunos modestos hitos. Estos son sólo algunos de ellos, como indicadores de un trabajoso cambio de mentalidad que apunta hacia el futuro:

- En el campo ecuménico, la I Asamblea Europea celebrada en Basilea en mayo de 1989, consiguió reunir por primera vez desde la Reforma a todas las Iglesias cristianas de Europa «conscientes de las amenazas mortales que se ciernen actualmente sobre la humanidad». Fue un verdadero acontecimiento. El cuidado documento *Justicia y paz para toda la creación* se basó en un proceso de consultas y participación sin precedentes. Este encuentro tuvo su continuidad en la II Asamblea Ecuménica Europea, celebrada en Graz (Austria) del 7 al 10 de octubre de 1996, con un escenario europeo totalmente modificado por el hundimiento del bloque del Este y el deterioro de sus países, reflejado en el lema «Reconciliación: don de Dios y fuente de nueva vida». El Consejo Mundial de las Iglesias, por su parte, realizó la convocatoria de Seúl en 1990 y del 7 al 20 de febrero de 1991 celebró su VII Asamblea en Canberra, Australia, todavía bajo el impacto de la guerra del Golfo: «Nos reunimos en un momento crucial de la historia, un período



do de fracaso para la esperanza de la paz, un período de guerra y de rumores de guerra, de amenazas para el planeta Tierra y para todas las criaturas que en ella viven».

- Otro proceso abierto, no sólo ecuménico sino interreligioso, tuvo su origen en Asís, donde se reunieron el 27 de octubre de 1986 por primera vez en la historia, hombres y mujeres de religiones diversas, juntamente con el Papa, para invocar la paz sobre el mundo en un momento de graves tensiones. La herencia de este encuentro la recogió la Comunidad de San Egidio en Roma, que desde entonces no ha cesado de convocar a lo largo del mundo encuentros anuales bajo el lema «Hombres y Religiones», a la vez que se empleaba en una diplomacia peculiar para la resolución de conflictos (con resultados positivos en Mozambique y Centroamérica). Especialmente significativo fue el encuentro que tuvo lugar en Roma en 1996, a los diez años de Asís, bajo el lema «La paz es el nombre de Dios». El dramático llamamiento final decía: «Hemos hecho memoria de las víctimas de los conflictos y de las heridas todavía abiertas. Solemnemente repetimos la invitación a la paz. Las religiones no alientan al odio y a la guerra, no justifican el derramamiento de la sangre inocente. ¡Las religiones no quieren la guerra, sino la paz! ¡No hay santidad en la guerra. Sólo la paz es santa!... Nos dirigimos a todos los que matan o hacen la guerra en nombre de Dios. Les recordamos que la paz es un nombre de Dios. Hablar de guerra de religiones es absurdo. Ningún odio, ningún conflicto encuentra en la religión un incentivo». En 2001 este encuentro anual tuvo lugar en Barcelona bajo el lema: «Las fronteras del diálogo: religiones y civilizaciones en el nuevo siglo».
- Otras iniciativas de diálogo interreligioso han tenido su origen en la Conferencia Mundial de Religiones por la Paz, creada en 1969 por el japonés Nykkio Nuwano; en el Parlamento de Religiones del Mundo, que se reunió por primera vez en Chicago en 1993 y se arriesgó a diseñar la declaración de una ética mundial, y en la intensa actividad desarrollada por la Unesco en torno a la contribución de las religiones a la cultura de la paz, confiada en gran parte a su Centro de Barcelona.

Pero han sido sobre todo los conflictos en los Balcanes, en Oriente Medio y los acontecimientos que se desataron el 11 de septiembre de



2001, los que han provocado en los últimos años reacciones más vivas de las diversas tradiciones religiosas implicadas. Juan Pablo II planteaba la cuestión de manera clara, utilizando un esquema que repetiría casi literalmente en sus discursos y viajes posteriores:

No falta quien afirme que la religión forma parte del problema, pues cierra el camino de la Humanidad hacia la verdadera paz y prosperidad. A fuer de hombres de fe, es nuestro deber mostrar que esto no es así, pues cualquier utilización de la religión para apoyar la violencia constituye un uso abusivo de ella. La religión no es y no debe convertirse en pretexto de conflicto, especialmente cuando las identidades religiosa, cultural y étnica coinciden. La religión y la paz caminan juntas: emprender la guerra en nombre de la religión constituye una contradicción evidente. Los líderes religiosos han de mostrar con claridad que se comprometen a fomentar la paz precisamente en virtud de su fe.<sup>14</sup>

Para el mismo Juan Pablo II tenía una importancia excepcional su tantos años deseada visita en el año 2000 a Tierra Santa, cuna de las tres religiones monoteístas y lugar de los más feroces enfrentamientos con rostro religioso. Su preocupación se expresó en todas sus intervenciones y se hizo temática en el encuentro interreligioso del 23 de marzo con representantes judíos, cristianos y musulmanes en el Instituto Notre Dame de Jerusalén:

Somos conscientes de que unos vínculos más estrechos entre todos los creyentes constituyen una condición tan precisa como urgente para asegurar un mundo más justo y pacífico. Y es que la religión es enemiga de la exclusión y de la discriminación, del odio y de la rivalidad, de la violencia y del conflicto. La religión no es, ni debe ser, pretexto para la violencia, especialmente cuando la identidad religiosa coincide con la identidad cultural y étnica. ¡La religión y la paz caminan juntas! La fe y la práctica religiosa no pueden separarse de la defensa de la imagen de Dios en todo ser humano. La Iglesia católica desea fomentar un diálogo interreligioso sincero y

<sup>14</sup> *Ecclesia*, N° 2.971, 13 de noviembre de 1999, pp. 1.728-1.729.



fructífero con los miembros de la fe judía y con los seguidores del islam.<sup>15</sup>

Los atentados terroristas en EE UU el 11 de septiembre de 2001 y la posterior respuesta bélica en Afganistán, ocasionaron una profunda conmoción en el mundo por sus apelaciones religiosas. Juan Pablo II invitó simbólicamente a los cristianos a unirse al final del Ramadán musulmán, guardando el 14 de diciembre un día de ayuno. En su mensaje del 1 de enero de 2002 se refería directamente al terrorismo religioso: «Ningún responsable de las religiones puede ser indulgente con el terrorismo y, menos aún, predicarlo. Es una profanación de la religión proclamarse terroristas en nombre de Dios, hacer en su nombre violencia al hombre... En particular, estoy convencido de que los líderes religiosos judíos, cristianos y musulmanes, deben tomar la iniciativa, mediante la condena pública del terrorismo, negando a cuantos participan en él cualquier forma de legitimación religiosa o moral». Representantes de todas las religiones fueron convocados a Asís, el 24 de enero de 2002, para un nuevo encuentro de oración y diálogo por la paz, primero de esta envergadura en el nuevo milenio y que debe servir de motor a iniciativas de compromiso común en la construcción de la paz.

Mark Juergensmeyer concluye su documentada y polémica obra sobre el «terrorismo religioso»: «La religión da fuerza a la vida pública y proporciona una guía en el orden moral. Y al mismo tiempo necesita el temple de la racionalidad y el juego limpio que los valores de la Ilustración proporcionan a la sociedad civil. Por tanto, la violencia religiosa no puede terminar hasta que se consiga un cierto equilibrio entre las dos cosas: cierta afirmación de la moderación de la pasión religiosa y cierto reconocimiento de la religión elevando los valores espirituales y morales de la vida pública. De un modo curioso, pues, la cura para la violencia religiosa podría encontrarse al final de una renovada apreciación de la misma religión».<sup>16</sup>

<sup>15</sup> *Ecclesia*, N° 2.992, 8 de abril de 2000.

<sup>16</sup> Mark Juergensmeyer, *Terrorismo religioso. El auge global de la violencia religiosa*, Siglo XXI, Madrid, 2001.



## Bibliografía

- BAUM, Gregory y Harold WELLS (eds), *The Reconciliation of People: Challenge to the Churches*, WCC, Ginebra, 1997.
- CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS E INTERNACIONALES, *La religión, factor olvidado en la solución de conflictos*, PPC, Madrid, 2000.
- EHRENREICH, B., *Le sacré de la guerre*, Calman-Lévy, París, 1999.
- GIRARD, René, *La violence et le sacré*, Grasset, París, 1972.
- GÓMEZ CAFFARENA, José, «Religión y tolerancia», en *Cultura de la tolerancia*, Seminario de Investigación para la Paz, Zaragoza, 1996.
- JUERGENSMEYER, Mark, *Terrorismo religioso. El auge global de la violencia religiosa*, Siglo XXI, Madrid, 2001.
- KÜNG, Hans, *Hacia una ética mundial. Declaración del parlamento de las religiones del mundo*, Trotta, Madrid, 1994.
- LIMA, Nuno, «O Contributo das religiões para uma cultura da paz», en *Igreja e Missão*, 52, Nº 182, 1999, pp. 283-342.
- MAÏLA, Joseph, «Identité, violence et rôle du religieux dans les conflits contemporains», en *Revue Institute Catholique Paris*, 64, 1997, pp. 55-72.
- MARTÍN VELASCO, Juan, «Religión y conflicto. Religión y paz», en J. QUINZA y J. M. ALEMANY (eds), *Ciudad de los hombres, Ciudad de Dios*, Universidad de Comillas, Madrid, 1999, pp.161-180.
- «Las religiones ¿factor de violencia o de paz? Una perspectiva cristiana», en Seminario de Investigación para la Paz, *La paz es una cultura*, DGA, Zaragoza, 2001, pp. 339-354.
- SEUL, Jeffrey, «'Ours is the Way of God': Religion, Identity, and Intergroup Conflict», en *Journal of Peace Research*, Vol. 36, Nº 5, 1999, pp. 553-569.
- TSCHUY, Théo, *Ethnic Conflict and Religion. Challenge to the Churches*, WCC, Ginebra, 1997.
- The contribution by religions to the culture of peace*, Centro Unesco, Barcelona, Vol. 1, 1994; Vol. 2, 1995.
- «La religión ¿fuente de violencia?», *Concilium*, Nº 272 (monográfico), septiembre de 1997.
- «Les religions et la violence», *La pensee et les hommes*, Nº 37 (monográfico), Universidad de Bruselas, Bruselas, 1998.



## EXTRANJEROS BAJO SOSPECHA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO Y POLÍTICA MIGRATORIA EN EE UU Y LA UNIÓN EUROPEA

*Sandra Gil Araujo\**

Las medidas aplicadas por los Gobiernos occidentales como respuesta a los ataques contra el Pentágono y el World Trade Center han vuelto a colocar el tema de las migraciones en el ámbito de la seguridad. En Estados Unidos y en la Unión Europea, la lucha contra el terrorismo ha encontrado en la lucha contra la inmigración una de sus trincheras. Las restricciones a la inmigración y el asilo se han multiplicado, los derechos de los inmigrantes están siendo ignorados, se ha otorgado un mayor poder de vigilancia a la policía y a los servicios de inteligencia y se han reducido los derechos de defensa de los extranjeros. Documentos de identidad de alta tecnología podrían ser implantados en EE UU e Inglaterra. Otros sistemas de verificación e identificación, como los controles de características físicas únicas en los ojos, las manos, la cara y las huellas digitales se están discutiendo. El verdadero frente de lucha parece estar en casa y entre los bienes mas gravemente afectados se encuentran las libertades civiles.

Pero la conexión entre inmigración y terrorismo no es algo novedoso. En el marco comunitario las migraciones fueron, desde el principio, englobadas en el área de Justicia y Asuntos de Interior, junto con el terrorismo y el tráfico de drogas. Esta vinculación entre migración y delito quedó también plasmada en el Acuerdo de Schengen. En EE UU, el más claro antecedente de esta reacción de sospecha contra los extranjeros remite a la detención masiva de ciudadanos de origen japonés, que no habían cometido ningún crimen, en campos de concentración durante la Segunda Guerra Mundial.

---

\* Sandra Gil Araujo es socióloga, investigadora del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) de Madrid.



En los últimos años las autoridades europeas habían admitido el fracaso de su política de pretendida «inmigración cero» y comenzaron a revisar las limitaciones impuestas a la inmigración laboral. Sin embargo, las medidas anunciadas en los últimos meses auguran el retorno de la Fortaleza Europa.

### **México en la política migratoria de EE UU**

Apenas unos meses antes del ataque al World Trade Center, el anuncio de una posible amnistía para los más de tres millones de mexicanos indocumentados, junto con el proyecto de un nuevo programa de reclutamiento de trabajadores extranjeros, había reavivado el debate sobre el impacto de la inmigración en EE UU. La política migratoria fue un tema crucial en el encuentro que George Bush y Vicente Fox mantuvieron a principios de septiembre en la Casa Blanca. En esa oportunidad el presidente estadounidense declaraba que «EE UU no tiene en el mundo una relación más importante que la que tiene con México».<sup>1</sup>

La última amnistía llevada a cabo en EE UU tuvo lugar en 1986 y regularizó a 2,7 millones de indocumentados. Datos recientes estiman entre seis y nueve millones el número de «sin papeles», una cifra récord hasta el momento. Un informe elaborado por el Center for Immigration Studies (CIS) señalaba que, de los 28 millones de personas de origen extranjero residiendo en EE UU, 8 millones son mexicanos.

Algunos analistas entendían el trato preferencial hacia los inmigrantes mexicanos como un paso lógico en el desarrollo del Tratado de Libre Comercio (TLC), encaminado a la creación de un mercado de trabajo común. La presencia de millones de «sin papeles» trabajando en EE UU refleja las demandas del mercado laboral estadounidense, que empezaron con la agricultura pero que, en la actualidad, incluyen otros sectores de bajos salarios como la industria hospitalaria, el textil, la salud y la hostelería. Desde esta visión, la amnistía garantizaría los derechos humanos básicos de los inmigrantes y la puesta en marcha de un programa de trabajadores invitados contribuiría al desarrollo de la eco-

<sup>1</sup> *El País*, 6 de septiembre de 2001.



nomía regional, aumentando los 10.000 millones de dólares anuales que los trabajadores mexicanos envían a su país.

Otros sectores consideraron que la amnistía para los indocumentados mexicanos tendría un impacto negativo en la economía estadounidense. Según el CIS los inmigrantes mexicanos (en su mayoría trabajadores no cualificados) representan una dura competencia para los trabajadores nativos con menos recursos, generan una disminución de los salarios y pagan menos impuestos al tiempo que utilizan más los servicios públicos, como la salud y la educación. Entre los grupos anti-inmigración se argumenta que las ciudades o enclaves de habla hispana están «balcanizando América». La directora de la organización Diversity Alliance for a Sustainable America, Yeh Ling-Ling, ha mostrado su preocupación por el aumento de población, la creciente presencia de niños que no hablan inglés en los colegios, la previsible consolidación de los mexicanos como mayoría en el año 2061, la congestión del tráfico, la escasez energética, las escuelas superpobladas, la quiebra de la seguridad social y las tensiones raciales. Todo debido, según su visión, a las altas tasas de natalidad de la población hispana. Por su parte, el profesor de la Universidad de Harvard Samuel P. Huntington sostenía que la inmigración masiva procedente de México se estaba convirtiendo en un problema de seguridad nacional. Desde esta perspectiva, el único motivo para la amnistía y el programa para importar trabajadores sería el interés del Partido Republicano por ganar el voto de los 35 millones de latinos, en la actualidad la minoría más numerosa. Pero hay indicios que delinear otro escenario.

México ha reforzado los controles sobre su frontera sur. El Instituto Nacional de Migración mexicano ha lanzado una ofensiva que incluye un plan de repatriación apoyado económicamente por EE UU. En la primer quincena de junio fueron deportados siete mil centroamericanos. La puesta en práctica de la operación Plan Sur a principios de julio de 2001 —coincidiendo con el inicio de las negociaciones entre México y EE UU— ha supuesto el incremento de la vigilancia de la policía y las Fuerzas Armadas mexicanas sobre las fronteras con Guatemala y Belice. Desde entonces, la Fuerza Naval de México dificulta el paso de indocumentados hacia EE UU. Es la primera vez que la Secretaría de Marina está involucrada en actividades de control migratorio. La zona de vigilancia incluye las aguas territoriales mexicanas que van desde la frontera guatemalteca hasta la estadounidense. Muchos temen que estas



medidas, más que detener a los cientos de miles de centroamericanos que intentan llegar a EE UU, acrecienta el número de muertes y favorece el tráfico ilegal de personas. En el año 2000 las autoridades mexicanas deportaron a 150.000 centroamericanos y, en los primeros seis meses de 2001, la cifra llegaba a 100.000.<sup>2</sup> La Comisión Nacional de Derechos Humanos de México ha denunciado recientemente los malos tratos sufridos por los inmigrantes que ingresan a través de la «frontera maldita».<sup>3</sup> Por otra parte, un plan del Gobierno estadounidense dado a conocer el 19 de julio de 2001, preveía para el año 2003 un despliegue de aproximadamente 11.000 agentes a lo largo de la frontera con Canadá y con México, un 75% más que las cifras de 1993.<sup>4</sup>

### Las migraciones después del 11-S

Los atentados de los que fueron víctimas las ciudades de Nueva York y Washington impactaron de manera inmediata en la forma de percibir y gestionar la inmigración. La figura del inmigrante, especialmente musulmán, ha quedado encadenada a la sospecha. Considerando las medidas que se han tomado y anunciado, se pueden diferenciar dos espacios de acción contra la amenaza extranjera: el territorio de la frontera, material y simbólica, a través de una profundización de los controles y el endurecimiento de los requisitos de ingreso, y la lucha contra el enemigo interior, a través del recorte de los derechos de personas extranjeras. Ambas medidas han modificado drásticamente las condiciones de vida de los inmigrantes y sus familias.

#### *Sobre el endurecimiento de los controles*

El efecto más inmediato de los ataques a EE UU ha sido la suspensión indefinida del debate sobre si legalizar o no a los ocho millones de inmigrantes irregulares. Ahora el acento se ha puesto en la necesidad de un mayor control en las fronteras como una cuestión de seguridad. «La defensa de nuestra nación comienza con la defensa de nuestras fronte-

<sup>2</sup> Sin Fronteras, *Sistema de información y análisis Info-sis*, agosto de 2001

<sup>3</sup> *La Jornada*, 23 de enero de 2002.

<sup>4</sup> Sin Fronteras, *Sistema de información y análisis Info-sis*, agosto de 2001.



ras», declaraba el republicano Tom Tancredi un mes después de los atentados.<sup>5</sup> A finales de octubre se reunió por primera vez el Consejo para la Seguridad del Territorio Nacional, constituido por los secretarios de Tesoro, Defensa, Justicia, Salud y Transporte y por los directores de la CIA y el FBI.<sup>6</sup> El auge de la retórica nacionalista ha beneficiado a los grupos que presionaban por un mayor control y por menos inmigrantes. Las contribuciones a este tipo de organizaciones y las consultas a sus páginas web se han duplicado.<sup>7</sup> El porcentaje de estadounidenses que desean menos inmigrantes pasó del 41% en junio al 58% en octubre.<sup>8</sup>

El control del movimiento de personas no se presenta como una tarea fácil. Durante el año 2000, EE UU registró 540 millones de entradas y otorgó siete millones de visados, de los cuales 600.000 fueron para estudiantes. Se calcula que el 40% de los inmigrantes en situación irregular entró al país de manera regular y sobrepasó el tiempo de estancia autorizado.<sup>9</sup> Cientos de miles de personas de todo el mundo ingresan todos los años a EE UU atravesando Centroamérica y México. A lo largo de 2001, 375 personas murieron intentando atravesar la frontera sur de EE UU.<sup>10</sup> En junio de ese año el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) estadounidense llevó a cabo, junto con otros trece países, la operación *Crossroads International* contra la inmigración indocumentada. Después de dieciséis días el operativo arrojó un saldo de 7.900 personas detenidas, originarias de más de cuarenta países, incluyendo Sudán, Irán y Egipto. El secretario de Estado Colin Powell ha llamado a los países del Caribe y América Latina a tomar medidas concretas para lograr un mayor control de sus fronteras, fortalecer la seguridad de los puertos y aeropuertos, mejorar el control financiero e incrementar la efectividad de las fuerzas antiterroristas. Los Gobiernos centroamericanos han prometido su apoyo. Los jefes de policía han acordado intercambiar información sobre el movimiento de sospechosos de

<sup>5</sup> David R. Francis, «Immigration focus shifts from economics to security», *The Christian Science Monitor*, 22 de octubre de 2001, [www.csmonitor.com/2001/1022/p21s1-wmgn.html](http://www.csmonitor.com/2001/1022/p21s1-wmgn.html).

<sup>6</sup> *El País*, 30 de octubre de 2001.

<sup>7</sup> David R. Francis, «Immigration focus shifts ...», *Op. Cit.*

<sup>8</sup> «Who goes there?», *The Economist*, febrero de 2002.

<sup>9</sup> Philip Martin y Susan Martin, «Immigration and Terrorism: Policy Reforms Challenges», *OSCE Parliamentary Assembly*, Penha Longa, Portugal, 10-12 de octubre de 2001.

<sup>10</sup> *La Jornada*, 8 de enero de 2002.



terrorismo, pero sus fuerzas no tienen recursos suficientes, están mal pagadas, son susceptibles de corrupción y se enfrentan con unos niveles de crímenes sin precedentes.<sup>11</sup>

Otro efecto de los atentados ha sido el endurecimiento de las condiciones de entrada. Se han impuesto fuertes controles de aduana que están provocando esperas de hasta cinco horas en la frontera con México. Medidas aprobadas en octubre destinaron 609 millones de dólares para el envío de nuevo personal a lo largo de la frontera con Canadá.<sup>12</sup> Cien mil solicitudes de permisos de residencia y extensiones de visados, y ochenta mil solicitudes de asilo, han quedado suspendidas. Los visados de turista se están otorgando por un máximo de treinta días.<sup>13</sup> Se está considerando el proyecto de asignar a los extranjeros un código de barras conectado a un ordenador central desde el cual se podrían seguir sus movimientos. Los controles de aduana procesarían los datos de las huellas digitales pasando la mano por una pantalla. Los senadores Edward Kennedy y Sam Brownback presentaron un proyecto proponiendo el uso de tecnología biométrica en los puntos de entrada y salida del territorio nacional, lo que permitiría el análisis de los rasgos faciales, archivándolos en una base de datos en donde se compararían con los de terroristas sospechosos.<sup>14</sup> Para algunos investigadores el ejemplo de la Fortaleza Europea, junto con el Sistema de Información Schengen, es uno de los caminos a seguir. La armonización de la política migratoria en el espacio del Tratado de Libre Comercio permitiría el libre movimiento de personas entre Canadá, EE UU y México y concentraría los esfuerzos en el control de las fronteras exteriores de ese espacio común.<sup>15</sup>

Los consulados estadounidenses, por su parte, han aumentado los requisitos para la entrega de visados. Dado que algunos de los responsables de los ataques habían ingresado como estudiantes, este tipo de visados también será sometido a un mayor control. Uno de los proyectos de reforma de las leyes de inmigración obligaría a los colegios y

<sup>11</sup> «Illegal immigration becomes focus of terrorism fight», *The New York Times*, 27 de septiembre de 2001.

<sup>12</sup> Dante Chini, «Tightening the rules on legal immigrants», *The Christian Science Monitor*, 22 de octubre de 2001. <http://www.csmonitor.com/2001/1022/p2s1-usgn.html>

<sup>13</sup> «EE UU pone en marcha durísimas restricciones al turismo y la inmigración», *El País*, 2 de noviembre de 2001.

<sup>14</sup> Dante Chini, «Tightening the rules...», *Op. Cit.* y «Who goes there?», *The Economist*, febrero de 2002.

<sup>15</sup> Philip Martin y Susan Martin, «Immigration and Terrorism...», *Op. Cit.*



universidades a dar información sobre los estudiantes extranjeros. El costo de tal medida quedaría a cargo de los propios estudiantes, mediante el pago de una cuota no reembolsable de 95 dólares. También se están estudiando cambios en la lista de los 29 países que no necesitan visado para ingresar por menos de noventa días, entre los que figura España.<sup>16</sup> Otra área clave que se pretende mejorar es el intercambio de información entre el FBI, el Departamento de Estado y el Servicio de Inmigración y Naturalización.

La recepción de solicitudes de asilo también se ha visto afectada. La moratoria en la recepción de refugiados ha sido el resultado de la falta de concreción de una cuota anual y de la preocupación por la seguridad. Como consecuencia de este cierre, cuarenta afganos que debían llegar a finales de septiembre a Nueva York, procedentes de Pakistán, nunca partieron. Otros diecisiete refugiados, la mayoría mujeres y niños procedentes de la guerra civil de Sierra Leona, cuyo viaje a EE UU estaba previsto para mediados de septiembre, aún permanecen en un campo de refugiados en Ghana. Hay unas veinte mil personas en situación similar en todo el mundo. Todas habían sido reconocidas como refugiadas por EE UU. Otra medida que ha afectado a los solicitantes de asilo es la repatriación, por cuestiones de seguridad, de los trabajadores del Servicio de Inmigración y Naturalización, que son quienes realizan las entrevistas en los campos.<sup>17</sup>

El Plan *Responsible Cooperators*, impulsado por el fiscal general John Ashcroft, ofreció visados de larga duración para residir y trabajar en EE UU a cambio de información sobre personas involucradas en actividades terroristas. «Si usted tiene información que puede ser útil para prevenir el terrorismo y detener a aquellos que están involucrados en actividades terroristas, llévela al FBI o, si vive fuera, a una embajada, y usted podrá, como resultado de esta información, obtener una visa que le permitirá estar en EE UU, trabajando si usted lo necesita, y le ofrecerá las bases para que algún día se convierta en un ciudadano».<sup>18</sup>

<sup>16</sup> «EE UU pone en marcha durísimas restricciones al turismo y la inmigración», *El País*, 2 de noviembre de 2001.

<sup>17</sup> «U.S. Doors Indefinitely Closed to Refugees», *International Herald Tribune*, 30 de octubre de 2001.

<sup>18</sup> «U.S. to offer immigration incentives for terrorism information», *CNN.com*, 30 de noviembre de 2001 en <http://www.cnn.com/2001/US/11/29/inv.immigration.incentives/index.html>.



