

Invierno 1995/1996  
1.200 ptas. P.V.P.

Núm. **57**

# PAPELES

CUESTIONES INTERNACIONALES DE PAZ, ECOLOGIA Y DESARROLLO



**Monográfico**  
**Mediterráneo: construir**  
**una región**

**Acuerdo de Dayton:**  
**un primer balance**  
*Pedro Sáez*

**La misión española en**  
**Bosnia: una evaluación**  
**crítica**  
*Xabier Agirre Aranburu*

**Reseñas:**  
*Sami Naïr, Fátima Mernissi*

FUNDACION HOGAR DEL EMPLEADO

**CI**  
**P**

Centro de Investigación para la Paz

desarrollo

## **Director**

Mariano Aguirre

---

## **Consejo de Redacción**

Nicolau Barceló, Vicenç Fisas, Graciela Malgesini, Angel Martínez  
González-Tablas, Alberto Piris, Francisco Rey.

---

## **Edición literaria**

Flora Sáez

---

## **Colaboradores habituales y asesores**

Ana Alonso, Lucía Alonso, Jesús M. Alemany, Pablo Carbajosa,  
Javier Díaz Malledo, Alfonso Dubois, Vicente Garrido, Johan  
Galtung, Susan George, Xabier Gorostiaga, Fred Halliday, Michael T.  
Klare, Saul Landau, Robert Matthews, Maxine Molyneux, José M. M.  
Medem, Roberto Montoya, Pedro Sáez, José A. Sanahuja, Dan  
Smith, Joe Stork, José María Tortosa, Berna Wang.

---

Papeles es una publicación trimestral del Centro de Investigación  
para la Paz (CIP), organización no gubernamental, privada,  
independiente y no lucrativa, auspiciada por la Fundación Hogar del  
Empleado (FUHEM).

El CIP realiza diversas actividades sobre paz, economía y sociedad,  
y ecología. Información sobre las actividades del centro puede  
solicitarse a Duque de Sesto, 40, 28009 Madrid. Tel.: (91) 431 02 80.  
Fax: (91) 577 95 50.

---

**Diseño de portada:** Pedro Arjona

**Diseño interior:** Marian Cao

I.S.B.N.: 84-87567-55-X

Depósito legal: M- 30.281 - 1993

Foto de portada: Abraham Cresques, *Atlas Catalán de 1375*.  
Villanueva y Geltrú. Ricardo Vivés Sabaté, 1959.

---

Las opiniones de los artículos publicados no reflejan necesariamente  
las del Centro de Investigación para la Paz y son responsabilidad de  
los autores.

---

Impresa en papel ecológico.

**PRESENTACION** 5

---

**MONOGRAFICO**

**Propuestas para la paz, el desarrollo y la seguridad en el Mediterráneo:** 11

**La dimensión de los derechos humanos** 13

*Amnistía Internacional*

**Propuestas para la declaración de zona protegida** 21

*Geenpeace*

**Propuesta para la seguridad** 27

*CIP/SIP*

**El comercio de armamentos** 33

*Centro Unesco de Cataluña*

**Mediterráneo: construcción de una región** 41

*CIP/INET*

**¿Cooperación fallida?** 49

*Carlos Gómez Gil*

**Desarrollo, urbanización y movimientos sociales en el Magreb** 61

*Joan Lacomba*

---

**ACTUALIDAD**

**El acuerdo de Dayton: un primer balance** 73

*Pedro Sáez*

**La misión española en Bosnia: una evaluación crítica** 79

*Xabier Agirre Aranburu*

**OTAN: retos para un fin de siglo** 91

*Ana Alonso Montes*

**Entrevista con Cornelio Sommaruga** 97

*Marián Hens*

**Sumario**

**PERSPECTIVAS**

- II Guerra Mundial: la génesis de un nuevo orden económico** 105

*Joan E. Garcés*

---

**RESEÑAS DE LIBROS**

- El proyecto político de la noviolencia/ El ejército incruento de mañana. Materiales para un debate sobre un nuevo modelo de defensa, de Gonzalo Arias** 121

*Alberto Piris*

- Mediterráneo hoy. Entre el diálogo y el rechazo, de Sami Naïr** 122

*Hélène Barnier*

- Europa y el Mediterráneo, de Bichara Khadar** 125

*Celia Ros*

- El poder olvidado. Las mujeres ante un Islam en cambio, de Fátima Mernissi** 127

*Angeles Córdoba*

- Informe mundial sobre Desastres 1995, de Cruz Roja y Media Luna Roja** 130

*Mariano Aguirre*

- Palestine in crisis. The struggle for peace and political independence after Oslo, de Graham Usher** 132

*Isaías Barreñada*

- La situación de los refugiados en el mundo. En busca de soluciones, de ACNUR** 134

*José Angel Sotillos*

- Whitewash: Pablo Escobar and the Cocaine Wars, de Simon Strong** 137

*Hugo Estenssoro*

A fines de noviembre pasado se llevó a cabo en Barcelona la Conferencia Euromediterránea, organizada por la Unión Europea con el fin de establecer un marco de negociación permanente entre ella y los países no europeos de la región. La cuestión mediterránea ha cobrado una gran importancia en los últimos años debido, entre otros factores, a la guerra del Golfo, el proceso de paz árabe-israelí, el ascenso del Islam radical, la crisis argelina y las migraciones en dirección Sur-Norte.

La Conferencia Euromediterránea ha servido para debatir en diversos niveles de las sociedades y los estados europeos la compleja cuestión de cómo relacionarse con una región en la que hay tantas diferencias y tanta cercanía. Una serie de problemas económicos, medio ambientales, sociales, políticos y de seguridad que le afectan deben gestionarse de forma conjunta. Esto enfrenta a los estados al serio desafío de cambiar la tendencia tradicional de buscar el interés propio y encontrar formas para construir un régimen de seguridad en común.

La tarea no es sencilla porque la tendencia hacia las integraciones regionales en la sociedad global está marcada por la vinculación económica y comercial. Esto, en el caso del Mediterráneo, pone en evidencia las desigualdades entre la parte europea y la no europea. En la medida que la UE fundamenta su estrategia hacia el Norte de Africa y Oriente Próximo, precisamente, en la creación de una zona de libre comercio para más allá del año 2000, hay serias posibilidades, como plantean algunos críticos del proceso, de que el futuro común de la región esté marcado por una creciente desigualdad o, en palabras de Sami Nair, se limite a ser un pacto entre las élites del Norte y el Sur. Si ésto es así entonces aspectos como el medio ambiente, la cooperación al desarrollo o la promoción de la democracia podrían quedar en un segundo plano.

*Papeles* presenta en este número una serie de trabajos sobre la cuestión mediterránea. Por una parte, un conjunto de análisis con sus consiguientes recomendaciones sobre Derechos Humanos, protección del medio ambiente, seguridad militar y comercio de armas, y cooperación internacional. Estos trabajos han sido realizados por expertos de Amnistía Internacional, Greenpeace, el CIP, el Seminario de Investigación para la Paz (Zaragoza) y el Centro UNESCO de Cataluña, y fueron presentados en Barcelona, tanto en la Conferencia oficial como en la Alternativa y otros foros que se llevaron a cabo en esa ciudad.

Por otro lado, se publican las conclusiones sobre la Conferencia Euromediterránea e información sobre la Conferencia Alternativa que ha elaborado un grupo de investigación del CIP, que estuvo presente en Barcelona, conjuntamente con el Instituto de Estudios Transnacionales (INET), de Córdoba. El bloque sobre la región mediterránea se completa con un trabajo sobre sociología urbana del Magreb de Joan Lacomba, y reseñas de libros de tres destacados expertos en la región -Fatima Mernissi, Sami Naïr y Bishara Khadar-, que acaban de ser publicados también en Barcelona.

Uno de los aspectos dejado prácticamente de lado en la Conferencia Euromediterránea fue el de la seguridad militar. Al mismo tiempo, el ministro de Asuntos Exteriores español, Javier Solana, realizó en Barcelona su última actuación en ese cargo, antes de pasar a ser el nuevo secretario general de la OTAN. Esta elección generó cierta sorpresa inicial pero, en realidad, es algo coherente dada la confianza que le inspira el Gobierno socialista, y España en general, a EE UU. Solana se enfrentará a diversos desafíos -la operación en Bosnia, la extensión de la OTAN hacia parte de Europa Oriental, las resistencias de Rusia hacia esta ampliación, y, estratégicamente, buscar una razón de ser para la Alianza Atlántica. En este marco, la seguridad en el Mediterráneo es una cuestión central, en particular porque la mayor parte, sino todos, los problemas de la región difícilmente se podrán resolver con métodos militares, pero el uso de la violencia actual o potencial está presente.

Ana Alonso examina en su artículo el cambio de secretario general de la OTAN, los planes futuros, y la percepción sobre el Mediterráneo. Por otro lado, Pedro Sáez analiza el acuerdo de Dayton sobre Bosnia, y Xabier Agirre realiza un estudio crítico y polémico sobre la

actuación de los cascos azules españoles en la antigua Yugoslavia. El general Alberto Piris, además, se ocupa en la sección Libros sobre las ideas de uno de los fundadores del pacifismo español, Gonzalo Arias.

La cooperación internacional y la ayuda humanitaria son dos aspectos importantes de la relación entre países más y menos ricos o, en otros términos, entre estados estructurados y otros empobrecidos o en colapso. En diciembre pasado se realizó en Madrid una reunión de dirigentes de la UE, EE UU, agencias humanitarias y ONGs con el fin de analizar y fijar las bases de las futuras políticas humanitarias. La UE se ha comprometido a aumentar su compromiso en este campo, a través de su agencia ECHO, y Washington se orienta hacia un acción selectiva, siempre y cuando el Congreso, dominado por los republicanos, no se oponga. Durante esta reunión estuvo en Madrid Cornelio Sommaruga, Presidente del Comité Internacional de Cruz Roja, y fue entrevistado por Marián Hens. Además de ese diálogo, publicamos comentarios acerca de los últimos anuarios de Cruz Roja sobre conflictos y desastres, y del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados.

Este número de *Papeles* presenta, por último, un erudito trabajo de Joan Garcés, antiguo asesor del asesinado presidente de Chile, Salvador Allende, sobre la Segunda Guerra Mundial y los fundamentos del orden mundial a partir de entonces.

*Mariano Aguirre*

<b>Propuestas para la paz, el desarrollo y la seguridad en el Mediterráneo:</b>	<b>11</b>
<b>La dimensión de los derechos humanos</b>	<b>13</b>
<b>Propuesta para la declaración de zona protegida</b>	<b>21</b>
<b>Propuesta para la seguridad</b>	<b>27</b>
<b>El comercio de armamentos</b>	<b>33</b>
<hr/>	
<b>Mediterráneo: construcción de una región</b>	<b>41</b>
<hr/>	
<b>¿Cooperación fallida?</b>	<b>49</b>
<hr/>	
<b>Desarrollo, urbanización y movimientos sociales en el Magreb</b>	<b>61</b>
<hr/>	

AI, GREENPEACE, CIP, SIP,  
CENTRO UNESCO DE CATALUÑA

# Propuestas para la paz, el desarrollo y la seguridad en el Mediterráneo

*Amnistía Internacional, Greenpeace, Centro de Investigación para la Paz, Seminario de Investigación para la Paz de Zaragoza y Centro Unesco de Cataluña, organizaciones comprometidas con el estudio y el fomento de la paz y los derechos humanos, elaboraron sus propuestas de cara a la Conferencia Euromediterránea celebrada en Barcelona los pasados 27 y 28 de noviembre. Sus llamamientos están relacionados con aspectos como el respeto a los derechos humanos, la declaración del Mediterráneo como zona medioambientalmente protegida, la seguridad y el control de armamentos. Los textos que siguen expresan las preocupaciones de las citadas organizaciones en relación con la región mediterránea y desarrollan sus propuestas.*

# La dimensión de los derechos humanos

En vísperas de la cumbre entre los jefes de Estado y de Gobierno de los quince países de la Unión Europea y doce países del norte de África, para sentar las bases de una Asociación Euromediterránea a largo plazo, Amnistía Internacional formuló un llamamiento a todos los participantes en ella para que garantizaran que los derechos humanos fuesen un componente esencial de la Declaración Final y del Programa de Trabajo de la nueva asociación.<sup>1</sup>

La Asociación Euromediterránea es un acuerdo multilateral entre gobiernos (no habrá de ser sometido a ratificación parlamentaria) que debe conducir a la creación de un área de libre comercio en el año 2010 y que tiene estos tres fundamentos:<sup>2</sup>

- una asociación política y de seguridad para «establecer un área común de paz y estabilidad que incluya el respaldo a las reformas políticas y la promoción del respeto a los derechos humanos, considerando los valores de la coexistencia y el mutuo respeto como medios de contención de los fundamentalismos políticos y religiosos»;
- una base económica y financiera para «promover el desarrollo económico de los países mediterráneos mediante el respaldo financiero de las reformas económicas orientadas a la economía de libre mercado, alentando un crecimiento económico sostenido y mejorando los niveles de vida como forma de reducir la violencia y las presiones migratorias». Asimismo se fomentará la cooperación regional;
- una dimensión social y humana para «fomentar los intercambios entre sociedades y en los ámbitos de la educación, la cultura, la salud, los medios de comuni-

---

<sup>1</sup> Los 15 jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea representan a Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia. Los 12 jefes de Estado y de Gobierno del norte de África representan a Argelia, Autoridad Palestina, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez y Turquía. El jefe de Estado de Mauritania participa en calidad de observador.

<sup>2</sup> El texto entrecomillado en estos tres apartados es traducción no oficial del texto de la Asociación.

cación, las cuestiones municipales, la juventud, la investigación y las religiones, así como para combatir juntos el terrorismo, el narcotráfico, la emigración y la delincuencia internacional».

Debido a la importancia de este proceso (ya se han incluido 4.700 millones de ecus en las previsiones presupuestarias de la Unión Europea para 1995-1999), algunos participantes manifestaron la necesidad de crear una estructura permanente que supervise la aplicación de la asociación. De momento, sólo se ha previsto que se reúna de forma regular en Bruselas un comité directivo, integrado por embajadores.

La organización instó a que los motivos de preocupación que seguidamente se relacionan se abordasen en la Declaración Final y en el Programa de Trabajo a negociar.

### **1.- Que no se produzcan retrocesos con respecto a la Declaración de Viena.**

De acuerdo con la obligación a la que se comprometieron en la Parte I, Párrafo 26 de la Declaración de Viena, adoptada al final de la Conferencia Mundial de la ONU sobre Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, los Estados Asociados deben renovar su compromiso de ratificar sin demora todos los tratados internacionales de derechos humanos de los que aún no son parte, y evitar la formulación de reservas a ellos. Estos tratados son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención de la ONU contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo. Lamentablemente, los Estados de la Asociación aún no han ratificado todos estos tratados y algunos han formulado reservas limitativas a su contenido.

En consonancia con la Parte II, Párrafo 5 de la Declaración de Viena, los Estados de la Asociación deben comprometerse a revisar regularmente toda reserva que hayan formulado a los tratados de derechos humanos con el fin de retirarlas.

Es de vital importancia que el principio de universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos establecido en la Parte I, Párrafo 5 de la Declaración de Viena se reafirme en la Declaración Final, dado que un número creciente de Estados parecen estar poniendo en cuestión este principio argumentando, por ejemplo, el pretexto de «los factores diferenciadores de carácter político, económico o cultural».

Según reconocen los Estados de la Asociación en la Parte I, Párrafo 4 de la Declaración de Viena, «la promoción y protección de todos los derechos humanos es una preocupación legítima de la comunidad internacional». Tras la decisión del 29 de mayo de 1995 del Consejo de la Unión Europea de hacer que la cuestión de los derechos humanos sea un elemento esencial de todos los Acuerdos de Asociación o Cooperación con terceros países, no debería haber duda alguna sobre la inclusión de esos derechos como

elemento fundamental de la Asociación, que deben ser sometidos además a escrutinio mutuo.

## **2.- Eliminación de la práctica de la tortura y de los malos tratos en ambas riberas del Mediterráneo.**

La tortura y los malos tratos son un problema en ambas riberas del Mediterráneo, como ha quedado de manifiesto en numerosos informes de Amnistía Internacional dedicados a países y en su Informe Anual.

La tortura es una práctica intolerable y no se puede justificar nunca en ninguna circunstancia, ni siquiera en situaciones de estado de emergencia. La probabilidad de que se practique la tortura aumenta cuando concurren ciertas condiciones: la utilización de la detención en régimen de incomunicación, un respeto insuficiente del estado de derecho, y el estado de emergencia.

Además de ratificar la Convención de la ONU contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, así como sus protocolos, la Asociación debe garantizar que el Programa de Trabajo incluye un componente concebido para eliminar la tortura y los malos tratos mediante medidas prácticas aplicadas en cada uno de los Estados Asociados, como parte de los acuerdos de cooperación y colectivamente por todos ellos. La Asociación debe establecer un grupo de trabajo que desarrolle un plan eficaz de actuación para la eliminación de la tortura y los malos tratos.

Cada uno de los Estados Asociados debe comprometerse a aplicar el Programa de Doce Puntos de Amnistía Internacional para la Prevención de la Tortura, en el que se pide a los gobiernos que condenen oficialmente la tortura, que limiten la detención en régimen de incomunicación y que eliminen las detenciones secretas, que instituyan salvaguardias durante los interrogatorios y periodos bajo custodia, que investiguen las denuncias e informes sobre prácticas de tortura, que se invaliden en los procedimientos legales las declaraciones obtenidas mediante tortura, que se enjuicie a los responsables de la tortura y que se proporcione compensación y rehabilitación a las víctimas de esas prácticas.

El Programa de Trabajo de la Asociación debe facilitar el intercambio de puntos de vista en lo que respecta a las prácticas de cumplimiento de la ley y formación en derechos humanos que pudieran ser de utilidad efectiva para que cesen la tortura y los malos tratos. Esa formación debe garantizar que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, como fuerzas militares y de seguridad que realizan actividades de aplicación de la ley, cumplen las normas internacionales pertinentes, entre ellas los Principios básicos de las Naciones Unidas sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

La Asociación debe respaldar la elaboración de un protocolo para la Convención de la ONU contra la Tortura en el que se estipule la realización de visitas sobre el terreno.

Asimismo, la Asociación debe recomendar que, cuando entre en vigor el Protocolo Número 1 del Convenio Europeo para la prevención de la tortura y

*La tortura y  
los malos  
tratos son un  
problema en  
ambas  
riberas del  
Mediterráneo.*

de las penas o tratos inhumanos o degradantes, todos los Estados Asociados que no sean miembros del Consejo de Europa deben solicitar la invitación del Comité de Ministros para adherirse a él. (El artículo 3 del Protocolo Número 1 afirma que el Comité de Ministros puede «invitar a todo Estado no miembro del Consejo de Europa a adherirse al Convenio»).

Los Estados Asociados deben utilizar todos los canales disponibles, entre ellos la propia Asociación, para interceder ante otros Estados Asociados en los que se registren denuncias o informes de tortura.

### **3.- Lucha contra la impunidad**

La impunidad es un factor clave en el desarrollo de la violación a gran escala de los derechos humanos. Si a los responsables no se los procesa se considerará como autorización para cometer otras violaciones. Este factor podría explicar en parte el incremento de los malos tratos de carácter racista que se están registrando en diversos países de la Unión Europea. Los gobiernos no han condenado estas actitudes ni han dejado claro a todo el personal encargado de hacer cumplir la ley que la tortura y los malos tratos son intolerables en toda circunstancia. Los gobiernos de la Asociación tienen que comprometerse a realizar investigaciones prontas e imparciales de todo acto susceptible de haber supuesto una violación de los derechos humanos.

Las autoridades policiales y judiciales deben también colaborar para garantizar que ninguno de esos países se convierta en santuario de perpetradores de violaciones de los derechos humanos constitutivas de delito según la legislación internacional, y los Estados deben promulgar las leyes que sean necesarias para permitir que sus tribunales ejerzan una jurisdicción universal sobre las personas de quienes se sospeche que han cometido esos delitos, independientemente del lugar en que se cometieran, o tramiten su extradición a los Estados que pueden y desean enjuiciarlos en procesos justos de los que esté excluida la pena de muerte. Asimismo, los Estados deben promulgar las leyes que sean necesarias para permitir la recopilación de pruebas y de testimonios, así como la transferencia de los presuntos delincuentes ante el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia y ante el Tribunal Penal Internacional para Ruanda. Si bien todos los Estados están obligados a ello en virtud de las Resoluciones 827, 955 y 978, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, a 1 de noviembre de 1995, sólo diez Estados Asociados habían informado a las Secretarías de esos Tribunales que habían promulgado la legislación pertinente para el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia, y sólo uno lo había hecho para el Tribunal Penal Internacional para Ruanda.

### **4.- Protección de los defensores de los derechos humanos**

En el marco de la Asociación en Asuntos Sociales y Humanos, debe reconocerse y salvaguardarse la función que desempeñan los defensores de los derechos humanos. Los Estados Asociados deben garantizar que esas personas gozan de todos los derechos humanos y libertades fundamentales para poder realizar su labor. El Programa de Trabajo debe incluir medidas

*La impunidad es un factor clave en el desarrollo de la violación a gran escala de los derechos humanos.*

prácticas que fomenten la colaboración en la promoción y educación en derechos humanos.

Todos los Estados Asociados deben comprometerse a trabajar en el marco de las Naciones Unidas para fortalecer la protección a los defensores de los derechos humanos y, en particular, las labores para la pronta adopción del proyecto de declaración sobre el «Derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de la sociedad de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos». Ello estará en consonancia con la Parte II, Párrafo 94 de la Declaración y Programa de Acción de Viena, en el que la Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomendó «la rápida finalización y aprobación» del proyecto de declaración.

### **5.– Protección de solicitantes de asilo y refugiados contra la devolución a un país en el que corran peligro de ser perseguidos, y contra la violación de sus derechos humanos**

En primer lugar, es importante considerar la cuestión de los refugiados y solicitantes de asilo desde el punto de vista de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y separada de la cuestión más amplia de la emigración.

En este respecto, Amnistía Internacional siente preocupación porque la cuestión de los refugiados y los solicitantes de asilo no se haya abordado adecuadamente en los acuerdos de readmisión. La Asociación prevé la firma de esos acuerdos. Esto plantea el peligro de que los acuerdos de readmisión se apliquen a los solicitantes de asilo cuyas peticiones no se hayan examinado detalladamente, y que se utilicen para deportarlos antes de determinarse efectivamente si necesitan realmente protección. También existe el peligro de que terceros países concluyan los acuerdos de readmisión a solicitud de la Unión Europea a causa de consideraciones económicas sin haber prestado suficiente atención a las necesidades de los solicitantes de asilo. Amnistía Internacional formula un llamamiento a los gobiernos de la Unión Europea y de los países mediterráneos para que garanticen que todo acuerdo de readmisión que alcancen entre ellos incluirá garantías de que a los solicitantes de asilo y refugiados se les proporcionará una protección efectiva y duradera contra la devolución a un país en el que pudieran hallarse en peligro de ser objeto de graves abusos contra sus derechos humanos, lo que habitualmente incluye la posibilidad de tener acceso a procedimientos justos y satisfactorios. Asimismo, deben garantizar que, para todos los casos, se determinará a un Estado como el responsable del examen de cada caso individual.

Amnistía Internacional advierte con gran preocupación que en la Unión Europea, así como en los países del Mediterráneo, el trato que se dispensa a los solicitantes de asilo y a los refugiados dista mucho de cumplir las normas mínimas en ciertos aspectos cruciales. En particular, existe la preocupación de que en estos países los procedimientos de asilo no son adecuados para identificar a todas las personas que corren el peligro de ser objeto de graves abusos contra los derechos humanos en sus respectivos países de origen, y que no garantizan que de hecho se les proporcione la protección necesaria

contra la devolución forzosa. Concretamente, esta es la situación que se da, por ejemplo, con los procedimientos acelerados que se utilizan para tratar los casos «manifiestamente infundados». Existe asimismo la preocupación de que, en aplicación de la denominada norma del tercer país «seguro», los solicitantes de asilo puedan ser enviados a terceros países sin garantía alguna de que en ellos se les asegure la protección necesaria.