La profundización de los controles, sumada a la recesión que vive la economía estadounidense, ha tenido un efecto negativo en las condiciones de trabajo de la población inmigrante. Alrededor de 400.000 inmigrantes hispanos perdieron el trabajo entre septiembre y noviembre de 2001.<sup>19</sup> La crisis de la industria hotelera y de las compañías de aviación han repercutido especialmente en los trabajadores de origen latino. El Gobierno ha detectado una reducción en el número de inmigrantes indocumentados detenidos a lo largo de la frontera sur en los primeros días de octubre, lo que podría indicar una disminución del movimiento de personas como resultado de las dificultades para conseguir empleo. Dirigentes de la Unión Internacional de Empleados de Hoteles y Restaurantes informaron que, en las nueve ciudades más grandes, entre el 25 y el 40% de la fuerza de trabajo del sector, predominantemente hispana, había sido despedida. Miles de mexicanos se han quedado sin trabajo en aeropuertos, restaurantes, estacionamientos y empresas de *catering*. Otros han visto reducida su jornada laboral. Muchos están volviendo a México a esperar que la situación mejore.<sup>20</sup> Se prevé que 700.000 mexicanos perderán su empleo por efecto de la recesión.<sup>21</sup> Según datos del Instituto Nacional de Migración mexicano, unos 350.000 mexicanos abandonaron EE UU desde el ataque a las Torres Gemelas debido al aumento de los controles migratorios y por miedo a las redadas policiales.<sup>22</sup>

Coincidiendo con este panorama, datos del Banco Interamericano de Desarrollo indican que más de la mitad de los inmigrantes latinos que residen en EE UU están enviando menos dinero a sus familias. Esto podría tener duras consecuencias para las economías regionales, dada la gran dependencia que tienen algunos países de las remesas enviadas por sus emigrantes. Se estima que 13.000 millones de dólares fueron enviados a México por este concepto durante el año 2000. En las zonas rurales, una de cada diez familias depende del dinero enviado desde EE UU.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> «Los mexicanos vuelven a casa», *El País*, 21 de noviembre de 2001.

<sup>20</sup> «Mexican Immigrants Face New Set of Fears», *The New York Times*, 15 de octubre de 2001.

<sup>21</sup> *La Jornada*, 25 de enero de 2001.

<sup>22</sup> «Los mexicanos vuelven a casa», *El País*, 21 de noviembre de 2001.

<sup>23</sup> «Latino Immigrants sending less money home», *Los Angeles Times*, 17 de diciembre de 2001.



### Juego de Patriotas: el recorte de los derechos

El Gobierno de EE UU aprobó a finales de octubre de 2001 una legislación de emergencia, conocida como Ley Patriótica, que erosiona peligrosamente los derechos de los extranjeros. Anteriormente, un extranjero sólo podía estar detenido sin cargos durante 48 horas. A partir de ahora, está autorizada la detención de personas extranjeras sin cargo por «un período razonable de tiempo» en caso de «emergencia u otra circunstancia extraordinaria».<sup>24</sup> Nuevas medidas han sido propuestas en la misma línea permitiendo que los oficiales gubernamentales detengan y deporten inmigrantes sin tener que presentar ninguna evidencia ante un tribunal. «Dado el modo en que se está enfocando la aplicación de la ley, el riesgo de arbitrariedad y de que se lleve a cabo sobre la base de criterios puramente raciales es obvio».<sup>25</sup>

En cuanto a las escuchas telefónicas, estaban permitidas solamente cuando existían evidencias de posible culpabilidad. En ese caso, un juez debía firmar una orden especial que limitaba el período de tiempo y especificaba los números de teléfono y la clase de conversación que podía ser grabada. Ahora existe una mayor libertad para interferir en las conversaciones telefónicas y en los ordenadores, abriendo la puerta a un control indiscriminado del tráfico en Internet y de los correos electrónicos. Las empresas proveedoras están obligadas a entregar el registro de actividad y los correos electrónicos de los clientes sospechosos. El Gobierno también tendría autoridad para obtener evidencias, incluido el control del ADN, de personas sospechosas de terrorismo. La nueva legislación autoriza la infiltración de agentes en organizaciones, propicia sentencias más amplias y castiga un mayor número de delitos con la pena de muerte.<sup>26</sup>

Human Rights Watch ha criticado la vaguedad de la definición de terrorismo presente en dicha normativa, que incluye personas con vínculos con organizaciones terroristas, no importa lo tenues o distantes que sean en el tiempo.<sup>27</sup> El término «organizaciones terroristas» es una

<sup>24</sup> «U.S. Widens Policy on Detaining Suspects», *The New York Times*, 19 de septiembre de 2001.

<sup>25</sup> Reed Brody, «El recorte de las libertades públicas», *El País*, 10 de diciembre de 2001.

<sup>26</sup> «Eternal Vigilance», *The Economist*, 26 de septiembre de 2001.

<sup>27</sup> Human Rights Watch, «Refugee Summit States must reaffirm commitments. Australia, UK, US urged to protect refugee rights», comunicado de prensa, 11 de diciembre de 2001. Disponible en: [www.hrw.org](http://www.hrw.org)



categoría amplia e imprecisa, que puede incluir a organizaciones como el IRA, la OLP, el Congreso Nacional Africano o grupos de activistas que no hayan participado en ninguna actividad violenta, al estilo de la organización ecologista Greenpeace. «Un extranjero que nada más proporcione ayuda médica o humanitaria a grupos como estos, o que simplemente apoye su mensaje político de forma material, podría ser encarcelado indefinidamente».<sup>28</sup>

Amparándose en estos cambios, el FBI ha detenido a más de 1.200 inmigrantes, la mayoría procedentes de Oriente Próximo. Algunos han permanecido encarcelados sin acceso a un abogado y se les ha impedido contactar con sus familias. La mayoría han sido arrestados por violaciones de la normativa de inmigración.<sup>29</sup> La escucha de conversaciones entre los presos y sus abogados está permitida «...algo que amenaza una pieza básica del sistema judicial estadounidense: el derecho a una defensa jurídica plena y sin restricciones».<sup>30</sup> En aproximadamente 800 casos no se conocen los nombres ni el lugar de detención y no se han presentado cargos. La mayoría aún permanece en prisión. Se han denunciado casos de malos tratos. En opinión de Kate Martin, directora del Center for National Security Studies, estas medidas son temiblemente cercanas a la práctica de desaparición de personas desplegada en América Latina.<sup>31</sup> También se está investigado a organizaciones sociales o grupos pacifistas, como Mujeres de Negro.<sup>32</sup> El fiscal general John Ashcroft ha ordenado que se interrogue a unos 5.000 extranjeros residentes en el país, todos ellos hombres entre 18 y 33 años, mayoritariamente de origen árabe. Jefes de policía de Oregón, Arizona y Michigan se han negado a llevar adelante esta práctica argumentando que vulnera las leyes contra la discriminación racial.<sup>33</sup>

Si bien no se han comprobado casos de torturas, incluso este tema

<sup>28</sup> Michael Ratner, «The fragile superpower US: no longer the land of the free», *Le Monde Diplomatique*, noviembre de 2001 (edición en inglés).

<sup>29</sup> «Internment of Arabs in US raises fears for civil liberties», *Financial Times*, 30 de octubre de 2001.

<sup>30</sup> Reed Brody, «El recorte...», *Op. Cit.*

<sup>31</sup> Patricia J. Williams, «This dangerous patriot's game», *The Observer*, 2 de diciembre de 2001. <http://www.observer.co.uk>

<sup>32</sup> Michael Ratner, «The fragile superpower...», *Op. Cit.*

<sup>33</sup> *El País*, 24 de noviembre de 2001.

<sup>34</sup> *Ibidem*.



ha comenzado a obtener cierto grado de legitimidad. Una encuesta realizada por la cadena de televisión CNN reveló que el 45% de los estadounidenses no objetaría la utilización de la tortura si eso ayudara a aportar información sobre el terrorismo.<sup>34</sup>

Gracias a una orden ejecutiva presentada por el presidente George Bush a mediados de noviembre, las personas extranjeras consideradas sospechosas de terrorismo serán juzgadas ante tribunales militares, a puerta cerrada, con un abogado militar provisto por el Gobierno y sin derecho de apelación. España se ha negado a extraditar a seis sospechosos de pertenecer a la red Al Qaeda al no tener la seguridad de que estos casos serían juzgados en tribunales civiles, ya que lo contrario viola la Convención Europea de Derechos Humanos.<sup>35</sup>

La sospecha generalizada sobre la comunidad árabe ha dado sus primeros frutos. Se han presentado cerca de cien quejas ante la *Federal Equal Employment Opportunity Commission*, por lo que se considera un golpe violento contra las personas de ese origen. La Comisión cree que hay más discriminación de la que se está denunciando, y que no se conoce por la falta de confianza en el Gobierno entre los ciudadanos árabes y árabes-estadounidenses.<sup>36</sup>

### **El eterno retorno de la Fortaleza Europea**

Los atentados contra EE UU también han removido los cimientos de la Unión Europea. Cerca de cuatro millones y medio de musulmanes viven en Francia; más de tres millones, la mayoría turcos, residen en Alemania y en torno a dos millones, predominantemente paquistaníes, se encuentran en Inglaterra. Gran parte de la planificación de estos ataques se llevó a cabo en algunos de los Estados comunitarios. La desarticulación de células terroristas en Europa ha favorecido la retórica anti-inmigrante y la reversión de una tendencia que parecía reemplazar el modelo de «inmigración cero» por una política migratoria más abierta, como la que pretende impulsar la Comisión Europea. En este sentido, el

<sup>35</sup> «Rooting Out Terrorists Just Became Harder», *The New York Times*, 6 de diciembre de 2001.

<sup>36</sup> «The Arab-Americans. After September 11, Complains of Job Bias Mount», *The New York Times*, 25 de noviembre de 2001.



comisario europeo de Justicia e Interior, António Vitorino, sostuvo que los acontecimientos de septiembre no debían frenar el desarrollo de una política europea de inmigración.<sup>37</sup> Por su parte el presidente de la Comisión, Romano Prodi, ha propuesto la creación de una policía europea de fronteras y antiterrorista: «el control de las fronteras exteriores es un elemento indispensable para la seguridad interior y la confianza de los ciudadanos».<sup>38</sup>

En Inglaterra, el Gobierno anunció una serie de medidas dirigidas a disminuir el número de inmigrantes indocumentados y aumentar la seguridad, como la colocación de nuevos escáner en el puerto de Dover y en la terminal del Eurotúnel, y de cámaras adicionales en los aeropuertos. El ministro del Interior David Blunkett proponía en octubre la creación de un documento de identidad para los demandantes de asilo, en un país cuyos ciudadanos no tienen ese tipo de documentación.<sup>39</sup> Desde los años cincuenta, cada vez que el Gobierno británico ha querido implantar un documento de identidad, aduciendo las dificultades para combatir el crimen, la idea ha sido rechazada. Ahora el proyecto está otra vez en la agenda, a pesar de que la experiencia de otros países muestra que la existencia de estos documentos no garantiza una lucha eficaz contra el terrorismo.<sup>40</sup> Dentro de la batería de propuestas realizadas por el ministro figuraba también la denegación del derecho de asilo a los sospechosos de tener vínculos con el terrorismo.<sup>41</sup> Siguiendo el camino marcado por el presidente Bush, Inglaterra ha vuelto a establecer la posibilidad de expulsar o detener de manera indefinida a sospechosos de terrorismo, para lo que tendrá que dejar en suspenso artículos de la Convención Europea de Derechos Humanos.<sup>42</sup> Estas medidas excepcionales ya se utilizaron durante la Segunda Guerra Mundial, en la lucha contra el IRA y en la guerra del Golfo. Los líderes musulmanes han expresado su temor a que

<sup>37</sup> *El País*, 17 de octubre de 2001.

<sup>38</sup> «Prodi urge la creación de una policía de fronteras y antiterrorista», *El País*, 13 de noviembre de 2001.

<sup>39</sup> *El País*, 30 de octubre de 2001.

<sup>40</sup> *Financial Times*, 27 de septiembre de 2001.

<sup>41</sup> «Los sospechosos de terrorismo no podrán pedir asilo en el Reino Unido», *El País*, 4 de octubre de 2001.

<sup>42</sup> «U.S. Terror Attacks Galvanize Europeans to Tighten Laws», *The New York Times*, 6 de diciembre de 2001.



las nuevas normativas legitimen una persecución arbitraria de su comunidad.<sup>43</sup>

Mientras tanto, en Alemania, el debate sobre la contratación de trabajadores extranjeros cualificados ha quedado suspendido. También se han reintroducido viejas prácticas, utilizadas en la lucha contra grupos armados locales en la década de los setenta y mucho más efectivas en la actualidad debido al desarrollo tecnológico.<sup>44</sup> Normativas recientes han restringido la libertad de asociación religiosa para los grupos islámicos.<sup>45</sup>

El Gobierno francés está impulsando planes para conformar un Consejo Francés de Religión Musulmana que represente a los casi cinco millones de musulmanes, el 10% de la población total de este país. Pero la comunidad musulmana está dividida en distintos grupos y el establecimiento de un cuerpo único se presenta difícil.<sup>46</sup> En cuanto a la lucha contra el terrorismo, se autorizaron los registros de vehículos sin orden judicial y los cacheos en lugares públicos (como aeropuertos, estadios, grandes almacenes) por parte de la policía y de los servicios de seguridad privados. Los proveedores de Internet están obligados a conservar durante un año los datos de sus clientes. El endurecimiento de las medidas está limitado hasta el año 2003.<sup>47</sup>

En Austria, Joerg Haider sostuvo que sólo los europeos deberían poder permanecer en los países comunitarios a la espera de respuesta a sus solicitudes de asilo. Incluso en Holanda, más de la mitad de la población consideraba que los extranjeros que aprobaran el ataque contra EE UU debían ser deportados.<sup>48</sup>

Un representante del Gobierno italiano declaró que, como precaución, Italia debería prohibir la entrada de ciudadanos de países musulmanes. El vicepresidente del Senado, Roberto Calderoli, propuso cerrar

<sup>43</sup> «Blair propone detención indefinida para los sospechosos de terrorismo», *El País*, 12 de noviembre de 2001.

<sup>44</sup> «U.S. Terror Attacks Galvanize Europeans to Tighten Laws», *The New York Times*, 6 de diciembre de 2001.

<sup>45</sup> «Leyes europeas mas duras contra el enemigo común», *El País*, 27 de octubre de 2001.

<sup>46</sup> «The return of Fortress Europe?», *Strategic Forecasting*, 31 de octubre de 2001.

<sup>47</sup> «Registro de vehículos sin permiso y cacheos en público», *El País*, 19 de octubre de 2001.

<sup>48</sup> «Europe Wary of Wider Doors of Immigrants», *The New York Times*, 20 de octubre de 2001.



las mezquitas y todos los centros culturales islámicos que tengan lazos con las organizaciones consideradas terroristas. Ambos son miembros de la Liga Norte, socio minoritario del Gobierno de Silvio Berlusconi.<sup>49</sup>

En España, el ministro del Interior Mariano Rajoy señalaba, a principios de diciembre, que se había avanzado más en la lucha contra el terrorismo en sesenta días que en las últimas décadas.<sup>50</sup> Por su parte el ministro de Exteriores, Josep Piqué, sostuvo que «el refuerzo de la lucha contra la inmigración ilegal es también el refuerzo de la lucha contra el terrorismo».<sup>51</sup> En sintonía con estas premisas, la cruzada anti-inmigrante ha favorecido la puesta en marcha de la Operación Café, que incluye identificaciones selectivas y controles semanales en los lugares de encuentro de la población de origen colombiano y ecuatoriano, como forma de lucha contra la delincuencia. La Operación prevé también la creación de un fichero específico para los colombianos. El Sindicato Unificado de Policía ha denunciado la medida como una práctica franquista.<sup>52</sup> Durante su presidencia de la UE, el Gobierno español se ha comprometido a impulsar el desarrollo del Sistema EURODAC, un fichero informatizado que permite la comparación de las huellas dactilares de solicitantes de asilo e inmigrantes indocumentados. Se espera que el sistema empiece a funcionar en los primeros meses de 2002.<sup>53</sup>

En el ámbito comunitario, las conclusiones del Consejo Especial de Justicia y Asuntos de Interior del 20 de septiembre de 2001 recomendaban a los Estados miembros reforzar los controles fronterizos; aumentar los controles de documentos de identidad y permisos de residencia; mayor rigor en la tramitación de los visados, vigilar los movimientos de inmigrantes regulares entre distintos países y registrar más personas en el Sistema de Información Schengen (SIS).<sup>54</sup>

El Consejo de la UE viene discutiendo la creación de dos nuevas bases de datos dentro del SIS. La primera abarca el orden público y

<sup>49</sup> «The return of 'Fortress Europe?', *Strategic Forecasting*, 31 de octubre de 2001.

<sup>50</sup> «U.S. Terror Attacks...», *Op. Cit.*

<sup>51</sup> Peter Ford Staff, «Xenophobia follows US terror», *The Christian Science Monitor*, 11 de noviembre de 2001, <http://www.csmonitor.com/2001/1011/p4s1-woeu.html>

<sup>52</sup> *El País*, 29 de septiembre de 2001.

<sup>53</sup> *El País*, 17 de octubre de 2001.

<sup>54</sup> Statewatch, «Report on the conclusions of the special Justice and Home Affairs Council on 20 September 2001 and their implications for civil liberties», Statewatch post 11.9.01 analysis, N° 1, septiembre de 2001, en [www.statewatch.org](http://www.statewatch.org).



las manifestaciones de protesta. Los manifestantes sospechosos serán marcados con un «alerta» en el SIS y se les prohibirá la entrada al país donde se esté organizando algún tipo de demostración, al estilo de las impulsadas por los movimientos antiglobalización. La segunda base de datos estará dedicada a un registro de todos los nacionales de terceros Estados, también etiquetados con un «alerta» si sobrepasan el tiempo de estancia autorizado por los visados o permisos de residencia. Aunque el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior había mostrado su conformidad con la creación de bases de datos nacionales sobre activistas problemáticos, desechó la creación de una base europea centralizada. Tal iniciativa tomó cuerpo en el contexto del debate sobre la definición de terrorismo acordada a principios de diciembre. Ahora, bajo el «paraguas» del antiterrorismo, los manifestantes y los extranjeros representan la principal amenaza interna a la seguridad de la UE.<sup>55</sup>

No son los únicos pasos dados en este sentido. Se ha creado una fuerza especial, *Task Force of Chief Police Officers*, sin base legal para sus actividades, y se ha legalizado la vigilancia de personas o grupos que pudieran representar una amenaza para el orden público y la seguridad, por parte de agentes de policía y de inteligencia. Ya en agosto de 2001, los ministros de Interior de Alemania e Italia habían pedido la creación de una fuerza policial europea antimotines.<sup>56</sup>

El Consejo Europeo de Justicia y Asuntos de Interior, reunido en Bruselas a principios de diciembre de 2001, alcanzó un acuerdo político sobre el combate del terrorismo. Las medidas han sido criticadas por distintas organizaciones sociales, ya que la propuesta original definía como actividades terroristas varias acciones que pueden ser llevadas a cabo por sindicatos u otras organizaciones sociales. La definición elaborada en el artículo 1 encaja con cualquiera de las acciones organizadas contra las reuniones de la UE o de organismos internacionales como el G-8, la OTAN o la Organización Mundial del Comercio.

El 27 de diciembre de 2001, el Consejo de la UE adoptó una serie de Posiciones Comunes por procedimiento escrito, vinculadas con el

<sup>55</sup> «EU plans to extend the Schengen Information Systems (SIS)», Statewatch News on line, <http://www.statewatch.org>.

<sup>56</sup> Statewatch, «The enemy within: EU plans the surveillance of protestors and the criminalisation of protests», Statewatch Reports, 2001, [www.statewatch.org](http://www.statewatch.org).



terrorismo, sin que ninguna fuera sometida a control democrático.<sup>57</sup> Los Gobiernos comunitarios acordaron, por primera vez, una definición común sobre los crímenes terroristas. Los criterios compartidos considerarán terroristas a las personas, grupos o entidades que cometan actos violentos, participen en ellos o faciliten su comisión.<sup>58</sup> El texto final adjunta una declaración que excluye expresamente a activistas políticos de la definición de terrorismo, pero esta declaración no tiene ninguna fuerza legal.<sup>59</sup> Otra medida establece que no se reconocerá el derecho de asilo a las personas sospechosas de colaboración con el terrorismo, lo que engloba cualquier tipo de ayuda o actividad pasiva. De este modo, la respuesta a las solicitudes de asilo estará sujeta al veto de la policía y de los servicios de seguridad. Esto significa, por ejemplo, que podría ver denegada su solicitud de refugio quien haya ayudado a reunir fondos para solventar las necesidades de los prisioneros kurdos en las cárceles turcas.<sup>60</sup> «De hecho, tendrá que abrirse una ficha a cada persona/familia sobre su actividad política y sindical en su país de origen o en cualquier otro país en el que haya residido».<sup>61</sup>

Como parte del programa antiterrorista, se acordó la entrada en vigor de un artículo de la Convención de Asistencia Legal Mutua (ALM) sobre investigación conjunta. Éste autoriza a los Estados miembros a organizar equipos de policía multinacionales, que pueden operar en dos o más países comunitarios, con representantes de Europol (la Oficina de Policía Europea) y Eurojust (la Unidad de Procesamiento de la UE). La Convención ALM fue el resultado de cinco años de negociaciones

<sup>57</sup> «Con la decisión de aprobar estas medidas como Posiciones Comunes, el Consejo no sólo ha prescindido del Parlamento Europeo, sino que esto supone también que la cuestión de su validez no puede ser llevada ante el Tribunal de Justicia». Ver Equipo Nikzor-Derechos Human Rights-Serpaj Europa, «La política antiterrorista de la UE pone en peligro las libertades civiles y configura la limitación más grande al derecho de asilo desde la II Guerra Mundial», Información, 23 de enero de 2002, p. 3. <http://www.derechos.org/nikzor/ppg.html>.

<sup>58</sup> «Europa elaboró su lista de organizaciones terroristas», *Clarín*, 29 de diciembre de 2001.

<sup>59</sup> «EU definition of terrorism could still embrace protests», Statewatch News online, <http://www.statewatch.org>.

<sup>60</sup> Statewatch, «New EU measures on terrorism criminalises all refugees and asylum-seekers», Statewatch analysis, N° 8, enero de 2002. <http://www.statewatch.org>.

<sup>61</sup> Equipo Nikzor-Derechos Human Rights-Serpaj Europa, «La política antiterrorista...», *Op. Cit.*, p. 2.



que terminaron en junio de 2000. Para su entrada en vigor, debe ser ratificada por los Parlamentos de los quince Estados miembros. Como ningún Estado la ha ratificado todavía, Inglaterra, Francia, España y Bélgica han propuesto que el artículo 15 entre en vigor por vías alternativas, es decir, sin necesitar la aprobación de los Parlamentos nacionales. La organización Statewatch ha llamado la atención sobre este tipo de práctica, preguntándose si la UE toma en serio a los Parlamentos nacionales y si este tipo de procedimiento simplificado también será utilizado para aprobar otros artículos de la Convención, vinculados con la investigación o interceptación de las telecomunicaciones.<sup>62</sup>

### **De la inmigración como delito**

Las detenciones masivas de extranjeros llevadas a cabo en EE UU no parecen haber dado ningún resultado que pudiera fundamentar o dar respaldo a una medida semejante. Por el momento solo existe un detenido que podría tener algún tipo de vínculo con la organización de Osama Bin Laden. El refuerzo de los controles fronterizos es una antigua demanda de algunos sectores de la sociedad estadounidense que, ahora, encuentra una opinión pública favorable. A pesar de las declaraciones del presidente Bush, diferenciando los grupos terroristas de las comunidades de inmigrantes musulmanes, las acciones del Gobierno estadounidense no hacen más que alimentar el fantasma de la amenaza inmigrante. Si el propio Estado viola los derechos de los inmigrantes asentados en su territorio, ¿qué puede esperarse del resto de la población?

En la UE, el fortalecimiento de la amenaza terrorista ha clausurado un debate que parecía encaminarse hacia la revisión de las normativas migratorias más restrictivas, implantadas en el norte europeo a partir de la década de los años setenta. Al igual que en EE UU, los Gobiernos comunitarios parecen haber aprovechado la situación para impulsar controles y vigilancias que, en otro momento, hubieran sido muy difíciles de justificar. Bajo el lema de la «lucha contra el terrorismo» están floreciendo iniciativas tan arbitrarias como la detención indefinida de extran-

<sup>62</sup> «EU Joint investigation teams: scope changed from tackling terrorism, drug, illegal immigration, to any criminal offence – however minor», Statewatch News online, <http://www.statewatch.org>,



jeros en Inglaterra o los controles de documentación por parte de agentes de seguridad privada, en Francia. Entre otras cosas, es probable que el combate contra el terrorismo sirva para disminuir el número de solicitantes de asilo, que tanto preocupa a estos países.

Al mismo tiempo, la definición del fundamentalismo como característica exclusiva del mundo islámico pone, una vez más, bajo sospecha a las comunidades musulmanas asentadas en territorio europeo. La identificación de algunos de estos jóvenes con las consignas del radicalismo religioso debería dar lugar a una reflexión sobre los peligros del constante empeño de clasificación y diferenciación desplegado por las llamadas «políticas de integración». Conceptos como *inmigrantes de segunda generación*, esos inmigrantes que no han emigrado a ninguna parte, delatan una concepción de la inmigración que la asemeja a una deficiencia hereditaria.

Las practicas represivas alentadas después del 11 de septiembre son un buen ejemplo de cómo, no importa cuánto esfuerzo pueda hacer un inmigrante para «integrarse» a la sociedad de recepción, ni los años que lleve viviendo en ese país, ni lo bien que hable el idioma o lo adaptado que esté a sus costumbres, esa sociedad, el Estado y sus instituciones nunca dejarán de recordarle su carácter de extranjero, su naturaleza «otra».

Abdelmalek Sayad escribió que el hecho de inmigrar es el delito anterior a cualquier otro delito que un inmigrante pueda cometer. La inmigración es la presencia en la nación de los no nacionales, algo que perturba todo el orden nacional, porque atenta contra la integridad de ese orden, contra su pureza y perfección mítica. La presencia inmigrante es una presencia culpable en sí misma. La inmigración planea sobre todos los hechos llevados a cabo por los inmigrantes, con toda su carga de descalificación y estigmatización. Social y moralmente sospechoso, el inmigrante debe dar muestras constantes de su virtud. Todo proceso a un inmigrante es un proceso contra la inmigración como delito en sí misma.<sup>63</sup>

<sup>63</sup> Abdelmalek Sayad, «L'imigration et le pensee d'Etat. Reflexion sur la 'double peine'», VV AA, *Immigrant delinquency*, Comisión Europea, Bruselas, 1996.



## LOS PAÍSES ÁRABES TRAS EL 11 DE SEPTIEMBRE: RESPUESTA E IMPACTO

*Laura Feliu, Ferran Izquierdo y Eduard Soler Lecha\**

La atribución de la autoría de los ataques del 11 de septiembre al grupo Al Qaeda, liderado por el saudí Osama Bin Laden, situó en el centro de la atención política y mediática al extremismo islámico. La posterior intervención militar estadounidense y británica en Afganistán ha llevado a muchos autores y analistas a comparar la respuesta e impacto de estos hechos con la segunda guerra del Golfo, en la que una coalición internacional intervino con todo su potencial bélico contra Irak. Pero las circunstancias y consecuencias de la crisis parecen muy alejadas de los acontecimientos de hace una década, en particular, respecto a su impacto sobre el mundo árabe. La guerra del Golfo coincidió con el final de la Guerra Fría, un momento decisivo para el ordenamiento del sistema internacional, y supuso un punto de inflexión importante para la vasta región que se extiende de Marruecos a Irak.<sup>1</sup> El despliegue de potencial militar le sirvió a EE UU para afianzar su poder en otras esferas<sup>2</sup> y, en calidad de potencia hegemónica, consolidar su presencia en el Golfo Pérsico, centro neurálgico de la región. Los acontecimientos de aquel momento hicieron más apremiante para muchos países la necesidad de

\* Laura Feliu y Ferran Izquierdo son profesores de Relaciones Internacionales en la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB); Eduard Soler Lecha es becario del Institut Universitari d'Estudis Europeus (IUEE), también en la UAB.

<sup>1</sup> Michel Camau, Ali Eddine Hilal Dessouki, Jean Claude Vatin (Eds.), *Crise du Golfe et ordre politique au Moyen-Orient: Quatrièmes rencontres Franco-Egyptiennes de Politologie, Aix-en-Provence, 23, 24, 25 janvier 1992*, CNRS, Paris, 1993.

<sup>2</sup> Rafael Grasa, «Lecciones de la guerra del Golfo: De los cambios y hegemonía en el sistema a los vínculos entre seguridad y medio ambiente», *Ecología Política*, N° 2, 1991, pp. 123-137.



realignarse, en un momento en que la rivalidad Este-Oeste dejaba de ser el eje de la política internacional. Las consecuencias de la guerra fueron significativas, especialmente para Oriente Medio y la Península Arábiga, en todas las esferas: política, económica, social e incluso religiosa, con el resquebrajamiento, por ejemplo, del frente islamista en el que cohabitaban saudíes e islamistas radicales.

Los acontecimientos desde septiembre de 2001 muestran la profundización de tendencias que ya estaban en curso en la región. Las respuestas no son comparables, ni por parte de los Estados —no se les ha pedido participación militar en una coalición internacional—, ni por la movilización de la opinión pública interna —el grado de identificación con Afganistán no es el mismo que con Irak—. <sup>3</sup> El impacto es significativo, pero son pocos los elementos novedosos en cuanto a la penetración de las grandes potencias en la región, las alianzas regionales o las normas y reglas que regirán las relaciones entre estos países. El Magreb, Oriente Medio y la Península Arábiga reaccionan y sufren el impacto de maneras diferentes, pero existen algunos rasgos comunes a las tres subregiones.

## El Magreb

El Magreb es una región de importancia secundaria en el conjunto del sistema internacional, pero su relevancia se ve acrecentada por su proximidad a Europa. El final de la Guerra Fría implicó una pérdida adicional de importancia, en un momento en que las cuestiones político-militares e ideológicas predominantes en el período anterior dejaban mayor espacio a otros temas de la agenda, especialmente los económicos y financieros. La política estadounidense hacia esta zona se ha caracterizado por el reconocimiento de los límites que le impone la presencia europea y el consiguiente reparto de competencias, y por la imposibilidad de realizar, hasta el momento, el relevo de Marruecos por Argelia como aliado

<sup>3</sup> Bin Laden, en sus alocuciones, hace referencia a tres temas de especial gravedad para los musulmanes: la presencia de tropas extranjeras en territorio saudí (donde se encuentran las principales ciudades santas del islam), los ataques contra Irak y la ocupación de Jerusalén. Con ello recupera un discurso que imbrica elementos religiosos y nacionalistas.



privilegiado en la región.<sup>4</sup> A pesar de ello, en la política global diseñada por EE UU también tiene cabida esta área del Mediterráneo.<sup>5</sup>

Tras el 11 de septiembre se observan pautas comunes en las reacciones de los tres países centrales del Magreb, mientras Libia se perfila como un caso específico. El impacto de la crisis es visible, sobre todo, en la continuación del giro efectuado meses antes por Naciones Unidas en su gestión del conflicto del Sáhara Occidental y en la confirmación del interés que tiene Argelia para EE UU, con lo que supone de apoyo a la política del presidente Abdelaziz Buteflika y, sobre todo, del estamento militar.

### *Marruecos*

La crisis internacional llegó en un momento de bloqueo del campo político marroquí. A la debilidad mostrada por el Gobierno de alternancia dirigido por el primer ministro socialista Abderrahmán Yusufi, debe sumarse la indeterminación del nuevo monarca Mohamed VI sobre su proyecto político. Con la vista puesta en las próximas elecciones generales de otoño de 2002, el momento parece especialmente delicado, como una prueba del rumbo que se pretende dar al país magrebí.

En un contexto de fuerte dependencia de la región con respecto a los países occidentales (especialmente los de la Unión Europea), el discurso oficial marroquí condenó los atentados<sup>6</sup> y se mostró comprensivo con la intervención armada en Afganistán. En un primer momento, el rey manifestó su voluntad de unirse a las fuerzas que luchan contra toda forma de terrorismo, aunque sin especificar con qué medios. Ahora bien, también advirtió de que cualquier intervención debía mantenerse dentro de ciertos límites y garantizar el respeto de la población civil inocente.

<sup>4</sup> Laura Feliu Martínez, «La situación del Magreb en la escena internacional», en VVAA, *El Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2000.

<sup>5</sup> Una muestra de este interés es la Iniciativa Eizenstat, formulada por EE UU en 1999, por la que se pretende la creación de un Partenariado económico con el Norte de África a través de la firma de Acuerdos Marco de Comercio e Inversiones, y de la creación de Consejos permanentes bilaterales.

<sup>6</sup> Un seguimiento de los mensajes de solidaridad con Estados Unidos lanzados por todos los países del mundo tras los atentados se puede encontrar en la cronología del Departamento de Estado: «The U.S. and the Global Coalition Against Terrorism» (<http://www.state.gov/s/index>).



El temor a reacciones airadas contra este apoyo condicionado a la intervención no se ha visto confirmado. Las autoridades han prohibido las manifestaciones de protesta por los ataques contra Afganistán, sin mayores consecuencias. Más problemático fue para el régimen el lanzamiento de una *fatwa*, por parte de dieciséis ulemas, el 18 de septiembre, en la que se criticaba la participación de miembros del Gobierno en una misa ecuménica en Rabat en memoria de las víctimas del atentado, y se condenaba cualquier acción de apoyo a una intervención armada de EE UU. El hecho de que, a pesar de las fuertes presiones oficiales, más de doscientos ulemas se sumaran a la primera lista, acentuó el temor de las autoridades a la instrumentalización de la dimensión religiosa —tan importante para la monarquía— e hizo patente la capacidad movilizadora de la cuestión.<sup>7</sup>

La crisis ha sido aprovechada por los regímenes autoritarios de la región para legitimar un combate sin piedad contra los sectores más radicales de su oposición. En el caso de Marruecos no existen movimientos islamistas violentos, pero la situación le ha resultado útil en relación con el Sáhara Occidental. Se ha neutralizado, en principio, la amenaza del Frente Polisario de volver a las armas en el caso de que no se celebre el referéndum de autodeterminación en este territorio (por ejemplo, no se han repetido este año las amenazas al rally París-Dakar de la edición anterior). Pero estos cambios vienen de lejos. Desde principios de 2001 se advertía la voluntad del secretario general de Naciones Unidas y de las grandes potencias de desbloquear la cuestión, aun a costa de la vía de la autodeterminación, que ha sido la doctrina oficial de Naciones Unidas para la gestión de este caso desde los años sesenta. La cuestión es grave y amenaza a la credibilidad de la organización.

En junio de 2001 se presentó un proyecto de Acuerdo Marco que propone la creación provisional en este territorio de una entidad autónoma, sometida a la administración de Marruecos durante un período

<sup>7</sup> La aparición de grupos de ulemas y actores religiosos de toda índole que se manifiestan en contra de la política de los Gobiernos árabes y, sobre todo, de la política exterior estadounidense, muestra la creciente heterogeneidad del campo religioso en estos países y, sobre todo, la aparición de «ulemas periféricos», que traicionan la tradicional alianza con los sectores oficiales. En el caso de Marruecos, esta lucha por hacerse con el potencial legitimador de la religión llevó al ministro de Asuntos Religiosos a declarar ante el Parlamento que cualquier *fatwa* debe tener el visto bueno del Alto Consejo de Ulemas, presidido por el rey. Malika Zhegal, *Guardianes del Islam*, Bellaterra, Barcelona, 1999.



de cinco años, tras el cual se decidiría su destino definitivo a través de un referéndum. Uno de los puntos más controvertidos es que, en esta consulta, podrían participar todas aquellas personas que lleven más de un año en el territorio, una posibilidad que ha sido rechazada categóricamente por el Frente Polisario al considerar que conducirá irremediablemente hacia la integración en Marruecos. El 11 de septiembre favoreció la posición marroquí, lo que se ha plasmado en el apoyo mucho más abierto de los Estados europeos y de EE UU a una vía alternativa a la mantenida hasta el momento por Naciones Unidas.<sup>8</sup>

### *Argelia*

Argelia sufre desde 1992 una grave crisis social y política en el contexto de una guerra civil que se ha cobrado más de 150.000 muertos. Tras el golpe de Estado militar, que impidió la victoria en las elecciones legislativas del partido islamista Frente Islámico de Salvación (FIS), una serie de grupos islamistas armados han actuado por todo el territorio, especialmente el Grupo Islámico Armado (GIA) y el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC).<sup>9</sup> En una lucha sin tregua, se han producido graves violaciones de los derechos humanos, perpetradas tanto por estos grupos como por los cuerpos de seguridad. La política de concordia civil del actual presidente Abdelaziz Buteflika —aprobada de forma mayoritaria en referéndum— no ha logrado poner punto final a la violencia. A todo ello se añadió, desde la primavera de 2001, el nuevo foco de tensión en la región beréber de Cabilia, donde se han sucedido protestas por la situación socioeconómica, política y de represión cultural, saldadas con varias decenas de víctimas. La respuesta de la comunidad internacional ante estos acontecimientos ha sido una

<sup>8</sup> Muestra de ello fueron las declaraciones del presidente francés Jacques Chirac, al referirse a «las provincias del sur» en su gira por la región (José Garçon, «La Marathon de Chirac au Maghreb», *Libération*, 3 de diciembre de 2001), o las declaraciones del secretario general del PSOE, José Luis Rodríguez Zapatero, durante su visita a Marruecos, en un momento en que Rabat ha retirado a su embajador en Madrid. Zapatero no hizo referencia al referéndum y sí a la opción de una tercera vía, con las consiguientes protestas de sectores del interior del partido.

<sup>9</sup> El GSPC forma parte de la «internacional de Peshawar» junto a Al Qaeda; es uno de los diecinueve grupos afiliados al Frente Islámico Internacional de la Yihad contra Judíos e Infieles, creado en 1998 por Bin Laden. Este grupo ha sido incluido en las listas antiterroristas de EE UU pero Hattab, su líder, quiso desvincularse de los atentados contra Nueva York en un comunicado emitido el 21 de septiembre.



pasividad dictada, sobre todo, por la posición energética clave de Argelia como productora de hidrocarburos.

Ante los atentados del 11 de septiembre, el Gobierno y las fuerzas políticas del país expresaron su condena, recordando que Argelia también había sido víctima del terrorismo. Consciente de la oportunidad que puede suponer para su propio combate contra la oposición armada, el Gobierno se ha mostrado dispuesto a colaborar en la coalición internacional, especialmente en el campo de la inteligencia (por ejemplo, enviando a Washington una lista de 1.350 presuntos terroristas).<sup>10</sup> La actitud pro-estadounidense del Gobierno argelino provocó fuertes críticas en el interior del país. Desde finales de septiembre, el Gobierno optó por una actitud más distante, con un discurso más nacionalista que pedía el respeto a la legalidad de Naciones Unidas y al proceso de concordia civil.<sup>11</sup> No obstante, Argel siguió proporcionando información a EE UU durante toda la crisis.

Desde la oposición se señala que el Gobierno ha aprovechado esta crisis para reforzar su control sobre el campo político, como muestra el proyecto de reforma constitucional o la prohibición de manifestaciones (en Cabilia es donde ha sido más palpable el endurecimiento de la represión). Además Argel, junto con Túnez, ha defendido ante Naciones Unidas una restricción del derecho de asilo, actitud que ya comienza a dar sus frutos.<sup>12</sup>

La crisis se ha materializado también en este país en una aceleración de dinámicas previas. En política exterior, Argelia ha visto reforzado su papel central en la estrategia regional de Washington, tanto en cuestiones energéticas como militares.<sup>13</sup> En sus relaciones con Europa,

<sup>10</sup> *Le Quotidien d'Oran*, 18 de septiembre de 2001.

<sup>11</sup> *Le Jeune Independant*, 25 de septiembre de 2001.

<sup>12</sup> Algunos islamistas argelinos residentes en Francia han sido ya extraditados a Argelia. Para más detalle ver «Editorial», *Le Monde*, 22 de noviembre de 2001.

<sup>13</sup> «Pourquoi Washington se rapproche d'Alger» en *La nouvelle Afrique Asie*, septiembre de 2001. Los intercambios de visitas (entre las que destacan los viajes del presidente Buteflika a EE UU, en julio y diciembre de 2001) han sido constantes. El aumento de la cooperación económica y militar entre los dos países ha sido espectacular en los últimos años. Este país se ha convertido en el tercer socio económico de EE UU en el mundo árabe, con un intercambio comercial que alcanzó en 2000 la cifra de 3.600 millones de dólares. Argelia se unió al diálogo mediterráneo de la OTAN en marzo de 2000, y esta cooperación culminó con la firma de un acuerdo de seguridad con la OTAN (iniciativa que tiene precedentes en el caso de Israel y Jordania) durante la visita de Buteflika a Bruselas el 20 de diciembre de 2001.



Argelia finalizó recientemente la negociación del acuerdo de cooperación con la UE, en el marco de una zona de libre comercio en el Mediterráneo que incluye una cláusula innovadora sobre cooperación en la lucha antiterrorista.<sup>14</sup>

### *Libia*

Libia es uno de los llamados «Estados paria», acusados por EE UU de promover el terrorismo. Cuando se produjeron los atentados en Nueva York y el Pentágono, estaba saliendo de una situación de ostracismo internacional. En 1999 las autoridades libias entregaron a dos sospechosos de haber participado en el atentado de Lockerbie,<sup>15</sup> y uno de ellos fue condenado a cadena perpetua en enero de 2001, en un juicio celebrado en Holanda. Esto permitió levantar, desde abril de 1999, las sanciones de Naciones Unidas, aunque continuaban de manera parcial las estadounidenses y británicas, en espera de que el Estado libio reconociera su responsabilidad e indemnizara a las familias de las víctimas.<sup>16</sup>

La respuesta del régimen libio a los ataques a las Torres Gemelas y el Pentágono no ha contribuido a cambiar esta situación. El discurso libio resulta poco cómodo para EE UU, y no parece probable un levantamiento a corto plazo de las sanciones contra este país. Aunque el presidente Muammar al-Gaddafi condenó rápidamente los atentados, en relación con las represalias ha mantenido una postura crítica y poco seguidista con las acciones estadounidenses, reclamando pruebas fidedignas de la implicación de Al Qaeda y exigiendo una actuación conforme a los principios de Naciones Unidas. Esto no significa que el régimen libio haya abandonado su prudencia de los últimos años, y en todo momento se ha preocupado de mantener distancias con el grupo de Bin

<sup>14</sup> *Le Quotidien d'Oran*, 9 de diciembre de 2001, y *Jeune Afrique*, N° 2.136, 18 de diciembre de 2001.

<sup>15</sup> En 1988 un avión de la Pan Am explotó cuando sobrevolaba la localidad escocesa de Lockerbie. En el atentado murieron 270 personas y fue el inicio de una serie de sanciones de Naciones Unidas contra Libia hasta que entregara a dos personas sospechosas de estar detrás de la acción terrorista.

<sup>16</sup> En julio de 2001 el Congreso de EE UU extendió por cinco años la ley de 1996 que sanciona a las compañías extranjeras que inviertan en los sectores del petróleo y el gas.



Laden, recordando que el Gobierno libio fue el primero en pedir a la Interpol, ya en 1994, su captura.

### **Oriente Medio**

Esta región ha tenido históricamente una gran relevancia en el sistema internacional, tanto por su importancia estratégica como por las reservas energéticas que alberga y por su conflictividad. El impacto de los atentados del 11 de septiembre en Oriente Medio ha supuesto una agudización de dinámicas que apuntaban con anterioridad, sobre todo en las relaciones de los distintos actores de la zona con Washington y en la presencia estadounidense en la región. Los Gobiernos expresaron inmediatamente su condena de los atentados y la solidaridad con Estados Unidos, con la excepción de Irak que, a pesar de sus esfuerzos por distanciarse de Al Qaeda y de Bin Laden, no ha podido evitar volver a encontrarse en el ojo del huracán a causa de las presiones de los sectores más duros del Gobierno estadounidense.

#### *Jordania*

Las relaciones de Jordania con Estados Unidos son un claro exponente de esta continuidad en la política de Oriente Medio y de la aceleración de dinámicas ya en marcha. Tras la guerra del Golfo, el régimen hachemí hizo grandes esfuerzos por recuperar los favores de Washington, cosa que consiguió con su Tratado de Paz con Israel en 1994. Desde entonces, Jordania ha vuelto a ser un aliado fiel de Estados Unidos, tanto con el rey Hussein como con su sucesor Abdalá. Esta política se acentuó tras el 11 de septiembre, con los ofrecimientos de colaboración de Ammán y su disposición a participar en la fuerza internacional que se está desplegando en Afganistán tras la caída del régimen talibán.<sup>17</sup> Y se ha visto premiada con la firma, el 28 de septiembre de 2001, del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Isabel Piquer, «El Consejo de Seguridad de la ONU debate el envío de tropas», *El País*, 20 de diciembre de 2001, p. 4.

<sup>18</sup> U.S. Department of State, «The U.S. and the Global Coalition Against Terrorism», en <http://www.state.gov/s/index>.



### *Siria*

La aproximación de Siria a Estados Unidos, iniciada a raíz de la guerra del Golfo, prosigue lentamente. Washington, por ejemplo, no se opuso a la candidatura de Siria al Consejo de Seguridad de la ONU, como uno de los diez miembros no permanentes. Damasco, a su vez, se mostró favorable a la creación de una coalición contra el terrorismo. Sin embargo, los matices del régimen sirio hacia esta coalición son los que marcan las distancias respecto a Estados Unidos. Su representante ante Naciones Unidas solicitó que se definiera el terrorismo, diferenciando claramente este concepto del de lucha contra la ocupación.<sup>19</sup> En este sentido, Siria continúa jugando su papel de defensor de la causa palestina y de su derecho a la lucha de liberación. Esto, junto con el contencioso pendiente con Israel por los Altos del Golán, es un grave obstáculo que impide la normalización definitiva de sus relaciones con Estados Unidos.

Siria también manifestó sus reticencias a la intervención estadounidense en Afganistán. Al lado de Irán e Irak, la representación siria en la Organización de la Conferencia Islámica (OCI) abogó por una declaración de condena contra los bombardeos en ese país. Sin embargo, los miembros de la OCI más cercanos a Washington consiguieron imponer una declaración ambigua, que no condenaba los ataques y se limitaba a pedir que se evitaran las víctimas civiles.

### *Irak*

La lucha contra el terrorismo sirvió como excusa para que Estados Unidos lanzara amenazas muy claras a algunos países de la zona. Irak es el primero de la lista. Un bombardeo masivo de Irak tendría graves consecuencias en las relaciones estadounidenses con los países árabes, con los miembros permanentes del Consejo de Seguridad e, incluso, con los aliados de la OTAN. Las manifestaciones de algunos países dieron a entender que los ataques estadounidenses a otros países árabes serían peor recibidos en el seno de la OCI y de la Liga Árabe. Por ejemplo Siria y Egipto, que estuvieron al lado de Washington durante la segunda guerra del Golfo, manifestaron su oposición a una nueva campaña contra Irak, y el presidente egipcio advirtió contra cualquier acción militar

<sup>19</sup> Isabel Piquer, «Siria pide en la ONU que se defina el concepto de terrorismo», *El País*, 11 de octubre de 2001, p. 16.



contra un país árabe.<sup>20</sup> Hasta el momento, el enfrentamiento con Irak ha permitido un mayor control estadounidense del Golfo Pérsico, pero el régimen de Bagdad está en el punto de mira de Washington. Algunos sectores de Estados Unidos y de Israel preferirían cambios drásticos y un Gobierno aliado en Bagdad, por lo que no es descartable que Washington decida volver a desplegar todo su poder sobre Irak.

### *Israel-Palestina*

El conflicto de Israel y Palestina continúa siendo el más difícil Oriente Medio.<sup>21</sup> Los análisis que siguieron al 11 de septiembre subrayaron la necesidad de solucionar el problema palestino para poder afrontar la lucha contra el terrorismo con garantías a medio plazo. El Gobierno de coalición en Tel Aviv aprovechó el clima internacional generado por los atentados en Estados Unidos para reprimir con más dureza la resistencia palestina. A esto se unió un esfuerzo enorme para desacreditar a la Autoridad Nacional Palestina (ANP), con la intención de justificar la ocupación y colonización de los territorios palestinos ante la opinión pública occidental.

Tras el 11 de septiembre, terminó de cerrarse en torno al presidente Yasir Arafat la trampa en la que entró con los acuerdos de Oslo I y Oslo II. El proceso de paz concedió a la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) la administración y el control de la población palestina, mientras Israel mantenía la ocupación del territorio. Con el nuevo clima internacional, se ha pasado a exigir a la ANP que ejerza este control. Esta exigencia no sólo viene de los Gobiernos israelí y estadounidense; también la Unión Europea se ha sumado a las presiones sobre Arafat. Se ha dejado de lado el que Palestina está en una situación de ocupación militar y de represión brutal a manos del ejército israelí, que la ANP no tiene medios para responder a las necesidades mínimas de una población cada vez más empobrecida, que la ayuda internacional ha ido dirigida principalmente a la creación y mantenimiento de los cuerpos policiales porque esto le convenía a Israel, y que la poca ayuda destinada a infraestructuras

<sup>20</sup> Ministry of Foreign Affairs, «Foreign Minister Ahmed Maher Reiterates the Unequivocal Egyptian Position in Total Rejection of any Military Strike against any Arab Country», 9 de octubre de 2001, disponible en: <http://www.mfa.gov.eg/>.

<sup>21</sup> Sobre la evolución del proceso de paz árabe-israelí se puede consultar Ignacio Álvarez-Ossorio, *El miedo a la paz. De la guerra de los Seis días a la Segunda Intifada*, Los Libros de la Catarata/IUDC, Madrid, 2001.



ha sido inútil, pues todo lo construido ha sido ahora bombardeado por el ejército israelí. En definitiva, Palestina se encuentra en la peor situación desde la guerra de 1948. Ante este hecho, es difícil esperar que una autoridad política tenga la fuerza y legitimidad suficiente para ejercer el control policial que se le exige desde Occidente.

Las declaraciones del Gobierno israelí, que trataban a la ANP como una entidad colaboradora con el terrorismo y hacían un paralelismo entre los ataques israelíes a los palestinos y los estadounidenses en Afganistán, fueron la conclusión lógica de la política del Likud y de una parte del laborismo. El 11 de septiembre ha ayudado a avanzar en el objetivo israelí de trasladar a la ANP —y a Arafat personalmente— la responsabilidad de la represión de la resistencia contra la ocupación. Primero de la resistencia armada y de los atentados; después, también de la Intifada. Para un dirigente palestino, e incluso para uno árabe, hacer esto sin ofrecer a cambio un Estado palestino viable es un suicidio político y un paso inútil, pues la población palestina no aceptará renunciar a la resistencia mientras dure la ocupación.

La respuesta de la ANP a los atentados del 11 de septiembre fue, al igual que la mayoría de los Gobiernos árabes de Oriente Medio, un inmediato posicionamiento al lado de Estados Unidos y la condena de los atentados. La dirección palestina ha centrado todas sus esperanzas en la mediación estadounidense para conseguir sus objetivos políticos, y no se puede arriesgar a una nueva marginación de la comunidad internacional como la que sufrió tras la guerra del Golfo Pérsico. Sin embargo, buena parte de la opinión pública palestina y de los grupos políticos que actúan en la resistencia han abandonado sus últimas esperanzas con respecto al «padrino» estadounidense.<sup>22</sup> El fracaso del

<sup>22</sup> No sólo los islamistas o los grupos de la izquierda. Un dirigente de Fatah como Marwan Barguti manifestaba que «hay una mayoría absoluta a favor [de la Intifada], porque el pueblo palestino ve que es la única forma de conseguir la independencia. Ya hemos intentado otras vías en los diez últimos años, desde la conferencia de Madrid, y en ese tiempo Israel ha doblado el número de colonias, ha confiscado nuestras tierras, sigue ocupando Jerusalén, sigue arrestando a nuestra gente y humilla a nuestros dirigentes, incluido el presidente Arafat». Más adelante añadía «Puedo entender la enorme presión que recibe [Arafat], pero no creo que deba rendirse ante la presión norteamericana. Arafat debe ofrecer algo a la gente que se ha sacrificado en los últimos 14 meses. No puede venir y decir que todo se ha acabado sin nada a cambio. Debe ofrecer al pueblo palestino una esperanza de que la ocupación terminará», Enrique Cymerman, «Entrevista a Marwan Barguti, líder de Al Fatah en Cisjordania», *La Vanguardia*, 15 de diciembre de 2001, p. 10.



proceso de paz iniciado a principios de los noventa, el apoyo a la violencia del Gobierno de Sharon y Peres y el veto a la resolución del Consejo de Seguridad que pedía el fin de la violencia en Palestina parecen darles la razón. Es sintomático que Washington vetara la resolución porque trataba a Israel de potencia ocupante, lo que refleja claramente la percepción que tiene Estados Unidos de este conflicto: más como un conflicto interno israelí y, por tanto, de orden público, que como un conflicto internacional producto de la ocupación militar de los territorios palestinos.

Sin embargo, hay que tener presente que el conflicto en Palestina es una de las tensiones que alimentan el resentimiento árabe y musulmán contra Occidente que, en más de una ocasión, se ha expresado en forma de ataques terroristas. La lucha contra el terrorismo exige afrontar el problema palestino, pero los acontecimientos que siguieron al 11 de septiembre pusieron de manifiesto lo que el Gobierno de Sharon y Peres ya había dejado claro desde principios del año 2001: el conflicto israelí-palestino está incrustado en la estructura del sistema internacional y difícilmente tendrá solución sin algunos cambios que parecen cada vez más lejanos.

La voz decisiva para la solución del conflicto es la israelí.<sup>23</sup> Es la parte más fuerte, prácticamente hegemónica, y debe comprender que la única baza que les queda a los palestinos es el rechazo de las migajas. Tras tantas renunciadas, los palestinos no pueden aceptar menos que un Estado digno que se ajuste a los límites de la resolución 242 (1967) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Sin embargo Israel, desde el inicio del conflicto hasta la actualidad, sólo ha seguido una lógica de poder en sus relaciones con los palestinos. Sólo ha estado dispuesto a ceder cuando el precio a pagar, para mantener por la fuerza lo conquistado, le resulta demasiado alto. Ésta es la conclusión a la que han llegado los grupos palestinos que abogan por la resistencia.