Los Estados Asociados deben negociar un acuerdo internacional vinculante que establezca claramente unas normas mínimas de procedimiento en los procesos para la determinación de la situación de asilo. Ese acuerdo debe tener como objetivo garantizar que se respete el principio de prohibición de expulsión y de devolución (*refoulement*), según lo establecido en el artículo 33 de la Convención de 1951, y que no se devuelve a los refugiados ni a los solicitantes de asilo a un país en el que pudieran estar en peligro. El acuerdo debe incluir las normas de procedimiento contenidas en las Conclusiones del Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) así como en el Manual del ACNUR y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Amnistía Internacional ha determinado varios principios esenciales que suponen unas normas mínimas que deben respetarse en los procedimientos de asilo: los procedimientos nacionales de asilo deben ser adecuados para identificar eficazmente a todos los que necesitan protección; a todos los solicitantes de asilo se los debe remitir al organismo encargado de decidir sobre las solicitudes de asilo; este organismo debe ser una autoridad independiente y especializada cuyo único y exclusivo cometido sea el estudio y adopción de decisiones sobre las solicitudes de asilo; los encargados de adoptar esas decisiones deben ser personas con experiencia en legislación internacional sobre refugiados y en la legislación internacional sobre derechos humanos; su situación y el ejercicio de su labor deben ofrecer garantías sobre su competencia, imparcialidad e independencia; debe proporcionárseles el servicio de un departamento de documentación cuya labor sea la de facilitarles información objetiva e independiente sobre la situación de los derechos humanos en el país de origen del solicitante de asilo o de cualesquiera otros países a los que pudiera ser enviado; todos los solicitantes de asilo, en todas y cada una de las fases del procedimiento, deben gozar del derecho a disponer de asistencia letrada e intérpretes, así como del derecho a tener contacto y disponer de acceso al ACNUR; las solicitudes de asilo deben examinarse en primera instancia mediante la comparecencia personal de cada solicitante de asilo ante los encargados de adoptar las decisiones del organismo independiente responsable de decidir sobre las solicitudes de asilo, comparecencia en la que deberá realizarse un estudio minucioso de las circunstancias de cada caso; de rechazarse la solicitud, todo solicitante de asilo debe recibir por escrito los motivos que fundamentan esa decisión, y debe tener derecho a recurrir toda decisión negativa; el recurso normalmente será de carácter judicial y debe, en todos los casos, tener efecto de suspensión sobre la orden de expulsión; en circunstancias especiales podrá darse trato excepcional a una solicitud de asilo o a las de un grupo de

solicitudes de personas en situación similar, pero ese trato excepcional sólo permitirá que el recurso contra la decisión en primera instancia sea acelerado, si bien ese recurso acelerado seguirá manteniendo el efecto de suspensión sobre la orden de expulsión.

Amnistía Internacional advierte con preocupación la creciente tendencia de los gobiernos a poner a los solicitantes de asilo en régimen de detención. Amnistía Internacional considera que debe evitarse la detención de solicitantes de asilo salvo que hayan sido acusados de un delito o que las autoridades puedan demostrar que es necesaria esa medida, que se adopta en aplicación de los fundamentos prescritos por la ley y que se hace por uno de los motivos que las normas internacionales reconocen como razones legítimas para la detención de los solicitantes de asilo. Los solicitantes de asilo detenidos deben tener derecho a una pronta revisión de su situación de detención por parte de una autoridad judicial o similar.

## **6.– Garantía de transparencia en las transferencias militares, de seguridad y policiales.**

Dado que uno de los principales objetivos de la Asociación Euromediterránea es garantizar la paz y la seguridad en la región, los Estados Asociados deben comprometerse a establecer un conjunto de medidas para la consolidación de la confianza que habrán de definirse en el Programa de Trabajo.

Con objeto de fortalecer la seguridad y la cooperación, y para ayudar así a evitar graves violaciones de los derechos humanos, la Asamblea General de Naciones Unidas formuló en diciembre de 1993 un llamamiento a todos los Estados de la región mediterránea para que «[promuevan] una franqueza y transparencia genuinas en todas las cuestiones militares, especialmente participando en el sistema de las Naciones Unidas para la normalización de los informes sobre gastos militares, así como facilitando datos e información exactos al Registro de Armas Convencionales».<sup>3</sup>

Amnistía Internacional reconoce la necesidad de transparencia en lo que respecta a las armas pequeñas o ligeras en particular, dado que muchas violaciones de los derechos humanos suponen su utilización. Además, Amnistía Internacional se opone a las transferencias de equipo, formación, personal y tecnología militar, de seguridad y policial a lugares en los que pueda suponerse razonablemente que esas transferencias contribuirán a la comisión de violaciones de los derechos humanos como homicidios políticos, «desapariciones», tortura o graves malos tratos.

Lamentablemente, el Registro de 1995 de Armas Convencionales de las Naciones Unidas no incluye información alguna sobre Argelia, Egipto, Líbano, Marruecos, Siria ni Túnez. Los Estados Asociados deben comprometerse a proporcionar la información solicitada por el Registro de la ONU, así como a facilitar descripciones más exhaustivas y detalladas de las armas registradas.

En interés del fomento de la seguridad y de los derechos humanos, Amnistía Internacional exhorta a los Estados de la región mediterránea a que ayu-

*Amnistía  
Internacional  
advierte con  
preocupación  
la creciente  
tendencia de  
los gobiernos  
a poner a los  
solicitantes  
de asilo en  
régimen de  
detención.*

<sup>3</sup> Resolución de la Asamblea General de la ONU 49/81 del 15 de diciembre de 1994.

*El fomento del bienestar económico no conduce necesariamente a la consolidación de los derechos humanos.*

den a crear unos mecanismos internacionales que garanticen que todas las transferencias militares, de seguridad y policiales son transparentes. Asimismo, deben ejercer presiones conjuntas para la inclusión de la transferencia de armas pequeñas y ligeras en el Registro de Armas Convencionales de la ONU.

Como mínimo deben incluirse las siguientes armas en la categoría de armas pequeñas y ligeras, que habrá de definir el Registro de las Naciones Unidas: ametralladoras y subfusiles ametralladores, rifles de mira telescópica y fusiles automáticos, granadas de mano, minas terrestres, pistolas automáticas, armas electrónicas, munición poco común o explosiva, morteros, bazucas, proyectiles y misiles que se disparan apoyándose en el hombro o con dispositivos de mano, armas no letales y material antidisturbios.

Una vez expuestos los citados objetivos, Amnistía Internacional manifiesta su satisfacción por la creación de esta nueva estructura de diálogo entre Estados; la organización desea reafirmar que los derechos humanos deben considerarse un componente esencial de la seguridad y la cooperación en la región mediterránea y que los derechos humanos son universales e indivisibles. La seguridad es un derecho fundamental de todos los individuos que no puede lograrse sin la protección efectiva de los derechos humanos.

El fomento del bienestar económico no conduce necesariamente a la consolidación de los derechos humanos. El creciente fenómeno del racismo y los malos tratos a los inmigrantes, a sectores de población vulnerable, a las minorías y a los solicitantes de asilo en Europa así lo evidencia.

El análisis de estos problemas en un espíritu de cooperación e intercambio de experiencias puede proporcionar una ocasión excepcional para una mejor protección de los derechos humanos en ambas riberas del Mediterráneo.

# Propuesta para la declaración de zona protegida

La región mediterránea es un espejo que refleja muchos de los principales problemas del planeta, como la progresiva militarización y nuclearización, la degradación ecológica, el crecimiento demográfico, las divergencias y conflictos Norte-Sur y el desequilibrio Este-Oeste.

Los países de la zona comparten un mar común y lo que un día fue el elemento que nutría la civilización es hoy un cruce de caminos vital para intercambios comerciales y sociales. A pesar de ello, este mar también está sufriendo los abusos de la explotación humana. Si continúan las tendencias actuales, la próxima década será un período de tremenda aceleración del crecimiento demográfico e industrial de la región.

La mayoría de las actividades industriales y urbanas se concentran a lo largo de una estrecha franja costera. La presión de la población en estas zonas vulnerables está aumentando en proporciones alarmantes. En 1985, 133 millones de personas vivían en las costas mediterráneas, de los cuales 82 millones habitaban áreas urbanas. Al paso actual de crecimiento, se espera que esta población aumente hasta 217 millones para el año 2025.

La contaminación industrial y la poco adecuada gestión de residuos están envenenando la región con el vertido de materiales de dragado altamente contaminados y de sustancias muy tóxicas sin ningún tratamiento previo y con las exportaciones de residuos tóxicos a países menos desarrollados. Todas estas prácticas están causando la irreversible degradación de los ecosistemas marinos.

Los países de la zona no pueden esperar alcanzar ni estabilidad ni seguridad a menos que se adopte una propuesta efectiva para cambiar de inmediato esas tendencias de degradación, uniendo la diversidad cultural, política y social de la región en un esfuerzo común para salvar nuestro mar común.

El Mediterráneo es uno de los mares más nuclearizados del planeta. Por un lado barcos de guerra con capacidad nuclear de varias armadas mantienen aún una importante presencia en estas aguas: a pesar de recientes iniciativas de promover una reducción progresiva del arsenal nuclear en el mar, todavía están presentes en él varios portaaviones y submarinos franceses con armas nucleares, así como buques británicos y estadounidenses.

**El Mediterráneo debe ser declarado zona protegida y debe llevarse a cabo un programa de acción con el fin de que la región llegue a salvo al siglo XXI. Para declarar la región Zona Protegida deben adoptarse los siguientes principios:**

- EL MEDITERRANEO DEBE CONVERTIRSE EN ZONA DESNUCLEARIZADA.
- EL PRINCIPIO DE PRECAUCION DEBE APLICARSE A TODOS LOS PROCESOS DE PRODUCCION.
- SE DEBEN ADOPTAR AMPLIAS MEDIDAS PARA LA CONSERVACION DE LOS RECURSOS MARINOS.
- TODOS LOS PASES DE LA REGION DEBEN CONTRIBUIR A LOS ESFUERZOS INTERNACIONALES PARA DETENER EL CAMBIO CLIMATICO.

Por otro, varios países del Mediterráneo aún mantienen en funcionamiento centrales nucleares que contaminan rutinariamente con sus vertidos radiactivos líquidos, directa o indirectamente a través de sus ríos tributarios, el mar Mediterráneo. Esta peligrosa fuente de energía, cuyos efectos ha demostrado la catástrofe de Chernobyl, amenaza con producir en cualquier momento un nuevo accidente nuclear de perniciosas consecuencias. Su nula rentabilidad y la producción de residuos radiactivos de baja, media y alta actividad (combustible irradiado principalmente) son otras importantes razones para proceder al cierre urgente de las centrales nucleares, dando la máxima prioridad a los recursos energéticos verdaderamente limpios: la eficiencia energética y las energías renovables.

### **Principio de precaución en los procesos de producción**

Históricamente, los sistemas de producción y gestión de residuos han proliferado con muy poca consideración hacia el medio ambiente y hacia las consecuencias para la salud humana. Resultado de esto ha sido la creación de procesos y productos peligrosos y la generación de una tremenda cantidad de residuos dañinos.

**Greenpeace considera que los siguientes objetivos deber ser indispensables:**

- LA PROHIBICION DE BUQUES DE PROPULSION NUCLEAR Y BUQUES PORTADORES DE ARMAS NUCLEARES.
- LA PROHIBICION DE TODAS LAS ARMAS NUCLEARES INSTALADAS EN BASES TERRESTRES.
- LA PARALIZACION INMEDIATA DE LA CONSTRUCCION DE ISNTALACIONES NUCLEARES Y EL CIERRE URGENTE DE LAS CENTRALES NUCLEARES EXISTENTES.
- LA PROHIBICION DE LA EXPORTACION DE RESIDUOS NUCLEARES Y EL CUMPLIMIENTO ABSOLUTO DE LA ACTUAL PROHIBICION INTERNACIONAL DE VERTER RESIDUOS RADIATIVOS AL MAR.

El principio que ha moldeado tradicionalmente la política medioambiental se ha basado en emisiones o vertidos permitidos. Este principio supone que el medio ambiente tiene capacidad para recibir y eliminar una gran cantidad, variedad y complejidad de aportes industriales. A su vez, esto ha desembocado en una herencia de degradación ambiental que desafía fronteras nacionales y que contamina gravemente la tierra, el aire, el agua del subsuelo, los ríos, las zonas costeras y los mares.

La política medioambiental siempre se ha quedado rezagada y se ha convertido en esclava de los intereses del desarrollo industrial. Sin embargo, hay evidencias claras de que cualquier intento de desarrollo sostenible de la cuenca mediterránea está destinado al fracaso, a menos que se preserven sus recursos naturales y se restablezcan sus ecosistemas.

La esencia del principio de precaución se basa en la prevención como base fundamental para minimizar los procesos de degradación ambiental. La aplicación del principio de precaución requiere la búsqueda de metodologías de producción limpia para asegurar la eliminación o la reducción significativa de sustancias contaminantes, especialmente de aquellas de características tóxicas persistentes.

La producción limpia se define como un sistema de producción, incluyendo la producción de alimentos, que previene la generación de residuos y productos tóxicos al evitar la utilización de sustancias químicas tóxicas. En la práctica, esto significa que los sistemas de producción limpia y los productos que generan son: – No tóxicos y no están contaminados con residuos químicos.

- Energéticamente eficientes: reutilizables y duraderos, si no se refiere a alimentos; fáciles de desarmar y de reparar; están hechos de materiales renovables, extraídos de una manera sostenible.
- Mínima y apropiadamente empaquetados para su distribución y marketing, utilizando materiales reciclados: diseñados para ser reintroducidos en sistemas de producción o en la naturaleza una vez que hayan dejado de desempeñar su función.

**Para promocionar fielmente el principio de precaución y su aplicación a través de métodos de producción limpia, se deben alcanzar los siguientes objetivos:**

- FACILITAR EL ACCESO PUBLICO A LA INFORMACION SOBRE USO Y EMISIONES DE SUSTANCIAS TOXICAS.
- REDUCIR PROGRESIVAMENTE EL USO Y LA FABRICACION DE PRODUCTOS TOXICOS, PERSISTENTES Y BIOACUMULATIVOS, DANDO PRIORIDAD A LOS PRODUCTOS ORGANOHALOGENADOS.
- PROHIBIR LA EXPORTACION DE RESIDUOS TOXICOS A PAISES NO PERTENECIENTES A LA OCDE.
- REDUCIR EL APORTE DE NUTRIENTES AL MEDIO AMBIENTE.
- PROHIBIR LA INCINERACION DE RESIDUOS INDUSTRIALES, URBANOS Y HOSPITALARIOS.
- PROHIBIR EL VERTIDO AL MAR DE RESIDUOS INDUSTRIALES, AGUAS RESIDUALES Y MATERIAL DE DRAGADOS CONTAMINADO.
- DESARROLLAR LOS INSTRUMENTOS ECONOMICOS, NORMATIVOS Y TECNICOS NECESARIOS PARA FAVORECER LA ADOPCION DE SISTEMAS DE PRODUCCION LIMPIOS EN EL MEDITERRANEO.

*La esencia  
del principio  
de precaución  
se basa en la  
prevención  
como base  
fundamental  
para  
minimizar los  
procesos de  
degradación  
ambiental.*

*Las consecuencias de las actividades de las flotas pesqueras no sólo afectan a los recursos pesqueros, sino también al resto de la biodiversidad en el Mediterráneo.*

## Conservación de los recursos marinos

Los recursos pesqueros y demás fauna marina están disminuyendo gravemente en el Mediterráneo. Lo que una vez fue una flota pesquera artesanal, operando en armonía con la capacidad de las poblaciones pesqueras para regenerarse naturalmente, se ha convertido en una flota de alta tecnología, sobrecapitalizada y con exceso de potencia. A medida que disminuyen los recursos pesqueros, los barcos de la zona incorporan nuevos y más agresivos métodos de pesca con el fin de que su actividad se mantenga viable económicamente.

Para empeorar las cosas, las flotas de los países costeros del Mediterráneo no son las únicas que faenan en estas aguas. Grandes buques pesqueros de países muy distantes, como Japón o Corea, junto con barcos con banderas de conveniencia entran todos los años en el Mediterráneo siguiendo la migración del stock reproductor del atún y de otras grandes especies pelágicas. Los países mediterráneos no han extendido sus ZEE (Zona Económica Exclusiva) a más de doce (en algunos casos seis) millas de aguas territoriales, por lo cual, la actividad de estas flotas de alta mar se lleva a cabo en aguas internacionales de una forma incontrolada.

Estas actividades de las cada vez más numerosas y poderosas flotas de arrastreros de fondo y rastrilleros para marisqueo en la plataforma continental, e incluso en las normalmente prohibidas aguas de menos de 50 m de profundidad, causan no sólo el agotamiento de los recursos pesqueros demersales, sino también la destrucción de los ecosistemas que son vitales para el equilibrio medioambiental del Mediterráneo. Este es el caso de las praderas de Posidonia oceánica, que juega un papel fundamental en la producción de oxígeno, y son refugio y zona de alevinaje para cientos de especies de peces e invertebrados.

Las consecuencias de las actividades de las flotas pesqueras no sólo afectan a los recursos pesqueros, sino también al resto de la biodiversidad en el Mediterráneo. Los métodos pesqueros no selectivos o intensivos tales como las redes de deriva o palangres de gran escala causan enormes capturas accidentales de especies de peces y tortugas marinas que no son objetivo de la pesquería y muchas especies de mamíferos marinos son empujadas hacia la extinción.

Los stocks pesqueros y la fauna marina también se ven afectados por la destrucción de hábitats marinos en el Mediterráneo. Las construcciones costeras (por ejemplo, complejos industriales y turísticos, puertos deportivos, playas artificiales y rompeolas) están acabando con los pocos lugares todavía no destruidos de la costa mediterránea, que son los últimos emplazamientos para la reproducción de especies protegidas como la foca monje y la tortuga marina.

Los ecosistemas bentónicos, donde viven comunidades de fanerógamas, corales rojos, crustáceos, esponjas, erizos y otros invertebrados están siendo destruidos por la sobrexplotación, contaminación, eliminación física o sobresedimentación producida por el ser humano. Las basuras inorgánicas y persistentes, vertidas por los barcos pesqueros, los mercantes, los buques militares y los yates suponen una carga adicional para los ya gravemente afectados hábitats y especies marinas.

El medio ambiente mediterráneo necesita la adopción de un acuerdo que imponga medidas amplias y efectivas para prevenir la pérdida de la biodiversidad

y cuyo objetivo principal debería ser el mantenimiento de las especies y subespecies de la fauna y la flora marinas a niveles adecuados de población.

## **Detener el cambio climático**

Actualmente, la estructura y la composición de la atmósfera están siendo sutil pero gravemente alteradas por los miles de millones de toneladas de contaminantes aéreos producidos cada año. La utilización de la atmósfera como un vertedero ilimitado para residuos en su mayoría invisibles es la raíz de problemas interrelacionados como la niebla urbana, la lluvia ácida, la destrucción de la capa de ozono y el calentamiento global del planeta.

### **Algunas de las medidas que deberían estar incluidas en este acuerdo son:**

- LA PROHIBICION DE LAS REDES DE DERIVA, ASI COMO DE OTROS ARTES DE PESCA QUE SUPONGAN UN GRAVE IMPACTO EN EL ECOSISTEMA.
- LA PROHIBICION INMEDIATA Y EFECTIVA DEL ARRASTRE EN ZONAS CON UNA PROFUNDIDAD DE MENOS DE 50 M Y LA PROGRESIVA DESAPARICION DE LA PESCA DE ARRASTRE DE FONDO EN LA PLATAFORMA CONTINENTAL.
- LA REDUCCION DEL ESFUERZO DE PESCA Y LA PROMOCION DE METODOS SELECTIVOS DE PESCA.
- LA PROTECCION DE LAS REAS DE PUESTA Y RECLUTAMIENTO.
- LA ADOPCION DE ACUERDOS INTERNACIONALES PARA ASEGURAR QUE TODAS LAS AGUAS INTERNACIONALES ESTAN SOMETIDAS A LAS REGULACIONES PESQUERAS.
- LA PROTECCION DE PRADERAS DE FANEROGAMAS Y DE COLONIAS DE CORAL ROJO.
- PROMOVER EL ESTABLECIMIENTO DE ZONAS ESPECIALMENTE PROTEGIDAS Y LA PROHIBICION DE CONSTRUCCIONES COSTERAS QUE PUEDEN SER PERJUDICIALES PARA LA SALUD Y LA ESTABILIDAD DEL ECOSISTEMA MARINO.

Las consecuencias para el futuro pueden ser desastrosas e irreversibles a menos que la opinión pública, los políticos y los industriales adopten otra actitud. La amenaza del cambio climático producido por las emisiones de CO<sub>2</sub> ya dispone de suficiente base científica y tiene tan graves implicaciones potenciales para todo el planeta como para justificar una acción inmediata.

Los problemas específicos de la zona mediterránea, como la escasez de agua potable y la desertificación, pueden agravarse seriamente con el aumento de la temperatura del planeta, mientras que todas las actividades humanas desarrolladas en las zonas costeras estarán amenazadas por el posible aumento del nivel del mar.

Al mismo tiempo que se necesita una acción global para detener el calentamiento del planeta, los esfuerzos a nivel regional pueden marcar el camino a la comunidad internacional para que cambie los modelos de consumo energético.

**Los siguientes objetivos deberían, por lo tanto, perseguirse urgentemente:**

- UNA PROHIBICION INMEDIATA EN LA PRODUCCION Y USO DE SUSTANCIAS QUE DAÑAN LA CAPA DE OZONO (CFCS, HCFCS, BROMURO DE METILO...).
- LA DESAPARICION PROGRESIVA DEL USO DE COMBUSTIBLES FOSILES PARA FINALES DEL SIGLO XXI, CON MEDIDAS PROVISIONALES QUE INCLUYEN UNA REDUCCION DEL 20% EN LAS EMISIONES DE CO2 PARA EL AÑO 2005, Y LA PROHIBICION DEL TRANSPORTE DE PETROLEO A TRAVES DE LA REGION.
- LA ADOPCION DE COMPROMISOS A NIVEL NACIONAL, REGIONAL E INTERNACIONAL, PARA SUSTITUIR AL MENOS UN 1% INCREMENTAL ANUAL DE LA ENERGIA PRIMARIA DE ORIGEN FOSIL O NUCLEAR POR EFICIENCIA ENERGETICA Y ENERGIAS RENOVABLES.
- APOYAR LA CREACION DE UNA AGENCIA INTERNACIONAL PARA PROMOVER LA EFICIENCIA ENERGETICA Y EL USO DE NERGIAS RENOVABLES.

# Propuestas para la seguridad

Cualquier conjunto de propuestas para contribuir a mejorar la seguridad en el Mediterráneo debe basarse en unos principios básicos que sean garantía de su coherencia. He aquí algunos que se consideran fundamentales:

- 1.- El Mediterráneo es una región fronteriza en la que será indispensable aplicar el nuevo concepto de seguridad que se ha ido fraguando en los últimos años: una seguridad sustentada en el desarrollo económico, la justicia social y la satisfacción adecuada de las necesidades humanas básicas (salud, educación, trabajo, vivienda, derechos humanos).
- 2.- Es, por tanto, esencial no mezclar entre sí conceptos tan diversos, como son los de amenaza militar, peligro para la seguridad nacional o conflicto de intereses a resolver (de muy diversa índole: comerciales, políticos, demográficos, etc.). Unos y otros requieren distinto planteamiento y son generados por causas diferentes, por lo que es indispensable extremar el cuidado al definir cada uno de ellos.
- 3.- La causa principal de la mayoría de los conflictos que se desarrollan en el Mediterráneo, de no muy distinta naturaleza a la de los que se plantean a escala universal, es la creciente diferencia que separa a los países ricos de los países pobres y, dentro de cada país, a los grupos sociales privilegiados de los que subsisten en la miseria. Este hecho no puede ser ignorado por cualquier sistema de paz y seguridad global o regional.
- 4.- La seguridad en el Mediterráneo debe establecerse sobre tres conjuntos geopolíticos que, si bien tienen rasgos comunes, presentan entre sí acusadas diferencias: el Mediterráneo Occidental/Atlántico, el Mediterráneo Oriental/Oriente Próximo y el Mediterráneo Central/Región Balcánica.  
Cualquier planteamiento de seguridad habrá de tener en cuenta tanto las peculiaridades de cada zona como los factores de relación que existen entre todas ellas.

El Mediterráneo Occidental/Atlántico es el de más directa vinculación con España. No hay confrontación militar Norte-Sur, pero existen tensiones Sur-Sur

*La pretendida amenaza militar existente en el Mediterráneo viene siendo sistemáticamente multiplicada por los medios de comunicación europeos y occidentales.*

(Argelia-Marruecos), conflictos coloniales pendientes (Ceuta, Melilla, Sáhara Occidental), confrontaciones por intereses económicos (acercamiento marroquí a la Unión Europea), por recursos (pesca), por demografía (emigración) y problemas de criminalidad (narcotráfico).

El Mediterráneo Central/Región Balcánica incluye zonas tan perturbadas como Bosnia, y otras que encierran conflictos latentes: la rivalidad greco-turca, la inestabilidad albanesa y el futuro imprevisible de muchas minorías étnicas diseminadas por esta zona. La presencia de un elemento islámico en Bosnia añade un elemento más de incertidumbre.

El Mediterráneo Oriental/Oriente Próximo es la zona marcada por el conflicto árabe-israelí. Los esfuerzos en dirección a la paz que se han desarrollado entre las partes enfrentadas pueden alcanzar logros parciales, pero los grupos extremistas, tanto los islamistas radicales como los fundamentalistas judíos, pueden hacer fracasar el delicado proceso de paz. Muchos intereses estatales se cruzan en esta zona, donde ni siquiera los gobiernos de El Cairo, Damasco, Bagdad y Amán tienen puntos de vista coincidentes. La presencia en la zona de EE.UU., a través de su influencia inmediata en Israel, introduce un importante factor de globalidad.

### **Los factores distorsionadores**

La percepción por la opinión pública de algunos de los principios anteriormente expuestos se ve sometida a efectos de distorsión que deben ser puestos en evidencia.

Por un lado, la pretendida amenaza militar existente en el Mediterráneo viene siendo sistemáticamente multiplicada por los medios de comunicación europeos y occidentales, que no vacilan en explotar cuestiones tan polémicas e irreales como la bomba nuclear islámica o la invasión fundamentalista. De ese modo se dificulta a las opiniones públicas percibir los verdaderos conflictos de la zona: el subdesarrollo, el hambre, la presión demográfica, los regímenes no democráticos, la opresión de la mujer y la degradación ecológica, entre otros. Además, como consecuencia de tales percepciones distorsionadas se dificulta aceptar la idea de que la mayoría de los riesgos o peligros que en el Mediterráneo se perciben tienen como causa final unas relaciones comerciales y políticas desequilibradas e injustas entre los dos mundos que en esta zona se entremezclan.

Por otro, como consecuencia del largo enfrentamiento entre bloques militares de la Guerra Fría, existe cierta propensión a efectuar una proyección de la caducada estrategia que fue utilizada contra el Pacto de Varsovia aplicándola, con pocas variaciones, en el todavía denominado "flanco Sur de la OTAN". Pero es necesario señalar que aquí no existe una estructura militar en la que pueda materializarse al enemigo, sino unas estructuras económicas, políticas y sociales que son el origen de unos comportamientos que, en ocasiones, pueden ser tenidos por peligrosos. Así, las justas reivindicaciones económicas de los países del Sur son frecuentemente percibidas por el Norte como amenazas a sus intereses vitales.

## **Los elementos condicionantes**

Existen, por último, unos elementos que determinan, limitan o condicionan los esfuerzos de seguridad en el Mediterráneo.

Cualquier propuesta de seguridad en el Mediterráneo habrá de esforzarse por armonizar al máximo el necesario desarrollo con la protección del medio ambiente, especialmente vulnerable en el espacio de este mar. Hay deterioros irreversibles en el equilibrio ecológico mediterráneo que pueden afectar seriamente al futuro de las poblaciones ribereñas.

En tanto que el concepto de Mediterráneo ampliado (que se extiende desde las Azores al Golfo Pérsico) constituya un elemento esencial de la estrategia de EE.UU., y mientras la seguridad europea descansa en último término en los medios y las decisiones adoptadas por el Pentágono, la política norteamericana seguirá siendo el elemento final que determinará el marco de decisiones en el que pueda desarrollarse cualquier plan de cooperación, diálogo y seguridad en el Mediterráneo.

Las opiniones públicas en ambas orillas de este mar pueden limitar considerablemente las políticas adoptadas. En las sociedades ricas del Norte crecen los sentimientos de aislamiento y de crear una Europa fortaleza que pueda proteger su prosperidad, que se cree en peligro. Entre las masas empobrecidas del Sur, el integrismo islámico aumenta su prestigio como la única alternativa al modelo cultural, político y económico que a través de las formas democráticas pretendió establecer la colonización. Orgullo islámico por una parte y xenofobia europea por otra son importantes obstáculos a vencer en lo que a las opiniones públicas de ambas culturas se refiere.

El respeto a los derechos humanos no puede admitir transigencias ni componendas. La percepción benevolente de la cultura del otro no debe legitimar flagrantes violaciones. La situación de la mujer en gran parte del mundo árabe-islámico no puede ignorarse en aras de una supuesta comprensión intercultural. La declaración universal de los derechos humanos ha sido universalmente aceptada por todos los estados soberanos.

## **Las propuestas**

Las propuestas que se incluyen a continuación se refieren sobre todo a los aspectos de la seguridad militar en la zona mediterránea.

### **1.- Medidas de creación de confianza**

La creación de confianza entre los países mediterráneos no es compatible ni con las estrategias militares ofensivas ni con el desarrollo de las fuerzas de reacción rápida. Ningún país de la zona se ha comprometido abiertamente por el camino de la defensa no agresiva y la mayor parte de ellos desarrollan en la actualidad ambiciosos proyectos de creación y articulación de fuerzas de intervención rápida. No obstante, la experiencia obtenida durante los años de la Guerra Fría y de enfrentamiento militar de la OTAN y el Pacto de Varsovia permite asegurar que, incluso en un ambiente de hostilidad y continuada prepara-

ción para la guerra, tales medidas contribuyen sustancialmente a un aumento del nivel de seguridad y pueden conducir, a la larga, a una aproximación hacia las estrategias no agresivas.

a) Intercambio de información militar

Se deberán establecer sistemas de notificación recíproca en lo relativo a potencial militar terrestre, naval y aéreo, efectivos, medios, situación y actividades. Se hará especial hincapié en los medios de mayor capacidad ofensiva: grandes unidades acorazadas y aerotransportables, anfibas, aviación estratégica, misiles, portaaviones y submarinos.

b) Notificación previa y observación recíproca de actividades militares.

En lo relativo a maniobras, movimientos de efectivos militares, en especial aeronavales, pruebas de defensa aérea y control militar del espacio aéreo. Se fomentará, además, la presencia de observadores civiles y militares de los demás países, así como de medios de comunicación.

c) Limitación de actividades militares.

Se establecerán máximos de efectivos militares (hombres y materiales) en cualquier tipo de maniobras realizadas en una zona a determinar. Se prestará especial atención a las maniobras de tipo anfibio. Deberán prohibirse las actividades militares que inequívocamente puedan resultar amenazadoras o desestabilizadoras para cualquier país.

d) Mecanismos de inspección y verificación.

Habrà que establecer los mecanismos de inspección recíproca de instalaciones militares de todo tipo, análogos a los utilizados como consecuencia de los tratados de reducción de armas convencionales en Europa.

e) Intercambios de personal militar

No limitados exclusivamente a las protocolarias visitas para exhibición de material militar en venta, deberán establecerse procedimientos para el intercambio de alumnos en las academias militares, oficiales, suboficiales y tropa en prácticas, ejercicios combinados de ejércitos de distintas nacionalidades y otras actividades con vistas a la creación del espíritu de defensa colectiva entre los militares de la zona.

## **2.- Red de alerta mediterránea**

Si la seguridad es mayor cuanto más pronto pueda anticiparse la generación o la agravación de un conflicto y, por tanto, antes puedan aplicarse medidas preventivas, la creación de una red mediterránea para la detección temprana y la anticipación y prevención de conflictos parece una medida obligada en cualquier sistema de seguridad en el Mediterráneo.

Una política preventiva en esta zona supondría, a modo de ejemplo, enlazar el Centro de Prevención de Conflictos de Viena, convenientemente reforzado, con los centros de información de otros organismos internacionales (las diversas agencias de la ONU, Cruz Roja, Media Luna Roja, Comisión de Derechos Humanos, oficinas de información de la ONU), con organizaciones no gubernamentales activas en diversos campos (Amnistía Internacional, Greenpeace, comisiones nacionales de defensa de derechos humanos, brigadas internacionales de la paz, etc.), centros de investigación para la paz, institutos de estu-

dios internacionales, organizaciones eclesiásticas, etc., constituyendo una extensa red de comunicación. Esta vinculación a diversos niveles -nacional, regional e internacional- entre elementos gubernamentales y no gubernamentales podría llevar a las necesarias movilizaciones populares, sin las que las actividades de los medios estatales, políticos o diplomáticos, carecen por lo general de la necesaria motivación.

### **3.- Vincular al desarme la ayuda al desarrollo**

Será necesario establecer mecanismos de ayuda al desarrollo que relacionen los diversos aspectos de ésta con medidas de desarme tomadas por el país que de ella se beneficia. "No ayudar al que se sobrearma", es la máxima de aplicación en este caso. Habrá que estudiar la creación de un fondo de cooperación internacional en el que las necesidades de los países en desarrollo se estudien a la luz de sus esfuerzos de desarme, estableciendo cuotas, topes mínimos y criterios de valoración que permitan aplicar más fondos y con mayor flexibilidad cuanto más esfuerzos de desarme realice cada país.

### **4.- Reducción de armas ofensivas**

La extensión al área mediterránea de unas medidas similares a las del tratado CFE europeo habrá de ser objeto de estudio y puesta en práctica. Sin embargo, los criterios deberán ser distintos, ya que en muchos casos las armas ofensivas no solo amenazan a los países vecinos sino también a las propias poblaciones. La reducción de elementos navales, en los que los países del Norte tienen un abrumador predominio, no podría ser ignorada.

### **5.- Control del comercio de armamentos**

Si la transparencia informativa es básica en la creación de confianza, las operaciones de comercio de armamentos deben salir a luz y someterse a la crítica de la opinión pública.

Entre los compromisos necesarios de los países mediterráneos interesados en controlar y reducir los flujos armamentísticos, parece esencial un acuerdo conjunto para notificar anticipadamente cualquier intención de compra o venta de armamento tanto al registro creado al efecto en Naciones Unidas como al resto de los países de la zona.

El control parlamentario deberá acentuarse sobre todo en los países exportadores de armamento, donde deberían existir unas comisiones parlamentarias que se encargarían de aprobar o denegar las previsibles exportaciones de tales productos, y de elaborar las listas de países sujetos a embargo o restricciones, dando publicidad periódica a sus resoluciones.

La necesaria participación de países extra mediterráneos exportadores de armas deberá lograrse planteando esta cuestión en los foros internacionales adecuados.

### **6.- Desarme y desnuclearización**

Los niveles de armamento en el Mediterráneo son una de las causas de la inestabilidad en esta zona. Aparte de las medidas antes citadas, que inciden

*La extensión  
al área  
mediterránea  
de unas  
medidas  
similares a  
las del  
tratado CFE  
europeo  
habrá de ser  
objeto de  
estudio y  
puesta en  
práctica.*

en la dirección de reducir los niveles de armamento, hay que hacer hincapié especialmente en el desarme naval, en el progresivo dismantelamiento de las bases extranjeras en esta zona y en impedir la proliferación de las fuerzas de reacción rápida de tipo nacional. Es igualmente importante que se avance hacia un régimen de no proliferación de armas de destrucción masiva (nucleares, químicas y biológicas). Por el momento podrá considerarse la existencia de una fuerza disuasoria de tipo regional (europeo) o internacional (ONU) pero es preciso impedir la capacidad de represalias autónomas de todos los estados de la zona que tales fuerzas permiten materializar.

# El comercio de armamentos

A diferencia de las anteriores reuniones relacionadas con el desarrollo de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (la de Palma de Mallorca en 1991 y la de Málaga en 1992), la Conferencia Euromediterránea de Barcelona no incluyó en su agenda aspectos tan esenciales para el futuro de la región como los relacionados con la seguridad y el desarme. El mismo informe aprobado por el Consejo Europeo el 10 de abril de 1995, se limitaba a señalar los objetivos genéricos de “lograr confianza mutua en los niveles más bajos posibles en cuanto a armas convencionales”, con el propósito final de “crear una área de paz y estabilidad en el Mediterráneo”.

Sin embargo, no es posible avanzar en la agenda cultural o económica sin al mismo tiempo lograr compromisos que reduzcan el nivel de militarización de la zona mediterránea, frenando y cambiando determinadas dinámicas que entorpecen o anulan las iniciativas diplomáticas y políticas para lograr un mayor nivel de seguridad humana en la región.

Lo cierto es que mientras se habla de fomentar la cooperación y la seguridad del Mediterráneo, esta región se ha convertido en uno de los escenarios preferidos del comercio mundial de armamentos. El descenso generalizado de las exportaciones internacionales de material bélico registrado en los últimos años no afecta de momento a esta zona, que en el quinquenio 1990-1994 ha comprado armamentos pesados valorados en más de 31.000 millones de dólares, con una media anual de casi 6.300 millones de dólares.<sup>1</sup>

## COMERCIO DE ARMAMENTO PESADO EN EL MEDITERRANEO

(en millones de dólares, a precios constantes de 1990)

Compradores	1990	1991	1992	1993	1994	90-94
ESPAÑA	799	126	275	670	964	2.834
FRANCIA	45	986	384	137	66	1.612
ITALIA	81	114	79	252	171	698

<sup>1</sup> Mientras no se indique lo contrario, todos los datos se refieren a los cálculos realizados por el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), a través de sus anuarios *SIPRI Yearbook*.

GRECIA	1.221	568	2.732	881	973	6.375
TURQUIA	804	954	1.640	2.281	2.135	7.814
SIRIA	28	138	341	188	194	889
LIBANO	—	—	—	—	—	—
ISRAEL	29	1.373	1.097	585	557	3.640
EGIPTO	755	1.234	1.263	1.367	1.370	5.990
ARGELIA	384	561	38	20	20	1.023
TUNEZ	—	—	—	—	—	—
MARRUECOS	111	89	26	147	181	554
TOTAL	4.257	6.138	7.875	6.528	6.631	31.429
% mundial (mínimo)	13'8	24'0	31'8	26'7	30'5	24'7

Fuente: *SIPRI Yearbook 1995*.

Las compras de armas pesadas realizadas por los países mediterráneos representan, para el quinquenio mencionado, la cuarta parte del comercio mundial de armamentos, porcentaje que se eleva a más del 30% mundial en el año 1994. Es importante, por ello, analizar las razones de la permanencia de este importante flujo armamentista en algunos países mediterráneos, y calibrar los efectos de dicho comercio en la seguridad de la región.

Como cualquier estadística sobre comercio de armamentos, los datos no son completos y no pueden reflejar la totalidad de las compras realizadas. El secretismo habitual de este comercio, la falta de información mínima sobre las exportaciones de munición y armas cortas o ligeras, y la existencia de un basto mercado negro que abastece particularmente a países en conflicto como la ex-Yugoslavia impiden conocer con exactitud el alcance de este comercio. Con todo, los datos publicados sobre las exportaciones de armas pesadas nos indican con claridad algunas tendencias que merecen una mirada crítica.

Una primera observación del comercio armamentista de los últimos años en la zona mediterránea es la referente a la concentración de compras en unos pocos países. En el quinquenio de referencia, Turquía, Grecia y Egipto abarcan casi dos terceras partes de las compras de armamento de la región, sumando una cifra superior a los 20.000 millones de dólares. Si añadimos las compras de Israel, estos cuatro países absorben ya cuatro quintas partes de las importaciones de armamento de la zona mediterránea.

Una segunda consideración, derivada de la anterior, es la que refleja los binomios Grecia-Turquía y Egipto-Israel. Se trata de dos escenarios de tensión latente que, a pesar de tener una personalidad muy diferente, mantienen en común el ser alimentados por un proceso de rearme en el que la adquisición continuada de armamentos juega un papel preponderante, dificultando la adopción de medidas de confianza basadas en la desmilitarización.

Un tercer elemento a tener en cuenta es la existencia de algunos países con capacidad para producir su propio armamento, y por ello menos necesitados de adquirir material en el mercado internacional. Esto es particularmente evidente

para los casos de Francia e Italia, y en menor medida para España. El comercio de armamentos no refleja, por tanto, la totalidad de las adquisiciones que realizan las fuerzas armadas de los países analizados.

La cuarta observación se refiere a la importante disminución de las compras de armamento en los países del Magreb, y la desaparición de Libia en el listado de países importadores de armas pesadas. Según el SIPRI, los cuatro países ribereños del Magreb importaron armas pesadas valoradas en 1.592 millones de dólares en el quinquenio 1990-1994, frente a los 5.500 millones del quinquenio precedente.

En cuanto a los países que han exportado armamento a la zona mediterránea durante los años 90, Estados Unidos destaca notablemente como el principal suministrador, vendiendo material al menos a diez países. Aunque las últimas estadísticas del SIPRI no permiten realizar un desglose del importe de este comercio por países exportadores, las estadísticas del ACDA<sup>2</sup> referidas al trienio 1991-1993 señalan que Estados Unidos es el responsable del 65,3% de las ventas a la región mediterránea, seguido a gran distancia por Rusia (12,7%), Alemania (7,8%) y Francia (3,7%). Los flujos procedentes de países no mediterráneos son, por tanto, muy superiores a los que vienen de países de la región.

Siguiendo con las estimaciones del ACDA, que no concuerdan con las del SIPRI, la zona mediterránea es también la zona de preferencia de las exportaciones realizadas por los países de la Europa del Este, que canalizan el 45,3% de sus ventas hacia esa región, mientras que Estados Unidos dirige allí un 26,7% de sus exportaciones y Alemania un 21,8%.

Si realizamos un cuadro con los principales flujos intermediterráneos de armamento, es decir, las armas exportadas por países mediterráneos hacia países de la misma cuenca, comprobaremos que existe un importante flujo Norte-Norte, ya que la mayor parte de las exportaciones de España y Francia van dirigidas a Turquía y Grecia, esto es, a países de la OTAN, así como a entre ellos mismos, con un importe muy superior a las armas suministradas por estos dos países a Marruecos o a Egipto. Turquía y Egipto también han vendido material a Argelia, e Italia ha exportado a Marruecos y Turquía.

En cuanto a los flujos extramediterráneos, destacan enormemente las exportaciones de Estados Unidos a los cuatro principales compradores de armas de la región (Turquía, Grecia, Egipto e Israel), así como las ventas de Rusia a Siria y a Libia,<sup>3</sup> y en cantidades menores, las exportaciones de Alemania a Grecia, Turquía e Israel. Otros países que han exportado material, aunque en cantidades muy inferiores, son Brasil, Canadá, Reino Unido, Holanda, Dinamarca, Eslovaquia, Corea del Norte y China.

Si se analizan las principales exportaciones de armas pesadas contratadas recientemente en la zona mediterránea, destacan los acuerdos firmados por Turquía con empresas estadounidenses y alemanas, los de Siria con Rusia y los de Israel con Estados Unidos.

*Los cuatro  
países  
riberenos del  
Magreb  
importaron  
armas  
pesadas  
valoradas en  
1.592  
millones de  
dólares en el  
quinquenio  
1990-1994.*

<sup>2</sup> ACDA, *World Military Expenditures and Arms Transfers 1993-1994*, Washington, 1995.

<sup>3</sup> Mientras que el SIPRI no atribuye ninguna venta de armas pesadas rusas a Libia durante el período 1990-1994, el ACDA señala exportaciones rusas de 360 millones de dólares a este país durante el trienio 1991-1993.

## **Consecuencias del comercio de armamentos**

La magnitud de las ventas de armamento hacia Grecia y Turquía aumenta el ya elevado grado de militarización de ambos países, hipoteca la solución política del contencioso que les separa y contribuye a aumentar los riesgos de enfrentamiento en los Balcanes. Estados Unidos y Alemania tienen la máxima responsabilidad de este proceso de rearme.

Resulta igualmente peligroso que Estados Unidos mantenga niveles tan elevados de exportaciones de armamento hacia Israel y Egipto, especialmente en unos momentos en que el proceso de paz en Oriente Medio necesita poner en marcha una política regional favorable a la desmilitarización de toda región. El rearme de los aliados estadounidenses sirve de excusa para frenar el posible desarme de otros países de la zona. En este sentido, resulta lamentable que Rusia continúe colaborando activamente con el rearme de Siria, a pesar de haber disminuido notablemente su presencia en la región mediterránea.

En cuanto al Magreb, la venta de material policial y de contrainsurgencia a Argelia no favorecerá precisamente la búsqueda de soluciones políticas al conflicto que asola el país. El refuerzo de la marina de Marruecos con cuatro patrulleros y dos corbetas, finalmente, tampoco ayudará a desmilitarizar el Mediterráneo Occidental.

Persiste, en definitiva, el doble lenguaje entre el discurso teórico de la cooperación y la seguridad no militar, defendido públicamente por la mayoría de los estados en foros como la Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (CSCM), y la realidad de un comercio armamentista muy activo, poco controlado, y sujeto a intereses puramente económicos.

## **Medidas para controlar el comercio de armamentos**

- Finalizar con el secretismo actual, dando transparencia a este comercio, mediante la difusión pública de los datos esenciales de los contratos de exportación.
- Prohibir la exportación de armamentos a aquellos países que no informan de su comercio al Registro de Naciones Unidas.
- Ampliar la información facilitada al mencionado registro, con detalle de las compras y ventas de otros tipos de materiales (artillería, blindados, patrulleras, etc.)
- Establecer mecanismos de control parlamentario sobre las exportaciones.
- En los países de la Unión Europea, introducir en la legislación nacional el código de conducta elaborado por algunas ONGs, y que concreta y detalla los ocho criterios de control aprobados por el Consejo Europeo en 1991 y 1992.
- Prohibir la transferencia de material, personal, formación, apoyo financiero y logístico, cuando se haya demostrado o existan motivos razonables para suponer que contribuyen a la comisión de "desapariciones", homicidios políticos, torturas o malos tratos.
- Cumplir la Resolución aprobada por el Parlamento Europeo el 19 de enero de 1995, que insta a los Estados a controlar la exportación de tecnologías represivas, especialmente a los países donde con claridad no se garantizan los derechos humanos.

- Prohibir la exportación de armamento a aquellos países que mantienen niveles de gastos militares superiores al 4% de su PIB.
- Prohibir la exportación a aquellos países que no hayan firmado los principales convenios de desarme y los tratados sobre derechos humanos.
- Generalizar la moratoria sobre la exportación de minas antipersonales, y fomentar la prohibición definitiva de su producción.

## **PRINCIPALES EXPORTACIONES DE ARMAS PESADAS A LOS PAISES MEDITERRANEOS, 1990-1995**

**(incluye material todavía no entregado)**

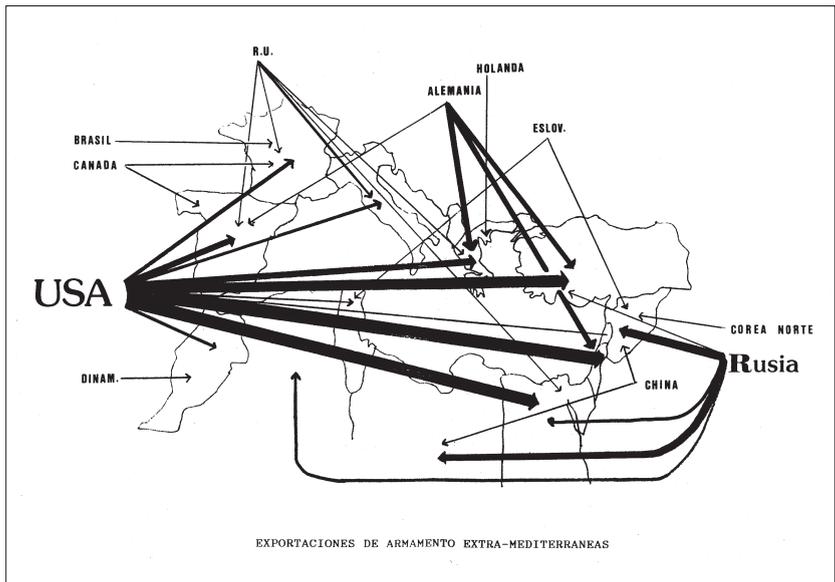
Comprador	Vendedor	Material	Año contrato	Año entrega	Valor millones \$
ESPAÑA	FRANCIA	5 aviones Mirage F-1	94	94	...
		840 misiles Mistral	91	92-94	154
	QATAR	13 aviones Mirage F-1	94	...	132
	EE.UU.	8 aviones Harrier III Plus	92	...	257
		6 helicópteros Seahawk	91	92	251
200 misiles AMRAAM		90	93-94	132	
R.U.	4 buques de desminado	93	...	381	
FRANCIA	BRASIL	80 aviones de entrenamiento Tucano	91	93-94	170
	EE.UU.	5 aviones de transporte KC-135	94	...	220
		2 aviones de guerra electrónica	94	...	...
ITALIA	R.U.	24 aviones Tornado	93	...	454
	EE.UU.	16 aviones Harrier II Plus 156 misiles Maverick y Harm	90 92-94	94 93-94	+ 522 68
CHIPRE	GRECIA	56 carros AMX-30	95	...	15

Comprador	Vendedor	Material	Año contrato	Año entrega	Valor millones \$	
GRECIA	EE.UU.	40 aviones F-16	93	...	1.800	
		3 aviones de transporte C-130 B	95	...	gratis	
		6 aviones de transporte P-3C	95	...	gratis	
		12 helicópteros Apache	(91)	...	505	
		5 helicópteros Seahawk	91	94	161	
		1532 misiles Stinger y Harpoon	88-93	89-94	294	
		.. misiles Hawk	95	...	150	
	ALEMANIA	3 fragatas Meko	88	...	1.200	
		501 vehíc.acoraz. de infant.(RDA)	91	92-94	[]	
		120 antiaéreos (RDA)	91	92	605	
200 vehíc. transp.perssonal (CFE)		91	94	...		
HOLANDA	3 fragatas	92	93-94	211		
TURQUIA	EE.UU.	80 aviones F-16	92-94	...	4.600	
		1650 vehículos acorazados	88	90-94	1.080	
		10 aviones de transporte KC-135	94	...	560	
		10 aviones P-3 Orión	94	...	...	
		12 helicópteros lucha antisubmarina	91	...	115	
		24 lanzadores múltiples de cohetes	93	...	289	
		658 carros M-60 (CFE)	91	93-94	...	
		.. misiles Harpoon y Sidewinder	90-93	93-94	+ 275	
		4 fragatas	93	94	...	
	ALEMANIA	4 fragatas Meko	90-94	...	1.980	
		46 aviones RF-4E	91	92-94	904	
		5 patrulleras	91-93	94	393	
		4 submarinos	87	94	...	
	ESPAÑA	50 aviones de transporte CN-235	91	92-94	550	
	FRAN/ALEM	50 helicópteros Congar	92-95	95	626	
	SIRIA	RUSIA	350 carros T-72	94	...	[]
			54 aviones Mig-29	94	...	1.600
	COREA N.	150 misiles Scud	89	91-94	...	