Los costes de la ocupación se pueden hacer sentir en la sociedad israelí de tres formas. En primer lugar por la revuelta popular, la Intifada, aunque los Gobiernos de Tel Aviv, tanto de la derecha como

<sup>23</sup> Ferran Izquierdo, «Israel: la división ante la paz», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N° 48, diciembre de 1999-enero de 2000, pp. 49-74. Ver Alain Gresch, *Israel, Palestina. Verdades sobre un conflicto*, Anagrama, Barcelona, 2002.



de la izquierda, han demostrado sobradamente que están dispuestos a reprimirla con toda la dureza necesaria y a pagar el precio ante la opinión pública occidental. Con el nuevo clima generado por el 11 de septiembre, el público y los Gobiernos occidentales se han vuelto mucho más comprensivos ante la brutalidad del ejército israelí. En segundo lugar está la vía armada y los atentados; sin embargo, en este aspecto la sociedad israelí parece dispuesta a soportar más víctimas que para mantener la ocupación del sur de Líbano y, por otra parte, tras el 11 de septiembre la presión sobre los palestinos para que abandonen este camino es mucho mayor y las represalias del ejército israelí mucho más brutales.

Finalmente, queda la marginación internacional de Israel ante el hecho evidente de la ocupación y colonización de los territorios palestinos. Éste es el único instrumento no cruento que podría forzar la solución del conflicto, pero se necesitaría una presión real de carácter económico y político y la suspensión de la ayuda militar, y no simples condenas diplomáticas. Hasta ahora esta presión no se ha dado y tanto Estados Unidos como la Unión Europea mantienen su ayuda a Israel. En Washington el conflicto interesa cada vez menos, pues ya controla directamente la región con su presencia militar, y las alianzas con los Gobiernos árabes no se han visto debilitadas. Por otra parte, después del 11 de septiembre la política estadounidense se ha acercado todavía más, si cabe, a las posiciones israelíes, al ver en Israel a un aliado importante en la lucha contra el terrorismo. Las relaciones con Israel son un problema, sobre todo, de política electoral doméstica, lo que hace que este apoyo sea intocable para cualquier aspirante a la presidencia y a muchos otros puestos electos. En la Unión Europea, la debilidad de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y el papel subalterno respecto a Estados Unidos en Oriente Medio hacen impensable un cambio de su política ambigua a corto o medio plazo.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Esta debilidad se ha reflejado, incluso, en la incapacidad para hacer cumplir las reglas de origen de las exportaciones procedentes de los territorios ocupados según el Acuerdo de Asociación con Israel de 1995; Bosco Esteruelas, «Israel reitera que la ayuda de la UE a Arafat financia el terrorismo», *El País*, 21 de noviembre de 2001, p. 11. El voto del Reino Unido al lado de Estados Unidos para vetar la resolución del Consejo de Seguridad antes mencionada es otra muestra de la división europea ante el conflicto, pues los Estados árabes que la presentaron la habían negociado antes con Francia.



## La Península Arábiga

Esta región resulta vital dentro del sistema internacional, sobre todo porque concentra las reservas de petróleo más importantes del planeta. Los países que la componen figuran entre los principales aliados de Estados Unidos y, desde la segunda guerra del Golfo, tropas estadounidenses se encuentran allí establecidas de forma permanente. Paradójicamente, y a pesar de esta alianza, varios de estos países han promovido financieramente y con recursos humanos a grupos islamistas radicales que, a su vez, luchaban contra regímenes aliados de EE UU. Además, una parte importante de los miembros de Al Qaeda es oriunda de estos países.<sup>25</sup> En el origen de este grupo de radicales se encuentra la lucha contra la invasión soviética de Afganistán desde finales de los años setenta, la llamada «*yihad afgana*» que, con el apoyo de la CIA, los servicios secretos paquistaníes y la financiación saudí, reunió entre 20.000 y 30.000 combatientes, la mayor parte de ellos procedentes de la oposición armada de diferentes países islámicos.<sup>26</sup> Tras la segunda guerra del Golfo se produjo la ruptura entre parte de estos grupos y las monarquías petroleras de la Península Arábiga. Sin embargo es significativo que, cuando los talibán lograron el poder, sólo Arabia Saudí, los Emiratos Árabes Unidos y Pakistán reconocieron el nuevo régimen.

Todos los Gobiernos de la región condenaron los atentados del 11 de septiembre. Con respecto a los ataques a Afganistán la situación es más compleja y convergen factores contradictorios entre sí: alianza con Estados Unidos, apoyo al régimen talibán pero al mismo tiempo voluntad de acabar con los grupos islámicos violentos que cuestionan la legitimidad de estos regímenes, imposibilidad de defender abiertamente el bombardeo de un país y de poblaciones musulmanas. El resultado de todo ello fue un apoyo tácito a la intervención, al mismo tiempo que se demandaba que fuera lo más breve posible y con el mínimo de daños. Una vez controlado Afganistán, únicamente Bahrein participa en el des-

<sup>25</sup> Su líder, Bin Laden, es de una familia acomodada saudí de origen yemení, aunque su nacionalidad le fue retirada en 1994.

<sup>26</sup> Ahmed Rashid, *Los talibán. El Islam, el petróleo y el nuevo «Gran Juego» en Asia Central*, Península, Barcelona, 2001.



pliegue militar con el envío de una fragata para proteger la llegada de ayuda humanitaria.<sup>27</sup>

Previsiblemente esta crisis tendrá en la Península un impacto más importante que en otras regiones. Entre los escenarios previsibles se apunta un enfriamiento de las relaciones entre Arabia Saudí y EE UU —aunque la existencia de intereses mutuos impedirán que pierda relevancia— mientras aumentan los vínculos con otros países de la región, especialmente con Qatar y Omán.

### *Arabia Saudí*

Arabia Saudí es un Estado central en el mundo musulmán por motivos religiosos, económicos y geopolíticos. Actualmente la monarquía saudí se encuentra debilitada por la enfermedad del monarca, la deuda externa y los casos de corrupción. Además, tanto en el interior como en el exilio se ha ido configurando una oposición al régimen que creció fuertemente en los años noventa y que resulta un fenómeno novedoso en este país.<sup>28</sup> La deriva violenta de la oposición es un fenómeno nuevo que ha logrado contenerse hasta el momento, pero que se beneficia de la erosión del orden edificado por el rey Feysal, basado en una política autoritaria y represiva, en un Estado de bienestar extendido de forma bastante general a los ciudadanos saudíes y en un sistema clientelar que fomenta la relación directa entre dirigentes y gobernados.

La situación actual de Arabia Saudí es más una consecuencia de las decisiones tomadas durante la crisis del Golfo Pérsico que de los atentados en Estados Unidos. Riad está pagando su decisión de abrir las puertas a la penetración militar estadounidense en su territorio. Lo está pagando en la política doméstica y también en sus relaciones exteriores. Con la entrada de los soldados estadounidenses, el Gobierno saudí perdió una de las bazas importantes en sus relaciones con Washington. El

<sup>27</sup> La Quinta Flota está estacionada en Bahrein y George W. Bush ha calificado a este país de «aliado principal fuera de la OTAN», nivel que hasta entonces sólo ostentaban Egipto y Jordania (ahora se ha sumado Argelia).

<sup>28</sup> La oposición ha ocupado históricamente un espacio muy marginal, y se había limitado a grupos muy desvinculados del conjunto de la población: desde las críticas de algunas elites dirigidas por el príncipe Tallal en los años sesenta, a la aparición de grupos religiosos radicales a finales de los setenta (por ejemplo, con el asalto a la Gran Mezquita en 1979) o las protestas de la minoría shii.



control directo del petróleo y de la seguridad saudíes ha fortalecido la posición estadounidense en la región y en sus relaciones con los países árabes. También ha influido en la fuerza de la voz saudí en los foros árabes y musulmanes, debilitándola y haciéndole perder legitimidad ante los ojos de muchos interlocutores.

La evolución de los hechos tras el 11 de septiembre ha acentuado esta tendencia. Por una parte, la caída de sus aliados talibán en Afganistán y los cambios en las alianzas de Estados Unidos en Asia Central alejaron a Arabia Saudí de la zona y fortalecieron la posición de algunos contrincantes como Irán. Por otra, Estados Unidos está aprovechando la «cruzada» antiterrorista para ampliar y consolidar su presencia en el Golfo Pérsico, la Península Arábiga y el mar Rojo, más allá de Arabia Saudí, lo que la debilitará ante Washington.

Ante los atentados, Riad hizo un discurso de condena y el 24 de setiembre suspendió sus relaciones diplomáticas con los talibán. En relación con los bombardeos sobre Afganistán, las declaraciones críticas se neutralizaron con un silencio sobre la valoración global de las acciones.<sup>29</sup> Además, según el diario *El País*, algunas informaciones apuntan al uso de la base Príncipe Sultán, a pesar de la negativa inicial a permitir el uso de territorio saudí para las operaciones de castigo.<sup>30</sup>

El régimen saudí se encuentra en una posición delicada. En el interior se han pronunciado diversas *fatwas* de ulemas influyentes criticando a Estados Unidos y su intervención armada, con un discurso muy ambiguo con respecto a Bin Laden y haciendo una llamada a la defensa del pueblo afgano.<sup>31</sup> Desde el exterior, la prensa ha atacado fuertemente al régimen, tanto por su apoyo a la *yihad* afgana y a los talibán como por la grave situación de los derechos humanos en el país.<sup>32</sup> Sin embar-

<sup>29</sup> En un primer momento el ministro del Interior, Nayef Bin Abdelaziz, declaró que EE UU podría haber respondido al atentado sin hacer uso de ataques aéreos que afectan a civiles inocentes.

<sup>30</sup> El ministro de Defensa saudí se ha manifestado en varias ocasiones como absolutamente contrario a la presencia de tropas en su territorio para «luchar contra árabes y musulmanes».

<sup>31</sup> En esta guerra de *fatwas* entre el Consejo de los Altos Ulemas y los ulemas disidentes debe destacarse la lanzada por Hamud Bin al-Oqla al-Shuaybi, seguida por muchas otras figuras religiosas, en la que se declaró obligatoria la ayuda a los musulmanes de Afganistán. El portavoz de Al Qaeda, Sulaimán Abu Gaiz, agradeció en un vídeo transmitido por Al Yazira el 13 de octubre, «el apoyo por parte de los grandes imames de Arabia Saudí».



go, es pronto para saber si estos acontecimientos supondrán su cuestionamiento como aliado privilegiado de Estados Unidos. La crisis ha dado a algunos grupos internos —formados por intelectuales e islamistas reformistas, partidarios de la apertura política y de la presión mediante vías no violentas— la oportunidad de reclamar reformas políticas y económicas. La cuestión es compleja porque una de las mayores fuentes de legitimidad de la familia real ha sido, históricamente, su apoyo a una visión estricta del islam, lo que hace difícil justificar una interpretación religiosa más flexible. La alianza del país con Occidente se basa en su apoyo en la contención de los precios del petróleo y en la necesidad compartida de mantener la seguridad en el Golfo Pérsico; la cuestión ahora es cómo construir un nuevo «pacto» que no socave la estabilidad del régimen pero permita las reformas necesarias.<sup>33</sup>

### *Qatar*

Este país vive desde 1995 una evolución diferente a la de sus vecinos y, tras la caída del anterior régimen, pro-saudí, se han tomado medidas encaminadas hacia la modernización y la liberalización. En los últimos años ha quedado clara la voluntad de este pequeño pero rico país de hacerse un lugar propio tanto en el orden regional como en el sistema internacional. En este contexto Qatar condenó los atentados, pero también se mostró reacio a una acción estadounidense ilimitada.<sup>34</sup> A pesar de su discurso crítico, el país ha visto confirmada su proyección a escala internacional y dentro del mundo árabe, puesto que este periodo ha coincidido con la celebración de la cumbre de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Doha y con la presidencia qatarí de la Organización de la Conferencia Islámica (OCI).

Por otro lado, uno de los protagonistas de esta crisis ha sido su cadena de televisión, Al Yazira, financiada oficialmente por el Gobierno y con una gran proyección desde tiempo atrás en el conjunto del mundo árabe. Su independencia y su toque «liberal» ya le habían creado impor-

<sup>32</sup> Esta cuestión ha ocupado los editoriales de los principales diarios estadounidenses: ver por ejemplo *The New York Times* del 14 de octubre, o el artículo de Robert Scheer en *Los Angeles Times*, 17 de octubre de 2001, en el que se afirma que sería más lógico bombardear Arabia Saudí que Afganistán.

<sup>33</sup> Roula Khalaf, «Winds of change», *Financial Times*, 11 de febrero de 2002.

<sup>34</sup> Ver *The Gulf Times*, 24 de octubre de 2001.



tantes problemas con los Gobiernos de países árabes.<sup>35</sup> En su seguimiento de la situación en Afganistán, la opción por una línea diferente a la de los medios de comunicación estadounidenses —que tiene su muestra más palpable en la emisión de mensajes de los líderes de Al Qaeda— ha provocado malestar en el Gobierno de EE UU, que intenta controlar la guerra informativa. Sin embargo, la cadena ha visto aumentar aún más su popularidad entre el público árabe.

### *Yemen*

Un país más marginal en la subregión, Yemen, ha tenido también su protagonismo en esta crisis. Ya con anterioridad a la unificación de Yemen del Norte y del Sur en 1990, y de la breve guerra civil de 1994, partes del territorio escapaban al control del ejército y, en ellas, grupos islamistas radicales habían encontrado un refugio seguro. Este hecho es uno de los factores, no el único, que está detrás de las amenazas que han recaído sobre este país, al igual que sobre Sudán o Somalia,<sup>36</sup> tres países demasiado débiles para poder hacer caso omiso a las peticiones de Washington, y más tras la experiencia de Afganistán.<sup>37</sup> Estas advertencias han dado mejores resultados a la política estadounidense que la amenaza a Irak. Tanto el Gobierno sudanés como el somalí han ofrecido

<sup>35</sup> Por ejemplo, Argelia retiró su embajador en Qatar durante un año como símbolo de protesta por el tratamiento informativo de esta cadena.

<sup>36</sup> El secretario de Defensa estadounidense, Donald Rumsfeld, se ha referido a entre seis y ocho Estados envueltos en el terrorismo internacional, entre los que ha incluido también a Malasia y Filipinas.

<sup>37</sup> El diario yemení *Az-Zawra* escribía en su editorial: «Es bien sabido que si Yemen fracasa en la lucha contra las fuentes del terror con sus propios medios, se verá expuesto a intervenciones externas que podrían ser más peligrosas y destructivas» (citado en Enric González, «Estados Unidos lanza un ultimátum a Somalia», *El País*, 20 de diciembre de 2001, p. 2). Es interesante ver que el editorialista escribía esto para justificar los ataques del Gobierno yemení a algunas tribus que tienen contactos con islamistas radicales, sin embargo, no se daba cuenta de lo cerca que estaba de la definición más aceptada de terrorismo, que se centra en «cualquier acto, o amenaza de llevarlo a cabo, que cause daños a civiles, o a cualquier otra persona que no tome parte activa en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando el propósito de este acto, por su naturaleza o contexto, es intimidar una población, o forzar a un Gobierno o a una organización internacional a hacer o abstenerse de hacer cualquier acto»; «Convención internacional para la supresión de la financiación del terrorismo», adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de febrero de 2000 (A/Res/54/109)). Con esta definición de terrorismo, Estados Unidos debería estar en el banquillo de los acusados ante un tribunal internacional.



toda su colaboración en la lucha contra Al Qaeda. El primero, siguiendo la dinámica de distanciamiento del islamismo que ya inició hace un año. El segundo, más débil y en un país devastado por la sequía y los conflictos, está incapacitado para cumplir lo que Estados Unidos le exige, ya que supondría volver a la guerra civil, y espera que la lógica de la ayuda se imponga a la de la agresión.<sup>38</sup>

Abdallah Salih, el presidente yemení, más allá de su retórica que intenta ofrecer una imagen de independencia, ha asumido la hegemonía estadounidense y se ha hecho perdonar su posicionamiento equidistante durante la guerra del Golfo. El acercamiento de Salih a Estados Unidos no es nuevo. Desde hace mucho, Washington ha perseguido una base en la costa yemení para completar su presencia en la Península Arábiga y controlar mejor la entrada del mar Rojo, y ha presionado para ello al Gobierno de Sanaa.<sup>39</sup> Tras el ataque contra el destructor estadounidense *USS Cole* en el puerto de Adén el 12 de octubre de 2000, que se saldó con la muerte de 17 *marines*, Sanaa prestó toda su colaboración al ejército estadounidense y al FBI en la investigación, además de permitir el desembarco de agentes de Washington que abrieron una oficina en el país. La internacionalización de la lucha antiterrorista tras los atentados del 11 de septiembre hará aumentar la presión estadounidense para asentarse en Yemen.

El presidente Salih también ha aprovechado la coyuntura para afianzar su poder. Se siente con fuerza suficiente tras un plebiscito presidencial en 1999 y la victoria electoral de principios de 2001, y ha roto la alianza con los islamistas del partido *Islah* que le había permitido asentarse en el poder. El régimen yemení, como la mayoría de los del mundo árabe, no ve con malos ojos una excusa para debilitar a los islamistas. Las presiones estadounidenses también le permiten atacar otra fuente de inestabilidad para el régimen: el poder de las tribus disidentes, en riesgo permanente de enfrentamiento con el poder central. Así se entiende la rápida respuesta a las

<sup>38</sup> Uno de los miembros del Gobierno de transición declaró: «Cada uno de los misiles de crucero Tomahawk que nos dispararán [Estados Unidos] desde sus buques cuesta un millón de dólares. ¿Por qué destruir un país ya totalmente destruido cuando ese dinero podría emplearse mejor en la reconstrucción?»; citado en Enric González, «Estados Unidos lanza un ultimátum a Somalia», *El País*, 20 de diciembre de 2001, p. 2. Pero no parece que la ayuda económica sea la vía escogida por Washington, y grupos de agentes especiales ya se encuentran en este país observando el terreno.

<sup>39</sup> Este realineamiento puede observarse también en las negociaciones, bastante avanzadas, para la entrada de Yemen en el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG).



presiones de Washington y la decisión de lanzar al ejército contra uno de los clanes que podría tener contactos con el islamismo radical.<sup>40</sup>

## Conclusiones

El 11 de septiembre y los acontecimientos posteriores han puesto de manifiesto la fuerza del alineamiento de la mayor parte de los actores de la región con Estados Unidos. La condena de los atentados fue unánime. En cuanto a la campaña militar contra Afganistán las respuestas fueron más matizadas pero, en general, no hubo una posición de condena, aunque sí de advertencia de que no se trasladara la intervención militar a ningún país árabe (en clara alusión a un posible ataque a Irak).

La crisis ha reforzado una serie de tendencias que ya se vislumbraban en la región, entre ellas la opción por una tercera vía en el Sáhara Occidental (que beneficia a Marruecos), la alianza entre Argelia y Estados Unidos, el apoyo de Washington a la ocupación israelí de los territorios palestinos y el debilitamiento de la Autoridad Nacional Palestina, y la diversificación de las alianzas estadounidenses en el Golfo. Estas cuestiones muestran la creciente penetración de EE UU en la zona.

A nivel interno, muchos regímenes árabes han aprovechado el clima internacional creado por los atentados del 11 de septiembre para legitimar sus políticas autoritarias y represivas. La seguridad se está convirtiendo en un elemento central en la política de la región, incluso contaminando procesos eminentemente políticos y económicos, como se observa en las reuniones periódicas de ministros del Interior de las dos orillas del Mediterráneo o en la reciente reunión del Foro Mediterráneo en Agadir, en la que se acordó la elaboración de un código de conducta con respecto al terrorismo, que será preparado por una comisión dirigida por España.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> La campaña se inició el 18 de diciembre en la provincia de Maarib y se extendió al día siguiente a otras dos provincias. Las noticias según las cuales aviones y helicópteros estadounidenses habrían participado en las operaciones han sido desmentidas por los dos Gobiernos. Sobre la evolución reciente de Yemen se puede ver Ignacio Gutiérrez de Terán, «Yemen. En sintonía con Washington», *Nación Árabe*, N° 44, primavera de 2001.

<sup>41</sup> Richard Gillespie, «La 'Guerra contra el Terrorismo' y el proceso de Barcelona». Conferencia inaugural del Doctorado de Relaciones Internacionales e Integración Europea de la UAB, 25 de octubre de 2001 (en <http://www.uab.es/iuee/>).



En los últimos meses, el mundo árabe ha visto como se iba materializando el discurso estadounidense sobre el «eje del mal», en el que estarían incluidos Irak e Irán. Este discurso no es novedoso pues ambos países eran ya considerados por Washington, antes de la crisis del 11 de septiembre, como Estados protectores del terrorismo internacional. Aunque las amenazas sobre Irak, incluso la posibilidad de un eventual ataque sobre él, producen más consternación que sorpresa, sí ha producido cierta estupefacción la inclusión de Irán en este grupo, ya que sus relaciones con la comunidad internacional habían progresado favorablemente desde la subida de Jatamí al poder.

Una de las consecuencias de este discurso podría ser reforzar la centralidad en el sistema internacional de la zona del Golfo Pérsico, sobre todo si se confirman los temores de una acción militar sobre Irak. No obstante, este discurso también ha puesto en relieve dos nuevas tendencias: por un lado, los países europeos empiezan a demostrar, por primera vez desde el 11 de septiembre, una posición distinta a la de EE UU, lo que se puso de manifiesto en la cumbre euroislámica de Estambul de los días 12 y 13 de febrero;<sup>42</sup> por otro lado, un país como Arabia Saudí, que había visto como se deterioraban sus relaciones con Estados Unidos, ha intentado con la difusión del ya conocido como «plan saudí» de paz para Oriente Próximo, mostrarse como un actor constructivo en la región, alejándose así de la imagen de protector de los movimientos islamistas a escala global.<sup>43</sup>

La consolidación de la estrategia belicista de Estados Unidos, que se materializa en el aumento exponencial del presupuesto de defensa y las amenazas sobre algunos países de la región, no hace sino poner de manifiesto que la Administración estadounidense ha decidido hacer reconocer y aceptar su papel de superpotencia en el sistema internacional, con capacidad de decisión incluso contra el parecer de sus aliados.

*Postdata:* A principios de abril de 2002 Israel llevó a cabo la ocupación violenta de Ramala y otras ciudades palestinas, destruyó las infraestructuras de la ANP y aisló a Yasir Arafat, deteniendo y encarcelando a un número indeterminado de personas.

<sup>42</sup> Para más información, <http://www.mfa.gov.tr/OIC-EU-Forum.htm>

<sup>43</sup> Ver «Saudi Plan offers glimmer of hope in the Mideast», *International Herald Tribune*, 26 de febrero de 2002.





## LA RECONSTRUCCIÓN DE AFGANISTÁN

*Alejandro Pozo\**



El 11 de septiembre de 2001 fue un momento decisivo en la historia reciente de Afganistán. Desde 1973, fecha del golpe de Estado que acabó con la monarquía en el país, la historia afgana ha estado plagada de acontecimientos que, en su momento, prometían una mejora en las condiciones de vida en el país: el fin de la invasión soviética en 1989, el fin del Gobierno procomunista en 1992, la toma de Kabul por los talibán en 1996 y por la Alianza del Norte el 13 de noviembre de 2001, fueron cuatro momentos que devolvieron a la población la esperanza de un Afganistán en paz. Bonn y Tokio han sido los escenarios elegidos para formalizar el compromiso de la comunidad internacional con el futuro afgano. Sin embargo, la población afgana necesitará pruebas para abandonar el escepticismo y la desesperanza, construidos a lo largo de 23 años de conflictos que han dejado un Estado frágil, una población extremadamente vulnerable y una arraigada cultura de violencia.



### **La Conferencia de Bonn**

El 26 de noviembre de 2001 comenzó en Bonn una Conferencia que culminaría, tras nueve días de negociaciones, con un acuerdo para la instauración de un Gobierno provisional en Afganistán. En este encuentro participaron cuatro delegaciones afganas: la Alianza del Norte, el Frente de Peshawar, el Grupo de Chipre —apoyado por Irán— y el Proceso de Roma, que lidera el último monarca afgano, Mohamed Zahir Shah.

---

\* Alejandro Pozo es master en Asistencia Humanitaria por la Universidad de Deusto, con especialidad en Paz y Conflictos por la Universidad de Uppsala (Suecia). Durante el verano de 2001, trabajó en los campos de refugiados afganos.



Hamid Karzai fue designado como líder del Gobierno transitorio, un Gobierno «no democrático, pero legítimo», según sus propias palabras. Su mandato comenzó el 22 de diciembre de 2001 y se espera que termine en un máximo de seis meses, cuando se celebre la *Loya Jirga* y de ella salgan un nuevo Gobierno y un jefe de Estado provisional. En un plazo no superior a dos años a partir de la celebración de esta asamblea tradicional, deberían tener lugar elecciones libres para instaurar el Gobierno definitivo y la democracia en Afganistán.

El Gobierno provisional está formado por treinta miembros. La Alianza del Norte obtuvo más de la mitad de los representantes y el Grupo de Roma casi un tercio, mientras que la delegación de Peshawar y el Grupo de Chipre apenas obtuvieron representación. Por otro lado, la *Loya Jirga* será organizada por una comisión especial independiente integrada por 21 miembros y presidida, simbólicamente, por el ex rey.

El 12 de noviembre, en la declaración de los países del grupo 6+2 (los seis países vecinos de Afganistán —Pakistán, Irán, Turkmenistán, Uzbekistán, Tayikistán y China—, además de EE UU y Rusia) se había establecido que el Gobierno provisional debería tener una base amplia y carácter multiétnico. De acuerdo a esto, en Bonn fueron elegidos once representantes pastunes, ocho tayikos, cinco hazaras, tres uzbekos y tres miembros más de otros grupos étnicos. Con este equilibrio se pretendía reflejar la gran diversidad étnica que caracteriza a Afganistán: un 40% de su población es pastún, el 25% tayiko, el 19% hazara, un 6% uzbeko y el 10% restante pertenece a otras minorías. En el apartado religioso, de los representantes elegidos en Bonn, 25 son suníes y cinco shiíes, representando al 80% de población suní y el 19% shií que tiene el país. A pesar de esta complejidad, el origen del conflicto afgano no puede ni debe ser entendido exclusivamente como religioso o étnico, aunque ambos aspectos serán importantes en el proceso de reconstrucción. Durante la ocupación soviética los afganos se mantuvieron unidos bajo su identidad nacional, mientras el factor étnico pasaba a un segundo lugar. Además la identidad regional ha sido, tradicionalmente, más importante que la étnica o nacional.<sup>1</sup> Los conflictos entre la población afgana por cuestiones étnicas o religiosas han sido provocados y fomentados por la

<sup>1</sup> Kamal Matinuddin, *The Taliban Phenomenon. Afghanistan 1994-1997*, Oxford University Press, Karachi, 1999, p. 216.



propaganda de las milicias y, especialmente, por los países vecinos, que han financiado y apoyado a diferentes grupos armados en función de estos factores.