<b>Comprador</b>	<b>Vendedor</b>	<b>Material</b>	<b>Año contrato</b>	<b>Año entrega</b>	<b>Valor millones \$</b>
	ESLOVAQUIA	.. carros T-72	92	93-94	...
LIBANO	EE.UU.	175 vehículos transporte personal	94	94	35
ISRAEL	EE.UU.	21 aviones F-15	94	...	1.760
		50 aviones F-16	94	94	...
		3 corbetas Saar	89	94	...
		42 lanzacohetes múltiple	95	...	-363
	ALEMANIA	2 submarinos Delphin	91	...	570
EGIPTO	EE.UU.	499 carros M-1	88	91-94	2.000
		46 aviones F-16	91	94	1.600
		24 helicópteros Apache	90	94	488
		25 antiaéreos Chaparral	90	92-94	220
		340 carros M-60	93	...	84
		132 carros M1A1 Abrams	95	97	166
		130 vehículos M-90	95	...	gratis
		7511 misiles contracarro	88	89-94	180
		32 misiles Harpoon	94	...	97
ARGELIA	EGIPTO	200 vehículos blindados (Gendarm.)	92	92-94	...
	R.U.	3 patrulleras Kebir	(90)	...	...
	TURQUIA	700 vehículos Scorpion	95	...	200
TUNEZ	ESLOVAQUIA	12 aviones de entrenamiento	94	...	...
	EE.UU.	2 aviones de transporte C-130 B	95	...	gratis
MARRUECOS	DINAMARCA	2 patrulleras Osprey	90	...	...
	FRANCIA	2 patrulleras OPV-64	94	...	...

Comprador	Vendedor	Material	Año contrato	Año entrega	Valor millones \$
	ITALIA	2 corbetas Assad	92	...	250
		.. misiles Albatros, Aspide, Otomat	92	...	...
	EE.UU.	120 carros M-60	94	94	21

Fuentes: SIPRI Yearbook 1995, Arms Sales Monitor, Arms Trade News y elaboración propia.



# Mediterráneo: construcción de una región

*Este texto pertenece al Boletín de seguimiento de la Conferencia Euromediterránea de Barcelona, que ha sido elaborado por un equipo del Centro de Investigación para la Paz formado por Mariano Aguirre, Hélène Barnier y Celia Ros en colaboración con el Instituto de Estudios Transnacionales de Córdoba, y con el apoyo del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (Universidad Complutense de Madrid) y del Gabinet d'Integració Europea i Solidaritat (Diputació de Barcelona). La información proviene de documentos oficiales y entrevistas con embajadas y expertos, y diversa documentación no gubernamental.*

Europa, reducida a un papel de segundo plano en el desenlace de la crisis yugoslava o en el proceso de paz en Oriente Medio, esperaba mostrar su capacidad para llevar a cabo una política exterior común en Barcelona en la Conferencia celebrada los días 27 y 28 de noviembre, en una zona donde Estados Unidos retomó la iniciativa para ser principal protagonista. La estrategia fue que los interlocutores no fueran sólo los gobiernos, sino también los pueblos, pese a que Europa sigue excluyendo la libre circulación de las personas entre las dos riberas del Mediterráneo. El Foro Civil Euromed, celebrado los días 29 y 30 de noviembre y 1 de diciembre, tenía como objetivo favorecer los intercambios entre las sociedades civiles, descentralizando la cooperación a través de otros actores además de los Estados. Se ha abierto en Barcelona un doble proceso que debería ser de negociación abierta y de largo plazo.

Los participantes de la Conferencia de Barcelona han adoptado dos importantes documentos: la Declaración y el Programa de Trabajo. Estos textos tratan de reflejar su compromiso político de crear una zona de paz, seguridad y estabilidad.

El programa tiene como objetivo:

- continuar el amplio diálogo iniciado,
- sentar las bases de un proceso abierto y destinado a desarrollarse,

*La UE pretende que, como contrapartida a su ayuda económica, no haya flujos migratorios desde sus países hacia Europa.*

- dar una forma concreta a la colaboración euromediterránea,
- llevar a cabo una serie de acciones concretas. (Declaración de Barcelona, versión final 2 definitiva).

Un Comité euromediterráneo del proceso de Barcelona, a nivel de altos funcionarios, compuesto por la *troika* de la UE y un representante de cada uno de los socios mediterráneos, celebrará reuniones periódicas para preparar la reunión de los ministros de Asuntos Exteriores, analizar la situación, estudiar la actuación consecutiva al proceso de Barcelona en todos sus aspectos y actualizar el programa de trabajo. La próxima reunión de los ministros de Asuntos Exteriores se celebrará en el primer semestre de 2007 en uno de los doce países mediterráneos asociados a la UE.

Para lograr la declaración final de la Conferencia, hubo que hacer frente a una serie de puntos polémicos:

**1.– Terrorismo:**

Siria reclama que no se califique de terrorista al que lucha contra el ocupante de su territorio, como los palestinos o libaneses contra Israel. Insiste en el “derecho legítimo a resistir a una ocupación extranjera”. Siria está dispuesta a comprometerse a una paz total sólo a cambio de una retirada de los Altos del Golán, hasta la frontera del 4 de junio de 1967.

Además exige que, tras el repliegue militar, los mecanismos de seguridad sean idénticos para ambos países. Líbano ejerció de correa de transmisión siria, y de este modo expresó su descontento por una declaración que, entiendo, favorece en exceso a la UE y a Israel frente a los estados árabes.

**2.– Paz por territorios:**

La Autoridad Nacional Palestina quiere añadir una cláusula que establezca el principio básico de “paz a cambio de tierra”. Damasco también pretendía consagrar este principio, inaceptable para sus vecinos.

**3.– Inmigración:**

La UE pretende que, como contrapartida a su ayuda económica, no haya flujos migratorios desde sus países hacia Europa.

**4.– Zona de libre cambio:**

El establecimiento de una zona de libre cambio en el Mediterráneo afectaría a los productores agrícolas europeos, entre ellos los españoles, que ya han iniciado sus protestas. Por otro lado, los representantes árabes pusieron de relieve el temor a que el coste de la liberalización económica que van a emprender para instaurar una zona de libre comercio sea compensado por un esfuerzo europeo que colme algo la brecha entre la prosperidad de la ribera norte y el subdesarrollo de la orilla sur. Egipto mostró su reserva sobre la zona de libre comercio, que terminó por ser superada: era un aviso de que negociará duramente su acuerdo de asociación con la UE.

**5.– Nuclear:**

Los países árabes solicitaron que todos los participantes firmen el Tratado de no Proliferación Nuclear (TNP) y eliminen las armas nucleares y de construcción másiva, en clara alusión a Francia e Israel. Este último país se

enfrentó diplomáticamente a Egipto y buscó eludir compromisos estrictos de no proliferación nuclear, si no se ampliaban a Irán e Irak. La polémica sigue abierta. Para no frenar el impulso político que se pretendía dar a la región económica, clave de bóveda del proyecto, el entonces ministro de Asuntos Exteriores Javier Solana dio un ultimátum: el socio del Sur que se opusiera con reservas particulares estropeaba la Conferencia (*El País*, 29 de noviembre de 1995). Ante todos estos puntos polémicos, la solución adoptada fue la de “no tocar el texto oficial”.

El primero en ceder fue Israel, pero en su favor: aceptó la cuestión libanesa de la integridad de los Estados, pero evitó compromisos contundentes y fechas en la cuestión nuclear al tiempo que la llevó a cuestión de “seguridad regional”: una zona de Oriente Próximo con verificación mutua del desarme. Siria, sola, acabó dando su brazo a torcer.<sup>1</sup>

A pesar de que Solana asegurara en la rueda de prensa final que nadie había puesto reparos al documento, Líbano e Israel, tres días después, formularon distintas objeciones a la Declaración final. Ambos países tienen interpretaciones distintas sobre el derecho de autodeterminación y el terrorismo. Israel, además, sigue discrepando con los términos de la Declaración final en materia de no proliferación nuclear, química y biológica.<sup>2</sup>

En cuanto a la cuestión principal de la Conferencia, la región económica, los participantes se han fijado los siguientes objetivos a largo plazo:

- aumento del ritmo de desarrollo socioeconómico sostenible,
- mejora de las condiciones de vida de sus poblaciones,
- reducción de las disparidades de desarrollo en la región euromediterránea,
- fomento de la cooperación y la integración regionales.

De este modo, la petición de los países árabes para aliviar diferencias socioeconómicas en la región, queda zanjada en términos teóricos.

Respecto a la inmigración, la UE se compromete a aumentar la cooperación para reducir las presiones migratorias, a través de programas de formación profesional y de ayuda a la creación de empleo. La UE pretende garantizar la protección de los derechos de los emigrantes legales. El Sur se compromete a cerrar acuerdos bilaterales para la readmisión de sus nacionales en situación ilegal.

Varios fueron los aspectos marginados en la Conferencia:

- La desmilitarización del Mediterráneo y el control del comercio armamentista. Únicamente se menciona la posibilidad de estudiar medidas de confianza y seguridad, y medidas prácticas para prevenir la proliferación de armas.
- La cooperación descentralizada está prácticamente ausente en el texto oficial.
- Respecto al medio ambiente, no se menciona la desigualdad energética existente entre ambas orillas.

---

<sup>1</sup> *El País*, 29 de noviembre de 1995.

<sup>2</sup> *El País*, 1 de diciembre de 1995.

*Sin la cooperación descentralizada, el concepto de asociación euromediterránea queda vacío de contenido.*

– El texto no habla en ningún momento de novilidad de poblaciones, de libertad de movimiento o de la situación de los emigrantes. Se desea el intercambio a condición de que cada uno se quede en su casa.<sup>3</sup>

En palabras del embajador de Argelia en España, Abdelaziz Rahabi, el problema radicaría en que “Europa siempre ha planteado sus relaciones con el Magreb desde una perspectiva de confrontación”.<sup>4</sup>

Esta conferencia es sólo el principio, el principio de una relación de cooperación más estrecha, más sólida, por la paz, por la estabilidad y por el bienestar de nuestros pueblos.<sup>5</sup>

## **Foro civil Euromed**

Cuando acabó la Conferencia, tuvo lugar el Foro civil Euromed, convocado por la Generalitat de Cataluña y patrocinado por la Comisión de la Unión Europea, el Ministerio de Asuntos Exteriores español y la Unesco. Participaron en el foro agentes sociales de toda el área mediterránea y de la UE: universidades, agrupaciones empresariales, medios de comunicación, ámbitos culturales, ciudades, centros de investigación, cámaras de comercio, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, regiones, asociaciones de mujeres. En total, unas 1200 personas participaron en los once foros que transcurrieron paralelamente: comercio sin fronteras, inversiones, turismo, tecnología y cooperación, transportes y territorio, universidades e investigación, diálogo cultural, espacios de cooperación mediática, el papel de la mujer y retos ambientales y energéticos.

El programa oficial afirma que “sin la cooperación descentralizada, el concepto de asociación euromediterránea queda vacío de contenido”. El Foro civil Euromed nace “como plataforma imprescindible para conseguir los objetivos propuestos por la UE y los socios mediterráneos. Las propuestas surgidas del Foro civil Euromed serán importantes porque la Conferencia Euromediterránea, según manifiesta en su declaración oficial, las tendrá en cuenta para desarrollar las líneas de acción prioritaria”.

Dos foros queremos resaltar aquí por su especial importancia: migraciones y comercio sin fronteras.

### **1. Migraciones**

El interés del foro civil era escuchar los puntos de vista de los sectores del Sur. Pese a que cada foro estaba ya organizado con un guión de los temas a tratar, los participantes plantearon cuestiones que desbordaron el marco inicial. Esto fue especialmente patente en el foro sobre las migraciones, donde se puso de mani-

<sup>3</sup> Mohamed Tozy, “Escepticismo en el Sur”, *El País*, 23 de noviembre de 1995.

<sup>4</sup> *Diario 16*, 28 de noviembre de 1995. Barcelona, en muchos aspectos, ha venido a demostrar la misma idea.

<sup>5</sup> Javier Solana, rueda de prensa del ministerio de Asuntos Exteriores, 28 noviembre de 1995.

fiesto la enorme diferencia entre las posiciones de la Conferencia oficial y oficial y las percepciones de los representantes de las sociedades del Sur. Lamentablemente, la lectura del programa y de las conclusiones, al menos para el foro sobre las migraciones, no permite saber lo que realmente se dijo ni refleja la amplitud de los cuestionamientos que se hicieron.

La organización había considerado que los tres ejes principales de discusión dentro de este foro serían: mercado de trabajo y migraciones, integración sociocultural en los países receptores y los emigrantes como agentes de desarrollo y de cooperación cultural.

La organización también había propuesto temas más concretos, entre los cuales sobresale el último: "La migración de retorno como vector de desarrollo local para los países de migración", por ser revelador del fin perseguido, es decir, del retorno a los países de origen de los inmigrantes, con lo cual desaparecería el problema.

En primer lugar, los participantes se extrañaron de que no les fueran facilitadas las conclusiones de la Conferencia oficial, y lo interpretaron como síntoma de la existencia de dos discursos paralelos (el oficial y el civil) que corrían el riesgo de no tocarse. Según los primeros intervinientes, la Declaración de Barcelona trata el tema de las migraciones de forma simbólica y bilateral, y constituye un retroceso en términos de acuerdos.

Según el Foro de Migrantes de la UE, las causas de las migraciones son el *diktat* económico del FMI, que produce un embargo total sobre el Magreb. La deuda impide inversiones de futuro, como la educación. El proyecto de Asociación se interpreta como ganas de crear un mercado, por parte de la UE, en el que el libre cambio sustituya a las migraciones. El Foro de Migrantes propuso la libertad de circulación así como el desarrollo del movimiento asociativo. Se subrayó el sometimiento del emigrado en la cotidianeidad a una política de control policial. Se propuso hacer una reflexión sobre la relación "emigración y chantaje político".

Otras intervenciones desarrollaron el análisis de las dialécticas frente a la inmigración: negación, integración o compromiso, y propusieron la opción de la liberación: el derecho de los inmigrantes a ser diferentes. Interpretaron el Foro como una dialéctica de la cooperación, con una visión eurocéntrica de las migraciones. Propusieron la creación de las condiciones para permitir la libre circulación de las personas, es decir, la creación de una corriente de opinión para ver las migraciones como algo positivo. Recalaron que el racismo y la xenofobia existen entre ambos lados del Mediterráneo, y preguntaron qué concepto de integración sociocultural queremos, qué modelo Norte/Sur de integración.

Frente a la profusión de ideas, desde la mesa se aconsejó focalizar las intervenciones sobre ideas de proyectos, y se propuso la creación de un Secretario sobre la cuestión.

Pero continuaron las críticas de los participantes, en su gran mayoría provenientes del Sur; al considerar que los ministros no dijeron nada acerca del tema. Por ejemplo, que en la Europa del Sur no hay regulación de la situación de los migrantes. Los límites a la reagrupación familiar se denuncia como una limitación de los derechos humanos. Contra la discriminación y la intolerancia, hay que afirmar que todos somos ciudadanos. Se subrayó el papel importante de las ONGs.

*La privatización no es por sí sola un remedio: se necesita un dominio público que cubra las necesidades públicas.*

Representantes de la UGT de Marruecos propusieron la creación de una agencia para los derechos de ciudadanía, así como de un banco de datos sobre la integración.

El Foro de Migrantes propuso pedir a los poderes fácticos que den una ciudadanía de la UE. Propusieron una fundación multicultural europea para dar una imagen positiva de los magrebíes. Se subrayó que la población turca, más la magrebí, constituyen un 2% de la población extranjera en Europa. ¿Dónde, se pregunta, está el peligro del Islam? ¿No será que a Europa se le plantea un problema de identidad?

Una representante de Madres de Túnez insistió en la importancia de las mujeres magrebíes en la inmigración, en la feminización de la inmigración, y en la necesidad de formación de las mujeres, a quienes se pide permanecer en actividades profesionales tradicionales. Afirmó que el derecho de residencia se ha convertido en la imposibilidad de residencia. Otras voces de Túnez subrayaron la dificultad de los migrantes para actuar por ellos mismos: ni agentes, ni actores, sino víctimas de una política aquí y allá.

Una voz europea sugirió desarrollar el papel de las ONG's en el Sur. Los tuneños contestaron que tienen el problema de las relaciones entre las colectividades locales (gubernamentales) y las ONG's. Demandaron una democratización real para que tenga la palabra la sociedad civil. Pusieron de manifiesto que la Comisión subvenciona más bien las ONG's de tendencia gubernamental.

Las conclusiones entregadas a los asistentes al día siguiente eran las respuestas ya incluidas implícitamente en el programa de trabajo inicial de la organización, que seguía al pie de la letra los planteamientos de la conferencia interministerial de Barcelona. Algunos participantes del Sur comentaban en los pasillos que la sociedad civil en Europa también tiene sus problemas de expresión. La libertad, sutilmente, se ahoga en la organización.

Los otros diez foros (comercio sin fronteras, inversiones, turismo, tecnología y cooperación, transportes y territorio, universidades e investigación, diálogo cultural, espacios de cooperación mediática, el papel de la mujer y retos ambientales y energéticos) transcurrieron paralelamente.

## **2. Comercio sin fronteras**

El foro sobre comercio sin fronteras reconoció en las conclusiones publicadas que "estas propuestas han emanado en particular de participantes europeos, lo cual no ha dejado de extrañar a los participantes del Sur, que han visto en ello una fórmula para reforzar las instituciones del Norte, cuando el objetivo sería suscitar sinergias de partenariado entre ambas orillas". Pero llama la atención que las conclusiones no recojan más posiciones del Sur que se expresaron con claridad en sus intervenciones.

Destacaron que la privatización no es por sí sola un remedio: se necesita un dominio público que cubra las necesidades públicas, una cuestión que también se subrayó de diversas formas en la Conferencia Alternativa de las ONG's. Apareció el problema de la transparencia: ¿quién controla los fondos? Un participante tuneño comentó que la sustitución de la cooperación euroárabe por la asociación

euromediterránea oculta el deseo geoestratégico de Europa de construir un bloque económico. Otro participante de Jordania advirtió que los mecanismos de inversión no pueden sustituir a la cooperación y que se debe dar un trato preferencial beneficioso para las economías más pobres. Según un participante de Argelia, la UE penaliza de forma indiscriminada y global, y esto no permite moverse a los agentes económicos del Sur. Un participante de Marruecos destacó la ausencia de una propuesta dirigida a la UE en la que se contemple la importancia de una toma de decisiones por parte de los países del Sur. Se habla de normas comunes y no de poder de decisión sureño, a diferencia de lo que se contempla para los países del Este.

El exódo rural aparece por falta de agua, escuelas y transportes. Se sugiere que la UE debería aportar una ayuda técnica y financiera mayor para asegurar la conservación de la sociedad rural. Es una zona con problemas estructurales muy grandes y que el libre comercio lleva a marginar. Se necesita una estrategia para el norte de África. No se puede exigir una apertura de mercados en el Magreb y que la UE no deje entrar productos agrícolas. Hay que destacar que la agricultura para el Sur seguirá teniendo la misma importancia en 15 o 20 años.

Las conclusiones publicadas ponen el acento especialmente en la necesidad de estudiar los problemas. Cada foro se desarrolló por su lado y algunos participantes comentaron que la organización impidió la comunicación entre los foros, excesivamente compartimentados, y que se notaba el intento de protagonismo de la Generalitat en el Mediterráneo. El Foro Civil fue clausurado con discursos políticos oficiales, retóricos y quizás excesivamente optimistas, para lo que queda por hacer.

## **Críticas desde la conferencia alternativa**

La Conferencia Alternativa que se celebró también en Barcelona indicó muchas deficiencias al proceso de la Conferencia y a su alcance. En el documento base para las conclusiones finales (que se pueden solicitar a la dirección que figura al final) se indican una serie de críticas entre las que destacan:

El proyecto de la UE hacia el Mediterráneo es “poco realista, tímido, probablemente ineficiente (al no ir a la raíz de los problemas), paternalista, al no existir auténticos instrumentos codecisionales, y dado que los instrumentos financieros pueden acabar funcionando como un mero incentivo, y como un recurso para capturar voluntades”.

Es una iniciativa que fundamentalmente nace de la UE hacia los socios del Sur, a la vez que las sociedades civiles están poco incluidas en el proyecto.

Es un proyecto económicamente poco innovador, que fomenta las desigualdades, e insostenible desde la perspectiva medioambiental.

La idea de crear una zona de libre cambio “no tiene en cuenta la desigualdad de partida de la zona europea y mediterránea”. Así mismo, es asimétrica: la UE pide que se abran los mercados pero no parece que vaya a hacer lo mismo. El impacto del libre comercio sobre sectores como los hidrocarburos y textil en la zona sur puede ser muy pernicioso.

La doctrina librecambista va unida a planes de ajuste estructural al estilo de los diseñados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

No se cuestiona la forma que tiene la ayuda oficial al desarrollo ni se tienen en cuenta las transferencias que se realizan desde el Norte hacia el Sur por parte de los emigrados.

Se apuesta por un modelo productivo que agudizará la crisis ambiental.

Los países europeos practican políticas de defensa y seguridad que resultan potencialmente agresivas para el Sur y que amenazan a marcos jurídicos internacionales como el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares.

*Se apuesta  
por un  
modelo  
productivo  
que  
agudizará la  
crisis  
ambiental.*

**Direcciones de interés:**

Forum des Migrants de l'UE

Rue de Trèves,33. B-1040 Bruxelles. Tel.: 32.2.230.14.14 Fax: 32.2.230.14.61

Comité de Liaison d'Associations en Méditerranée

13, rue du Docteur Combalat. 130006 Marseille. Tel.: 91.00.38.20 Fax: 91.53.59.37

Forum des Citoyens de la Méditerranée

41, rue Émile Zola. 93100 Montreuil. Tel.: (1) 42 87 20 01

Fédération des tunisiens pour une Citoyenneté des Deux Rives

70,rue de la Fraternité. 93170 Bagnolet. Tel.: (1) 49 88 16 34 Fax: (1) 49 88 16 35

Centre européen pour l'interdépendence et la solidarité mondiales

Av. da Liberdade, 229-4º. P-1250 Lisboa. Tel.: 351 1 52 29 03 Fax: 351 1 353 13 29

Conferencia Mediterránea Alternativa

Gran de Gracia, 126-130, pral. 08012 Barcelona. Tel: (93) 217 95 27 Fax: (93) 416 10 26

CARLOS GOMEZ GIL

# ¿Cooperación fallida?

*La ayuda para el desarrollo que España ha ofrecido a los países mediterráneos no es tal. El volumen de recursos utilizados como créditos FAD podría y debería haberse empleado de manera prioritaria a paliar y corregir las condiciones de pobreza y sus causas, desde criterios de solidaridad. Por el contrario, ha contribuido a acentuar aún más las desigualdades sociales mediante la utilización intensiva de instrumentos de expansión comercial que, bajo el disfraz de la ayuda, sólo han perseguido la promoción de sus exportaciones y la implantación de modelos de consumo occidentales, que, a corto plazo, han empobrecido a los países receptores, al aumentar su dependencia técnica y financiera, e incrementando su nivel de endeudamiento. España debe afrontar con urgencia un profundo cambio estructural de las bases sobre las que se asienta su cooperación.*

La nueva situación internacional ha otorgado a la cooperación regional un renovado valor, fundamental para afrontar, desde una perspectiva global y amplia, un conjunto de problemas e intereses comunes que permitan cimentar un nuevo marco de compromisos regionales necesarios para avanzar en el logro de la seguridad humana. Desde esta perspectiva, la Conferencia Mediterránea celebrada en Barcelona ha ofrecido una magnífica oportunidad para analizar y debatir las políticas de cooperación y ayuda realizadas tanto por la UE como por nuestro país, hacia el Tercer Mundo y especialmente hacia el Mediterráneo.

Los países europeos, y también la UE, han reflejado la importancia de sus relaciones con el Mediterráneo en infinidad de documentos y declaraciones institucionales en las que abordan cuestiones políticas, económicas, demográficas, culturales, y también de cooperación y ayuda para el desarrollo, en la medida en que buena parte de las situaciones de extrema inestabilidad por las que atraviesan nuestros vecinos del Sur se encuentran directamente relacionadas con el aumento de la pobreza y la miseria, agravadas día a día por el crecimiento demográfico, la degradación ambiental, la presión de la deuda externa, el bajo precio de sus materias primas y las dificultades de acceso a unos mercados cada vez más inexpugnables para estos países.

Carlos Gómez Gil es sociólogo y miembro del CIP, autor de diferentes estudios sobre ayuda oficial al desarrollo y los créditos FAD. Este artículo es un resumen del informe realizado por el mismo autor titulado *La ayuda de España al Mediterráneo. Un estudio del empleo durante 18 años del Fondo de Ayuda al Desarrollo hacia los países mediterráneos*, publicado por el CIP y la Asociación para la Cooperación con el Sur-Las Segovias, que fue presentado en Barcelona, en la Conferencia mediterránea alternativa. El informe completo puede obtenerse en el Servicio de Publicaciones del CIP.

Esta exigencia de solidaridad de los países prósperos del Norte del Mediterráneo hacia sus vecinos del Sur ha planteado la necesidad de promover políticas de cooperación eficaces, capaces de conseguir la reducción de estas desigualdades y desequilibrios. Es así como desde los años 60 y 70 se han puesto en marcha en numerosos países europeos programas de ayuda para el desarrollo que, al menos sobre el papel, han pretendido contribuir a mejorar el bienestar y las condiciones de vida hacia los países y sectores más necesitados, tratando de colaborar en la resolución de los graves problemas sociales que los afectan.

Pero más allá de los discursos y las palabras, ha llegado el momento de evaluar y conocer la realidad de las políticas de cooperación llevadas a cabo, la naturaleza de los recursos empleados, y la dimensión real de los programas aplicados para conocer el grado de cumplimiento de nuestros compromisos y reenfocar y mejorar nuestra relación con una región de la que formamos parte.

Y todo ello desde la certeza de que estas políticas de ayuda han escondido frecuentemente la utilización masiva de instrumentos de colonización comercial que sólo han perseguido la promoción de las exportaciones y la implantación de modelos de consumo occidentales, que han aumentado aún más las desigualdades y el empobrecimiento de los países receptores, incrementando su dependencia técnica y financiera y su nivel de endeudamiento.

La necesidad de España de conocer la realidad de las políticas y los programas aplicados, tanto como país organizador de la Conferencia Mediterránea y presidente de turno de la UE, como por la ausencia de estudios oficiales, resulta, si cabe, mucho más importante.

Así, y como continuación de la labor de estudio y análisis realizada sobre la ayuda oficial al desarrollo (AOD) española en general, y particularmente de su principal instrumento, el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), el CIP y Las Segovias publicaron y difundieron conjuntamente un estudio específico, desde la coincidencia de la necesidad que tiene España de proceder a una transformación profunda de sus políticas de cooperación y ayuda para el desarrollo hacia los sectores más desfavorecidos de los países más pobres y también hacia la región mediterránea, en unos momentos de particular importancia respecto al futuro de la AOD en nuestro país. Para ello, se ha tratado de realizar un pormenorizado análisis de lo que ha sido la utilización del FAD -desde su creación, en 1976, hasta el año 1995- para cada uno de los países mediterráneos, utilizándose numerosos datos, informes y documentos que no habían sido hecho públicos con anterioridad y procediendo a un estudio de distribución por finalidades, país a país, según el mismo criterio de distribución aplicado por el CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE), algo novedoso hasta la fecha.

### **La importancia del FAD en la política española de ayuda**

En España, hablar de AOD es hablar, fundamentalmente, de los créditos FAD, tanto por su importancia cualitativa, como por ser el primer programa de ayuda que se puso en marcha<sup>1</sup> (cuando todavía éramos un país receptor de ayudas), así

<sup>1</sup> El Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) fue creado mediante Real Decreto Ley 16/76, de 24 de agosto, bajo el epígrafe "Ordenación Económica" y dentro de un conjunto de medidas fiscales, de fomento de la exportación y del comercio exterior.

como por el volumen de recursos económicos que se han venido empleando en el mismo.

Más de un billón de pesetas en créditos aprobados por el Consejo de Ministros desde su creación hasta la fecha (en pesetas constantes de 1994); más de 500 proyectos distintos aprobados por sucesivos Gobiernos; 63 países destinatarios de los créditos; más de 1.200 empresas adjudicatarias de los contratos; cerca de 61.000 millones de pesetas en créditos refinanciados: todo ello son cifras, datos y magnitudes que plantean una problemática específica merecedora de un análisis pormenorizado. Desde esta perspectiva, sin comprender en profundidad cómo ha funcionado el FAD no es posible entender la política de cooperación y ayuda realizada por España a lo largo de 20 años ni afrontar eficazmente su futuro.

Los créditos FAD, un instrumento de extraordinaria complejidad técnica basado en la concesión de créditos bilaterales reembolsables en condiciones de concesionalidad, de carácter ligado,<sup>2</sup> son el tipo de ayuda más dura de cuantas existen, situado prácticamente en el límite de lo que se considera AOD.

Cada uno de los créditos son aprobados por el Consejo de Ministros, previa propuesta de la Comisión Interministerial del FAD. Dependen y son gestionados por la Dirección General de Política Comercial del Ministerio de Comercio y Turismo y administrados por el Instituto de Crédito Oficial, como banco público del Estado.

Entre los criterios para su concesión, vigentes hasta el día de hoy, se encuentran componentes de carácter comercial, de valor añadido, empresarial, y otros relacionados con su capacidad para generar una corriente de suministros de repuestos ligados a las operaciones aprobadas por el Gobierno en los países en vías de desarrollo, sin que exista ningún tipo de criterio relacionado con el desarrollo mismo. Todo ello confirma su papel de simple instrumento comercial, y la completa ausencia de criterios que favorezcan el desarrollo y la eliminación de la pobreza.<sup>3</sup>

Los países de la OCDE cuentan con instrumentos similares, pero utilizados en condiciones muy distintas, en proporciones mucho más bajas y con criterios de desarrollo que España no utiliza.

El FAD ha sido y es el programa estrella de la AOD española, dado su elevadísimo peso relativo, algo que no sucede en ningún otro país. Por ello hablar de AOD es hablar de fundamentalmente de FAD. El peso de estos créditos influye de

*El FAD ha  
sido y es el  
programa  
estrella de la  
AOD  
española,  
dado su  
elevadísimo  
peso relativo,  
algo que no  
sucede en  
ningún otro  
país.*

---

<sup>2</sup> Para conocer mejor el funcionamiento y regulación del Fondo de Ayuda al Desarrollo pueden consultarse los estudios realizados por este mismo autor: *España y la ayuda oficial al desarrollo: los créditos FAD*, publicado por el Centro de Investigación para la Paz y el Seminario de Investigación para la Paz, de Zaragoza en el año 1994, y el capítulo "Los créditos FAD en la AOD española", contenido en el estudio que acaba de publicar el CIP, titulado *Una visión global de la cooperación para el desarrollo. La experiencia internacional y el caso español*, coordinado por Angel Martínez González-Tablas.

<sup>3</sup> En el primer estudio del CAD sobre la ayuda española publicado en el año 1994, se insiste reiteradamente en el exclusivo uso del FAD como instrumento comercial y la ausencia de criterios de desarrollo. Así consta en la conclusión quinta de este examen, tanto en la que se aprobó finalmente, como en la versión inicial que el Gobierno español exigió modificar.

manera determinante en que nuestro país tenga uno de los peores niveles de calidad en su política de ayuda.<sup>4</sup>

### **La ayuda FAD a los países mediterráneos**

Los países mediterráneos han sido importantes receptores de los créditos pertenecientes al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). Así, el conjunto de los seis países han recibido créditos por un importe superior a los 156.000 millones de pesetas desde 1977 hasta 1994, lo que supone cerca de una cuarta parte del total del FAD concedido en este mismo período a más de sesenta países, exactamente un 20,5% del mismo (tomando como referencia el total de concesiones por el Consejo de Ministros, en pesetas de cada año, que han ascendido a 760.918 millones de pesetas).<sup>5</sup>

Es así como entre los países mediterráneos se encuentran dos de los principales receptores de este tipo de ayudas: Marruecos, que ha recibido más de 75.188 millones de pesetas, situándose como tercer país que más créditos ha recibido; y Argelia, que ha obtenido créditos por valor de 41.701 millones. También Egipto, que ha recibido créditos por valor de 26.873 millones, y Túnez, cuyos créditos han ascendido a 10.011 millones de pesetas, han sido importantes destinatarios.

Atendiendo a la distribución por finalidades utilizada por el CAD, el mayor volumen de créditos se ha destinado a la venta de material militar, con un importe superior a los 35.592 millones de pesetas. Ahora bien, esta cantidad es mucho mayor, al haberse empleado otras líneas de crédito concedidas a Marruecos, Mauritania y Túnez también a esta finalidad.

Dos han sido los países que destacan en este uso: Egipto, que ha recibido todo el FAD para esta finalidad (lo que fue llamado en su día por el Gobierno español como "el contrato del siglo"), y Marruecos, que ha empleado más de 18.411 millones de pesetas procedentes de sus créditos FAD para equipar sus ejércitos. En segundo lugar destacarían los proyectos de infraestructura económica.

---

<sup>4</sup> Según los datos del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, España es el país que más dinero da a los países de ingreso medio-alto, y el que menos da a los países menos desarrollados; el que más ayuda ligada otorga -condicionada a la compra de bienes y productos españoles-, y el que menos programas de ayuda de emergencia tiene; y otorga una ayuda despreciable a programas para la mujer, a favor de los derechos humanos o la protección del medio ambiente. Sin embargo, es campeona en emplear AOD para construir refinerías y petroquímicas, o para programas de carácter militar o de doble uso.

<sup>5</sup> Este estudio se basa en concesiones de créditos FAD, es decir, aquellos programas de ayuda que han sido finalmente aprobados por el Consejo de Ministros y que, por tanto, han alcanzado la máxima expresión legal y política. En la terminología FAD, la concesión no se corresponde exactamente con la formalización o el desembolso, en la medida en que algunos créditos aprobados en Consejo de Ministros no llegan finalmente a llevarse a cabo, y su importe total puede sufrir alguna modificación como consecuencia de la variación en el tipo de cambio o en el acuerdo técnico bancario finalmente firmado. A pesar de ello, la concesión o aprobación por el Consejo de Ministros es el parámetro de análisis más adecuado para estudiar la evolución de este tipo de ayuda.

ca, dirigidos al sector energético y al transporte y las comunicaciones, que habrían recibido 28.036 millones, seguidos muy de cerca de los proyectos aplicados a los sectores productivos, fundamentalmente a la minería y las empresas, que ascienden a 27.079 millones de pesetas.

Los programas dirigidos a infraestructura social y administrativa ocupan el último lugar, al haber recibido únicamente el 12% de todos los recursos del FAD, unos 11.977 millones de pesetas, empleados fundamentalmente en obras para el abastecimiento de agua. A programas de carácter educativo se destinaron 1.149 millones, únicamente un 1% del total destinado a créditos específicos, y los programas sanitarios recibieron solamente 196 millones de pesetas, un 0,1%.

En resumen, la venta de material militar y la financiación de actividades industriales y productivas se han llevado más de la mitad de todos los créditos FAD concedidos por el Gobierno español a lo largo de los 17 años de vigencia de los mismos, mientras que los programas de prioridad social y humana han sido a los que menos recursos se han destinado.

Así, se han empleado 40 veces más recursos para la venta de material militar que para programas educativos (únicamente se han aplicado a un solo país, Argelia, y en un único proyecto); y 230 veces más que a financiar programas de carácter sanitario, en los que únicamente se han empleado 196 millones de pesetas, aplicados a un único proyecto concedido a Mauritania.

## **Concesiones por países**

Los créditos FAD destinados a la región mediterránea han tenido la siguiente distribución por países:

a) **Marruecos** ha sido el principal país mediterráneo receptor de créditos FAD a lo largo de toda su historia con una adjudicación total de 75.188 millones de pesetas en el período 1977-1994. Es uno de los mayores receptores en términos absolutos de entre los 63 que han recibido estas ayudas: ocupa el tercer puesto, detrás únicamente de China y México. Con más de 18.411 millones de ptas. concedidos desde 1981 hasta 1991, ha acaparado el 10,3% del total y destaca por ser un importante receptor de créditos para financiar operaciones de venta de material militar.

Un grupo de bienes financiados con estos créditos se pueden integrar en el sector pesquero. Ello se debe a que sucesivos acuerdos de pesca firmados por España con este país han sido asociados a la concesión, entre otras ayudas, de créditos FAD, vinculándose su aplicación a contenidos relacionados con el desarrollo de los acuerdos, tales como la mejora de la flota pesquera marroquí o la construcción de industrias conserveras en las que poder tratar convenientemente un cupo de las capturas españolas.

El pago de comisiones con cargo al FAD en las operaciones hacia Marruecos han sido moneda corriente. Así, en un documento del Senado del 8 de mayo de 1990, el entonces ministro de Relaciones con las Cortes, Virgilio Zapatero, contesta en relación con programas en Marruecos entre 1987 y 1989: "el pago de comisiones de hasta un 10% por operaciones de exportación está liberalizado

*La venta de material militar y la financiación de actividades industriales y productivas se han llevado más de la mitad de todos los créditos FAD concedidos por el Gobierno español.*

*La utilización por parte del Gobierno español de estos créditos como un elemento de presión política hacia los países destinatarios del tercer mundo tiene en Marruecos un excelente ejemplo.*

y, por tanto, de esas transacciones no tiene conocimiento la administración". Dicho de otra forma, se producen pagos de comisiones de hasta el 10% con cargo al FAD de forma habitual.

La utilización por parte del Gobierno español de estos créditos como un elemento de presión política hacia los países destinatarios del tercer mundo tiene en Marruecos un excelente ejemplo. Así, una de las armas que España esgrime ante las autoridades marroquíes para forzar la firma de acuerdos pesqueros es la concesión de 150.000 millones de pesetas en ayudas, aprobadas en el año 1993, y que se encuentran a la espera de quedar desbloqueadas. De estas ayudas, 50.000 millones son créditos FAD que España concedería de forma inmediata a Marruecos, y los otros 100.000 millones son créditos oficiales a la exportación (COE), ligados en su aplicación a los créditos FAD.

- b) Con un volumen crediticio total de 41.701 millones de pesetas, **Argelia** es el segundo país mediterráneo receptor de créditos FAD y el quinto entre todos los receptores de estas ayudas, al haber recibido el 5,9% de todo el FAD entre 1977 y 1994.

El 64% de ellos (27.520 millones de pesetas) son líneas de crédito, frente al 34% que son créditos específicos. Si se tiene en cuenta el mecanismo de funcionamiento del FAD -los créditos específicos deben de ser aprobados uno a uno por el Consejo de Ministros, mientras que las líneas de crédito son cantidades abiertas aprobadas en unas condiciones determinadas por el Gobierno, siendo posteriormente la Dirección General de Política Comercial quien imputa directamente aquellas operaciones que estima conveniente-, se produce una cierta perversión en el control de los contratos financiados con estas ayudas, al diluirse la autorización y el control directo del Gobierno sobre su utilización, que pasa a depender única y exclusivamente de los funcionarios del Ministerio de Comercio, quienes, además, no tienen que rendir cuentas sobre su empleo al Gobierno. De manera sistemática se ha negado, incluso a parlamentarios, una información precisa sobre las condiciones de utilización de estas líneas de crédito, a pesar de su elevada cuantía.

Buena parte de los créditos FAD específicos concedidos a Argelia se ha destinado a sectores productivos "duros", y casi nada a programas de prioridad social básica. Así, sobresalen los suministros de hilo de seda e hilados de poliéster, aceros y productos siderúrgicos, baldosas, grifos y vidrios, neumáticos, tubos e hilos de cobre, óxido de titanio, suelas para frenos, un kaltrón, gas freón y papel y cartón de embalaje. Pero también aparecen operaciones de venta de perfumes, papel de fumar, concentrado de tomate y azúcar (operaciones prohibidas por la normativa del FAD), así como ventas de productos químicos, como el polvo ABS, emulsión PVC, sulfato sódico, sosa cáustica, óxido de manganeso, colorantes alimentarios, anhídrido eftálico o tripolifosfato de sosa, productos que también quedan fuera de la normativa del FAD. También la empresa de construcción de material militar Gamesa (Grupo Auxiliar Metalúrgico S. A.), dedicada a la fabricación de armamento, aparece como adjudicataria de dos contratos que fueron formalizados en el año 1992, uno por importe de 18,14 millones de pesetas, y otro por importe de 58 millones. Gamesa figura

con el número 0198B/2026 en el registro de la Dirección General de Armamento y Material, y mantiene líneas avanzadas de producción en los kits de modernización y transformación de carros de combate y repuestos para los mismos, comunicaciones para defensa, máscaras antigás y equipos lanzafumíferos polivalentes, tal y como figura en el anuario de industrias de defensa publicado por Afarmade (Asociación de Fabricantes de Material de Defensa).

Mención aparte merecen las operaciones de venta de azúcar, que han sido realizadas por la empresa pública Focoex (Fomento del Comercio Exterior), por un importe total de 1.308,53 millones de pesetas. En julio de 1989, esta empresa pública, sometida recientemente a una auditoría por el Tribunal de Cuentas, firmó un contrato para el suministro de 60.000 toneladas de azúcar español a este país con cargo al FAD. Focoex, en lugar de comprar directamente este azúcar a los productores españoles o contratar los servicios de alguna empresa española especializada en este mercado, contrató los servicios de una empresa inglesa cuya sede social estaba radicada en el paraíso fiscal de las islas Barbados, la empresa E.D. & F.Man. Esta empresa fue la que compró después a Azucareras Reunidas de Jaén el azúcar, generándose en toda la operación importantes beneficios y comisiones como consecuencia de la diferencia entre el precio real del producto y el importe total del crédito aprobado por el Consejo de Ministros, que se repartieron las empresas intervinientes.

Así, Focoex recibió 38.400.000 pesetas; la empresa británica obtuvo 57.600.000 y diversos intermediarios se repartieron 19.200.000 pesetas, según constaba en el contrato entre la intermediaria británica y la empresa pública española. De esta forma, al país receptor del crédito se le aplicó un sobreprecio y buena parte de los beneficios de la operación recayeron en una empresa intermediaria extranjera.

c) **Egipto** presenta importantes particularidades. En primer lugar, ha obtenido un volumen de créditos significativo, superior a los 26.873 millones de pesetas, lo que le sitúa en octavo lugar entre los 63 receptores. Pero además, este importante volumen de créditos se ha concentrado en un periodo de cinco años, entre 1981 y 1985, año en que recibió el último préstamo, acentuando así la importancia de las cantidades recibidas.

Pero el dato más destacado es que todos los créditos FAD que le han sido otorgados han sido destinados a la venta de equipos militares, ocupando el primer puesto entre los países que más dinero han obtenido para estos fines. El volumen de este contrato era de tal magnitud, que las autoridades de entonces designaron a esta operación como "el contrato del siglo".

La negativa del Gobierno egipcio a pagar cantidades de anteriores ventas llevó a una suspensión de los contratos aprobados, lo que fue un factor decisivo en la crisis posterior de la empresa Enasa, que incluso llegó a tener aparcados en sus instalaciones durante varios años cientos de camiones y vehículos que fueron fabricados para Egipto y que, finalmente, no se vendieron y tuvieron que ser comprados por el ejército español a bajo precio.

Un aspecto importante en estas operaciones fue el pago de comisiones por servicios de intermediación. Así, en los créditos FAD concedidos a Egipto se

procedió al pago de importantes porcentajes a operadores internacionales especializados en la venta de material militar. Dadas las características de estos pagos, no existe documentación escrita, si bien importantes responsables políticos de la época han confirmado que en los créditos FAD concedidos a este país se llegó a pagar hasta un 20% del importe total de los contratos a personajes como Abderramán El Assir, libanés asociado con Adnan Khasoggi. Estos pagos se realizaban en dólares y eran ingresados en cuentas fiscalmente opacas radicadas en paraísos fiscales como las Islas Caimán.

Se dio por tanto la paradójica situación de que, mientras España pagaba sustanciosas comisiones a estos intermediarios, el Gobierno egipcio nunca llegó a reembolsar a España estos créditos financiados con cargo a las partidas de AOD.

A lo largo de varios años, Egipto no realizó ningún pago al Gobierno español por estos créditos, hasta que finalmente, en el año 1992 el Gobierno español procedió a la refinanciación de toda la deuda, como respuesta a la petición realizada por Estados Unidos en el Club de París, consecuencia de su participación en la Guerra del Golfo, contabilizándose en los presupuestos de 1993. Así, se procedió a la condonación del 50% de toda la deuda, reescalándose los 12.427 millones restantes a lo largo de los 25 años siguientes, y con un interés preferencial. Esta deuda, refinanciada en su totalidad y destinada a la venta de material militar, ha sido la única que ha tenido este tratamiento.

- d) **Túnez** se sitúa entre los países mediterráneos que menos créditos FAD han recibido, en relación sobre todo con Marruecos, Argelia y Egipto, si bien su importe total, 10.011 millones de pesetas, es significativo y le sitúa en el puesto número 20 entre los 63 países receptores.

Analizando la distribución por finalidades de los créditos específicos, se observa una distribución similar en actividades de infraestructura social y administrativa, en infraestructura económica, y para sectores productivos relacionados con la agricultura y la industria. Las operaciones de venta de material militar con FAD han representado únicamente el 4% de los créditos específicos, lo que sitúa a Túnez entre los países mediterráneos que menos dinero han recibido para estas finalidades, si bien la mayor parte de las ventas de equipos militares a este país se han realizado a través de las líneas de crédito, y fundamentalmente para vehículos todo terreno comprados a la empresa Land Rover Santana. No se han podido obtener datos de la línea de crédito Túnez 1, concedida en el año 1978 por la UCD, y que en toda la documentación oficial a la que se ha podido acceder, incluida la del Parlamento, figura como de libre disposición, ascendiendo a 536 millones de pesetas. Es posible que se haya utilizado para la financiación de equipos militares.

- e) **Mauritania** ha sido receptora de un bajo volumen de créditos, que ascienden a 2.155 millones de pesetas, concedidos fundamentalmente para operaciones de venta de material militar. Así, el 76% de los créditos FAD autorizados por el Consejo de Ministros ha sido destinado a esta finalidades, frente a un pequeño contrato de venta de material sanitario, por importe de 196 millones de pese-

tas, que representa el 16% del total de créditos, y otro 8% restante destinado a una venta de maquinaria de obras públicas.

- f) **Turquía** es el país Mediterráneo que menos créditos FAD ha recibido del Gobierno español, apenas 652,73 millones de pesetas, instrumentados mediante dos operaciones distintas: una línea de crédito aprobada en el año 1980, y un crédito específico concedido en el año 1987. La distribución por finalidades recalca la debilidad de los préstamos concedidos, ya que como crédito específico sólo aparece en el sector productivo, y para agricultura, el crédito destinado a una planta de fertilizantes por un importe de 294 millones de pesetas, mientras que en la línea de crédito aparecen fundamentalmente repuestos para automóviles y maquinaria textil.

## **Un nuevo marco para la cooperación con el Mediterráneo**

A la luz de los datos expuestos, pocas dudas pueden existir de que la ayuda para el desarrollo que España ha venido ofreciendo a los países mediterráneos no puede merecer ese nombre. Ciertamente, el volumen de recursos económicos utilizados como créditos FAD podría y debería haberse empleado con una mayor eficiencia y rigor, dirigiéndolo de manera prioritaria a paliar y corregir las condiciones de pobreza y sus causas, desde criterios de solidaridad. España tiene que asumir su responsabilidad, al haber contribuido desde los años 70 hasta hoy a acentuar aún más las desigualdades sociales de los países mediterráneos mediante la utilización intensiva de instrumentos de expansión comercial que, bajo el disfraz de la ayuda al desarrollo, solo han perseguido la promoción de sus exportaciones y la implantación de modelos de consumo occidentales, que a corto plazo han contribuido al empobrecimiento de los países receptores, aumentando su dependencia técnica y financiera y su nivel de endeudamiento.

Todo ello sin olvidar tampoco que mediante las políticas, los programas y los recursos de la AOD se han financiado operaciones tan rechazables como la venta de material militar, de seguridad y de doble uso, han subvencionado de forma encubierta empresas públicas españolas, o se ha dado lugar a la intervención de comisionistas internacionales que han sacado cantidades sustanciosas de los recursos que, sobre el papel, estaban destinados a aliviar la situación de pobreza del tercer mundo.

España tiene la necesidad de afrontar con urgencia un profundo cambio estructural de las bases sobre las que se asienta su cooperación y su ayuda para el desarrollo hacia los países más pobres, y también con los países mediterráneos. Esta nueva política debe de avanzar sobre un concepto de seguridad global, y debe ser el fruto del máximo consenso social y político para que permitir una adecuada planificación y una eficiente asignación de recursos, encaminados de manera prioritaria a la lucha contra la pobreza desde modelos de desarrollo sostenibles, donde se introduzcan sistemas de condicionalidad (como la vinculación de desarme y desarrollo). Al mismo tiempo, las ONGs deberían de tener un mayor protagonismo en el diseño y la ejecución de las políticas de desarrollo, unas políticas en las que siempre debe estar presente el principio de evaluación, análisis y transparencia. Para los países mediterráneos, cualquier programa de ayuda debe considerar prioritaria-

*La ayuda  
para el  
desarrollo  
que España  
ha venido  
ofreciendo a  
los países  
mediterrá-  
neos no puede  
merecer ese  
nombre.*

*Las ayudas financieras de tipo reembolsable deben estar también subordinadas a los objetivos y prioridades de la política de cooperación y ayuda al desarrollo.*

mente el problema de la deuda, incorporando fondos y programas destinados al alivio de la misma con arreglo a los acuerdos internacionales más avanzados.

Respecto a la utilización de créditos concesionales en condiciones de ayuda, como los FAD, debe producirse una profunda y urgente modificación en los criterios con que hasta ahora se han utilizado. No se puede mantener su presencia absolutamente desproporcionada frente a otros instrumentos de cooperación, y en condiciones completamente alejadas a los criterios que deben de regir este tipo de ayudas, oponiéndose incluso a los criterios que por unanimidad han sido aprobados por el Parlamento español.<sup>6</sup>

Se trata de que el conjunto de programas y políticas oficiales de ayuda al desarrollo confluyan en sus objetivos, permitiendo el mejor cumplimiento de sus fines y asegurando un adecuado empleo de los recursos disponibles. Así, es urgente cambiar el sentido y la finalidad de los créditos FAD mediante un nuevo modelo (un Fondo de Ayuda al Desarrollo de segunda generación),<sup>7</sup> que pueda dar respuesta a las situaciones de pobreza y marginalidad del Mediterráneo y del tercer mundo, utilizando de la forma más eficiente y rigurosa los recursos públicos, vinculando a aquellos ámbitos sociales, económicos y empresariales con su mejor uso, estableciendo los adecuados cauces de información, control, evaluación e igualdad de acceso sobre el mismo.