La Alianza del Norte ha sido la gran beneficiada del acuerdo de Bonn. Consiguió los tres ministerios más importantes: Interior, Exteriores y Defensa, además de Justicia, y logró que el monárquico Hamid Karzai presidiera el país. Aunque Karzai estaba vinculado al Grupo de Roma, este grupo prefería a Abdul Sattar Sirat, principal asesor de Zahir Shah, como representante de Afganistán. Karzai era el favorito de EE UU. Burhanuddin Rabbani, líder de la Alianza y hasta el 22 de diciembre gobernante legítimo del país ante la ONU, no consiguió ningún puesto de responsabilidad, aunque se espera que forme parte del Tribunal Supremo cuando éste sea creado.<sup>2</sup> La Alianza del Norte ha conservado su poder en Afganistán pese a su larga trayectoria de violaciones de los derechos humanos.

En Bonn también se decidió el despliegue de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF, en sus siglas en inglés), aunque no se concretó el número de tropas que debían desplegarse, ocasionando discusiones al respecto. Esta fuerza garantizaría la seguridad en Kabul y sus alrededores y el desarme de los combatientes, y contaría con la aprobación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Al menos 12 países —incluida España— mostraron interés en participar en esta fuerza multinacional. EE UU dejó clara desde el principio su intención de no participar en una eventual reconstrucción de Afganistán, limitando su participación a la captura de los presuntos terroristas que participaron en los atentados en Nueva York y Washington.<sup>3</sup> Como ya ocurrió en Kosovo, EE UU ha vuelto a argumentar que corresponde a otros, en aquel entonces Europa, ahora también Japón, reconstruir lo destruido.<sup>4</sup>

La Conferencia de Bonn también aprobó la creación de un Banco Central y del Tribunal Supremo. Se pondrá en marcha una Comisión Judicial para reconstruir el sistema jurídico «según los principios

<sup>2</sup> «At-a-glance guide to Afghan deal», BBC ([www.bbc.co.uk](http://www.bbc.co.uk)), 5 de diciembre de 2001.

<sup>3</sup> Entrevista con Richard Haass, enviado especial de EE UU a Afganistán, BBC ([www.bbc.co.uk](http://www.bbc.co.uk)), 4 de noviembre de 2001.

<sup>4</sup> «\$9 billion Afghan aid outlined», *The Washington Post*, 26 de diciembre de 2001.



islámicos, los estándares internacionales, la ley y las tradiciones afganas legales», según se recogía en el documento. Todo parece indicar que la pena de muerte seguirá vigente y que las ejecuciones mediante disparos, decapitaciones o lapidaciones seguirán practicándose en el nuevo —o no tan nuevo— Afganistán.<sup>5</sup>

En el acuerdo también se mencionan otros aspectos, como la mejora de las condiciones de vida de las mujeres, la asistencia humanitaria, la desmovilización de combatientes y la repatriación de refugiados. Sin embargo, no se establecieron medidas concretas sobre cómo y cuándo enfrentar estos asuntos.

### **La liberación de la mujer y otras prioridades para la reconstrucción**

Si algo impidió, antes del 11 de septiembre, que la crisis afgana cayera completamente en el olvido en los medios de comunicación internacionales eso fue, sin duda, el trato vejatorio que el régimen talibán imponía a las mujeres. Tras la toma de Kabul por la Alianza del Norte, esos medios no dudaron en afirmar que se cerraba un triste período y que se abría un mundo de oportunidades para la mujer afgana, tras años de sufrimiento. Se terminaba con el burka, la prenda que encerraba a la mujer y afectaba, entre otras cosas, a su autoestima y a su desarrollo como persona. Poco después, los medios atribuían al miedo el hecho de que las mujeres continuaran, sorprendentemente, llevando esta prenda.

Probablemente a partir de ahora mejorarán las condiciones educativas y laborales de las mujeres. También se levantará la obligación de llevar el burka. Sin embargo en muchas zonas, como Kandahar, esta prenda seguirá siendo utilizada. Esta vez no serán los talibán quienes la impongan, sino la tradición.<sup>6</sup> Cuando se le preguntó a Karzai si pensaba terminar con el uso del burka, respondió que se dejaría libertad para usarlo o no. La pregunta es si, en Afganistán, las mujeres son libres para elegir.

La nueva etapa política en Afganistán debería ser utilizada como un punto de inflexión para lograr cambios reales en las condiciones de

<sup>5</sup> «La ley islámica seguirá en Afganistán», *El País*, 26 de diciembre de 2001.

<sup>6</sup> «Kandahar, villa y cárcel», *El País*, 16 de diciembre de 2001.



vida de las mujeres. Debe promoverse su participación, tanto en el Gobierno provisional como en las candidaturas a las elecciones que den lugar al Gobierno definitivo, así como defender su derecho a participar en la *Loya Jirga*. En Bonn se afirmó que el futuro de Afganistán debe estar basado en la Constitución de 1964. Ésta contiene, para la mujer, derecho al voto, trabajo y salario equitativo con sus compañeros masculinos.<sup>7</sup> Dos mujeres fueron incluidas en el Gobierno provisional. Una de ellas ocupa la cartera de salud pública y la otra asume una de las cinco vicepresidencias y el ministerio de asuntos de la mujer. Sin embargo, estos avances parecen ser más fruto de la presión internacional que de una verdadera voluntad de los afganos de permitir la participación de las mujeres en todos los aspectos de la vida laboral o pública.

#### *Asistencia humanitaria*

Según la ONU, alrededor de siete millones de afganos dependen de la ayuda humanitaria. En mayo de 2001 el Programa Mundial de Alimentos (PMA) advirtió de que un millón de afganos corrían el riesgo de sufrir hambruna. Muchas zonas en Afganistán llevan años sin recibir ayuda humanitaria de ningún tipo.

En 1999 existían más de 150 organizaciones humanitarias trabajando en Afganistán o con sus refugiados en Pakistán e Irán. Contaban con un presupuesto de unos 160 millones de euros y proporcionaban empleo a más de 23.000 personas, de las que más del 95% eran personal local.<sup>8</sup> Tras la extensa cobertura mediática que comenzó el 11 de septiembre, tanto el número de organizaciones como el volumen de fondos aumentarán, aunque, probablemente, lo harán de forma insuficiente.

Las ONG no pueden hacer frente por sí solas a la grave crisis humanitaria que sufre Afganistán, pero el Gobierno afgano debería permitirles asumir el papel que les corresponde y pedir su colaboración por la larga experiencia que tienen en el país, principalmente en los sectores de salud, educación y prevención y limpieza de minas.

<sup>7</sup> «Women look to UN in rights fight», *Financial Times*, 21 de diciembre de 2001.

<sup>8</sup> ACBAR (Agency Coordinating Body for Afghan Relief), *Directory of Humanitarian Agencies Working for Afghans*, Peshawar, febrero de 2000.



### *Desmovilización de los combatientes*

En Afganistán existe una gran proliferación de armas, como consecuencia de la guerra que EE UU y la URSS combatieron indirectamente en el país, durante la Guerra Fría, y de los sucesivos conflictos posteriores.<sup>9</sup> Además, la cultura de violencia ha hecho que en muchas aldeas de la zona fronteriza pastún entre Pakistán y Afganistán, la principal fuente de ingresos sea la fabricación de armas. Para evitar nuevos brotes de violencia, es imprescindible desarticular las milicias e iniciar un proceso de desmovilización y desarme. La desmovilización se puede definir como el «acto voluntario de dejar las armas y reintegrarse a la vida social y política, después de haber llegado a unos acuerdos con las autoridades gubernamentales, y por los que éstas se comprometen a realizar una serie de cambios políticos, sociales y económicos, especificados en los acuerdos. La desmovilización, por tanto, supone siempre una victoria para todos los bandos, sin excepción, puesto que todos ganan y nadie pierde, y todos han estado dispuestos a ceder algo y a tomar compromisos».<sup>10</sup>

La desmovilización debe ir acompañada de medios para el transporte de los ex combatientes a su lugar de origen o al lugar designado para su reasentamiento. También se deben proporcionar entrenamiento y recursos —preferentemente no monetarios— para facilitar su integración en la vida civil o su ingreso, tras una capacitación adecuada, a la futura policía o el ejército nacional. En anteriores ocasiones, el intento de desarmar a combatientes se llevó a cabo con éxito en algunas provincias.<sup>11</sup>

### *El retorno de los refugiados*

Afganistán posee la mayor comunidad de refugiados del mundo. Según el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), su número a principios de septiembre de 2001 era de

<sup>9</sup> En 1992 se estimó que había más armas ligeras en Afganistán que en India y Pakistán juntos. Chris Johnson, *Afghanistan, a Land in Shadow*, Oxfam Publications, Oxford, 1998, p. 32.

<sup>10</sup> Vicenç Fisas, *Cultura de Paz y Gestión de Conflictos*, Icaria-UNESCO, Barcelona, 1998, p. 134.

<sup>11</sup> Barnett R. Rubin, *The Search for Peace in Afghanistan*, Yale University Press, New Haven, 1996, p. 144.



3.695.400, de los que 2.000.000 estaban en Pakistán, 1.500.000 en Irán, 100.000 en Rusia, 29.000 en las ex repúblicas soviéticas de Asia Central, 36.000 en Europa (casi todos en Holanda y Alemania), 17.000 en EE UU y Australia y 13.000 en India.<sup>12</sup> Como mínimo, otros 900.000 afganos están desplazados internamente.

Poco después del 11 de septiembre, ACNUR estimó que un millón y medio de nuevos refugiados podrían entrar en Pakistán e Irán como consecuencia de los bombardeos estadounidenses. Aunque esto no llegó a ocurrir, sí se produjeron desplazamientos internos masivos. En menos de dos meses algunas ciudades, como Kandahar, redujeron su población a la mitad.

En abril de 1992, tras la caída del régimen prosoviético, 1,5 millones de afganos retornaron espontáneamente al país, atraídos por las promesas de un Afganistán en paz. Aunque esta vez la población refugiada probablemente mostrará un mayor escepticismo frente a nuevas promesas, hay muchas probabilidades de que se produzcan retornos masivos de refugiados, procedentes tanto de Irán como de Pakistán, en los meses posteriores a la instauración del nuevo Gobierno provisional. En ambos países, las políticas gubernamentales no son favorables a los refugiados que, además, sufren el rechazo de la población local.<sup>13</sup>

El papel de ACNUR debe ser decisivo frente a estos probables retornos masivos. Serán necesarios programas de asentamiento y prestar especial atención a los grupos más vulnerables, como los niños, ancianos y mujeres. Estas últimas se enfrentan al doble riesgo de sufrir agresiones sexuales y de no recibir un reparto equitativo en la asistencia física y material. No encontrar un empleo, no poseer títulos de propiedad, especialmente los de la tierra y carecer de suficiente material agrícola son algunos de los problemas que encuentran los refugiados al regresar a su país de origen.<sup>14</sup>

Por otro lado, gran parte de los líderes e intelectuales que no pertenecen a grupos armados se encuentran exiliados y esto afectará a la

<sup>12</sup> ACNUR, *Afghan Refugee Statistics*, 2001; Margaret Emery e Hiram Ruiz, «Descent into Disaster? Afghan Refugees», *Middle East Report*, N° 221, invierno de 2001, pp. 16-17.

<sup>13</sup> ACNUR, *La Situación de los Refugiados en el Mundo*, Icaria, Barcelona, 2000, p. 131.

<sup>14</sup> Krishna Kumar (Ed), *Rebuilding Societies After Civil War. Critical Roles for International Assistance*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1997, pp. 17-18.



diversidad de candidaturas que se presentarán a las futuras elecciones. Sería recomendable promover la vuelta de estas personas a través de proyectos específicos de repatriación, como ya se hizo en Camboya y Uganda.<sup>15</sup>

#### *El desminado*

El Banco Mundial estimó en un mínimo de 575 millones de euros el coste de remover los diez millones de minas que, según el Comité Internacional de la Cruz Roja, están esparcidos en el 75% del territorio afgano.<sup>16</sup> Desactivar una mina cuesta entre 350 y 1.200 euros.<sup>17</sup> Tanto desde un enfoque económico como social o humanitario, es de suma importancia promover y llevar a cabo programas de desminado, así como asistir a las personas afectadas. Se precisan campañas públicas que informen de cómo protegerse ante minas y otros objetos militares no explotados y capacitar y establecer comités de desminado integrados por población local. Las minas no diferencian entre periodos de paz y de guerra ni entre combatientes o civiles. Además de mutilar, matar, destruir el ganado y provocar graves problemas psicológicos, dificultan las tareas de repatriación y la transferencia y cultivo de la tierra.

#### *Reconstrucción de infraestructuras*

Las infraestructuras son deliberadamente incapacitadas en las zonas en guerra por razones tanto políticas como militares. Restaurar las infraestructuras físicas es un proceso de largo plazo, aunque debe ser afrontado desde el primer momento. Estas infraestructuras incluyen carreteras —en Afganistán al menos 1.000 kilómetros de carreteras, la mitad del total, están destruidos—,<sup>18</sup> puentes, aeropuertos, fuentes de energía, comunicaciones, alcantarillado, suministro de agua potable y sistemas de irrigación, entre otros. Los proyectos de impacto rápido (*Quick Impact Projects*, QIP), en los que participa la población local, y los programas de alimentos por trabajo iniciados por el Programa Mun-

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>16</sup> «Donors to discuss Afghan reconstruction finance», *Financial Times*, 19 de noviembre de 2001.

<sup>17</sup> Kumar, *Op. Cit.*, p. 27.

<sup>18</sup> «\$9 billion Afghan aid outlined», *The Washington Post*, 26 de diciembre de 2001.



dial de Alimentos, han dado buenos resultados en la restauración de carreteras y sistemas de irrigación.<sup>19</sup> Por otro lado, la restauración de infraestructuras no debe centrarse exclusivamente en zonas urbanas, como sucede a menudo.

### *Los derechos humanos*

Al apoyar a la Alianza del Norte, la comunidad internacional parece haber olvidado las numerosas violaciones de los derechos humanos cometidas por sus integrantes.<sup>20</sup> En 1992 cayó el régimen procomunista y subió al poder Rabbani, líder de la Jamiat-i-Islami —Sociedad Islámica—, principal partido de la Alianza del Norte. El nuevo Gobierno aprobó la aplicación de castigos como la amputación de manos o pies, la flagelación, la horca y la lapidación, se derogaron todas las leyes incompatibles con los preceptos islámicos, se crearon tribunales islámicos, se restringieron las libertades de expresión, religión y asociación, se requisaron los libros «antirreligiosos», se prohibieron los partidos no islámicos y se impuso la participación en las plegarias comunitarias y la adopción del código islámico de vestimenta para las mujeres.<sup>21</sup>

Irene Khan, secretaria general de Amnistía Internacional, ha afirmado que los derechos humanos no sólo deben estar en la agenda, sino que ésta debe estar basada en ellos.<sup>22</sup> Sin embargo la cartera de Justicia ha sido otorgada a la Alianza del Norte, lo que hace temer que únicamente serán juzgados los crímenes cometidos por la milicia talibán. La cultura de violencia, profundamente arraigada en Afganistán, y las declaraciones poco convincentes por parte de miembros del nuevo Gobierno, en cuanto al respeto de los derechos humanos, recomiendan el establecimiento de una comisión internacional de observadores que vele por los derechos de la población afgana. Por otro lado, el trato dispensado a los presos talibán en la base estadounidense de Guantánamo, Cuba, no constituye el mejor ejemplo de cómo deberían sentarse las bases de la justicia en Afganistán.

<sup>19</sup> Kumar, *Op. Cit.*, p. 29.

<sup>20</sup> Ver informes anuales de Amnistía Internacional a partir de 1993.

<sup>21</sup> Amnistía Internacional, *Informe 1993*, EDAI, Madrid, 1993, pp. 51-52.

<sup>22</sup> Irene Khan, «For Afghans, Too, the Objective Is Human Rights», *International Herald Tribune*, 28 de noviembre de 2001.



### *Atención psicológica y reconciliación*

La violencia, el odio y el miedo están muy arraigados en Afganistán y la reconciliación y el respeto mutuo necesitarán un proceso de años. Además, los refugiados y desplazados han vivido la miseria, las violaciones de los derechos humanos o la pérdida de familiares en masacres. En los campos de refugiados de Pakistán abundan canciones y escritos clamando venganza y muerte a los fundamentalistas. En el tratamiento psicológico de la población deben incluirse aspectos tan variados como la pérdida de seres queridos y la frustración, además de la problemática de los refugiados más jóvenes, que no conocen su país ni conservan sus tradiciones y sufren una crisis de identidad.<sup>23</sup>

Durante la transición, las sociedades que han sufrido los horrores de la guerra suelen permanecer muy polarizadas. En ocasiones, las exigentes medidas de austeridad impuestas por organismos como el Fondo Monetario Internacional han contribuido a deteriorar el apoyo político al partido gobernante, en beneficio de sectores extremistas y nacionalistas, incrementando la polarización y las posibilidades de un nuevo estallido del conflicto.<sup>24</sup> Este riesgo es extremadamente alto en el caso de Afganistán y las actividades de reconstrucción deben reflejar un respeto a los valores culturales, distensión entre los distintos grupos, promoción de la cultura de paz y atención integral a todos los sectores de la población, especialmente a los más vulnerables.

### *Programas de salud y educación*

Según la Cruz Roja, los niveles de alfabetización y salud en Afganistán se encuentran entre los más bajos del planeta. Sólo el 30% de los hombres y el 13% de las mujeres saben leer y escribir. La esperanza de vida es de 44 años y el país cuenta con los peores índices de mortalidad materna e infantil del mundo. Para revertir esta situación serán necesarios abundantes recursos económicos, materiales y humanos. La experiencia en lugares como Camboya, Mozambique, Ruanda y, en cierto modo, El Salvador ha demostrado que la participación de las ONG duplica la eficacia de los esfuerzos gubernamentales en salud y educación.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> NOHA (Network On Humanitarian Assistance), *Anthropology in Humanitarian Assistance*, European Communities, 1998, Vol. 4, pp. 33-34.

<sup>24</sup> Kumar, *Op. Cit.*, p. 32.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 20.



Aunque se debe actuar en todos los niveles educativos, es necesario prestar especial atención a la educación primaria y profesional. La primera combate el analfabetismo y la segunda favorece la rehabilitación posbélica, especialmente en lo que respecta a los ex combatientes. El entorno educativo permite, además, difundir información y efectuar campañas de prevención de minas o de tipo sanitario o nutricional.

La rehabilitación sanitaria constituye uno de los pilares de la reconstrucción. Las condiciones en Afganistán son críticas, especialmente entre las mujeres y niñas y los grupos de refugiados. Los hospitales están seriamente dañados. La mayoría de las muertes se produce por enfermedades curables. La rehabilitación sanitaria favorece un ambiente de confianza en el proceso de paz, además de facilitar la educación atacando las enfermedades que minan la productividad y la capacidad de aprendizaje.

### **Los «señores de la guerra»**

Los señores de la guerra suelen ser un obstáculo para avanzar en la pacificación de un país, en la medida en que resultan beneficiados por la situación de guerra y por las actividades o redes económicas ligadas a ella y, por el contrario, pierden con los procesos de paz. En Afganistán gozan de gran libertad de movimiento traficantes de droga y armas, contrabandistas y otros señores de la guerra que generarán dificultades si se produce una disminución de sus privilegios económicos y políticos.

El miedo a un resurgimiento de las hostilidades, y las alianzas desarrolladas durante el conflicto entre oficiales gubernamentales, comerciantes, importadores y traficantes de armas, han facilitado la inclusión de los señores de la guerra en el Gobierno. Karzai nombró, a finales de diciembre, a Rashid Dostum como viceministro de Defensa.<sup>26</sup> Dostum controló durante la última década la zona norte de Afganistán y es legendaria su habilidad para cambiar de bando en función de los intereses de cada momento. Luchó al lado de los soviéticos contra los afganos, cooperó con los talibán y terminó luchando contra éstos en la Alianza del Norte, a la que pertenece y donde ha liderado la facción uzbeka. Menos de un mes después de su nombramiento, surgieron enfrenta-

<sup>26</sup> «Karzai incluye en su Gobierno a uno de los 'señores de la guerra'», *El País*, 26 de diciembre de 2001.



mientos entre sus hombres y los del ministro de Defensa. No es el único «señor de la guerra» que se ha visto incluido en el Gobierno transitorio, aunque sí el caso más representativo.

Por otro lado, el partido pastún que luchó con la Alianza del Norte contra los talibán, el Hezb-i-Islami —Partido Islámico— ha quedado fuera del Gobierno provisional. Su líder, Hekmatyar, tan famoso como Dostum por su vinculación a múltiples crímenes y masacres, goza de demasiado poder como para ignorar su pérdida de influencia en Afganistán. Éste y otros señores de la guerra representan un obstáculo para la consecución de una paz estable en el país.

A fines de enero surgieron, de hecho, enfrentamientos entre diversos señores de la guerra y sus grupos armados. Por una parte, Padsha Khan Zadran y Saifullah se disputaron violentamente el control de la ciudad de Gardez. Por otro, en la provincia de Kunduz hay luchas entre los uzbekos leales al jefe local Rashim Dostum y sus rivales tayikos. El presidente Karzai pidió en Naciones Unidas que la fuerza internacional que garantiza el orden público en Kabul extienda su área de acción.<sup>27</sup>

Aparentemente, el presidente contempla que la combinación de fondos internacionales repartidos entre jefes locales con el control internacional puede asegurarle el poder para continuar con la transición. En caso contrario, el proyecto de construir un Afganistán unificado como Estado puede quedar en nada. Por otro lado, la política de Estados Unidos de apoyar a determinados grupos armados locales en función de la estrategia militar contra Al Qaeda y los talibán fomenta esta división entre señores de la guerra.<sup>28</sup>

### **Fragilidad económica**

Afganistán pertenece al grupo de Estados frágiles que se caracterizan, entre otros aspectos, por una ausencia de estructuras económicas que puedan satisfacer las necesidades de la población. Los afganos han subsistido mediante estrategias relacionadas con el contrabando y los procesos migratorios.

<sup>27</sup> John F. Burns, «Fighting Erupt in Afghan City as Warlords Compete for Power», *The New York Times*, 31 de enero de 2002.

<sup>28</sup> «Editorial», *The Guardian Weekly*, 31 de enero de 2002, p. 12.



La producción de opio, los sistemas de riego destruidos, la sequía que periódicamente azota la región, las plagas de langostas y el contrabando han destruido la agricultura tradicional y la producción de alimentos, que empleaban al 80% de la población afgana. En los últimos años Afganistán, tradicionalmente exportador de trigo, ha importado trigo de Pakistán, un país que, por otro lado, ha visto dinamitada su economía como consecuencia del conflicto afgano.<sup>29</sup> En 2001, la sequía fue causante de la muerte del 80% de la ganadería en el sur de Afganistán.<sup>30</sup> Sin embargo, pueden estimularse otras fuentes de ingresos. Afganistán posee recursos como el gas natural, petróleo, carbón, cobre, cromo, talco, azufre, plomo, zinc, mineral de hierro, sal y piedras preciosas y semipreciosas. En 1999, la compañía polaca Inter Commerce firmó un contrato con la Alianza del Norte para comprar los derechos de explotación de las piedras preciosas afganas.

### La producción de opio

Afganistán forma parte del *Creciente del Oro*, nombre con el que se conoce a la zona de Asia Central que comprende Pakistán, Irán y Afganistán, y de donde se estima que procede el opio del que se extrae el 80% de la heroína consumida en Europa.<sup>31</sup> Dentro del nuevo contexto internacional de lucha contra el terrorismo que comenzó el 11 de septiembre, la lucha antidroga ha pasado a vincularse con el terrorismo. Éste ha sido el argumento utilizado por EE UU para aumentar las penas por consumo de heroína.

No están demostradas las relaciones entre Al Qaeda o los talibán y las redes internacionales del narcotráfico, aunque sí el hecho de que los talibán, igual que la Alianza del Norte, cobran a los productores y traficantes un 20% de sus ingresos en concepto de impuesto.<sup>32</sup> Están

<sup>29</sup> Ahmed Rashid, *Los Talibán. El Islam, el Petróleo y el Nuevo 'Gran Juego' en Asia Central*, Península Atalaya, Barcelona, 2001, pp. 281-299.

<sup>30</sup> Ahmed Rashid, «Afghanistan: The Year in Review», *Eurasia Insight*, 16 de enero de 2001. También en [www.reliefweb.org](http://www.reliefweb.org).

<sup>31</sup> Stephane Allix, «Por las pistas del Creciente de Oro», *Le Monde Diplomatique*, edición española, N° 6, abril de 1996, pp. 14-15.

<sup>32</sup> Transnational Institute, *Fusión de Guerras. Afganistán, drogas y terrorismo*, Drogas y conflicto, documentos de debate, Amsterdam, diciembre de 2001.



demostrados también vínculos similares con miembros de la Alianza, especialmente Dostum. La Alianza del Norte es quien ha sacado mayor provecho de la economía ilícita de las drogas.<sup>33</sup> Algunos de sus miembros han sido incluso acusados de pagar con heroína a los rusos el apoyo prestado.<sup>34</sup>

La producción de droga comenzó en Afganistán a mediados de los años ochenta, con la complicidad de los servicios de inteligencia estadounidenses y pakistaníes (la CIA y el ISI).<sup>35</sup> Esta producción alcanzó un récord en 1999, cuando Afganistán cosechó 4.600 toneladas de opio en 91.000 hectáreas plantadas, vendidas a un promedio de 67 euros el kilo. La sobreproducción de opio y la sequía hicieron disminuir ligeramente la producción en 2000.<sup>36</sup>

El 27 de julio de 2000, los talibán prohibieron y comenzaron a perseguir la producción de adormidera, tras un acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (UNDCP) que este último no cumplió. En el año 2001, la producción de opio puro se redujo en un 94% con respecto al anterior y las áreas de cultivo lo hicieron en un 91%, de más de 84.500 a 7.606 hectáreas. Las provincias de Helmand y Nangarhar, entonces bajo control talibán, pasaron de cultivar 42.853 y 19.747 hectáreas a 0 y 218 hectáreas, respectivamente. Por otro lado, en la provincia de Badakhshan, siempre bajo dominio de la Alianza del Norte, se incrementó la producción de 2.458 hectáreas a 6.342 en 2001.<sup>37</sup> Ese año, más del 80% de las 185 toneladas de opio provenientes de Afganistán llegaron de territorios controlados por la Alianza del Norte.

Las autoridades internacionales para el control de drogas han mostrado su preocupación ante un previsible incremento en la producción de droga para 2002. Para evitar ese aumento, algunos funcionarios de EE UU recomendaron aplicar métodos coercitivos, presionando a los

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> *El Mundo*, 13 de septiembre de 2000.

<sup>35</sup> Sobre el cambio producido en los tipos de cultivo, ver Jonathan Goodhand, «From Holy War to Opium War? A Case Study of the Opium Economy in North-eastern Afghanistan», *Disasters*, junio de 2000, Vol. 24, N° 2, pp. 87-102.

<sup>36</sup> Transnational Institute, *Op. Cit.* Ver también «A Credit Line for Peace?», *The Economist*, 26 de enero de 2002, p. 51.