Las ayudas financieras de tipo reembolsable deben estar también subordinadas a los objetivos y prioridades de la política de cooperación y ayuda al desarrollo, orientados de forma inequívoca a este fin para hacerlos compatibles con su carácter comercial y su naturaleza como instrumento financiero. Por ello, y en buena lógica, esta jerarquía de objetivos tendrá que tener su traducción institucional, pasando a depender directa y expresamente del máximo órgano de la cooperación española y debiendo regularse de manera explícita los criterios de concesión y utilización, junto a aspectos como la información sobre su utilización, su seguimiento y evaluación y la determinación previa de los programas financiables, que deben respetar escrupulosamente la normativa nacional e internacional. También debe ejercerse el máximo control sobre el pago de comisiones, que, al tratarse de programas de ayuda al desarrollo del tercer mundo, deben desaparecer, y se deben fijar cláusulas de condicionalidad para su concesión y utilización. Al mismo tiempo, deberá disminuir el peso del nuevo FAD en el conjunto de la AOD, restándole importancia cualitativa y cuantitativa y pasando a destinar parte de sus recursos a otros programas, sin olvidar una vigilancia especial sobre el FAD concedido y circulante, dado su elevado volumen, para evitar que se convierta en un pesado lastre que condicione el desarrollo de los países destinatarios.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> El FAD se utiliza de forma completamente opuesta a como se aprobó en el año 1992 en el Parlamento, con la unanimidad de todos los grupos políticos, en el "Informe sobre los objetivos y líneas generales de la política española de cooperación y ayuda al desarrollo".

<sup>7</sup> Ver "Diez propuestas para un nuevo FAD", contenidas en el estudio en el que está basado este artículo.

<sup>8</sup> Hay que tener en cuenta que hay países que hasta el año 2030 ó 2040 están obligados a devolver a España los créditos que obtuvieron.

En la actualidad, el Gobierno, a través del Ministerio de Comercio y Turismo, prepara un proyecto de Ley del nuevo FAD, al que pasa a llamar FAEX (Fondo de Ayuda Económica al Exterior).

El borrador del proyecto de Ley del FAEX que pretendía aprobar el Gobierno fue rechazado por el Consejo de Cooperación en la reunión celebrada el 28 de septiembre de 1995, al contar con el voto favorable de nueve de sus componentes (los representantes del Gobierno en ocho Ministerios, incluyendo la Presidenta de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), y el representante de la CEOE), frente al voto contrario de los otros nueve miembros restantes (las cuatro ONGs, las dos organizaciones sindicales, el presidente de la Coordinadora de ONGs, el representante de la Plataforma 0,7%, así como los cuatro expertos, si bien estos últimos no quisieron unirse al voto emitido por las organizaciones sociales y elaboraron un voto particular propio).

En su exposición de motivos, sus responsables hablan del “éxito en su utilización” y despejan cualquier duda sobre el mismo al recalcar y fortalecer su carácter como “instrumento exclusivo de fomento de las exportaciones” y, si cabe todavía más, su condición de simple instrumento comercial, omitiendo en el mismo cualquier vinculación con la política española de ayuda al desarrollo o de eliminación de la pobreza y suprimiendo cuestiones que existían en el anterior R.D. Ley de 31 de marzo de 1977, como la necesaria evaluación de los resultados de cada operación (algo que, por supuesto, nunca se ha hecho).

## **No seguir comerciando con la pobreza**

Se pretende aprobar un nuevo Fondo bajo el exclusivo control del Ministerio de Comercio, en el que se mantengan todos los mecanismos de opacidad, parcialidad en su uso e inadecuado empleo y sin que se mencionen cuestiones como los estudios de viabilidad previa, la difusión e igualdad de acceso, los programas financiados, las cláusulas de condicionalidad o su seguimiento y evaluación, ni se limite y controle el pago de comisiones. Tampoco se ofrecen cauces para aumentar el papel de las “pymes” en la cooperación para el desarrollo, a pesar de que pueden contribuir a dar una nueva perspectiva al futuro Fondo. De manera resumida, se sigue apostando por un modelo de ayudas basado en la simple exportación, sin importar el cómo, ni a quien.

Los responsables del Ministerio de Comercio siguen sin querer entender que la participación empresarial en las políticas de desarrollo y cooperación debe estar subordinada a los criterios y objetivos de estas políticas suscritos por España ante instituciones internacionales y aprobados unánimemente por el Parlamento. Tal y como se afirmaba en el primer informe sobre los créditos FAD realizado por el CIP, no se debe confundir la potenciación de las exportaciones españolas con la ayuda al desarrollo, cuya complejidad y desafíos requiere de normativas y esfuerzos específicos y diferenciados.

En España, los problemas de la ayuda no son simplemente de cantidad, sino que queda mucho por hacer para mejorar la eficacia de unos recursos que, precisamente por su carácter público, exigen de criterios de rigor y transparencia frente a objetivos tan urgentes como la lucha contra la pobreza, el fin del hambre y de las enfermedades endémicas y la protección eficaz del medio ambiente.

*Cuando se hace AOD mediante comercio, ésta no tiene como principal objetivo la mejora del bienestar de los habitantes.*

Para finalizar, del estudio realizado pueden desprenderse tres conclusiones básicas que tienen mucho que ver con el uso y la eficacia de la ayuda y que, en alguna medida, también son comunes a las políticas aplicadas por otros países europeos.

- 1.- Siendo completamente cierta la escasez de recursos que se aplican a la ayuda para el desarrollo de los países del Sur, y también para los países mediterráneos, los que se han venido empleando han sido utilizados, principalmente, para promocionar operaciones comerciales, que han beneficiado a empresas de los países del Norte.
- 2.- Cuando se hace AOD mediante comercio, ésta no tiene como principal objetivo la mejora del bienestar de los habitantes. Estas operaciones comerciales han servido, mayoritariamente, para la venta de bienes muy alejados de las necesidades básicas de sus habitantes, de manera que los programas dirigidos a sectores de prioridad humana y social, a la eliminación de la pobreza y el bienestar de sus habitantes han sido prácticamente inexistentes.
- 3.- En relación con el criterio, sostenido por algunos sectores económicos, empresariales y gubernamentales, de que la ayuda realizada mediante instrumentos comerciales favorece la creación de retornos para el país donante, resulta llamativo que la mayoría de estas operaciones comerciales de ayuda encubren todo tipo de prácticas oscuras y rechazables, como el cobro de comisiones, los sobrepagos, la actuación de comisionistas internacionales, la libre circulación de dinero negro, la venta de equipos militares, de seguridad o de doble uso, e, incluso, la subcontratación por empresas públicas españolas de otras empresas extranjeras, que contratan después con nuestro país a cambio de importantes comisiones.

Las políticas de cooperación y ayuda españolas, en realidad, han aumentado no sólo las condiciones de pobreza objetiva como consecuencia del mayor endeudamiento y la dependencia técnica que generan en los países receptores, sino que también han trasladado a estos países pautas de consumo occidentales, junto a las prácticas más rechazables de las sociedades desarrolladas.

JOAN LACOMBA

# Desarrollo, urbanización y movimientos sociales en el Magreb

*El auge de los movimientos islamistas ha puesto de relieve la frágil situación en que vive el Magreb, en medio de unos profundos desequilibrios que son los que han facilitado su ascensión. Las políticas económicas aplicadas durante los años 80 han agudizado las disparidades entre las clases sociales y entre las regiones, y el mercado laboral ha sido incapaz de absorber a la gran masa de nuevos trabajadores jóvenes. Al mismo tiempo, se han operado cambios desestabilizadores en la estructura productiva y han crecido la dependencia alimentaria y la deuda exterior. En este contexto económico, los procesos de urbanización, la desestructuración social, la degradación de las condiciones de vida y la marginalización subsiguiente en un marco político de regímenes tutelares y monolíticos son los fenómenos que explican el auge islamista.*

La preocupación europea por la situación socio-política de los países del Magreb ha ido en aumento en los últimos años en paralelo al crecimiento de las relaciones entre ambas orillas del Mediterráneo y en base al impacto que el islamismo pueda tener sobre la configuración futura de dicho espacio económico y geopolítico. El potencial desestabilizador de los movimientos islamistas, destacado por los medios de comunicación, ha puesto de relieve la frágil situación que se vive en el Magreb en medio de los profundos desequilibrios que han facilitado la ascensión de los primeros.

Este artículo trata de establecer las bases mínimas para una contextualización socio-económica y política de la emergencia del fenómeno islamista en los países del Magreb Central (Argelia, Marruecos y Túnez).

Joan Lacomba es profesor en la Universidad de Valencia e investigador del mundo árabe.

La demografía y la economía del Magreb están, al igual que en el conjunto de las economías dependientes de los países periféricos, estrechamente ligadas. Las cifras del elevado crecimiento de la población se corresponden de manera proporcional con el reparto desigual de las rentas y con las dificultades para mantener una economía estable que garantice el bienestar del conjunto de la población.

Ante la incapacidad del mercado de trabajo para absorber a los nuevos trabajadores, una gran parte de estos han pasado a integrarse en los círculos de la economía informal, el paro o la emigración, que constituye una de las principales vías de entrada de divisas.<sup>1</sup> En el caso de Marruecos, y después de la baja de los fosfatos, es la primera, seguida del turismo, y viene cubriendo desde los años 80 el déficit comercial y jugando un rol capital en la mejora de la situación social del país. Es comprensible pues que la tensión social haya aumentado en los últimos años desde el momento en que los países europeos han cerrado sus puertas a la emigración magrebí, limitando así una de las principales válvulas de escape de los tres países frente a las dificultades económicas y el descontento social.<sup>2</sup>

<b>POBLACION</b>				
	<b>ARGELIA</b>	<b>MARRUECOS</b>	<b>TUNEZ</b>	<b>ESPAÑA</b>
<b>HABITANTES</b>	26,3	26,3	8,4	39,1
<b>SUPERFICIE</b>	2.831.741	450.000	163.610	504.782
<b>DENSIDAD HAB/KM<sup>2</sup></b>	11	58,4	51,3	77,5
<b>CRECIMIENTO ANUAL</b>	2,7	2,6	2,4	0,2
<b>ISF (1990-95)</b>	4,9	4,2	3,4	1,7
<b>MORTALIDAD INFANTIL</b>	61	68	44	9
<b>ESPERANZA DE VIDA</b>	66	63	68	77
<b>POBLACION URBANA</b>	52%	48%	54%	78%

Fuente: *El Estado del Mundo 1994*.

<sup>1</sup> La población en edad de trabajar (15 a 64 años) se ha duplicado en los últimos veinte años en el Magreb, pasando de 13 millones en 1965 a 28 millones en 1985. Por otro lado, se calcula que las distintas formas de empleo informal representaban en 1988 una proporción de entre el 20 y el 60% del empleo: 18,4% en Argelia, 56,9% en Marruecos y el 36,1% en Túnez (A. Sid Ahmed, 1992: 240).

<sup>2</sup> Marruecos: Casablanca (junio de 1981), Marrakech, Agadir, Safi, Rabat, Meknes (enero de 1984). Argelia: Argel (abril 1985), Constantina, Setif, Batna, Annaba, Skihda, Orán (noviembre de 1986), Argel, Orán, Constantina (octubre de 1988). Túnez: Kasserine, Gafsa, Mitlaoui, Gabes, Sfax (diciembre de 1983). Estas son las fechas en las que se produjeron algunos de los más importantes disturbios protagonizados por jóvenes urbanos que expresaban de ese modo su descontento con las políticas de sus respectivos gobiernos. En el artículo de Mark Tessler citado en la bibliografía puede ampliarse el desarrollo de tales acontecimientos.

Las dificultades económicas que siguen lastrando el futuro de los países del Magreb hay que decir que se relacionan tanto con el fracaso de las políticas nacionales como con los condicionamientos impuestos por la economía internacional. Sobre las primeras, las políticas económicas y sociales de los años 80 han tenido efectos perversos. Por un lado, hubo un fuerte crecimiento del volumen de inversión pública, una urbanización masiva y anárquica que acaba con el equilibrio entre la ciudad y el campo, entre la industria y la agricultura. En segundo término, el fuerte crecimiento de los ingresos y el consumo, pero también, un abultamiento de las importaciones y una agudización de las disparidades interregionales y entre clases sociales (B.Khader, 1992: 231).

Como resultado, las contradicciones acumuladas –ondas de choque de la crisis económica internacional, unidas a políticas económicas de resultados inciertos– se han dejado sentir en el empeoramiento de los indicadores económicos en grados diversos en función de la capacidad de reacción de cada una de las economías. El análisis de las cifras durante el periodo 1970-1992 en los países considerados indica que cada uno de los grandes sectores (agricultura, industria, servicios) ha sufrido una constante degradación del crecimiento de la producción industrial; a continuación, una desaceleración, de importancia variable según el país, del ritmo de crecimiento del sector servicios, y, finalmente, una evolución discordante de la producción agrícola, muy favorable para Marruecos pero mucho menos para Argelia y Túnez (L.Talha, 1995: 16-17).

Los cambios en la estructura productiva han tenido un efecto inmediato sobre la ocupación por sectores. El sector agrícola ha dejado de ser la fuente principal de empleo para la población en beneficio del sector secundario (industria y construcción) y del creciente empleo en el sector servicios, favorecido por el aumento de la administración, y a pesar de la disminución de su peso en el conjunto del PIB.<sup>3</sup> Igualmente, ha variado la distribución de los tres sectores productivos respecto a su aportación al producto interior bruto.

Esos desequilibrios han de ser sumados a dos de los factores que introducen una mayor inestabilidad en la evolución de la situación socio-económica del Magreb, es decir, la dependencia alimentaria y la deuda exterior. En el marco del escaso poder de exportación de las economías magrebíes (a excepción del gas y

*Las  
dificultades  
económicas  
que siguen  
lastrando el  
futuro de los  
países del  
Magreb hay  
que decir que  
se relacionan  
tanto con el  
fracaso de las  
políticas  
nacionales  
como con los  
condiciona-  
mientos  
impuestos por  
la economía  
internacional.*

PORCENTAJE DE LA POBLACION ACTIVA EMPLEADA EN LA AGRICULTURA			
	1960	1980	1988
ARGELIA	67	25	24
MARRUECOS	62	52	38
TUNEZ	56	35	25

Fuente: Banco Mundial.

<sup>3</sup> De hecho, el descenso de la proporción del sector servicios en el PIB, al tiempo que el aumento de la población empleada en dicho sector, indica el carácter muchas veces improductivo cuando no artificial de dichas actividades. Una administración sobredimensionada es también el símbolo de un Estado que trata de controlar todos los aspectos de la vida social.

*Más del 60% de las importaciones y entre un 50 y un 60% de la exportaciones del Magreb dependen o se realizan con la Unión Europea.*

el petróleo argelinos) la dependencia de la importaciones de alimentos añade una mayor incertidumbre a su situación social. De hecho, más del 60% de las importaciones y entre un 50 y un 60% de la exportaciones del Magreb dependen o se realizan con la Unión Europea, mientras que, a la inversa, la Unión Europea dirige sólo el 3% de sus exportaciones e importa productos en una proporción del 2,75% del total de los intercambios que se llevan a cabo. En este sentido, el Magreb sigue teniendo fundamentalmente la función de productor de materias primas agrícolas y mineras, al tiempo que comprador de productos industriales y, cada vez más, de alimentos (L.Talha, 1995: 31).<sup>4</sup>

En cuanto al endeudamiento exterior, ligado estrechamente a la dependencia de las importaciones, habría aumentado en un 72% en los 12 años. Pero la deuda de Argelia es, con diferencia, la más elevada de los tres países y supone, por sí sola, casi la mitad del total. El potencial desestabilizador de la situación descrita se ha puesto de manifiesto, por ejemplo, en las diferentes ocasiones en que, a instancias del Fondo Monetario Internacional, los países del Magreb se han visto obligados a reducir las subvenciones a los productos alimenticios básicos para hacer frente al pago de la deuda.

APORTACION DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS AL PIB						
	AGRICULTURA		INDUSTRIA		SERVICIOS	
	1965	1987	1965	1987	1965	1987
<b>ARGELIA</b>	15	12	34	42	51	45
<b>MARRUECOS</b>	23	19	28	31	49	50
<b>TUNEZ</b>	22	18	24	32	54	50

Fuente: Banco Mundial.

### Urbanización y degradación de las condiciones de vida

El análisis de la degradación global de las condiciones de vida de la población del Magreb así como de los problemas generados por los procesos de desestructuración social implica hablar sobre todo de desestructuración urbana, pues es aquí donde se concentra la mayor parte de la población y donde se han producido los principales cambios sociales de las últimas décadas.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Según los datos del economista Larbi Talaha, la dependencia alimentaria habría aumentado en los tres países del Magreb en los siguientes términos: en Argelia se habría pasado de un 32% para el periodo 1969-71 a un 70% en 1986-88; en Túnez se pasó de un 40% a un 59%, y en Marruecos de un 18% a un 28%.

<sup>5</sup> En cuanto a su crecimiento, la población urbana, que en los años 60 era del 30%, ha pasado a representar más del 50% en el conjunto del Magreb: 52% en Argelia, 48 % en Marruecos y 54% en Túnez en 1991. Por ejemplo, en Marruecos, y a pesar de contar con una población rural de más del 50%, el mayor crecimiento de la población se ha producido en el ámbito urbano.

<b>ECONOMIA</b>				
	<b>ARGELIA</b>	<b>MARRUECOS</b>	<b>TUNEZ</b>	<b>ESPAÑA</b>
<b>PIB mil. mill \$</b>	48,67	27,44	15	558,7
<b>RENTA PER CAPITA \$</b>	1851	1043	1786	14290
<b>EDUCACION % PIB</b>	9,1%	7,4%	6%	4,8%
<b>DEFENSA % PIB</b>	1,4%	4,1%	3,4%	1,3%
<b>EXPORT-IMPORT mill\$</b>	+3600	-4076	-2375	-35800
<b>PROD-CONS ENERGIA</b>	+119	-8,4	+0,5	-70,1
<b>INFLACION</b>	40%	4,1%	5%	4,3%

*Fuente: El Estado del Mundo 1994.*

El crecimiento acelerado de la población urbana en los últimos 30 años ha ido acompañado de profundas mutaciones socio-económicas, desestructuraciones espaciales y un aumento de las diferencias en los niveles de vida, al tiempo que se ha estrechado el vínculo entre el crecimiento incontrolado de la población urbana, el desarrollo de la pobreza y la creciente fuerza de los movimientos islamistas.

En términos generales, y a excepción de una minoría beneficiada por el proceso de modernización iniciado tras las independencias, la mayoría de la población sigue viviendo en condiciones realmente duras.<sup>6</sup> Sólo en Marruecos se censaron dos millones de hogares clasificados como pobres en 1984, mientras que los expertos del Banco Mundial cifraron en 5,6 millones los efectivos de esta categoría para ese mismo año (D. Liabès, 1991).

Junto con el aumento de las desigualdades sociales, los mecanismos tradicionales de integración de las ciudades (corporaciones profesionales, estructuras familiares y relaciones de vecindario) se han debilitado, pues el éxodo rural y el crecimiento demográfico han desbordado la capacidad de la ciudad como espacio de integración socio-económica de sus habitantes.

En el espacio urbano las viejas medinas (tradicional espacio de integración ciudadana) han sufrido un proceso continuado de degradación urbanística y social,

<sup>6</sup> El 10% de los hogares más ricos gastan 16 veces más que el 10% de los hogares más pobres. El 10% de los más ricos realizan el 30,9% de los gastos totales en el conjunto del país, contra el 1,9% para el 10% de los más pobres. La población rural está en desventaja, globalmente. La situación de Túnez se aproxima a la de Marruecos, con una regresión del fenómeno de la pobreza a partir de los años 60. El número de pobres ha retrocedido, pasando de 823.000 en 1980 a 554.000 en 1985. Esta regresión es diferenciada, los obreros agrícolas (17%) y no agrícolas (40%) constituyen cerca del 60% de los hogares pobres. La pobreza en Argelia es un fenómeno cuya amplitud se desconoce. Según las estimaciones de 1981-82, la renta anual de los empleadores y patronos era de más de 140.000 dinares, mientras que la de los asalariados era de 22.000 y la de los inactivos de 3.780 (D.Liabès, 1991: 497).

mientras que los *bidonvilles* han pasado a formar parte integrante del paisaje las ciudades.<sup>7</sup> Además, y como señala Pierre Baduel (1988), el *bidonville*, en tanto que hábitat precario o sub-integrado, tiende a ser sustituido de forma progresiva en los últimos años por el hábitat clandestino, espontáneo, ilegal o irregular, lo que constituye una muestra más de la degradación creciente de las condiciones de vida para una franja importante de la población del Magreb y una muestra más del desarrollo de múltiples estrategias de supervivencia ante la incapacidad del Estado de satisfacer las necesidades de la población.

Son las familias de clase media y media-alta las que ocupan los espacios urbanizables existentes e inician la construcción de viviendas unifamiliares al ritmo de los ingresos y las disponibilidades económicas o de las partidas enviadas por familiares emigrados, al tiempo que sus casas alejan cada vez más la visión de los *bidonvilles* y los asentamientos ilegales. El aumento de este tipo de vivienda se ha convertido en un indicador del grado de disolución de los vínculos familiares y de la desaparición de la familia extensa como núcleo de convivencia, al tiempo que potencia el debilitamiento de las relaciones de vecindario y hace que la vida tienda a desarrollarse en el interior de la vivienda y alrededor de la televisión, en muchos casos conectada a Europa mediante las extendidas antenas parabólicas.

Barrios a medio construir y sin urbanizar, pero habitados desde hace tiempo, son fácilmente observables en los alrededores de las ciudades e indican la rapidez del crecimiento urbano y la incapacidad de las administraciones para responder a los nuevos retos. La demanda creciente de suelo urbanizable presiona sobre la localización de los asentamientos ilegales y extiende la ciudad hacia zonas industriales contaminadas o destruye zonas verdes, colaborando así en el deterioro de la calidad de vida en el espacio urbano.

Además de la problemática de la vivienda y el suelo, el suministro y la potabilidad del agua, las deficiencias en el transporte público (que favorecen el aislamien-

<b>CULTURA Y DESARROLLO</b>				
	<b>ARGELIA</b>	<b>MARRUECOS</b>	<b>TUNEZ</b>	<b>ESPAÑA</b>
<b>IDH (1990)</b>	0,528	0,433	0,600	0,923
<b>ANALFABETISMO</b>	42,6%	50,5%	34,7%	4,6%
<b>ESCOLARIZACION I-II</b>	64,7%	37,6	67,8%	107%
<b>ESCOLARIZACION III</b>	11,8%	10,2%	8,5%	33,5%
<b>RECEPTORES TV</b>	74	74	80	396
<b>NUMERO DE MEDICOS</b>	0,51	0,21	0,46	3,9

Fuente: *El Estado del Mundo 1994*.

<sup>7</sup> En Marruecos alrededor del 10% de la población vive en *bidonvilles* (14% en Sale o 22% en Meknes). En Casablanca los *bidonvilles* constituyen auténticas ciudades dentro de la ciudad (Ben M\_sick con 87.150 habitantes y Carrières Centrales con 27.780). En Argelia el problema es igualmente alarmante: en Annaba El-Hadjar 300.000 personas vivían en 1985 en chabolas alrededor del gran campo siderúrgico.

to y la exclusión de los habitantes pobres de la periferia), la congestión automovilística, el desempleo, la multiplicación de niños y jóvenes ocupados en actividades informales de todo tipo y el aumento de los niveles de delincuencia común entre los individuos desarraigados sin expectativas de mejorar su situación, son algunos de los principales problemas que presentan los espacios urbanos en los que vive más del 50% de la población del Magreb.

El proceso de urbanización acelerada en estos países ha producido, por otro lado, una ruptura en el tradicional equilibrio entre las zonas rurales (habitadas por una población con un alto nivel de analfabetismo, dedicada a las labores agrícolas y mayoritariamente bereber) y las zonas urbanas (con un dinamismo económico basado sobre todo en las actividades comerciales), pues los intentos por frenar el éxodo rural favoreciendo la gran propiedad irrigada han resultado limitados al no poder evitar las sequías y la desertización progresiva.

Fruto de dicha ruptura es la aparición de espacios intermedios o espacios urbanos ruralizados en los que la población recientemente instalada reproduce los modos de vida tradicionales del campo y en donde la nueva población urbana no accede directamente ni a los beneficios de la urbanización ni a los del proceso global de modernización social, haciéndose así más visibles las desigualdades sociales.

## **Nuevos estilos de vida y nuevos movimientos sociales**

En un contexto como el descrito, la ciudad se convierte en espacio de gestación y expresión de movimientos sociales de protesta y oposición a los actuales sistemas socio-políticos ante la incapacidad de las estructuras modernas de encuadramiento social de hacer frente a la rapidez y a la profundidad de los cambios operados.

La profundidad de los cambios de la sociedad magrebí, la juventud de su población y su desarraigo, la desterritorialización y descomunitarización, el fracaso de los proyectos desarrollistas y el aumento de las revueltas y movimientos populares han conducido a los gobiernos magrebíes a poner en marcha un modelo de administración territorial que garantice el control de la población.<sup>8</sup> Al mismo tiempo, la instalación de nuevos centros administrativos ha generado la aparición de un nuevo poder político-administrativo local con las consiguientes luchas por el control de éste entre funcionarios locales, regionales, funcionarios del partido y notables locales.

El espacio urbano se ha convertido en el terreno decisivo de las luchas sociales por el control de los diferentes campos de poder. Los Estados, ante la emergencia de contra-poderes autónomos han potenciado la creación de sindicatos, medios de comunicación y organizaciones civiles bajo su control. Las organizaciones sindicales han sido reducidas al papel de correas de transmisión entre la política del partido y el Estado. La prensa, que goza de un cierto pluralismo, ve limitada su libertad por la propia auto-censura ante la amenaza de juicios o cierres temporales. Estas nuevas estrategias de encuadramiento de la sociedad civil han

*La ciudad se  
convierte en  
espacio de  
gestación y  
expresión de  
movimientos  
sociales de  
protesta y  
oposición a  
los actuales  
sistemas  
socio-  
políticos.*

---

<sup>8</sup> En el año 1989 la población de menos de 30 años alcanzaba las siguientes proporciones: 67% en Argelia, 68% en Marruecos y 69% en Túnez. Actualmente los menores de 30 años constituyen más del 70% de la población.

encontrado (sobre todo en el medio urbano) la resistencia de movimientos comunitarios y movimientos político-religiosos de corte islamista.

En este sentido la demografía juega un papel fundamental en la modificación del panorama socio-político. La ascensión de una numerosa generación de jóvenes escolarizados que detenta un cierto monopolio del saber se ve privada del poder por una ética neopatriarcal y una sociedad que privilegia las relaciones jerárquicas verticales. El resultado es la frustración y alienación de los jóvenes titulados ante la limitada movilidad social y las escasas posibilidades de ascender por la escala social de acuerdo con la formación que se ha recibido y las expectativas que se han creado (M.Tessler, 1993).

La adopción de nuevos estilos, comportamientos y actitudes en la sociedad urbana -y de manera especial entre los jóvenes- en materia de trabajo y de hábitos de vida es, en muchos casos, la expresión de la confusión de valores urbanos y rurales, modernos y tradicionales, en una sociedad sometida a fuertes presiones y contradicciones.

La influencia de los medios de comunicación (sobre todo la televisión) en este sentido no puede ser desdeñada. La recepción de los canales de televisión europeos mediante la multiplicación de las antenas parabólicas en los hogares del Magreb supone el choque entre dos universos sociales, y favorece la polarización entre lo visto en la pantalla y lo vivido cotidianamente por una población que idealiza el modelo occidental por contraste con sus propias condiciones de vida.

La adopción del estilo de vida occidental, o de aquello que los medios presentan como tal, es vivida en unas ocasiones de forma esquizofrénica y, en otras, en forma de bricolaje entre las formas tradicionales de la cultura autóctona y las nuevas modas importadas. El resultado es la adopción de multitud de estrategias de adquisición e intercambio de bienes para satisfacer las aspiraciones crecientes de consumo entre la población, pero sin que esas nuevas pautas de consumo vayan acompañadas de un aumento de los recursos económicos para hacer frente a las necesidades creadas.<sup>9</sup>

Se trata de los problemas generados por un proyecto de modernización social basado en la adopción de los efectos externos de la modernidad pero que continúa siendo en sus raíces ajeno a los países a los que se intenta transplantar. Esta modernidad, percibida como algo extraño y sin raíces en la propia cultura, se ha convertido en el principal campo de batalla de los grupos islamistas, quienes, a diferencia de otros movimientos religiosos tradicionales, reclaman una vía autóctona modernizadora independiente del modelo occidental, vivido como

---

<sup>9</sup> Se calcula que mientras que un argelino y un marroquí dedican más de la mitad de sus ingresos a la compra de alimentos, un tunecino dedica un 43%. El consumo de cereales y sus derivados sigue siendo el alimento básico de la población del Magreb (13,8% de la alimentación en Argelia, 23,6 en Marruecos y 15,8 en Túnez). Los gastos en vivienda se calculan en un 20,64% en Túnez, 16,2% en Marruecos y el 10,26% en Argelia, explicándose esta última cifra por la política argelina de construcción de viviendas estatales de alquiler. También dependiendo de las diferencias en las políticas y los sistemas sanitarios los gastos en salud varían del 2,9% en Argelia al 7,7% en Túnez, mientras que en Marruecos son del 5,1%. En educación, cultura y ocio los tunecinos emplean un 4,95% de sus ingresos, los marroquíes un 3,8% y los argelinos el 2,4% (M.Kelkoul, 1991: 205).

la continuación del proceso colonizador. La modernización, tal como se presenta hoy en los países del Magreb, es sentida por estos sectores como un sinónimo de aculturación.

## **Regímenes excluyentes y auge islamista**

Los regímenes políticos del Magreb comparten una visión tutelar de la sociedad civil, en construcción siempre bajo la mirada atenta del poder, y que se extiende a las complejas relaciones entre lo político y lo religioso, con una estatalización total de los medios de expresión y de difusión de la religión musulmana (M.Tozy, 1989: 25).

El Estado suele ser percibido como exterior a la propia sociedad por los sectores sociales que consideran sus normas alejadas del funcionamiento o contrarias al interés de ésta, al tratar de monopolizar el sistema de gobierno en beneficio de intereses privados o transformar los servicios públicos en bienes privados. El resultado es frecuentemente la consolidación de una política informal al margen de los mecanismos establecidos con una racionalidad propia que no coincide con la que inspiran los textos oficiales.

Si al crecimiento de la exclusión política se añade la responsabilidad del Estado ante su incapacidad para satisfacer las necesidades en aumento de la población, la emergencia del islamismo puede ser entendida como una reacción a la modernidad excluyente que multiplica las desigualdades sociales y pone de relieve las carencias del desarrollo (R.Leveau, 1993). Cuanto más excluyentes son los regímenes políticos (a la vez sobre el plano político y sobre el plano económico y social), más las tensiones se exacerban en un contexto de marginación social y de ausencia de una vida democrática real, lo que ofrece a los movimientos de contestación un terreno favorable a su expansión (A.Lamchichi, 1989: 44).

La ausencia de una sociedad civil (debilitada por los propios regímenes) con el suficiente grado de vertebración ha facilitado la propagación de los movimientos islamistas como única vía de expresión del descontento social (M.Arkoun, 1994: 57-58). La falta de un espacio para las iniciativas civiles políticas y sociales provoca la asfixia de unas sociedades que mantienen –bien en el interior, bien en el exilio o la inmigración– una clase intelectual y universitaria ajena a las decisiones y los proyectos de sus propios países: “Los movimientos islamistas tratan de captar el descontento debido al desarraigo moral y político, reclutando esencialmente entre los jóvenes salidos de los medios populares y de las capas excluidas de las grandes ciudades que han tenido éxito en el sistema escolar pero que viven frecuentemente en la precariedad. A las causas socio-económicas hay que añadir las causas propiamente políticas y, sobre todo, las culturales en la emergencia del islamismo. Los Estados del Magreb se caracterizan por una débil legitimidad política y por la incapacidad de conciliar las exigencias de la modernización política (emergencia de un sistema político democrático original) con la rica identidad cultural propia. Es constatable la hegemonía de una élite política que –en nombre del unanimismo de la ideología nacionalista o en nombre de una tradición vaciada de su contenido y que no juega más que un papel puramente instrumental– trata de imponer su dominio sobre el cuerpo social y de impedir la verdadera integración

*Los  
regímenes  
políticos del  
Magreb  
comparten  
una visión  
tutelar de la  
sociedad  
civil, en  
construcción  
siempre bajo  
la mirada  
atenta del  
poder.*

de las expresiones del movimiento social, la autonomía de la sociedad en relación con el Estado, así como la constitución progresiva de un espacio público y la expansión del universo democrático" (A.Lamchichi, 1991: 313).

### **Referencias bibliográficas**

- ARKOUN, Mohamed (1994) "Llengües, societat i religió al Magreb independent", en Roque, M.A. (ed.) *Les cultures del Magreb*. Barcelona, Enciclopèdia Catalana, 43-62.
- BADUEL, Pierre (1988). *Habitat, Etat et Société*. Paris, CNRS.
- KELKOUL, Mohamed (1991). "Maroc, Algérie, Tunisie. Modèles de consommation comparables, structures de dépenses différents", en Camille et Yves Lacoste. *L\_Etat du Maghreb*. Tunis, Ceres Productions, 204-207.
- KHADER, Bichara (1992). *Europa y el Gran Margreb*. Barcelona, Paulino Torras.
- LAMCHICHI, Abderrahim (1989). *Islam et contestation au Maghreb*. Paris, L\_Harmattan.
- LAMCHICHI, Abderrahim (1991). *L\_Algerie en crise*. Paris, L\_Harmattan.
- LEVEAU, Rémy (1993). *Le sabre et le turban. L\_avenir du Maghreb*. Paris, F. Bourin.
- LIABES, Djillali (1991) "Précarisation croissante et aggravation des inégalités sociales", en C et Y. Lacoste. *L\_Etat du Maghreb*. Tunis, Ceres Productions, 494-497.
- SID AHMED, Abdelkader (1992). "Emploi et croissance au Maghreb: bilan et perspectives des ressources humaines en Mediterranee occidentale: l\_emploi", en J.Cazorla. *Demografía y empleo en el Mediterráneo occidental*. Granada, Universidad de Granada, 231-283.
- TALHA, Larbi (1995). "Croissance, crise et mutations économiques au Maghreb (1970-1994)", en Les Cahiers du Monde Arabe, nº 115, CERMAC.
- TESSLER, Mark (1993). "Alienationn of Urban Youth", en W.Zartman (Ed.) *Polity and Society in contemporary North Africa*. Oxford, Westriew Press, 71-101.
- TOZY, Mohamed (1989) "Islam et Etat au Maghreb", en *Maghreb-Machrek*, nº 126, 25-46.

<b>El acuerdo de Dayton: un primer balance</b>	<b>73</b>
<b>La misión española en Bosnia: una evaluación crítica</b>	<b>79</b>
<b>OTAN: retos para un fin de siglo</b>	<b>91</b>
<b>Entrevista con Cornelio Sommaruga (CICR)</b>	<b>97</b>

PEDRO SAEZ

# El acuerdo de Dayton: un primer balance

*El 21 de noviembre de 1995, bajo los auspicios y las presiones explícitas del gobierno estadounidense, Slobodan Milosevic, Franjo Tudjman y Alija Izetbegovic, presidentes de Serbia, Croacia y Bosnia-Herzegovina, respectivamente, firmaron en la base aérea de Wright-Patterson, en Dayton (Ohio, EE.UU.), un plan de paz para Bosnia-Herzegovina que quedó ratificado en París el 14 de diciembre. Tras cuatro años de combates ininterrumpidos, que han causado aproximadamente un cuarto de millón de víctimas mortales, dos millones y medio de refugiados y desplazados y un número difícilmente calculable por el momento de violaciones, mutilaciones y destrucciones materiales, los acuerdos de Dayton pretenden paralizar los enfrentamientos armados como condición imprescindible para construir una paz duradera en la zona. Sin embargo, el significado de dichos acuerdos de cara a una verdadera resolución integral de la crisis bosnia –y, por extensión, del conflicto yugoslavo en su conjunto–, es muy discutible.*

Pedro Sáez es profesor de Historia en el Instituto Juan Gris, e investigador del CIP.

La proliferación de altos el fuego y planes de paz para la antigua Yugoslavia que han sido incumplidos casi desde el mismo momento en que se que anunciaban contrasta con la imagen de los acuerdos de Dayton, presentados ante la opinión pública como la propuesta de paz más completa y, sobre todo, la única con visos de perdurabilidad. ¿Por qué este es el arreglo supuestamente definitivo, y los anteriores no lograron la unanimidad necesaria para lograrlo? Cuando los contendientes en un conflicto armado llegan a un acuerdo para detener las hostilidades puede deberse al cansancio entre los bandos tras un enfrentamiento prolongado; al cumplimiento de los objetivos de guerra, directa o indirectamente, por parte de alguno de los combatientes, lo que le permite negociar con ventaja e imponer sus puntos de vista; a la intervención de un agente externo con el suficiente poder disuasorio para fijar un proceso de arbitraje al que se subordinen los implicados; o a la apari-

ción de circunstancias que obligan a los distintos actores del conflicto a replantearse la conveniencia de continuar la guerra, o apostar, por razones tácticas, por el fin de los combates. En el caso yugoslavo se han dado algunas de estas condiciones, aunque, una vez más, los acontecimientos se hayan desarrollado al margen del guión previsto. Por una parte, la evolución de la propia guerra, tras un período de baja intensidad que se prolonga hasta la primavera de 1995. Tras la llamada crisis de los rehenes, los sucesos de mediados de julio –conquista por parte serbia de los enclaves protegidos de Srebrenica y Zepa, seguida de una matanza masiva de bosnios musulmanes en edad militar, dirigida por los líderes radicales serbios, que según las últimas investigaciones sobrepasa las 6.000 personas, ante la impotencia de la ONU y de la UE–, las fulgurantes ofensivas croatas, primero en la Eslavonia occidental y, en agosto, en la Krajina (ocupadas desde los inicios de la guerra por milicias serbias, provocaron uno de los mayores desplazamientos de personas –esta vez, serbios– de todo el conflicto. Además, las pérdidas territoriales serbias) en Bosnia-Herzegovina, debidas a la acción combinada de bosnios musulmanes y croatas, unidos por una precaria federación de circunstancias, pusieron en evidencia la estrategia militar serbia en la zona, y dividieron a los dirigentes serbobosnios, Mladic y Karadzic, a la hora de planificar una respuesta a estos reveses bélicos.

La multiplicación de actuaciones de la OTAN sobre objetivos serbios, después de un nuevo bombardeo, el 28 de agosto, en el mercado central de Sarajevo, que causó 37 muertos, influyeron igualmente en el cambio de estrategia por parte de Milosevic, que optó por congelar el proyecto de la Gran Serbia y, por el momento, aceptó la integridad del Estado bosnio, aunque dividido en la práctica según los resultados de los combates y las limpiezas étnicas correspondientes –y, por lo tanto, con posibilidades de fragmentación en un futuro–. La necesidad de aliviar el embargo que sufren Serbia y Montenegro desde 1992, que ha provocado un significativo descenso de la demagogia ultranacionalista entre la población, y la consolidación de su papel político como único posible garante de la paz en el lado serbio, garantizados ambos por la intervención diplomática de EEUU a lo largo del mes de septiembre –lo que, en definitiva, viene a coincidir con las intenciones de un sector significativo de la comunidad internacional que, en los inicios de la fragmentación de Yugoslavia, pretendía convertir a Serbia en la potencia regional organizadora del espacio de los eslavos del Sur–, han sido argumentos que el dirigente serbio ha sopesado con cuidado a la hora de aceptar la negociación.

Con respecto al gobierno croata, su presidente, Franjo Tudjman, consolidó su papel político hegemónico tras la victoria de su partido, la Comunidad Democrática Croata (HDZ) en las elecciones de 29 de octubre, no tan espectacular como se preveía, dado el éxito de sus acciones sobre la Eslavonia occidental y la Krajina, y la tutela ejercida sobre los bosnios musulmanes, a través de los croatas de Bosnia –el propio Tudjman ha llegado a afirmar: “Occidente ha otorgado a Croacia la misión de europeizar a los musulmanes de Bosnia”–, todo ello bajo el apoyo estratégico y material del gobierno estadounidense, dispuesto a convertir al dirigente croata en una de sus piezas claves en el mosaico balcánico. Tudjman acude, pues, a la negociación, en una posición previa bastante ventajosa.

Entre la confianza en el apoyo formal de EEUU, y el relativo alivio que suponen sus victorias militares parciales, con apoyo croata, el gobierno bosnio, al frente del cual se mantiene Alia Izetbegovic, resignado ante la imposibilidad material de una Bosnia-Herzegovina multiétnica, acepta participar en el proceso negociador con la intención de lograr una paz lo menos mala posible para sus intereses, centrados en la defensa de una entidad estatal que garantice su supervivencia étnica.

No obstante, la clave del proceso que conduce y otorga posibilidades de éxito momentáneo a Dayton, procede de la implicación directa del gobierno estadounidense. Como suele ser habitual en las relaciones exteriores de EEUU, dicha implicación está relacionada con la política doméstica –la presión republicana sobre el gobierno demócrata de Bill Clinton, explícita en instituciones como el Congreso, y que se refleja, por ejemplo, en la pugna mantenida en torno a la decisión presidencial de levantar el embargo de armas a los bosnios musulmanes, dentro del prólogo del próximo año electoral–. Tras algunos acuerdos bilaterales –Clinton suscribió con el presidente ruso Boris Yeltsin uno sobre la evolución de la crisis balcánica a finales de octubre, diseñando un procedimiento para que tropas rusas puedan intervenir en la misión de pacificación de los Balcanes que llevará a cabo la OTAN, sin el control directo de las mismas por parte de organización–, la creciente intervención estadounidense en la crisis desplaza progresivamente a la UE y a la ONU, que habían dado muestras sobradas de ineficacia, y relanza el protagonismo de la OTAN, legitimando su intervención militar para garantizar la paz en Bosnia-Herzegovina.

## **Negociaciones y acuerdos**

Las negociaciones de Dayton, inauguradas el 31 de octubre, fueron precedidas de una serie de acuerdos previos que la diplomacia estadounidense, a través de su representante Richard Holbrooke, fue preparando durante los meses de septiembre y octubre. Las cuestiones más polémicas, y que sirvieron de hecho como agenda de trabajo en Dayton, fueron:

- 1) El reparto territorial de Bosnia-Herzegovina que, por circunstancias de la guerra, hacía coincidir la propuesta estadounidense –51% del territorio, para la federación croata-musulmana; el 49% restante, para los serbobosnios–, con la realidad: la situación del corredor de Posavina, que comunicaba a los serbobosnios con Serbia, y la necesidad de abrir un corredor entre Sarajevo y Gorazde, que evitará el aislamiento de esta ciudad, otra de las zonas seguras de la ONU, eran los problemas más difíciles de resolver.
- 2) El futuro estatuto constitucional de Bosnia-Herzegovina: a la intención de mantener un estado unificado con las mismas fronteras que en 1992 se contraponen la existencia de dos territorios que, tras la guerra, han alcanzado un elevado grado de homogeneidad étnica: por un lado, el controlado por los serbobosnios, que ha pasado del 70% a menos de la mitad; por otro lado, el que corresponde a la frágil federación croata-musulmana, formalizada en marzo de 1994, y que el gobierno estadounidense considera fundamental para alcanzar el acuerdo, dentro de la que los bosnios musulmanes apenas ocupan el 25%.  
¿Cómo organizar políticamente semejante situación?

*La clave del  
proceso que  
conduce y  
otorga  
posibilidades  
de éxito  
momentáneo  
a Dayton,  
procede de la  
implicación  
directa del  
gobierno  
estadouni-  
dense.*

- 3) El caso de Eslavonia oriental, la franja danubiana de Croacia, en manos de los serbobosnios radicales, y que el gobierno croata desea recuperar a toda costa.
- 4) La situación de Sarajevo, la ciudad símbolo del conflicto bosnio, que todos reclaman para sí, y que tiene una serie de barrios habitados por serbios bajo el control de las milicias obedientes a los sectores ultranacionalistas.
- 5) Las responsabilidades por crímenes de guerra y violaciones de derechos humanos fundamentales, tanto en el plano individual como en el que afecta a las diversas minorías étnicas víctimas de episodios genocidas durante el conflicto.

Tras unas difíciles negociaciones durante las cuales se obtuvieron logros parciales como la unificación de Mostar –ciudad dividida por el río Neretva entre croatas y musulmanes–, o la aceptación de la soberanía croata sobre Eslavonia oriental, al tiempo que Clinton intentaba convencer al Congreso para que autorizara el envío de un contingente militar estadounidense de 20.000 soldados como parte de la fuerza multinacional de pacificación bajo el mando de la OTAN, las reticencias de los serbios musulmanes frente a lo que Alia Izetbegovic calificó de “paz injusta” fueron finalmente vencidas, mientras Milosevic recibía el encargo de neutralizar a los serbobosnios radicales, y el acuerdo fue rubricado en el último momento.

En síntesis, el plan de paz firmado en Dayton y ratificado en París, contempla los siguientes aspectos destacables:

- 1) Bosnia-Herzegovina se mantiene como un estado independiente y unificado, aunque dividido en dos entidades políticas y territoriales distintas: la federación croata-musulmana y la república serbobosnia, con un Gobierno central, una Presidencia rotatoria, un Parlamento nacional, con representación de todas las etnias, un Tribunal Constitucional y un Banco central. Este Gobierno central asume y dirige la política exterior, el comercio exterior, la política monetaria –habrá una moneda única– y todo lo relacionado con derechos de ciudadanía e inmigración. El Parlamento se constituirá por medio de elecciones libres y democráticas en 1996, bajo supervisión internacional.
- 2) Se garantiza el retorno de los refugiados y desplazados y la libertad de movimientos y demás derechos fundamentales para todos los ciudadanos de Bosnia-Herzegovina. Una comisión independiente procederá a investigar los crímenes de guerra, dejando fuera de la vida política a los encausados en ellos.
- 3) Por lo que respecta a las disputas territoriales, el estatuto de Brcko, en el corredor de Posavina, queda en manos de una comisión internacional de arbitraje; se crea un corredor entre Sarajevo y Gorazde, y Sarajevo se convierte en la capital unificada del estado bosnio, bajo el control de la federación croata-musulmana.
- 4) Se suspenden las sanciones económicas a Serbia y Montenegro, que el Consejo de Seguridad de la ONU estableció en 1992, y se levanta de forma progresiva el embargo de armas entre las partes.
- 5) La vigilancia del cumplimiento de los acuerdos correrá a cargo de una fuerza militar de 60.000 hombres bajo el mando directo de la OTAN –salvo el contin-

gente ruso-, y de una fuerza civil encargada de la reconstrucción económica y de la creación de una policía dedicada a mantener el orden, común para todo el Estado.

## **Algunos problemas pendientes**

¿Cómo interpretar los acuerdos de Dayton? Cuando aún no ha terminado de desplegarse el contingente de la OTAN y ni siquiera hay una fecha fijada para iniciar el envío de ayuda económica, resulta difícil analizar en profundidad lo firmado. Parece que el objetivo inmediato, parar los combates, puede lograrse, a pesar de la multiplicación de incidentes y enfrentamientos aislados que se está produciendo y que, a buen seguro, continuará durante algún tiempo. Otra cuestión es situar estos acuerdos en el marco global del conflicto yugoslavo. El manejo de más de un centenar de mapas durante los veinte días de negociaciones indica que la cuestión básica era la asignación de territorios de acuerdo con criterios étnicos homogeneizadores. Desde esta perspectiva, el triunfo de la conquista militar y la limpieza étnica como instrumentos para *ordenar* el espacio yugoslavo parece claro. ¿Por qué tantos problemas para asignar territorios según criterios étnicos, si se ha proclamado la integridad estatal de Bosnia-Herzegovina, y además se garantiza la libre circulación de personas? Parece una flagrante contradicción que, sin embargo, refleja las opciones ganadoras de modo evidente.

Las renuncias de Milosevic a los territorios serbios de Croacia, a cambio de media Bosnia, le han permitido liberar a su país del embargo y alejarse de manera aparentemente irreversible de dirigentes ultranacionalistas como Karadzic y Mladic. Alia Izetbegovic apenas mantiene una soberanía limitada en el marco de la federación croata-musulmana. La clave estratégica de los acuerdos reside en Croacia, cuyo presidente, Franjo Tudjman, se perfila como el mayor beneficiado, manteniendo intactas sus aspiraciones a la Gran Croacia, con el apoyo explícito de EEUU, y a costa de los bosnios musulmanes.

EEUU ha sido el gran protagonista en esta fase de la crisis yugoslava. Su capacidad para imponer una *pax* americana en los Balcanes ha puesto en evidencia a la UE y a la ONU, incluso a la propia Rusia, que ha terminado por situarse en un discreto segundo plano, a remolque de los acontecimientos. La combinación de amenazas militares y ofertas políticas, así como la selección de los interlocutores claves con verdadero poder de decisión –marginando, por ejemplo, a los líderes radicales serbobosnios–, ha dado los frutos deseados por Clinton, la pacificación y la estabilización de la zona bajo su tutela, acentuando aún más el fracaso europeo en la resolución de un conflicto que le afectaba directamente. Si unimos este hecho con el reforzamiento de la OTAN y la salida de los *cascos azules* de la ONU, tanto la política exterior del Viejo Continente como la credibilidad de Naciones Unidas han quedado seriamente dañadas y tardarán algún tiempo en recuperarse.

Sin embargo, el catálogo de problemas que presenta Dayton no termina aquí. El fin de los combates y los enfrentamientos armados, frente a los que la nueva fuerza de pacificación parece tener una mayor capacidad de respuesta, no resol-

*El manejo de  
más de un  
centenar de  
mapas  
durante los  
veinte días de  
negociaciones  
indica que la  
cuestión  
básica era la  
asignación de  
territorios de  
acuerdo con  
criterios  
étnicos  
homogenei-  
zadores.*

*Nada impide  
una futura  
desmembra-  
ción de  
Bosnia-  
Herzegovina.*

verá otras cuestiones que amenazan seriamente el futuro de Bosnia-Herzegovina, a pesar de las proclamas solemnes de los acuerdos.

El ambiguo concepto de "entidad", con el que se ha pretendido soslayar el problema de una Bosnia-Herzegovina dividida en comunidades que han luchado por unificar territorial y étnicamente las porciones conquistadas, difícilmente se sostiene dentro de un estado unificado, en el que a su vez subsiste una federación entre dos grupos étnicos, croatas y musulmanes, que muestra a diario signos de una enorme precariedad –por ejemplo, en Mostar–. Nada impide una futura desmembración de Bosnia-Herzegovina –de hecho, se ofrecen a las distintas etnias las mínimas conexiones territoriales para vincularse físicamente a la patria de origen–, y ni el gobierno croata ni el serbio van a impedirlo. La situación de los radicales de los respectivos bandos, frustradas sus aspiraciones, constituirá una fuente permanente de irredentismos de muy compleja solución.