<sup>37</sup> Centro de Información de Naciones Unidas en España, «Afganistán», *Informe semanal*, semana del 13 al 19 de octubre de 2001, pp. 5-6.



cultivadores para que destruyan sus cultivos. Por su parte, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) recomendó incentivar a los productores de adormidera para que cultiven otros productos y proporcionar alguna forma de compensación a cambio de no producir y cultivar opio. El PNUD reconoció el riesgo que conllevaban estas medidas pero, según declaró, no existe otra opción.<sup>38</sup> La oferta mundial pasó de 4.700 toneladas en 2000 a 1.700 en 2001. Esta caída puede no ser sostenible. O los precios de la heroína aumentan bruscamente, con lo que muchos consumidores y adictos tendrán serios problemas para mantener su hábito y se verán forzados a encontrar sustitutos químicos, o se restablece la oferta.<sup>39</sup>

Por otro lado, con financiación de EE UU, el Reino Unido y el UNDCP, algunos científicos han desarrollado un hongo para destruir los arbustos de coca y adormidera en algo similar a una «guerra biológica». En Colombia, un amplio movimiento de resistencia contribuyó a bloquear la iniciativa debido a los riesgos que este hongo, el *Fusarium oxysporum*, plantea para el medio ambiente, los cultivos legales y la salud humana. El UNDCP ha obtenido diversos acuerdos con autoridades afganas para rociar los campos de adormidera.

El aparente éxito de la reducción de la producción de opio no ha sido completo. El Grupo de Apoyo a Afganistán, una conferencia regular de donantes organizada por la ONU para coordinar la ayuda a ese país, ha reconocido el drama humanitario que causó la reducción. La imposición de medidas represivas de erradicación forzosa no hará desaparecer el problema. Cualquier programa debería promover, además, el cambio en los sistemas de sustento, proporcionando tierras, semillas, cereales para y herramientas básicas durante una o dos cosechas. Los programas para reavivar la agricultura en Afganistán ya se han intentado en otras ocasiones, y con éxito.

El Transnational Institute de Amsterdam ha recomendado prescindir del liderazgo del UNDCP en la reconstrucción de Afganistán —dadas sus numerosas intervenciones fallidas en el país en términos de administración y mecanismos de evaluación— y ha aconsejado la revisión de algunos de sus dogmas. Por otro lado, dado el carácter internacional

<sup>38</sup> «Surge in Afghan poppy crop is forecast», *The Washington Post*, 25 de diciembre de 2001.

<sup>39</sup> Transnational Institute, *Op. Cit.*



de las redes del narcotráfico, se requiere una cooperación entre Afganistán y otros Estados, especialmente sus vecinos —con Pakistán a la cabeza, por haber sido el principal afectado por el contrabando y el tráfico de heroína—. El UNDCP calculó que un cambio en los tipos de cultivo requeriría entre 250 y 450 millones de euros en tres años.

### **La financiación: la Conferencia de Tokio**

A finales de diciembre de 2001, en una reunión celebrada en Bruselas, el PNUD, el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo Asiático estimaron los costes de la reconstrucción de Afganistán en casi 10.500 millones de euros, sin incluir el restablecimiento de la seguridad en el país. Apenas un mes más tarde, la ONU elevaba esta cifra por encima de los 17.000 millones de euros, de los que 10.500 corresponderían al primer quinquenio.

El 21 y 22 de enero de 2002 tuvo lugar en Tokio el encuentro entre donantes para firmar los detalles de un proceso de reconstrucción que durará una década. Esta conferencia estuvo patrocinada por Japón, EE UU, la UE y Arabia Saudí y reunió a más de sesenta Gobiernos y organizaciones internacionales. La Conferencia terminó con la decisión de entregar un total de 11.602,27 millones de euros en cinco años. Se decidió que la prioridad del primer año sería la seguridad, seguida del desarrollo económico y la protección social. En cinco años, la mayoría de los fondos serían destinados a la reconstrucción de infraestructuras. Irán, Japón, la UE, EE UU, Arabia Saudí, India y Pakistán, el Reino Unido y Corea del Sur fueron, en este orden, los países que más fondos ofrecieron.<sup>40</sup>

Sin embargo, la ayuda comprometida en Tokio está condicionada a tres grandes requisitos que debe cumplir el Gobierno de Karzai: acabar con el cultivo y el comercio de drogas, promover la igualdad entre hombres y mujeres y evitar la corrupción administrativa. Estas condiciones, más que las sumas a aportar, dominaron los debates. La insistencia de los países donantes en que la ayuda sea identificable impedirá la creación de un fondo único que, según el Banco Mundial, evitaría redun-

<sup>40</sup> «Financiación de la reconstrucción de Afganistán», *El País*, 23 de enero de 2002.



dancias en los proyectos, entre otros aspectos.<sup>41</sup> Tanto este organismo como el Fondo Monetario Internacional serán piezas clave en el futuro de Afganistán.

### Conclusiones

Afganistán se enfrenta a una oportunidad histórica para vivir en paz. La comunidad internacional ha mostrado una aparente voluntad de apoyar la reconstrucción y, por primera vez en dos décadas, existe un acuerdo concreto para poner en marcha un proceso democrático a largo plazo. El fracaso de anteriores misiones de Naciones Unidas en la resolución del conflicto afgano tal vez se deba, entre otros factores, a su empeño por considerarlo exclusivamente como étnico, ignorando aspectos como la injerencia extranjera. En 1999, el propio secretario general declaró que «el papel de la ONU (...) no es más que una coartada destinada a enmascarar la inacción —o incluso algo peor— de la comunidad internacional».<sup>42</sup>

El secretario de Estado de EEUU, Colin Powell, ha reconocido el relativo bajo coste que supone la reconstrucción de Afganistán.<sup>43</sup> Sin embargo, se ha ofrecido menos de lo que se necesita. La pregunta clave es si la comunidad internacional tiene la voluntad política y humana de hacer de Afganistán el inicio del fin de un sistema internacional que excluye a la gran mayoría de la población mundial.

<sup>41</sup> «EE UU ofrece a Afganistán un apoyo 'significativo y sustancial'», *El País*, 21 de enero de 2002.

<sup>42</sup> Chantal Aubry, «Doble trampa para Afganistán», *Le Monde Diplomatique*, edición española, N° 40, febrero de 1999, p. 9.

<sup>43</sup> «\$9 billion Afghan Aid Outlined», *The Washington Post*, 26 de diciembre de 2001.





## EL MUNDO MUSULMÁN BAJO LA SOMBRA DE BIN LADEN

*Rosa Meneses Aranda\**

Los atentados terroristas del 11 de septiembre dibujaron un nuevo mapa del mundo que lo divide entre los Estados que apoyan el terrorismo y los que lo combaten. Todos giran en torno a la órbita de Estados Unidos, marcada por la lucha contra el terrorismo internacional. Y todos se encuentran amenazados por el *efecto* Bin Laden, en el contexto del auge del islamismo radical, tras la campaña de bombardeos en Afganistán, como un factor desestabilizador de aquellos países musulmanes cuyos regímenes muestren un ápice de debilidad.

El premio al apoyo a aquellos países del mundo musulmán que se postulan a favor de la lucha antiterrorista se muestra, por parte de EE UU, en forma de millones de dólares en ayuda militar. La lista de beneficiarios incluye a Turquía, Uzbekistán, Filipinas, Pakistán e Indonesia. Luego está la lista de Estados colaboradores conversos, es decir, aquellos que apoyaron claramente el terrorismo en los últimos años, pero que ahora tratan de redimirse, lavar su imagen y ocupar un lugar en el bando liderado por Washington. Es el caso de Sudán y Yemen, aunque su habilidad para operar contra las redes terroristas es a veces cuestionada. Desde el 11-S, cuatro de los siete países considerados por el Departamento de Estado estadounidense como partidarios del terrorismo —Sudán, Siria, Libia e Irán— han tomado medidas contra grupos radicales, han compartido información con la CIA y han ofrecido ayuda militar a EE UU.<sup>1</sup>

\* Rosa Meneses Aranda es periodista del diario *El Mundo*, experta en Información Internacional y Países del Sur y colaboradora del IECAH.

<sup>1</sup> Ann Scott Tyson, «US weighs options beyond Afghanistan», *The Christian Science Monitor*, 7 de diciembre de 2001.



Otros países se enfrentan a represalias por albergar en su territorio militantes y bases de entrenamiento de la organización de Osama Bin Laden, Al Qaeda. Es el caso de Somalia, donde la falta de una autoridad política clara y la guerra civil que lleva diez años devastando al país lo hacen candidato a seguir la suerte de Afganistán. En una estrategia más difícil de enmarcar en la lucha contra el terrorismo internacional se sitúan los deseos del presidente estadounidense, George Bush, de extender su cruzada a Irak. Esta vez, la justificación esgrimida es de nuevo Saddam Hussein y su negativa a permitir la entrada a los inspectores de la ONU para que evalúen si tiene un programa de armas de destrucción masiva. Para EE UU, la oposición iraquí podría jugar un papel relevante para derrocar al régimen de Saddam, a pesar de que la ayuda económica que recibe de EE UU ha sido congelada.<sup>2</sup> El Pentágono ya ha elaborado una estrategia similar a la llevada a cabo en Afganistán con la Alianza del Norte: ataques aéreos y un limitado apoyo en el terreno de tropas estadounidenses.

Es necesario un análisis sobre la situación interna que ha provocado el *efecto* Bin Laden en países tan distintos como Arabia Saudí o Nigeria. Las violentas manifestaciones de los últimos meses avivaron una rivalidad religiosa que, en Nigeria, se mide en cientos de muertos cada vez que se produce un enfrentamiento. Por su parte Arabia Saudí, tradicional aliado de EE UU, es el país que puede quedar en peor situación debido a esta crisis internacional. Su importancia estratégica se ha visto mermada, mientras la monarquía intenta contener el auge de un fundamentalismo islámico que ella misma ha contribuido a aumentar con su política de expansión del islam wahabí.

### **La monarquía saudí, entre Bin Laden y EE UU**

Bin Laden ha hecho tambalear los setenta años de gobierno de los Al Saud en Arabia Saudí. Como en otras partes del mundo, el disidente

<sup>2</sup> EE UU suspendió en enero la ayuda concedida al Congreso Nacional Iraquí (agrupación de la oposición iraquí con base en Londres), después de realizar una auditoría en la que el Departamento de Estado encontró irregularidades en las prácticas financieras del grupo. Los antecedentes de su presidente, Ahmad Shalabi, hablan también de un escándalo bancario en Jordania. EE UU concedió en 1998 estos créditos y ha donado al CNI unos 500.000 dólares.



saudí es visto por los pobres y excluidos de este país como una especie de guerrero salvador. La dinastía saudí es consciente de que la campaña de bombardeos estadounidenses que acabó con el régimen talibán en Afganistán —al que Arabia Saudí reconocía diplomáticamente— alimenta la militancia islamista radical que se opone al Gobierno conservador. Sin embargo, en Arabia Saudí no se han producido las manifestaciones de protesta que han tenido lugar en otros países musulmanes, quizá por la naturaleza policial del Estado y por su particular sistema de justicia.

Sin el respaldo de los ulemas wahabíes, los Al Saud no tendrían el poder. Su legitimidad se asienta en el pacto que el rey Abdel Aziz realizó en 1932 con la secta rigorista para fundar el reino de Arabia Saudí. A través de sus *fatwas*, los sabios wahabíes han provisto a los gobernantes del respaldo religioso necesario para mantener un equilibrio entre su autoridad como custodios de los Sagrados Lugares del islam y su alianza con Estados Unidos en campañas contra países musulmanes, como ocurrió en la guerra del Golfo y, más recientemente, en Afganistán.

Esta esquizofrenia ha sido denunciada repetidamente por diversos sectores en Arabia Saudí, que reprochan al rey Fahd la presencia de 6.000 militares «infieles» estadounidenses en tierras santas del islam. Pero el mismo Bin Laden es un producto fabricado por Arabia Saudí, en la medida en que Riad ha financiado a decenas de grupos islamistas en el mundo, como una forma de expansión del wahabismo. El puritanismo islámico ha sido difundido en decenas de universidades y centros coránicos —como los de Quetta y Peshawar, donde estudiaron los talibán— financiados con *petrodólares* saudíes.<sup>3</sup> Bin Laden, hijo de un rico empresario de origen yemení establecido en Yedda, fue educado en el wahabismo, pero acabó criticando al régimen saudí por no ajustarse a su propia doctrina. La contribución del rey Fahd al integrismo es innegable. Prueba de ello es que, en la lista de sospechosos de colaborar con Bin Laden elaborada por el FBI, hay un 85% de ciudadanos saudíes.<sup>4</sup> De los 19 terroristas que secuestraron los aviones el 11-S, 15

<sup>3</sup> Sobre la exportación del wahabismo saudí, ver los capítulos alusivos a ese país en Gilles Kepel, *La Yihad. Expansión y declive del islamismo*, Península Atalaya, Barcelona, 2001.

<sup>4</sup> Ignacio Cembrero, «El islam, ante el desafío de la modernidad», en Domingo, *El País*, 14 de octubre de 2001. Ver también en el mismo periódico Scott Macleod, «En el país de La Meca».



eran de Arabia Saudí.<sup>5</sup> Estas cifras muestran el fruto de la política saudí de expansión de su doctrina rigorista suní, que ahora afecta al régimen que la propagó y a su mayor aliado, EE UU.

El Gobierno saudí siempre ha sido consciente de que, desde 1979, más de 25.000 militantes islamistas saudíes han sido reclutados y entrenados para emprender la *yihad* (guerra santa) en países como Afganistán, Chechenia, Kosovo o Bosnia. Sin embargo, sólo ahora se muestran preocupados ante este hecho. Fuentes saudíes<sup>6</sup> estiman que el número de compatriotas en Afganistán —tanto en las filas de Al Qaeda como en las de los talibán— ronda los 600 o 700, aunque podría incluso alcanzar el millar. Como ya ocurrió en 1989, con la derrota de los soviéticos en Afganistán, muchos de los veteranos *muyahidin* saudíes regresarán a su país. Algunos retornarán a una vida normal, pero otros podrían continuar con su militancia y dirigir su radicalismo contra el régimen.

Tras veinte años de gobierno del rey Fahd, el Estado saudí se enfrenta a un crecimiento de la militancia islamista —consecuencia directa de los atentados del 11-S y de la campaña contra Afganistán—, que se combina con un aumento del desempleo y de la pobreza en el país dando lugar a una mezcla explosiva. En este mismo período, la renta per cápita de los ciudadanos del mayor país exportador de petróleo del mundo ha caído desde 15.000 a 7.000 dólares al año. El descontento popular puede derivar en un sentimiento *antiamericano* que conllevaría una deslegitimación de la monarquía, cuya imagen ya está bastante deteriorada por el derroche y la corrupción que la rodean.

Arabia Saudí se encuentra atrapada entre las demandas de su población y las presiones estadounidenses, tratando de que su difícil situación no se traduzca en una amenaza real para el régimen. Para ello, el rey Fahd ha comenzado a hacer algunos gestos destinados a mejorar la

<sup>5</sup> Neil MacFarquhar, «Bin Laden's wildfire threatens saudí rulers», *The New York Times*, 6 de noviembre de 2001. Ciudadanos saudíes han estado presentes en los atentados más importantes contra intereses estadounidenses en los últimos años. Cuatro saudíes se confesaron culpables del atentado en Riad que mató a cinco estadounidenses en noviembre de 1995. Un grupo shií saudí está detrás del ataque contra las torres Khobar (junio de 1996) que asesinó a 19 estadounidenses. En los atentados contra las embajadas de EE UU de Nairobi y Dar-es-Salaam (agosto de 1998) y contra un destructor estadounidense amarrado en el puerto yemení de Adén (octubre de 2000) también estaban implicados *muyahidin* saudíes.

<sup>6</sup> Douglas Jehl, «Holy war lured saudis as rulers looked away», *The New York Times*, 27 de diciembre de 2001.



imagen de la monarquía de cara al interior, como perdonar a 12.000 presos —casi la mitad de la población encarcelada— coincidiendo con el fin del Ramadán. Intenta suavizar también el rigor del sistema de justicia que, en los dos últimos años, ha sufrido fuertes críticas por parte de organizaciones de derechos humanos como Amnistía Internacional o Human Rights Watch, debido a sus condenas a muerte y castigos corporales bajo la legislación islámica. El príncipe heredero, Abdulá (que gobierna *de facto* el país desde que Fahd sufriera una embolia cerebral) ha emprendido medidas para reformar el sistema económico y paliar la corrupción.

La cooperación del Reino en la lucha contra el terrorismo no es suficiente para EE UU. En el Congreso y en el Pentágono estadounidenses ya se está hablando de considerar una retirada de las tropas estacionadas en las bases saudíes, debido al frío apoyo contra el radicalismo islámico y a las restricciones a las que se enfrentan los militares estadounidenses. Algunos senadores apuntan la conveniencia de trasladar las bases a otros países donde EE UU tenga mayores facilidades militares. De ser así, la marcha de estos soldados constituiría una victoria de los islamistas, pues es este sector el que critica el apoyo de la monarquía a Occidente. Aquellos que han criticado constantemente la presencia de soldados infieles en el país de La Meca se saldrían con la suya. La monarquía se vería debilitada si esto ocurriera y tendría que enfrentarse a fuertes críticas internas a su gestión.

Hasta ahora el régimen ha logrado sobrevivir a los reveses y a las críticas de la oposición y de los islamistas, peligro que también consiguió superar después de la guerra del Golfo. La cuestión es si podrá hacerlo esta vez. De su parte está la veneración que le profesa la mayoría de los saudíes, que no cuestionan su legitimidad. La prueba de fuego para la monarquía puede llegar con la sucesión del rey Fahd, dentro del intrincado complejo de clanes que componen los 15.000 príncipes y princesas de la familia real.

### **El nuevo juego estratégico de Asia Central**

La desaparición del régimen talibán ha provocado una reestructuración geoestratégica en Asia Central. El apoyo que las repúblicas exsoviéticas de Uzbekistán, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán han brin-



dado a EE UU, en su campaña contra Afganistán, responde al respaldo que estos países venían dando a la resistencia antitalibán de la Alianza del Norte para paliar la influencia desestabilizadora que los talibán ejercían contra sus regímenes. Los protagonistas de este nuevo juego estratégico serán Rusia, China y EE UU. Washington ha logrado incrementar su presencia política y militar en la zona, lo que le permitirá situarse en una buena posición en la disputa por el control de los grandes yacimientos petrolíferos y de gas natural del mar Caspio. Las reservas, que aún no son explotadas en todas sus posibilidades, suscitaron los deseos de las potencias regionales (Rusia, China, Irán, Pakistán y Turquía) para que gasoductos y oleoductos transportaran los recursos por sus tierras, ganando así en influencia política. Las compañías petrolíferas europeas, estadounidenses y asiáticas participaban también de estas ambiciones.

La campaña estadounidense que ha provocado el fin del régimen talibán ha permitido a Washington aumentar su esfera política en detrimento de Rusia y China. Si se logra frenar la expansión del islamismo y reducir el tráfico de drogas y la influencia de las mafias, la explotación de los yacimientos será rentable y segura, sobre todo para las multinacionales estadounidenses. Un dato significativo es que EE UU, alarmado por el incremento del integrismo en Arabia Saudí, ha decidido equilibrar su fuerte dependencia del petróleo de Riad (del que importa alrededor del 18% de su crudo). Y en esta reestructuración pueden jugar un gran papel las reservas de que dispone Asia Central. Las repúblicas lo saben y ya se están preparando para ello: Kazajistán ha propuesto a sus vecinos la formación, junto con Rusia, de un foro petrolífero al estilo de la OPEP, con el fin de competir con esta organización e impedir que dicte sus políticas.

La gran amenaza para este futuro es el peligro que representa la militancia islámica en la zona, en el contexto de la deteriorada situación interna en que se encuentran los Gobiernos de las repúblicas.<sup>7</sup> Se trata de regímenes de corte presidencialista —dominados por las élites de la antigua Unión Soviética—, en los que la democracia ha sido desterrada, sacrificada en el altar de la estabilidad política. La alta corrupción de los Ejecutivos centroasiáticos y el contraste con el pobre nivel de vida en que vive su población les ha restado legitimidad política. Por ello, el

<sup>7</sup> Ver también el capítulo de Fred Halliday en este *Anuario*.



fundamentalismo islámico, que en ocasiones se ha alzado como una verdadera oposición política,<sup>8</sup> está cobrando adeptos. Algunos expertos, como el periodista paquistaní Ahmed Rashid, prevé «actos de desespe- ración de los fundamentalistas islámicos en Asia Central»,<sup>9</sup> a partir de la caída del régimen talibán afgano.

La región es, además, una compleja mezcla de etnias inmersas en conflictos entre sí,<sup>10</sup> lo que supone un obstáculo más para constituir Gobiernos democráticos. En medio de este entramado de intereses étnicos, económicos y políticos, China también intenta reducir la influencia de las tendencias islamistas en la zona. La razón es Xinjiang, una provincia china donde habitan 200.000 tayicos y 25.000 uzbekos, en la que los rebeldes islamistas luchan desde hace décadas por la independencia. Unidos por la amenaza integrista, Uzbekistán y China firmaron en septiembre de 2000 un acuerdo de cooperación militar, por el que Uzbekistán combate a las milicias y asegura a Pekín el acceso a su petróleo y gas. La ayuda china le permite, además, mantener las distancias con Rusia.

Pero tanto Moscú como Pekín, preocupados por forjar un orden internacional multipolar en el que el poder esté equilibrado y repartido entre las potencias mundiales, se esfuerzan por mantener su liderazgo en la región frente a la creciente influencia de EE UU. Fruto de esta aspiración, en junio de 2001 se creó la Organización para la Cooperación de Shanghai, de la que forman parte Rusia, China, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán. La OCS tiene como objetivo buscar fórmulas para proteger la paz y la seguridad regional, así como combatir el integrismo, el separatismo, el narcotráfico y el terrorismo en sus Estados miembros. Meses después del 11-S, la OCS celebró reuniones urgentes para estudiar medidas que permitan hacer frente a situaciones de

<sup>8</sup> Los regímenes presidencialistas aprovechan la escasa capacidad de movilización de los partidos nacionalistas, cuya base social es muy limitada.

<sup>9</sup> *El Mundo*, 28 de diciembre de 2001.

<sup>10</sup> Por ejemplo, unos seis millones de uzbekos viven en otras repúblicas centroasiáticas, formando una importante minoría en Tayikistán, Turkmenistán y Kazajistán. Esta presencia ha sido aprovechada por el presidente uzbeko para llevar a cabo un programa de dominio en la región. Sobre la composición étnica de Asia Central y su diseminación por Afganistán, ver Ahmed Rashid, *Los talibán. El Islam, el petróleo y el nuevo «Gran Juego» en Asia Central*, Península Atalaya, Barcelona, 2001, pp. 224-227.



emergencia, concretamente a actos terroristas. Los ministros de Exteriores de la organización firmaron en enero una Declaración contra el Terrorismo,<sup>11</sup> cuyo fin es combatir el peligro que representa el fundamentalismo islámico en la región.

### *Uzbekistán*

La mayor de las repúblicas centroasiáticas no dudó en ponerse en manos de EE UU cuando éste comenzó su campaña contra los talibán. El régimen de los estudiantes apoyaba firmemente a los militantes islamistas uzbekos, la mayor fuerza de oposición contra el presidente Islam Karimov. El Gobierno quiso aprovechar así una oportunidad para afianzarse en el poder y prestó a Washington sus bases militares, a cambio de una sustanciosa ayuda económica y militar que le permitirá intensificar la represión contra sus opositores y continuar con su ambiciosa política de expansión regional.

Se aseguraba así la continuación de su régimen policial, en el que la tortura es una práctica generalizada y la libertad religiosa está gravemente restringida, según denuncian las organizaciones de derechos humanos. Karimov justifica la represión en la amenaza integrista que se cierne sobre el país desde las guerras civiles de Afganistán y Tayikistán y debido a la influencia de Irán. Debido a la fuerte oposición al presidente ejercida por grupos islámicos clandestinos —algunos de ellos de ideología wahabí y con bastión en el valle de Ferganá—, los musulmanes (que representan el 88% de los uzbekos) son la comunidad religiosa más perseguida, según el Departamento de Estado estadounidense. En las cárceles del país están encerrados entre 15.000 y 30.000 presos políticos y activistas religiosos.<sup>12</sup>

La represión política contra los islamistas tiene su origen en la independencia, en 1991, y se vio intensificada a partir del intento de asesinato del presidente en febrero de 1999, que se cobró decenas de muertos en Tashkent, la capital. En aquella ocasión, los dirigentes del Movimiento Islámico de Uzbekistán (MIU) fueron culpados del atentado y condenados en ausencia a la pena capital. Los militantes del MIU ase-

<sup>11</sup> Agencia Efe, 8 de enero de 2002.

<sup>12</sup> *US Foreign Policy Interests and Human Rights in Central Asia*, documento elaborado por Heritage Foundation, 18 de julio de 2001.



guran, por su parte, que el Gobierno les impide integrarse en el sistema político y, con ello, justifican que miles de jóvenes integristas del país hayan viajado a Afganistán para unirse a los talibán. Las leyes promulgadas por Karimov contra el fundamentalismo islámico son las más severas de la región y van desde la restricción de la educación en las *madrasas* (escuelas coránicas) a la longitud de la barba.<sup>13</sup>

Tras los acontecimientos desencadenados por el 11-S, el presidente uzbeko podría aumentar su presión contra los islamistas para impedir que amenacen su poder. Pero intensificar esta persecución posiblemente tendría efectos contraproducentes y llevaría a un incremento de la militancia islamista radical. En este caso, podría desencadenarse una guerra abierta contra los islamistas. Y esta lucha no sería impedida ni por los vecinos Kirguistán y Tayikistán, que no tienen capacidad logística para garantizar la seguridad en la zona; ni por China, que vería con buenos ojos la supresión del integrismo cerca de sus fronteras;<sup>14</sup> ni, por supuesto, por EE UU y Rusia.

Al mismo tiempo, el descontento social que reina en el país multiplica los riesgos de desestabilización interna. El desempleo y la inflación hacen mella entre las clases populares, a pesar de que Uzbekistán produce el suficiente petróleo y gas para el consumo nacional y al hecho de que no tardará en convertirse en país exportador.

### *Turkmenistán*

Saparmurad Niyazov, presidente vitalicio de Turkmenistán, ostenta el logro de liderar el régimen más opresivo de la región. El acoso a la oposición al régimen es continuo, existe una fuerte censura y la economía está sometida al control estatal. Las minorías religiosas, sobre todo la cristiana, sufren la persecución del Gobierno. La situación de Niyazov (autoproclamado *Turkmenbashi* o padre de los turkmenos) está, ahora, en entredicho. Desde la caída de la Unión Soviética, Turkmenistán optó por una política exterior de neutralidad, pues su mala situación económica y militar le impedía defender sus fronteras con Irán, Afganistán y su gran rival, Uzbekistán. Esta política le permitió a Niyazov mantener

<sup>13</sup> Ahmed Rashid, *Op. Cit.*, pp. 219-239.

<sup>14</sup> *Uzbekistán origina tensiones en Asia Central*, Fórum de las Culturas, mayo de 2001. Disponible en <http://observatorio.barcelona2004.org>



las distancias con Rusia y no tomar partido en Afganistán.<sup>15</sup> Incluso se permitió la licencia de suministrar petróleo al régimen talibán. Hoy, cuando el mundo está inmerso en una guerra contra el terrorismo que no admite medias tintas, el Gobierno de Turkmenistán podría verse perjudicado política y económicamente por rechazar que las tropas de la coalición internacional operaran desde sus bases en la campaña afgana. Las multinacionales podrían dejar de lado sus inversiones en este país, a favor del resto de los regímenes de Asia Central, que sí han colaborado con Occidente.

### *Kazajistán*

Ésta es otra república presidida por un dirigente autoritario que no permite la más mínima voz de crítica. El presidente kazajo, Nursultán Nazarbayev, también es consciente de la amenaza islamista y ha aumentado su presupuesto de Defensa. Numerosas organizaciones humanitarias internacionales han denunciado las violaciones de los derechos humanos, la presión sobre las minorías étnicas y la persecución de la oposición al régimen. En el décimo aniversario de la independencia kazaja, Nazarbayev reconoció que «la Administración central tiene aún muchas tareas por delante en la esfera de la democratización».<sup>16</sup> Sin embargo, el país goza de una relativa estabilidad social.

La gran baza política del régimen es haber puesto al país al frente del desarrollo económico de Asia Central. Sus grandes reservas petrolíferas alcanzarán un mayor valor estratégico con la apertura del oleoducto de Tengiz (en el mar Caspio) al puerto ruso de Novorossisk (en el mar Negro). Las autoridades predicen para el año 2020 una producción petrolífera de siete millones de barriles al día, lo que significa un nivel cercano al de Arabia Saudí. Si se consigue pacificar y aumentar la seguridad en la zona, no hay duda de que Kazajistán obtendrá enormes ventajas.

### *Kirguistán y Tayikistán*

Kirguistán —aliado de Kazajistán en la lucha contra las milicias integristas— y Tayikistán sufren un grave deterioro político, a pesar de

<sup>15</sup> Ahmed Rashid, *Op. Cit.*, p. 232.

<sup>16</sup> Agencia Efe, 16 de diciembre de 2001.



algunas reformas emprendidas a mitad de los años noventa. El incremento de las mafias y de una economía paralela en torno al tráfico de drogas procedente de Afganistán es patente en ambos países. Los pequeños intentos de modificar el sistema económico han conducido finalmente a favorecer la corrupción y la falta de transparencia.

Tayikistán, tradicional aliado de la Alianza del Norte en Afganistán, presenta una situación interna más grave debido al resurgimiento de la oposición armada al régimen que preside Imamali Rahmanov. El país aún se enfrenta a los riesgos de un conflicto armado como el que ya vivió entre 1992 y 1996, cuando los islamistas se levantaron contra el Gobierno neocomunista. En 1997 se firmó un acuerdo de paz, pero una facción disidente lo ha rechazado. Otro foco de inestabilidad lo representa su rivalidad con Uzbekistán, al que acusa de amenazar su independencia. Tashkent intentó sin éxito intervenir en Tayikistán, donde el 24% de la población es de etnia uzbeca.

El presidente uzbeko, Karimov, prestó apoyo militar al Gobierno tayico, en 1992, cuando éste comenzó a repeler a los rebeldes islámicos. En 1996, en plenas conversaciones de paz, Uzbekistán apoyó los alzamientos uzbekos en el norte de Tayikistán, una maniobra para dar a la minoría una mayor influencia política.<sup>17</sup> Los intentos de Karimov en contra de que cuaje el proceso de paz en Tayikistán, con la integración política de los islamistas, responden a un temor de contagio. Mientras, la presencia del ejército ruso es aún muy significativa en Tayikistán, sirviendo de sostén al Gobierno. Las tropas rusas controlan incluso la frontera tayica con Afganistán. El contingente ruso que permanece en el país alcanza los 25.000 soldados. Por todo ello, Rusia y EE UU habrán de prestar gran atención a los acontecimientos en la república más pobre de Asia Central para prevenir el posible foco de conflicto que representa.<sup>18</sup>

### **El conflicto abierto de India y Pakistán**

La campaña estadounidense en Afganistán ha subrayado otro importante enfrentamiento regional: el de Cachemira. India y Pakistán se

<sup>17</sup> Ahmed Rashid, *Op. Cit.*, p. 228.

<sup>18</sup> Para una revisión más detallada de estos contextos ver Ahmed Rashid, *Yihad. El auge del islamismo en Asia Central*, Península, Barcelona, 2002.



disputan esta región desde 1947 y se han enfrentado en dos guerras por ella. La violencia en Cachemira se ha visto recrudecida desde que, el pasado octubre, un atentado se cobró la vida de cuarenta personas en Srinagar. Un nuevo ataque contra el Parlamento indio, en diciembre, disparó la tensión entre ambas potencias nucleares, que llegaron incluso a desplazar tropas a sus respectivas fronteras, a situar en posición sus misiles y a retirar sus representantes diplomáticos.

El Gobierno indio responsabilizó de estos ataques a los grupos islamistas Lashkar-e-Toiba y Yaish-e-Muhammad, que luchan en Cachemira y que son supuestamente financiados por Pakistán, y enarboló la bandera de la lucha contra el terrorismo para enfrentarse a ellos. Esta justificación permitía a Nueva Delhi interpretar estos atentados como un ataque a la democracia y justificar así una eventual intervención más contundente en Cachemira. Por su parte, un Pakistán recién ascendido a la categoría de aliado de EE UU tuvo que ceder a las presiones y comenzar a practicar detenciones de activistas islámicos.

El Gobierno de EE UU parece ahora abocado a mediar en la disputa, en el contexto de su cruzada contra el terrorismo internacional. Y es el presidente paquistaní, el general Pervez Musharraf, el que se encuentra mejor situado en la búsqueda de una solución para Cachemira, debido a la gran ayuda que ha prestado a Washington en Afganistán. Las rentas económicas<sup>19</sup> y, sobre todo, políticas (conseguir el control de Cachemira) primaron para que Pakistán se uniera a la causa antitalibán, a pesar de que tradicionalmente Islamabad había sido aliado del régimen de Kabul. Pero, para Musharraf, era mejor enfrentarse a los islamistas paquistaníes (eso sí, con la ayuda estadounidense) que correr la misma suerte que Afganistán.

El general paquistaní purgó sus Fuerzas Armadas de simpatizantes talibán y cerró las escuelas coránicas donde se enseñaba su doctrina. Pero hubo de enfrentarse a la oposición islamista en la calle y al incremento de las actividades de los grupos terroristas en Cachemira. Estas milicias, próximas ideológica y geográficamente a los grupos terroristas

---

<sup>19</sup> El presidente estadounidense, George Bush, se apresuró a levantar las sanciones que EE UU había impuesto a Pakistán tras los ensayos nucleares de 1998 y el golpe de Estado por el que Musharraf llegó al poder en 1999. Asimismo, aprobó una ayuda bilateral de 379 millones de dólares y permitió que el FMI concediera nuevos créditos al país.



de Afganistán, recibieron una nueva oleada de voluntarios a medida que avanzaban los bombardeos estadounidenses contra los talibán y la organización Al Qaeda.

El hecho de que India también fuese aliado de EE UU dio lugar a una esquizofrenia diplomática: mientras el secretario de Estado estadounidense, Colin Powell, trataba de evitar una escalada de violencia, también reconocía el «legítimo derecho» de India a defenderse y responder ante los últimos ataques contra sus instituciones democráticas. La única solución era que Pakistán actuase contra los grupos cachemires y las primeras detenciones comenzaron a producirse en enero de 2002. Pero el compromiso de Pakistán para acabar con el terrorismo cachemir obliga a India a ofrecer contrapartidas. Esto significa que Nueva Delhi debe permitir que se retomen las tímidas negociaciones emprendidas en julio de 2001, con la participación de los principales grupos políticos cachemires, y ceder a una mediación internacional sobre el conflicto, algo a lo que tradicionalmente se ha opuesto.

### **Somalia, Estado frágil**

En la guerra contra el terrorismo, Somalia aparece como un objetivo claro. Se trata de un Estado débil, casi fantasma, sumido en la anarquía desde 1991, año en que se derrumbó el régimen de Siad Barre. Desde entonces, varios grupos luchan por el poder, mientras que el Gobierno de transición sólo controla partes de la capital, Mogadiscio. Esta ausencia de autoridad convierte al país africano en un paraíso potencial para grupos extremistas. En este sentido, Somalia se parece mucho a Afganistán: un país sumido en la confusión, sin autoridad política, con numerosas facciones enfrentadas y cercado por la miseria y el subdesarrollo. Territorio abonado para el radicalismo, tal y como ha advertido el coordinador de la ayuda humanitaria de la ONU en Somalia, Randolph Kent: «La pobreza alimenta el radicalismo y la extrema pobreza lleva al extremo radicalismo».

En medio del caos, la organización de Osama Bin Laden, Al Qaeda, aprovechó la situación para establecer bases en territorio somalí, desde donde llevó a cabo los ataques contra las embajadas estadounidenses de Nairobi y Dar-es-Salaam, en 1998. El Pentágono no oculta sus sospechas de que la organización del millonario saudí esté asimismo detrás



del asesinato, en 1993, de 18 *marines* estadounidenses en Mogadiscio.<sup>20</sup> Hoy, se cree que la red de Bin Laden continúa utilizando Somalia como punto de tránsito de militantes, dinero y armas en su lucha contra Occidente.

La conexión somalí con Al Qaeda se llama Al Ittihad al Islamiya (la Unión Islámica), un grupo fundamentalista que tiene campos de entrenamiento en la frontera con Kenia, según pudo saber la inteligencia estadounidense después de reunirse con varios «señores de la guerra» somalíes, el pasado diciembre. La organización —que figura en la lista de grupos que apoyan el terrorismo internacional elaborada por EE UU— ha estado vinculada a Bin Laden a través de Mohamed Atef, lugarteniente del disidente saudí, muerto durante los bombardeos estadounidenses contra los talibán, el pasado noviembre.

El Departamento de Estado estadounidense tiene indicios de que el fundamentalismo islámico está cada vez más extendido entre la población. Este aumento se registra, principalmente, en la región de Somaliland, donde impera la *sharia* (ley islámica) desde su secesión en 1993. Desde 1999, se ha registrado una fuerte migración musulmana —que incluye a sabios coránicos procedentes de Afganistán, Pakistán y Sudán— hacia su capital, Hargeisa.

Desde los atentados contra Nueva York y el Pentágono, la situación económica en Somalia ha empeorado notablemente. EE UU decidió congelar los envíos de remesas al país africano, como parte de las medidas contra el terrorismo internacional. Estos envíos se ejecutaban a través de la entidad financiera Al Barakat, que Washington considera vinculada a Al Qaeda. La decisión ha supuesto el colapso económico de Somalia: Al Barakat es el principal empleador del país, la única empresa por la que se canalizan entre 700 y 1.000 millones de dólares al año<sup>21</sup> en concepto de remesas de emigrantes (no existe un sistema bancario) y tiene intereses económicos diversificados en telecomunicaciones, banca y servicios postales.

El Gobierno interino somalí ya ha advertido ante el Consejo de Seguridad de la ONU del peligro de desintegración política y económi-

<sup>20</sup> *BBC News*, 27 de noviembre de 2001.

<sup>21</sup> Hassan Barise, «Somali company 'not terrorist'», en *BBC News*, 8 de noviembre de 2001.



ca que acecha a su país y que favorecería que las organizaciones terroristas puedan establecerse en su territorio. Los gobernantes somalíes piden ayuda internacional para que Somalia no vuelva a ser un Estado sin ley.

Los enfrentamientos entre milicias somalíes han cobrado nuevos bríos, mientras se registra un fuerte movimiento de tropas etíopes cerca de la autoproclamada república de Puntland. Etiopía respalda a las facciones rebeldes que se oponen al Gobierno de transición somalí y se cree que entrena a las milicias opositoras a la alianza Consejo Somalí de la Reconciliación y la Restauración (SRRC). Mientras, los señores de la guerra toman posiciones para convertirse, de cara a EE UU, en la nueva Alianza del Norte cuando la guerra contra el terrorismo se traslade de Afganistán a Somalia.

Refugio de Bin Laden entre 1991 y 1997 (fecha en la que huyó a Afganistán), Sudán intenta redimirse y demostrar que la naturaleza de su régimen ha cambiado. Tras más de una década de Gobierno islamista —propiciado por la alianza del presidente, Omar al Bashir, con el partido islámico de Hasan al Turabi— Sudán trata de lograr un acercamiento a EE UU y evitar así sufrir represalias por su tradicional apoyo al terrorismo internacional.<sup>22</sup> La llave para esta aproximación es la detención de Turabi, en febrero de 2001, y su puesta bajo arresto domiciliario. A partir del 11-S, Jartum aprovechó una oportunidad irreplicable y comenzó a compartir información con la inteligencia estadounidense.

La relación entre la organización de Bin Laden y el caos político que reina en países como Somalia, Afganistán, Sudán, Liberia o Sierra Leona no es casual. Estos Estados anárquicos son lugares idóneos para el tráfico de drogas, las mafias y las redes terroristas. Un ejemplo de ello es que Al Qaeda ha obtenido financiación por medio de la compra de diamantes ilegales a las fuerzas rebeldes de Sierra Leona, que fueron vendidos a través de Liberia.<sup>23</sup> La pobreza también ayuda a que florezca el extremismo religioso. La lucha contra el terrorismo internacional debe abarcar, por tanto, políticas alternativas para favorecer la democracia en estos países.

<sup>22</sup> Karl Vick, «Sudan, newly helpful, remains wary of US», *The Washington Post*, 10 de diciembre de 2001.

<sup>23</sup> Timothy W. Docking, «Terrorism's Africa link», *The Christian Science Monitor*, 14 de noviembre de 2001.



## La fuerza del islam en Nigeria

Sin bases de Al Qaeda ni aparentes conexiones con el terrorismo internacional, Nigeria vive una etapa de expansión islamista envuelta en los episodios de violencia entre comunidades religiosas más cruentos del continente africano. Los bombardeos contra Afganistán avivaron estos enfrentamientos y las grandes manifestaciones *antiamericanas* que se produjeron en el país acabaron con centenares de muertos. Al amparo de la violencia religiosa se exacerbaron los conflictos étnicos que existen en el país, complicando aún más la situación.

El fundamentalismo islámico comenzó a despuntar en Nigeria (cuya población musulmana alcanza el 50%) a partir de 1999, fecha en que se puso fin a 16 años de Gobierno militar, tras unas elecciones que llevaron al poder a Olusegun Obasanjo. Los Estados norteros de Zamfara, Níger, Sokoto, Borno, Kano, Katsina, Yobe y Jigawa decidieron entonces imponer la *sharia* (ley islámica), lo que significó el comienzo de un sinfín de enfrentamientos religiosos en los que han muerto más de 5.000 nigerianos.<sup>24</sup> Las amputaciones, los castigos corporales y las condenas a muerte por ahorcamiento o lapidación ya se aplican en diversos Estados de Nigeria. La comunidad cristiana de estos Estados, teóricamente exenta de la ley, se vio implicada en los dictámenes de la *sharia* e incluso fue confinada a guetos urbanos y discriminada en las sociedades musulmanas del norte.

Que Nigeria se está convirtiendo en un Estado sin ley es innegable tras las sucesivas olas de violencia —con tintes religiosos, étnicos y económicos— que se vienen produciendo desde octubre de 2001. Un signo más de alarma es el asesinato del ministro de Justicia, Bola Ige, a finales de diciembre. Ige era uno de los más estrechos colaboradores de Obasanjo y un firme opositor a la imposición de la *sharia*. Tras este suceso, el presidente declaró el estado de emergencia y desplegó al ejército para prevenir represalias intercomunitarias.

La ruptura social es patente y ya se puede hablar del fracaso de Obasanjo para encauzar al país por la senda de la democracia. Prueba de ello es que más de 10.000 personas han muerto en choques religio-

<sup>24</sup> Norimitsu Onishi, «Rising muslim power in Africa causes unrest in Nigeria and elsewhere», *The New York Times*, 1 de noviembre de 2001.



sos y étnicos desde el retorno a la administración civil, en 1999. Las tendencias separatistas, las demandas insatisfechas de las minorías étnicas, el descontento social por la nula repercusión de las riquezas petrolíferas en el desarrollo comunitario y los enfrentamientos religiosos se han agravado desde que el presidente llegó al poder.

### **Violencia permanente en Indonesia y Filipinas**

La campaña estadounidense contra el terrorismo y su intervención en Afganistán no podía pasar inadvertida en el mayor estado musulmán del mundo, Indonesia. Desde el principio de los bombardeos, se desataron en las calles virulentas protestas que afectaron gravemente a la estabilidad política y económica indonesia. Son muchos los riesgos que corre un país tan desmembrado, en el que conviven 300 grupos étnicos que profesan cinco religiones distintas. Una abrumadora mayoría de la población es musulmana, un 87%. Pero los peligros pueden venir tanto de los enfrentamientos étnico-religiosos como por el control de los recursos económicos. Así lo demuestra este dato: el 70% de la economía nacional está en manos del 3% de la población, de origen chino.<sup>25</sup> La gestión política y económica de Yakarta ha provocado un sentimiento general de desigualdad ante el reparto de los recursos locales y ante el reconocimiento de las identidades indígenas. Estos desequilibrios pueden verse representados en la existencia de distintos movimientos separatistas que operan en el archipiélago. Aceh, Irian Jaya, Borneo y Ambón constituyen focos permanentes de violencia.

El Movimiento Aceh Libre lucha por la independencia de esta provincia desde 1976. En el año 2001, los enfrentamientos entre los rebeldes islamistas y el ejército se cobraron más de 1.200 muertos, en su mayor parte civiles. Mientras el Gobierno de Megawati Sukarnoputri intentaba negociar una tregua definitiva, a finales de 2001, se produjeron nuevos episodios de violencia. Si el conflicto se recrudece, de nada servirá la autonomía que el Parlamento indonesio concedió en julio de 2001 a la provincia, rica en recursos petrolíferos y gas natural.

<sup>25</sup> Más de 1.000 chinos resultaron muertos en los disturbios que siguieron a la caída de Suharto, en 1998.



Sukarnoputri también ha intentado resolver el problema de Irian Jaya y otorgar mayor autonomía a la provincia. Sin embargo, los rebeldes del Movimiento Papúa Libre han rechazado tal concesión —que permitía a la administración local gestionar el 80% de las riquezas pesqueras y el 70% del gas y el petróleo— y reclaman la independencia total de lo que llaman Papúa Occidental.

Conflictos en estado latente, como el de Ambón o el de Kalimantan (Borneo) podrían despertar si se producen nuevos choques. Los colonos madurenses (musulmanes) se enfrentan cada día a los marginados nativos dayaks (cristianos), en Kalimantan. Capítulos extremadamente violentos, como los vividos entre enero y abril de 1999, pesan aún en su memoria. Otro posible foco de violencia es el archipiélago de las Molucas, donde son patentes las diferencias étnico-religiosas, pero también las de clase. Más de 3.000 personas han muerto en estas islas como consecuencia de las luchas entre musulmanes y cristianos, desde 1999.

Desde el derrumbamiento del régimen de Suharto, en 1998, la estabilidad política de Indonesia no acaba de asentarse. A pesar de que se ha alcanzado el multipartidismo y de que el actual Gobierno disfruta de legitimidad, no se han superado las tensiones sociales que acosan al país. Puede incluso que los partidarios del antiguo dictador estén interesados en avivar la inestabilidad y la desintegración con el fin de propiciar la vuelta al Gobierno de su partido, el Golkar. Incluso algunas facciones del ejército estarían interesadas en un debilitamiento de la democracia para volver a protagonizar la vida política.<sup>26</sup> Junto a estas tendencias, hay que tener en cuenta que el país está aún recuperándose de la crisis económica que estalló en 1997.

Con tantos frentes abiertos, numerosos analistas advierten del riesgo de que Indonesia se vea envuelta en una espiral de guerras de secesión que acaben desmembrando el país. Para evitar que estos conflictos lo desestabilicen completamente, el Gobierno de Yakarta debe proceder a revertir los beneficios de las riquezas locales en el desarrollo social y económico de su población. También debe atenderse a la integración de las distintas comunidades que acoge el Estado. La mitad de la población indonesia se encuentra bajo el umbral de pobreza, lo que, unido a la

<sup>26</sup> *Indonesia: carrera de obstáculos para una joven democracia*, informe de la Fundación CIDOB para el Fórum de las Culturas, 24 de julio de 2001. Disponible en: <http://observatorio.barcelona2004.org>.



falta de cohesión social, constituye un terreno fértil para el radicalismo y la violencia.

Mientras, en Filipinas, los acontecimientos del 11-S hacen más lejana la consecución de un acuerdo con los grupos radicales islámicos que operan en el archipiélago. El más peligroso de ellos, Abu Sayyaf, engrosa la «lista negra» elaborada por EE UU con los grupos que mantienen vínculos con Al Qaeda. Como Estado que apoya la lucha internacional contra el terrorismo, Filipinas recibe una sustanciosa ayuda militar estadounidense<sup>27</sup> que proporcionará nuevos medios al ejército para ejercer su presión contra los grupos rebeldes.

Los enfrentamientos religiosos, que alimentan el conflicto entre independentistas y Gobierno central, son los más sangrientos. Sin embargo, no hay que olvidar que también se pueden explicar por causas económicas y políticas. Los rebeldes acusan a Manila de aplicar medidas discriminatorias y de aislar a la minoría musulmana,<sup>28</sup> que representa un 5% de la población. El reparto de las riquezas naturales se encuentra, también, en el fondo de este conflicto.

La presidenta filipina, Gloria Macapagal Arroyo, tendrá que emplear a fondo la ayuda internacional para combatir el resurgimiento del integrismo islámico en su país. En noviembre se avivó un foco que parecía aplacado, el enfrentamiento que libraban los rebeldes del Frente Moro de Liberación Nacional (FMLN) contra Manila. El FMLN, surgido en los años setenta en el sur mayoritariamente cristiano, firmó un acuerdo de paz con el Gobierno que, en 1996, estableció un grado de autonomía en las áreas predominantemente musulmanas de la isla de Mindanao. El líder rebelde, Nur Misuari, fue proclamado gobernador de la Región Autónoma Musulmana de Mindanao (RAMM), tras ganar las elecciones de 1997. Pero su Gobierno acabó en violencia cuando

<sup>27</sup> El Gobierno de Manila recibió en noviembre una ayuda de 92,3 millones de dólares para adquirir aviones de transporte, helicópteros y miles de rifles y munición. EE UU también proporcionará asesores militares para entrenar al ejército en las prácticas antiterroristas. Un grupo de oficiales estadounidenses visitó en noviembre la isla de Basilan para evaluar cómo ambos países pueden cooperar en la lucha contra los rebeldes de Abu Sayyaf. *The Christian Science Monitor*, 7 de diciembre de 2001.

<sup>28</sup> Los musulmanes se consideran los verdaderos filipinos, pues resistieron a más de tres siglos de colonización y preservaron sus tradiciones frente a la cristianización. Ver «Filipinas y la lacra de la colonización», informe elaborado por la Fundación CIDOB para el Fórum de las Culturas, 30 de marzo de 2001. Disponible en <http://observatorio.barcelona2004.org>



lideró un levantamiento fracasado en noviembre de 2001. También estaba detrás del resurgimiento de la violencia en la isla de Jolo, donde murieron más de 100 personas. Misuari fue rechazado como líder por el FMLN, aunque unos 1.000 guerrilleros aún le eran fieles. El 24 de noviembre de 2001, Misuari fue detenido en Malasia.<sup>29</sup>

A raíz del acuerdo alcanzado entre el Gobierno y el FMLN, los independentistas se dividieron en diversas facciones que continuaron la lucha. Finalmente, el Frente Moro de Liberación Islámica (FMLI) —escindido junto a otros grupúsculos del FMLN a finales de los setenta— acordó una tregua con Manila en agosto de 2001.

Otra fuente de enfrentamiento ha renacido a finales de 2001. Es la que representan los insurgentes comunistas del Nuevo Ejército Popular (NEP). Durante los treinta años de conflicto con el NEP han muerto más de 40.000 personas. El ejército filipino estima que unos 12.000 guerrilleros engrosan sus filas. Inmerso en un proceso de negociación con el Gobierno a través de su rama política, el Frente Nacional Democrático (FND), éste fue suspendido en junio de 2001 cuando los rebeldes asesinaron a dos congresistas filipinos. El pasado noviembre, 28 personas murieron en los peores enfrentamientos de los últimos diez años entre el NEP y el ejército.

El Gobierno de Gloria Arroyo se niega a negociar con la guerrilla Abu Sayyaf, que lucha por la independencia de la parte oeste de Mindanao y las islas Sulú. Se trata del grupo menos numeroso y más radical de los que operan en el sur de Filipinas. Sus cerca de 1.000 guerrilleros operan en las islas de Jolo y Basilan y su causa se ha hecho mundialmente famosa debido a los secuestros masivos de filipinos y de turistas extranjeros. Abu Sayyaf (La Espada de Dios) se escindió del FMLN en 1991 y, a su vez, se divide en múltiples facciones. Tanto EE UU como Filipinas han subrayado su relación con Osama Bin Laden. Su organización, Al Qaeda, proporcionó armas y entrenamiento a Abu Sayyaf desde la década de los noventa.

EE UU ya se está preparando para ayudar al Gobierno filipino en su lucha contra Abu Sayyaf. Washington tiene previsto desplegar este año un millar de *marines*, una década después de cerrar sus bases militares en territorio filipino. Aunque la Constitución filipina prohíbe que

<sup>29</sup> John McLean y Jonathan Fryer, «A never ending conflict», *BBC News*, 27 de noviembre de 2001.



tropas extranjeras entren en combate en el país, la operación estadounidense se enmarca dentro de un acuerdo ratificado en 1999 por el Senado, que permite a EE UU llevar a cabo maniobras con el ejército. La intervención estadounidense, que podría durar unos seis meses, se centraría en Basilan, el bastión de la guerrilla extremista, y tendrá su base en Zamboanga.

En el contexto de la lucha contra el terrorismo, el enfrentamiento entre el Gobierno y las fuerzas independentistas corre el riesgo de recrudecer la violencia en la zona. La historia de corrupción y excesivo centralismo que ha caracterizado a los sucesivos Ejecutivos filipinos no contribuye a mejorar el panorama futuro del país.







## ÍNDICE ANALÍTICO

### A

- Abdalá 150  
Abjasia 8  
Abrisketa, Joana 16, 18, 51, 84, 99  
Abu Hanoud, Mahmoud 80  
Academia Internacional de Paz 95  
Aceh 22, 197  
ACNUR (*ver* Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados)  
Acuerdo de Dayton 12  
Acuerdo de Oslo 23  
Adén 163, 188  
Afganistán 7, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 20, 30, 34, 38, 39, 41, 42, 44, 45, 46, 51, 52, 53, 54, 58, 59, 60, 64, 65, 66, 67, 69, 71, 80, 84, 85, 86, 87, 89, 92, 94, 95, 96, 100, 101, 105, 111, 125, 145, 146, 147, 148, 152, 153, 155, 158, 160, 161, 162, 164, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 185, 186, 187, 188, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201  
África subsahariana 9, 24  
Agadir 164  
Aguirre, Mariano 1, 2, 5, 6, 24, 103  
al Bashir, Omar 199  
Al Ittihad al Islamiya 198  
al Turabi, Hasan 199  
Alemany, Jesús María 21, 111  
al-Gaddafi, Muammar 151  
Alianza del Norte 30, 66, 167, 168, 169, 170, 175, 177, 178, 179, 180, 184, 190, 195, 199  
Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados 172, 173  
Altos del Golán 153  
Ambon 22  
Amnistía Internacional 175, 189  
Amsterdam 67  
Andreotti, Giulio 107  
ANP (*ver* Autoridad Nacional Palestina)  
Arafat, Yasir 23, 80, 102, 154  
Argel 150  
Argelia 20, 22, 38, 42, 44, 110, 146, 147, 149, 150, 151, 159, 162, 164  
Argentina 9, 24  
Arizona 136  
Armstrong, Karen 20  
Asamblea Ecuémica Europea 122  
Ashcroft, John 133, 136  
Asia Central 22, 30, 53, 158, 160, 173, 179, 189, 190, 191, 192, 194, 195  
Asia Occidental 27, 30, 39, 41, 44, 45  
Asís 123, 125  
Asociación de Mujeres Afganas 64  
Atef, Mohamed 198  
Australia 122, 135, 173  
Austria 34, 100, 122, 139  
Autoridad Nacional Palestina 23, 102, 154, 155, 164  
Azerbaiyán 30

### B

- Badakhsan 180  
Bagdad 154



- Bahawalpur 111  
Bahía Cochinos 74  
Bahrein 158, 159  
Baker, James 40  
Balcanes 86, 90, 112, 123  
Banco de Desarrollo Asiático 182  
Banco Interamericano de Desarrollo 134  
Banco Mundial 19, 23, 174, 182  
Barak, Ehud 78  
Barakat, Al 198  
Barcelona 2, 5, 6, 16, 24, 52, 53, 91, 102, 123, 126, 145, 148, 158, 164, 172, 173, 179, 187, 191, 195  
Barre, Raymond 107  
Barre, Siad 197  
Basilan 203, 204, 205  
Bélgica 143  
Belice 129  
Ben Eliezer, Binyamin 79  
Bennis, Phyllis 19, 67  
Berlín 27, 93, 106  
Berlusconi, Silvio 140  
BID (*ver* Banco Interamericano de Desarrollo)  
Bin Al-Hussein, Sharif Ali 75  
Bin Laden, Osama 7, 15, 41, 60, 62, 91, 104, 111, 116, 143, 145, 186, 197, 204  
Blair, Tony 9, 91, 93, 97, 98, 102  
Blunkett, David 138  
Bonn 51, 66, 94, 101, 167, 168, 169, 171  
Borneo 22, 202, 202  
Bosnia 6, 12, 41, 48, 49, 86, 188  
Brahimi, Lakhdar 58  
Brookings Institution 10, 106  
Bruselas 91, 93, 94, 99, 101, 104, 126, 141, 144, 150, 182  
Brzezinski, Zbigniew 114  
Bush, George 6, 47, 71, 72, 86, 89, 90, 101, 128, 137, 186, 196  
Bush, George W. 111  
Buteflika, Abdelaziz 147, 149
- C**  
CAAT 9  
Cabilia 149, 150  
Cachemira 9, 41, 68, 195, 196  
Calderoli, Roberto 139  
Camboya 19, 174, 176  
Campaign Against Arms Trade 9  
Canadá 95, 100, 130, 132  
Canberra 122  
Caribe 38, 131  
Carta de la ONU 35, 47, 55  
Carta de Naciones Unidas 54, 55, 56, 60, 61, 62, 84  
Casa Blanca 7, 12, 15, 63, 72, 75, 78, 80, 128  
Caspio 30, 190, 194  
Cáucaso 53, 112  
Cavaco Silva, Anibal 107  
Center for European Reform 106  
Center for Immigration Studies 128, 129  
Center for National Security Studies 136  
Center for Strategic and International Studies 112  
Centroamérica 6, 24, 123, 131  
CIA 18, 131, 158, 180, 185  
CICR (*ver* Comité Internacional de la Cruz Roja)  
CIS (*ver* Center for Immigration Studies)  
Cisjordania 78, 103, 155  
Clinton, Bill 7, 72  
CNI (*ver* Congreso Nacional Iraquí)  
CNN 75, 133, 137  
Colombia 8, 15, 27, 90, 182  
Colombo 35  
Comisión de Derechos Humanos 82, 83  
Comité Internacional de la Cruz Roja 174  
Comunidad de San Egidio 123  
Conferencia de Afganistán 65  
Conferencia de San Francisco 56  
Conferencia Mundial Contra el Racismo 78  
Conferencia Mundial de Religiones por la Paz 123  
Congreso Nacional Africano 136  
Congreso Nacional Iraquí 74, 75, 186  
Consejo Revolucionario de las Fuerzas Armadas 51  
Consejo Atlántico 62  
Consejo de Seguridad 7, 29, 54, 55, 56,



57, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 75,  
76, 78, 83, 84, 152, 153, 156, 157,  
169, 198  
Consejo Francés de Religión Musulmana  
139  
Consejo Mundial de las Iglesias 122  
Consejo para la Seguridad del Territorio  
Nacional 131  
Consejo Somalí de la Reconciliación y la  
Restauración 199  
Convención de Armas Biológicas 106  
Convención de Asistencia Legal Mutua  
142  
Convención en Contra del Reclutamiento,  
Uso, Financiación y Entrenamiento  
de Mercenarios 16  
Convención Europea de Derechos  
Humanos 98, 137, 138  
Convenios de Ginebra 32, 47, 98  
Cooper, Robert 107  
Corán 46, 113  
Corea del Norte 15, 74, 89, 104  
Corea del Sur 182  
Corte Internacional de Justicia 55, 58  
Creciente del Oro 179  
Cruz Roja 17, 174, 176  
Cruzadas 36, 115  
Cuba 48, 74, 90, 98, 175  
Cumbre del Milenio 113

## CH

Chávez, Hugo 30  
Chechenia 8, 14, 45, 47, 68, 188  
Cheney, Richard 73  
Chicago 123  
Chile 19, 37  
China 9, 10, 22, 29, 49, 68, 74, 96, 105,  
168, 190, 191, 193

## D

D. Negroponte, John 56, 75  
Dar-es-Salaam 57  
Defensa Nacional Antimisiles 6  
Delhi 93  
Departamento de Estado 133, 147, 185,  
186, 192, 196

Derecho Internacional 17, 46, 47, 51, 55,  
58, 60, 66, 83, 84  
Derecho Internacional Humanitario 60,  
61  
Deuteronomio 46  
DIH (*ver* Derecho Internacional  
Humanitario)  
Dinamarca 99  
Diversity Alliance for a Sustainable  
America 129  
Doha 14, 32, 161  
Dostum, Rashid 177  
Dover 138  
Durban 78

## E

EE UU 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16,  
17, 19, 20, 21, 22, 23, 57, 89, 90,  
91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 100,  
101, 102, 103, 104, 105, 106, 107,  
111, 112, 125, 127, 128, 129, 130,  
131, 132, 133, 134, 135, 137, 139,  
143, 145, 147, 149, 150, 151, 158,  
159, 160, 162, 164, 168, 169, 172,  
173, 179, 181, 182, 183, 185, 186,  
188, 189, 190, 191, 192, 193, 195,  
196, 197, 198, 199, 203, 204, 205  
Egipto 9, 10, 20, 38, 42, 43, 44, 46, 95,  
102, 103, 131, 153, 159  
El Salvador 176  
España 9, 17, 19, 36, 98, 99, 111, 118,  
133, 137, 140, 143, 164, 169, 180  
EURODAC 140  
Eurojust 142  
Europa 7, 12, 13, 34, 37, 45, 48, 53, 62,  
82, 85, 86, 89, 90, 93, 94, 98, 99,  
104, 105, 106, 107, 112, 122, 128,  
137, 138, 142, 146, 150, 169, 173,  
179  
Europea, Comisión 93, 101, 104, 137,  
144  
Europea, Fortaleza 132, 137  
Europol 142  
Eurotúnel 138  
Evangelio 113  
ex Yugoslavia 11, 61



## F

Falk, Richard 17, 59  
Fatah 6, 103, 155  
Federal Equal Employment Opportunity Commission 137  
Feliu, Laura 2, 22, 145, 147  
Fernando de Austria 34  
Feysal 159  
Filipinas 7, 110, 160, 185, 201, 203, 204  
Finlandia 100  
FIS (*ver* Frente Islámico de Salvación)  
Fisk, Robert 87  
FMI (*ver* Fondo Monetario Internacional) 196  
FMLI (*ver* Frente Moro de Liberación Islámica)  
FMLN (*ver* Frente Moro de Liberación Nacional)  
FND (*ver* Frente Nacional Democrático)  
Fondo Monetario Internacional 19, 23, 105, 176, 183, 196  
Foro de Porto Alegre 25  
Foro Mediterráneo 164  
Fox, Vicente 128  
Francia 9, 11, 40, 49, 86, 91, 92, 99, 100, 101, 137, 143, 144, 150, 157  
Frente de Peshawar 167  
Frente Islámico de Salvación 149  
Frente Moro de Liberación Islámica 204  
Frente Moro de Liberación Nacional 203, 204  
Frente Nacional Democrático 204  
Frente Polisario 148, 149  
FRR (*ver* Fuerza de Reacción Rápida)  
Fuerza de Reacción Rápida 99, 100  
Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad 57, 169

## G

Galtung, Johan 121  
Gambia 9  
Gante 92, 93, 102  
Garzón, Baltasar 16, 17  
Gaza 78, 81, 82, 103  
Georgia 8  
Ghana 9, 133

GIA (*ver* Grupo Islámico Armado)  
Gil Araujo, Sandra 98, 127  
Ginebra 32, 39, 47, 93, 98, 126  
Girard, René 115  
Golán 103, 153  
Golfo Pérsico 29, 31, 40, 41, 71, 107, 145, 154, 155, 159, 160, 161  
Golkar 202  
González Bustelo, Mabel 89  
González, Felipe 107  
Gran Bretaña 11, 49, 100  
Grecia 19, 101  
Greenpeace 136  
Grozny 35  
Grupo de Chipre 66, 167, 168  
Grupo Islámico Armado 149  
Grupo Salafista para la Predicación y el Combate 149  
GSPC (*ver* Grupo Salafista para la Predicación y el Combate)  
Guantánamo 98, 175  
Guatemala 19, 129  
Guerra Fría 5, 6, 7, 10, 11, 14, 15, 19, 23, 29, 36, 37, 38, 39, 44, 49, 52, 72, 90, 105, 119, 122, 145, 146, 172

## H

Haider, Joerg 139  
Halliday, Fred 20, 27, 190  
Hamás 80, 102, 103  
Hargeisa 198  
Helmand 180  
Herman, Edward 95  
Hezb-i-Islami 178  
Hezbollah 44  
Honduras 76  
Human Rights Watch 11, 17, 52, 135, 189  
Huntington, Samuel 21, 46, 91, 103  
Hussein, Sadam 40, 74, 75, 76, 91, 186

## I

Ige, Bola 200  
Imperio Otomano 36  
India 9, 22, 46, 68, 112, 118, 172, 173, 182, 195, 197



Indonesia 7, 22, 112, 185, 201, 202  
Informe Mitchell 103  
Inglaterra 127, 137, 138, 143, 144  
Instituto Nacional de Migración 129, 134  
Inter Comerce 179  
Interpol 152  
Intifada 23, 78, 82, 154, 155, 156  
IRA 136, 138  
Irak 7, 15, 22, 31, 40, 41, 43, 56, 59, 74,  
75, 76, 86, 89, 91, 95, 104, 145,  
146, 152, 153, 154, 162, 164, 186  
Irán 15, 17, 21, 30, 38, 39, 40, 42, 44, 46,  
59, 89, 93, 94, 104, 131, 153, 160,  
167, 168, 171, 172, 179, 182, 185,  
190, 192, 193  
Irlanda 100, 112  
Islamabad 9, 75, 93, 94, 196  
Islas Molucas 22  
Israel 7, 8, 9, 12, 21, 22, 23, 40, 46, 71,  
74, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 86, 90,  
101, 102, 103, 150, 152, 153, 154,  
155, 156, 157  
Izquierdo, Ferran 22, 145, 156

## J

Jamiat-i-Islami 175  
Japón 34, 49, 169, 182  
Jartum 199  
Jaya, Irian 22, 201, 202  
Jenin 79  
Jerusalén 78, 103, 122, 144, 153  
Jerusalén Este 103  
Jigawa 200  
Jolo 204  
Jordania 37, 75, 100, 150, 152, 159, 186  
Jospin, Lionel 86  
Juan Pablo II 124, 125  
Juba 35  
Juergensmeyer, Mark 10, 21, 125

## K

Kabatyeh 79  
Kabul 1, 2, 17, 18, 31, 35, 52, 53, 100,  
167, 169, 170, 178, 196  
Kalimantan 202  
Kandahar 65, 170, 173

Kano 200  
Karimov, Islam 192  
Karzai, Hamid 66, 168, 169  
Katsina 200  
Kazajistán 30, 189, 190, 191, 194  
Kenia 9, 57, 198  
Kent, Randolph 197  
Khan, Irene 175  
Kirguistán 188, 191, 193, 194  
Koh, Harold 82  
Kosovo 6, 11, 49, 61, 86, 169, 188  
Kremlin 14  
Küng, Hans 120  
Kuwait 27, 36, 40, 49, 56

## L

La Meca 187, 189  
La Voz de América 111  
Laeken 99, 100  
Lashkar-e-Toiba 196  
Latina, América 131, 136  
Lederach, John Paul 121  
Lehrer, Tom 88  
Ley Patriótica 135  
Libano 39, 40, 44, 78, 157  
Liberia 199  
Libia 15, 59, 104, 146, 151, 185  
Libro de los Jueces 46  
Liga Norte 140  
Likud 155  
Ling-Ling, Yeh 129  
Lockerbie 151  
Loya Jirga 66, 168, 171

## M

Macapagal Arroyo, Gloria 203  
Madrid 6, 10, 21, 40, 52, 55, 89, 105,  
114, 115, 120, 125, 126, 127, 147,  
149, 154, 155, 175  
Magreb 146, 147  
Malasia 7, 162, 204  
Malone, David 95  
Manila 199, 204  
Marruecos 145, 146, 147, 148, 149, 164  
Martin, Kate 136  
Matthews, Robert 19



Mazar-i-Sharif 80  
Medellín 35  
Médicos sin Fronteras 17  
Mediterráneo 92, 107, 147, 151, 164  
Meneses Aranda, Rosa 30, 110, 185  
Mestiri, Mahmoud 65  
México 6, 14, 29, 128, 129, 130, 131, 132, 134  
Miami 38  
Michel, Louis 97  
Michigan 136  
Milo 70  
Mindanao 203, 204  
Misión Especial de Naciones Unidas en Afganistán 65  
Misuari, Nur 203  
Mogadiscio 85, 197, 198  
Mohamed VI 146  
Molucas 22, 202  
Monterrey 14  
Moratinos, Miguel Ángel 104  
Moscú 14, 15, 93, 201  
Movimiento Islámico de Uzbekistán 202  
Movimiento Papúa Libre 202  
Mozambique 123, 176  
Mugabe, Robert 7  
Muñoz Molina, Antonio 112  
Muro de Berlín 27  
Musharraf, Pervez 7, 30, 94, 196

## N

Nablus 35  
Naciones Unidas 14, 51, 54, 55, 56, 58, 60, 61, 62, 65, 66, 82, 83, 84, 87, 96, 99, 100, 113, 147, 148, 149, 150, 151, 153, 156, 162, 169, 172, 178, 180, 181, 183  
Nairobi 57, 188, 197  
Nangarhar 180  
Nazarbayev, Nursultán 194  
Neier, Aryeh 11  
NEP (*ver* Nuevo Ejército Popular)  
New York University 19  
Nicaragua 48, 55, 76  
Niger 200  
Nigeria 22, 112, 186, 200

Niyazov, Saparmurad 193  
NN UU (*ver* Naciones Unidas) 99, 100  
Noruega 29, 103  
Novorossisk 194  
Nueva Asociación para el Desarrollo de África 9  
Nueva Delhi 196, 197  
Nuevo Concepto Estratégico 61  
Nuevo Ejército Popular 204  
Nuevo Orden Internacional 52  
Nuevo Orden Mundial 72  
Nuwano, Nykkio 123

## O

Obasanjo, Olusegun 200  
OCDE (*ver* Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)  
OCI (*ver* Organización de la Conferencia Islámica)  
OCS (*ver* Organización para la Cooperación de Shanghai)  
OLP 136, 154  
Omán 93, 159  
Omar, Mohamed 111  
OMC (*ver* Organización Mundial del Comercio)  
ONU (*ver* Organización de Naciones Unidas)  
OPEP (*ver* Organización de Países Exportadores de Petróleo)  
Operación Cafè 140  
Operación Libertad Duradera 100  
Oregón 136  
Organización de la Conferencia Islámica 153, 161  
Organización de Naciones Unidas 6, 7, 23, 28, 35, 39, 46, 51, 56, 61, 63, 65, 66, 72, 75, 76, 77, 82, 83, 84, 85, 87, 91, 95, 96, 100, 103, 113, 152, 153, 169, 171, 181, 182, 183, 186, 197, 198  
Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura 113, 123, 172



Organización de Países Exportadores de  
Petróleo 29, 190  
Organización del Tratado del Atlántico  
Norte 6, 7, 12, 14, 29, 61, 62, 63,  
85, 92, 93, 96, 99, 104, 105, 141,  
150, 153, 159  
Organización Mundial del Comercio 14,  
23, 29, 32, 141, 161  
Organización para la Cooperación de  
Shanghai 191  
Organización para la Cooperación y el  
Desarrollo Económico 28, 30, 35  
Oriente Próximo 103, 112, 136  
OTAN (*ver* Organización del Tratado del  
Atlántico Norte)

## P

Pacto de Varsovia 6  
Pakistán 7, 8, 10, 17, 22, 30, 39, 42, 43,  
44, 45, 46, 52, 53, 65, 68, 94, 111,  
112, 133, 158, 168, 171, 172, 173,  
176, 179, 182, 185, 190, 195, 196,  
197, 198  
Palestina 12, 22, 23, 27, 36, 40, 41, 68,  
71, 74, 77, 79, 80, 81, 82, 86, 90,  
101, 107, 154, 155, 156, 164  
Palme, Olof 114  
Pan Am 57, 151  
Papúa Occidental 202  
París 93, 115, 126, 145, 148  
Parlamento de Religiones del Mundo 123  
Parlamento Europeo 97, 98, 142  
Partido del Pueblo Afgano 51  
Partido Islámico 178  
Partido Popular Democrático de  
Afganistán 38, 45  
Partido Socialista de Yemen 38  
Patten, Chris 13  
Pearl Harbour 34  
Península Arábiga 146, 158, 160, 163  
Pentágono 5, 19, 51, 68, 73, 74, 76, 84,  
85, 86, 95, 109, 125, 151, 186, 189,  
197, 198  
Peres 156  
Pérez de Cuéllar, Javier 65

PESC (*ver* Política Exterior y de  
Seguridad Común)  
Pinochet, Augusto 11, 37  
Piqué, Josep 98, 140  
Plan Colombia 90  
Plan Sur 129  
Playa Girón 74  
PMA (*ver* Programa Mundial de  
Alimentos)  
PNUD (*ver* Programa de Naciones Unidas  
para el Desarrollo)  
Política Exterior y de Seguridad Común  
13, 91, 97, 106, 157  
Polonia 97  
Portugal 19, 131  
Powell, Colin 13, 30, 73, 78, 93, 131,  
183, 197  
Pozo, Alejandro 18, 66, 167  
PPDA (*ver* Partido Popular Democrático  
de Afganistán)  
Prestovo 35  
Primera Guerra Mundial 34, 40  
Proceso de Roma 167  
Prodi, Romano 93, 97, 138  
Programa de Naciones Unidas para el  
Desarrollo 181, 182  
Programa de Naciones Unidas para la  
Fiscalización Internacional de  
Drogas 180, 181, 182  
Programa Mundial de Alimentos 171, 174  
Prosper, Pierre-Richard 11  
Protocolo de Kioto 6, 19, 28, 73, 83, 90,  
106  
Protocolos Adicionales 32  
PSY (*ver* Partido Socialista de Yemen) 38

## Q

Qaeda, Al 8, 15, 17, 18, 20, 22, 31, 37,  
38, 39, 42, 43, 44, 49, 51, 59, 60,  
62, 79, 90, 91, 98, 104, 111, 137,  
145, 149, 151, 152, 158, 160, 162,  
167, 178, 179, 186, 188, 197, 198,  
199, 200, 203, 204  
Qatar 159, 161, 162  
Quetta 65, 187



## R

Rabbani, Burhanuddin 169  
Rahmanov, Imamali 195  
Rajoy, Mariano 140  
Ramadán 125, 189  
Ramala 81, 103  
Rashid, Ahmed 53, 158, 179, 191, 193,  
194, 195  
Región Autónoma Musulmana de  
Mindanao 203  
Reino Unido 9, 17, 30, 91, 92, 93, 95, 96,  
99, 101, 138, 157, 181, 182  
República Checa 97  
Riad 159, 160, 187, 188, 190  
Robertson, George 63, 92  
Rocard, Michel 107  
Rogers, Paul 2  
Roma 123, 167, 168, 169  
Romeu 116  
Ruanda 11, 176  
Rubin, Barnett 18  
Rumsfeld, Donald 62, 73, 162  
Rusia 6, 8, 9, 14, 15, 22, 29, 30, 49, 62,  
68, 73, 75, 76, 93, 96, 97, 105, 106,  
168, 173, 190, 191, 193, 194, 195  
Ruthven, Malise 21

## S

Sabra y Shatila 78, 81  
Sáhara Occidental 147, 148, 164  
Sakhnoun, Mohamad 85  
Salih, Abdallah 163  
Sanaa 163  
Santo Tomás de Aquino 117  
Saramago, José 112  
Sattar Sirat, Abdul 169  
Saudi, Arabia 22, 29, 31, 39, 42, 43, 44,  
49, 74, 102, 158, 159, 160, 161,  
182, 186, 187, 188, 190, 194  
Sayad, Abdelmalek 144  
Sayyaf, Abu 203, 204  
Scharping, Rudolf 104  
Schröder, Gerard 94  
Segunda Guerra Mundial 48, 77, 94, 127,  
138  
Septiembre Negro 36

Servicio de Inmigración y Naturalización  
131, 133  
Sharon, Ariel 7, 23, 68, 78, 81, 102  
Sierra Leona, 15, 133, 199  
SIN (*ver* Servicio de Inmigración y  
Naturalización)  
Sindicato Unificado de Policía 140  
Singapur 7  
Siria 15, 43, 59, 153, 185  
SIS (*ver* Sistema de Información  
Schengen)  
Sistema de Información Schengen 132,  
140, 141  
Sociedad Islámica 175  
Sokoto 200  
Solana, Javier 91, 92, 104  
Soler Lecha, Eduard 22, 145  
Somalia 7, 12, 15, 31, 59, 72, 85, 104,  
112, 162, 163, 186, 197, 198, 199  
Somaliland 198  
Sotelo, Ignacio 96  
Sri Lanka 15, 112  
Srinagar 35, 196  
SRRC (*ver* Consejo Somali de la  
Reconciliación y la restauración)  
Statewatch 140, 141, 142, 143  
Straw, Jack 93  
Sudán 47, 59, 104, 112, 131, 1602, 185,  
198, 199  
Suecia 100, 167  
Sulú 204  
Suráfrica 9, 78, 82, 103  
Swift, Jonathan 112

## T

Tammun 79  
Tanzania 57  
Tashkent 192, 195  
Tayikistán 168, 189, 191, 192, 193, 194,  
195  
Tel Aviv 79, 90, 103, 154, 156  
Tengiz 194  
Tercer Mundo 19, 121  
Tíbet 10  
Tierra Santa 124  
TLC (*ver* Tratado de Libre Comercio)



Tokio 101, 167, 182  
Torres Gemelas 51, 55, 111, 134, 151  
Transnational Institute 67, 179, 180, 181  
Tratado ABM 14, 90  
Tratado de Libre Comercio 128, 132  
Tribunal Penal Internacional 6, 10, 19,  
72, 83, 87  
Tucídides 70  
Túnez 150  
Turkmenistán 168, 191, 193, 194  
Turquía 30, 38, 42, 44, 46, 68, 75, 100,  
185, 190

## U

UE (*ver* Unión Europea)  
UNDCP (*ver* Programa de Naciones  
Unidas para la Fiscalización  
Internacional de Drogas)  
UNESCO (*ver* Organización de Naciones  
Unidas para la Educación, la  
Ciencia y la Cultura)  
Unidad Popular 37  
Union des Transports Aériens 57  
Unión Europea 9, 11, 13, 23, 86, 90, 91,  
92, 93, 94, 96, 97, 98, 99, 100, 101,  
102, 103, 104, 106, 107, 127, 137,  
140, 141, 142, 147, 154, 157  
Unión Islámica 198  
Unión Nacional para la Independencia  
Total de Angola 15, 38  
UNITA (*ver* Unión Nacional para la  
Independencia Total de Angola)  
URSS 14, 31, 34, 39, 52, 119, 172  
USS Cole 163  
Uzbekistán 68, 168, 185, 189, 191, 192,  
193, 195

## V

Valle de Pankisi 8  
Velasco, Martín 115, 118, 126  
Venezuela 30  
Verhofstadt, Guy 97  
Vietnam 19, 48

Vitorino, Antonio 138  
Voltaire 112  
von Weizsäcker, Karl Friedrich 121

## W

Washington 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 18,  
19, 28, 29, 31, 35, 48, 52, 59, 67,  
68, 70, 75, 76, 79, 82, 84, 85, 89,  
90, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 105,  
114, 130, 150, 152, 153, 154, 156,  
157, 159, 160, 162, 163, 164, 169,  
174, 181, 183, 185, 190, 192, 196,  
198, 199, 204  
Weinberg, Steven 12, 13  
Wigand, Gunnar 104  
Wolfowitz, Paul 73, 104  
World Trade Center 19, 68, 71, 76, 79,  
83, 84, 86, 127, 128

## X

Xianjiang 9

## Y

Yaish-e-Muhammad 196  
Yakarta 22, 201, 202  
Yazira, Al 111, 160, 161  
Yedda 187  
Yemen 7, 8, 31, 38, 39, 42, 43, 95, 104,  
162, 163, 164, 185  
Yihad Islámica 102, 103  
Yobe 200  
Younge, Gary 8  
Yugoslavia 27, 31, 61, 95, 119  
Yusufi, Abderrahmán 147

## Z

Zahir Shah, Mohamed 167  
Zakaria, Fareed 69, 70  
Zamboanga 205  
Zanfara 200  
Zinni, Anthony 74