El drama de los millones de refugiados y desplazados por la guerra no va a terminar, puesto que su regreso resulta muy problemático. La asignación étnica de los diferentes espacios de Bosnia-Herzegovina, a pesar de todas las garantías legales que se quieran ofrecer, impedirá el retorno de muchas personas a sus hogares. ¿Cuántos bosnios musulmanes estarán dispuestos a regresar a Srebrenica? ¿Cuántos serbios van a volver a la Krajina?

Por otro lado, la militarización del espacio balcánico, dado el aval obtenido por la opción bélica, se va a mantener como una herencia de largo plazo. Dicha militarización, adobada de consignas ultranacionalistas, se verá acompañada de una ausencia de cambios en las esferas de poder, tanto en Croacia como en Serbia, habida cuenta de los éxitos obtenidos, y de que el plan de reparto de Bosnia-Herzegovina mantiene su vigencia. De manera inmediata, no es previsible una democratización de los regímenes personalistas de Tudjman y Milosevic, lo que influirá, y no precisamente de modo positivo, en el futuro político bosnio.

XABIER AGIRRE ARANBURU

# La misión española en Bosnia: una evaluación crítica

*La presencia de la misión española en Bosnia-Herzegovina, como la del conjunto de UNPROFOR, presenta zonas de sombra que permanecen ocultas en la visión oficial. Desde el punto de vista de la población afectada y sus necesidades reales de protección, varios son los aspectos que destacan, según el autor, en un balance crítico: entre ellos, la ineptitud frente a la limpieza étnica en las zonas bajo su mandato, una pretendida posición neutralista que fuerza una revisión de los términos del conflicto evitando señalar la responsabilidad de las fuerzas serbias y croatas y subrayando paralelamente los aspectos condenables protagonizados por las bosnias y una identificación corporativa con las fuerzas regulares en detrimento de las irregulares. Los cascos azules han sido incapaces de detener la agresión y de garantizar la defensa de la población civil en Bosnia. Pese a no responder tampoco a estos objetivos, las fuerzas españolas han ganado en imagen y en prestigio internacional y han sumado argumentos para un futuro incremento de los gastos de defensa. Estos aspectos han estado presentes de forma constante en el discurso oficial.*

El 30 de noviembre de 1995 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CS) aprobaba la resolución 1.026 poniendo fin a la misión de UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina. Terminaba así una odisea de tres años y medio que ha agudado las expectativas de desarrollo de las misiones de paz bajo la dirección de la ONU tras el fin de la Guerra Fría y se daba paso a las nuevas medidas adoptadas en los acuerdos de Dayton (curiosamente, mientras duraron los combates, la comunidad internacional envió tropas de paz, y tras la firma del armisticio, envía tropas de combate).

Xabier Agirre es investigador sobre cuestiones internacionales. Este artículo forma parte de un trabajo de investigación en curso y está basado en su experiencia personal en Bosnia y Croacia y la colaboración del Instituto Internacional del Estudios por la Paz de la Universidad de Notre Dame (Indiana, EE.UU.) y de su profesor Robert Johansen, así como de la organización SOS-Balkanes. Para esta versión se ha prescindido de las secciones relativas a la protección de la ayuda humanitaria y la contención del conflicto, así como de otras notas y valoraciones complementarias. El autor agradecerá comentarios y testimonios directos que puedan ayudar a reconstruir los hechos referidos (contacto a través de la redacción de *Papeles*).

Si el descrédito de la misión alcanzó un punto de no retorno con el secuestro de más de 350 cascos azules por las fuerzas serbias en mayo de 1995, lo cierto es que las contradicciones de UNPROFOR dejaban poco lugar a sorpresas desde sus mismos comienzos.<sup>1</sup> De hecho, inicialmente la ONU había descartado el despliegue de una misión de paz en Bosnia por no darse las condiciones apropiadas, a pesar de haber sido solicitado por el gobierno de Sarajevo. En mayo de 1992 el Secretario General, Boutros Ghali, había informado de que Bosnia-Herzegovina no era “en la fase actual (...) susceptible de tratamiento como una operación de mantenimiento de paz de Naciones Unidas”, por lo que el CS rechazaba el despliegue y se limitaba a un llamamiento genérico al cese de las hostilidades, cooperación con las instituciones internacionales y respeto a la integridad territorial de Bosnia-Herzegovina.<sup>2</sup>

A pesar de las reticencias iniciales, en el mes de agosto de ese mismo año se producía un hecho crucial que desencadenaría la implicación de las fuerzas de las ONU: la aparición en las televisores de todo el mundo de las imágenes patéticas de los campos de concentración serbios. Al calor de la conmoción internacional, el CS decidió la adopción de “todas las medidas necesarias”, no para detener la limpieza étnica, sino para la distribución de ayuda humanitaria a sus víctimas. En septiembre se define el mandato de escoltas armadas a los convoyes del ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), y se extiende la competencia de UNPROFOR a toda Bosnia-Herzegovina.<sup>3</sup>

Las condiciones que habían llevado a la ONU a desestimar el despliegue de una fuerza de paz apenas tres meses antes seguían vigentes, si no agravadas, con la consolidación de la ocupación militar serbia de la mayor parte del país. Lo que había cambiado era el impacto de los medios de comunicación sobre la opinión pública internacional. De esta manera, la misión de UNPROFOR en Bosnia se echó a andar más por la necesidad de los gobiernos occidentales de responder a la alarma de su propio público, que por tratarse de la respuesta adecuada a la situación real sobre el terreno.

Si bien cuanto más ampliaba UNPROFOR su mandato, contingente y presupuesto, más insostenibles se hacían las contradicciones que atenazaban la operación desde el primer momento, las fuentes oficiales de los estados contribuyentes

1 Una acertada valoración general de esta experiencia en Lee Bryant y Tihomir Loza, “Expectations & Realities”, en Cohen y Stamkoski, eds., *With no Peace to Keep. UN Peacekeeping and the War in the Former Yugoslavia*, Grainpress, Londres, 1995. Todo el libro constituye una excelente recopilación de artículos a modo de evaluación al término de la misión.

2 Resoluciones del Consejo de Seguridad 752 (15-V-92) y 758 (8-VI-92). Ver también UN Doc. S/23900 (1992), y *El País*, 15 de mayo de 1992, “La ONU, dispuesta a tirar la toalla en Yugoslavia”.

3 Resoluciones 770, (13 de agosto de 1992) y 776 (14 de septiembre de 1992). Sobre la revelación en los medios de comunicación de la existencia de los campos de concentración y su impacto político internacional, ver el relato de uno de sus protagonistas, Roy Gutman, *A Witness to Genocide*, Mcmillan, Nueva York, 1993. Gutman, entre otras fuentes, ha sugerido que Naciones Unidas tenía conocimiento de los campos desde “semanas, sino meses antes”.

evitaron por lo general una valoración honesta de la misión y se esforzaron, en su lugar, en ofrecer a la opinión pública occidental una imagen de utilidad y altruismo de sus fuerzas armadas en la antigua Yugoslavia. Más allá de las necesidades reales de las víctimas de la guerra, Bosnia se convirtió de la mano de UNPROFOR en motivo de una vasta campaña de imagen para ejércitos que, como el español, han visto sumarse a sus tradicionales problemas de legitimidad el vacío estratégico de la post Guerra Fría.

Nada habría de malo en mejorar la imagen si, en justicia, la labor realizada lo mereciera. Sin embargo, un repaso de la realidad de la misión española tomando en cuenta el punto de vista de la población afectada y sus necesidades reales de protección, lleva a concluir que los militares españoles tienen importantes motivos para la modestia.

## **La ineptitud española ante la limpieza étnica**

El punto más oscuro de la misión militar española consiste en su ineptitud ante la limpieza étnica de las fuerzas croatas llevada a cabo en Herzegovina occidental durante el período de su despliegue y en la zona bajo su responsabilidad. Las acciones del HVO (milicias croatas de Bosnia) con el apoyo directo del HV (ejército croata), alentadas por los mapas del plan Vance-Owen de partición de Bosnia, incluyeron la destrucción de Mostar (otorgada a las fuerzas croatas en dicho plan), expulsiones masivas, internamiento en campos de concentración, asesinatos y tácticas de terror generalizadas contra decenas de miles de civiles bosnios. Todo ello, por así decirlo, delante de las narices de los soldados del Spabat (batallón español de UNPROFOR).

El HVO-HV estableció los principales campos de concentración para el internamiento masivo de bosniacos (bosnios musulmanes) en un radio de unos 15 kilómetros en torno a las bases españolas de Medjugorje y Dracevo, en el valle del río Neretva (Dretelj, Gabela, Rodoc y otros). De acuerdo con la información de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en el verano del 93 aproximadamente 15.000 personas permanecían recluidas en estos centros en condiciones de "abrumadora brutalidad y degradación" en las que torturas y ejecuciones sumarias eran comunes. En su esfuerzo por borrar la presencia histórica de la cultura musulmana, las fuerzas croatas destruyeron así mismo en este período la mayor parte de las mezquitas de la región. Tal es el caso, por ejemplo, de la mezquita de la localidad de Visici, dinamitada y sus escombros hechos desaparecer a golpe de bulldozer, a la distancia de unos dos kilómetros de la base española de Dracevo.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Ver informe n. 5 del enviado especial de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU Tadeusz Mazowiecki sección I-E, "Human rights violations by Bosnian Croat Forces", noviembre de 1993, pp. 9 y 10. También *Oslobodenje-SOS Balkanes*, n.3, diciembre de 1993, revista de la organización humanitaria SOS-Balkanes, con información detallada, mapas y pruebas fotográficas de la limpieza étnica croata en Herzegovina. Una crónica general de la situación a mediados de junio por Hermann Terstch en *El País*, 21 de junio de 1993, "¡Que los maten a todos!. Los croatas inician una 'limpieza étnica\_ de musulmanes en la Herzegovina occidental'".

*El punto más  
oscuro de la  
misión militar  
española  
consiste en su  
ineptitud ante  
la limpieza  
étnica de las  
fuerzas  
croatas  
llevada a  
cabo en  
Herzegovina  
occidental  
durante el  
período de su  
despliegue y  
en la zona  
bajo su  
responsabili-  
dad.*

El 30 de junio de 1993 fueron detenidos en Mostar 6.300 bosniacos. Ese mismo día se retiró la compañía de la legión desplegada en la ciudad. Cuando más necesaria era su presencia para la protección de la población civil, las tropas españolas abandonaron la ciudad temiendo por su propia seguridad tras las amenazas del HVO-HV. Los métodos con los que la milicia croata disuadió la presencia de los cascos azules españoles incluyeron un hostigamiento continuado desde el mes de abril y la muerte de dos oficiales en mayo y junio (tenientes Arturo Muñoz y Francisco Jesús Aguilar). García Vargas culpaba de estas muertes directamente al presidente croata Tudjman, pues la presencia del contingente español, decía el ministro de defensa, “no favorece sus planes de limpieza étnica en Hercegovina”, y los datos disponibles “hacen pensar que se trata de acciones militares organizadas, por lo que no caben excusas por parte croata”.<sup>5</sup> El Gobierno español protestó en aquél momento con firmeza ante el croata, no por sus crímenes sistemáticos contra la población civil, sino por la muerte de dos de sus soldados, y finalmente accedió a acuartelar sus efectivos y no obstruir la limpieza étnica en marcha.

En julio, el Gobierno español solicitaba permiso a la ONU para retirar sus tropas de Jablanica, bajo constante bombardeo croata, la actividad de Spabat se había reducido al mínimo, y “la inactividad y el toque de queda complicaban el ocio de los legionarios”. Este período coincidía con la “Operación Irma”, a la que el Gobierno español se sumaba para la evacuación de un reducido número de niños bosnios en medio de un despliegue mediático espectacular. Los oficiales de la DRISDE (Dirección de Relaciones Informativas y Sociales de la Defensa) se empleaban así mismo en el control de la información, y se ocupaban “cuidadosamente de impedir el contraste de esta realidad con entrevistas directas a la tropa”, para evitar una repercusión negativa en la imagen de la misión de estos momentos de decaimiento.<sup>6</sup>

Para el mes de agosto de 1993, unos 20.000 bosniacos de Mostar habían sido expulsados por las fuerzas croatas bajo amenaza de muerte. De acuerdo con estimaciones de Naciones Unidas, para el mes septiembre la cifra total de bosniacos “limpiados” en la zona de Mostar estaba entre 45.000 y 55.000 personas.

Una cantidad indeterminada murió por disparos del HVO-HV al cruzar el puente hacia el sector este de la ciudad. Allí, unas 50.000 personas sufrían bombardeos de morteros, carros de combate, lanzadores múltiples y aviación, a una media de 200 a 400 obuses y en torno a 10 muertes diarias, sobre todo civiles. La munición era suministrada con regularidad desde Croacia a través de las rutas bajo teórico control del Spabat, cuya apertura y vigilancia habían sido los motivos del discurso oficial para justificar su mismo

---

<sup>5</sup> “España protesta contra Croacia en la ONU por la muerte del teniente Aguilar”, *El País*, 14 de agosto de 1993 y “Javier Solana amenaza a Croacia con la pérdida de su respetabilidad”, 15 de agosto de 1993.

<sup>6</sup> *El País*, 2 de agosto de 1993. La labor de control informativo de la DRISDE en Bosnia fue reconocida con el “premio a la transparencia informativa”. Ver *Revista Española de Defensa*, julio-agosto de 1993. Más sobre el trabajo de la DRISDE en Javier Fernández Arribas, *Casco azul. Soldado español*, Temas de Hoy, Madrid, 1994, pp. 93 y 109.

despliegue.<sup>7</sup> Ante los bombardeos la tarea de los soldados españoles se limitaba básicamente a observar la operación con sus prismáticos desde las mismas colinas en que el HVO-HV disparaba sus baterías y apuntar el número de impactos para sus informes.

En noviembre del 93, al cumplirse un año de su inicio, la misión española atravesaba sus peores momentos y a pesar de que el ministro García Vargas anunciaba que su continuidad no estaba clara, fuentes gubernamentales admitían que “España no está en condiciones de retirarse, si no quiere perder el prestigio ganado en el último año”.<sup>8</sup>

Al día siguiente de producirse estas declaraciones la artillería croata hundía a cañonazos el puente viejo de Mostar, símbolo de la ciudad desde su construcción en 1566. El Mostar asediado llegó a considerarse “el mayor campo de concentración de Bosnia” por sus dramáticas condiciones de vida, descrita por el director del hospital local como “una ciudad cercada como Sarajevo, destruida como Vukovar y hambrienta como Zepa”.<sup>9</sup> Todo ello en presencia del batallón español y con su perfecto conocimiento, lo que llevó al primer ministro de Bosnia a afirmar en mayo de 1994 que “hay muchas indicaciones de que los soldados españoles han tomado partido por los extremistas croatas en Mostar”.<sup>10</sup>

El círculo de la ignominia se completa cuando algunas de las víctimas de la limpieza étnica croata llegan refugiadas a España. Aquí se encuentran con que mientras ellos y ellas son considerados como, en palabras de Miguel Ángel Mazarambroz, embajador español para misiones de paz de la ONU, “gente anclada en unos odios históricos permanentemente recordados en su memoria elefantiásica”, los soldados que asistieron pasivos a la agresión son homenajeados como “héroes de la paz”, se les dedica desfiles militares, o se les concede la recientemente creada Cruz del Mérito Militar con distintivo azul.<sup>11</sup>

## **La actitud de los mandos: neutralidad y revisionismo**

Estos hechos son bien conocidos y miles de personas que sufren todavía las consecuencias pueden confirmarlos. Se podría discutir si, como dice el Gobierno

*En noviembre  
del 93, al  
cumplirse un  
año de su  
inicio, la  
misión  
española  
atravesaba  
sus peores  
momentos.*

<sup>7</sup> Informe Mazowiecki n. 4 (septiembre de 1993) “Mostar: the cause for concern”, y n. 5 (noviembre de 1993) sección I-E, “Human rights violations by Bosnian Croat Forces”, y de testimonios directos. Ver también *El País*, 16 de octubre de 1993. El mismo despliegue español se llevó a cabo desde el principio según el dictado de las fuerzas croatas, que impidieron la instalación en Metkovic, localidad fronteriza y punto estratégico para el control del acceso a Bosnia, y el vecino puerto de Ploce, otro punto clave de entrada de suministros.

<sup>8</sup> *El País*, 8 de noviembre de 1993.

<sup>9</sup> *El País*, 28 de febrero de 1994.

<sup>10</sup> Entrevista con Haris Silajdzic en *El País*, 2 de mayo de 1994.

<sup>11</sup> Conferencia en el curso de verano de la Universidad Complutense “El futuro de los ejércitos”, El Escorial, julio de 1994. Las citas de Mazarambroz, Diego Arria y Luis Carvajal proceden de la grabación directa de sus intervenciones. La parada del día de las fuerzas armadas de 1995 tuvo como tema central “rendir un homenaje a las tropas españolas que participan en misiones de paz de la ONU”, tratándose del mayor desfile militar desde 1978: *El País*, 12 de junio de 1995.

*El sentido de la dignidad y la justicia, tan alardeados en los discursos militares, no significa tratar a todas las partes por igual, sino a cada cual según le corresponde.*

español, Spabat no podía hacer más de lo que hizo, es decir, contemplar los bombardeos de Mostar con sus prismáticos y tolerar la limpieza étnica. Pero hay algo que siempre ha estado en su mano y nunca han hecho: contar la verdad de lo que presenciaron.

El sentido de la dignidad y la justicia, tan alardeados en los discursos militares, no significa tratar a todas las partes por igual, sino a cada cual según le corresponde. Pero los militares españoles han renunciado por completo a estos principios dejándose guiar por dos criterios que cuestionan radicalmente el sentido de su misión: neutralidad entre las partes, y revisionismo de una realidad que conocen de primera mano.

Sobre la conveniencia para los agresores serbios de esta supuesta neutralidad de UNPROFOR en general y Spabat en particular, baste recordar que el propio líder serbio y reconocido criminal de guerra Radovan Karadzic ha elogiado la labor española declarando: “tenemos la mejor opinión del contingente español en Bosnia y de la diplomacia española. España es la más imparcial”.<sup>12</sup> Desde Belgrado, el primer ministro yugoslavo (serbio) Radoje Kontic se mostraba igualmente agradecido por la actuación de los soldados españoles, “muy correcta” desde su punto de vista, pues “ha habido cascos azules de otros países con los que no hemos tenido la misma suerte en cuanto a comportamientos concretos y a la exquisita neutralidad que están manteniendo los soldados españoles”.<sup>13</sup>

Un cierto revisionismo constituye el complemento necesario de la visión pretendidamente neutralista. Se trata de forzar una revisión, una redefinición de los términos del conflicto evitando señalar la responsabilidad de las fuerzas serbias y croatas, y subrayando paralelamente los episodios condenables protagonizados por las bosnias, hasta equilibrar la balanza imaginaria de la neutralidad. Así, por ejemplo, el coronel Luis Carvajal, jefe de la Agrupación Madrid en Bosnia (octubre 93-abril 94), no ha tenido inconveniente en afirmar en público, en contra de toda evidencia, que “en el tiempo de mi agrupación yo no he visto ninguna masacre”, en referencia a las fuerzas croatas, y criticar a continuación la poca atención prestada por los medios de comunicación a los excesos cometidos por las fuerzas leales a Sarajevo, ofreciendo de esta manera un relato completamente distorsionado de una situación de la que tenía un conocimiento detallado de primera mano.<sup>14</sup>

Entre multitud de ejemplos, se puede señalar al general Luis Feliú, quien siendo segundo jefe militar en Bosnia declaraba: “es muy difícil pensar que unos son los malos y otros son los buenos. Varía mucho de unas regiones a otras, de unos momentos a otros”.<sup>15</sup> Significativamente, el general Feliú declaraba “no compartir muchos de los puntos de vista” del general Briquemont, en contraste

<sup>12</sup> Información de Manu Leguineche en *Diario Vasco*, 24 de diciembre de 1992.

<sup>13</sup> Entrevista en *Cambio 16*, 5 de julio de 1993.

<sup>14</sup> Ver nota nº 18.

<sup>15</sup> *El País*, 22 de agosto de 1993.

con su sucesor al mando de UNPROFOR y conocido por su sesgo pro-serbio, general Michael Rose, de quien decía venir “con las ideas mucho más claras y quizá más realistas”.<sup>16</sup>

Debe añadirse que la pretensión de los mandos y fuentes oficiales españoles de culpar por igual a bosnios y croatas de los combates que ellos mismos presenciaron es especialmente inaceptable dado que entre las víctimas de la brutalidad del HVO-HV se encuentran, como se ha explicado, varios soldados españoles asesinados por las fuerzas croatas en su empeño por ahuyentar testigos de sus campañas de limpieza étnica.

Esta actitud alcanza sus extremos más paradójicos en la profusión de gestos de condescendencia y simpatía entre los mandos militares de UNPROFOR y los del ejército serbio. Así, Diego Arria, ex representante de Venezuela en el CS, se quejaba a la luz de su visita a Srebrenica, en los peores momentos de la ofensiva serbia de 1993, de que los mandos de UNPROFOR “trataban a los serbios como los regulares, los legales, y a los musulmanes como irregulares, los ilegales”, en contra de todas las resoluciones de la ONU estableciendo el criterio diametralmente opuesto. El propio coronel Carvajal confirmaba en el mismo foro esta observación, reconociendo su distanciamiento con la milicia bosnia y sintonía con los mandos serbios al afirmar:

*“en los bosnios musulmanes esos militares no existían y podías encontrarte un jefe de cuerpo de ejército que su profesión era químico o su profesión era ingeniero aeronáutico y al día siguiente los volvías a ver de paisano. Es decir, que no había unos interlocutores absolutamente militares. Otra cosa diferente es la parte serbia con la que no teníamos demasiados conflictos y que eran militares procedentes de carrera”*

Preguntado por dos destacados mandos militares serbios con responsabilidad sobre la limpieza étnica y crímenes contra la población civil en Herzegovina oriental (general Grubac y coronel Milosevic), el coronel Carvajal no escondía su respeto por ellos: “no tengo conocimiento de su implicación en crímenes de guerra (...) las veces que tuvimos necesidad de contactar con ellos fueron unos contactos absolutamente cordiales y muy serios, los dos son profesionales”.

## **Sintonía militar**

Un caso notorio de esta sintonía de los militares españoles con sus colegas serbios nos lo ofrece el comandante Manuel Cortés, uno de los rehenes capturados por las fuerzas serbias en mayo del 95. Después de ser humillado públicamente con su secuestro en Sarajevo, al ser liberado el comandante Cortés hacía sonriente el signo de la victoria y explicaba que no había pasado miedo porque “los mismos señores que me capturaron y utilizaron como escudo trabajaban conmigo desde el mes de febrero, eran profesionales del ejército y no bandas incontroladas”.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Entrevista en *Revista Española de Defensa*, abril de 1994, p. 86.

<sup>17</sup> *El Periódico*, 8 de junio de 1995.

Habría que ver qué pensarían los habitantes de Mostar y Sarajevo, a quienes Carvajal y Cortés se suponía que protegían, si les escucharan referirse en términos tan cordiales a quienes se dedicaban a bombardear a su antojo estas ciudades.

Aún en septiembre de 1995, cuando la OTAN había comenzado sus ataques contra posiciones serbias desbaratando la neutralidad *onusiana*, mandos militares españoles seguían haciendo declaraciones públicas favorables a las fuerzas serbias. Así, el general García Esponera, tras ser retenido durante varios días por las autoridades de Pale, declaraba: “Los serbobosnios son gente que lucha por unos ideales que consideran justos y no creo que los bombardeos les hagan ninguna mella”, y cuestionaba a continuación la autoría por las fuerzas serbias de la matanza del 27 de agosto en Sarajevo (37 muertos) que había desencadenado los ataques de la OTAN, a pesar de que UNPROFOR ya había señalado la responsabilidad serbia “más allá de toda duda razonable”.<sup>18</sup>

Parece que la mentalidad castrense de los mandos de UNPROFOR les impide entender que precisamente entre lo que ellos consideran “militares de carrera” y “profesionales del ejército” se encuentran los ejecutores de la destrucción que ha llevado a los cascos azules a Bosnia.<sup>19</sup> La cuestión no ha pasado desapercibida para David Rieff, veterano periodista en Bosnia y autor de un interesante estudio sobre la actuación internacional en este conflicto. En su opinión, “muchos funcionarios de la ONU sobre el terreno no sólo temían sino que admiraban a las fuerzas serbias”, debido a una cierta “solidaridad de casta”: “los oficiales de UNPROFOR consideraban a los serbios verdaderos soldados, gente como ellos mismos, no los civiles glorificados que uno se encontraba generalmente entre los comandantes en el lado del gobierno bosnio”. En este sentido, continúa Rieff, “para los mandos de UNPROFOR dedicarse a insistir, como hacían en sus informes, mensajes a Nueva York y unos a otros, que los serbios eran soldados tan espléndidos, era tanto un acto de amor a sí mismos como una evaluación militar”.<sup>20</sup>

Más allá de su mandato de protección, de las resoluciones del Consejo de Seguridad condenando a las fuerzas serbias, y de todas las atrocidades que ellos mismos han presenciado, los mandos de UNPROFOR han experimentado un inconfesable afecto por sus colegas del ejército serbio. Un sentimiento que encuentra su origen en una compleja mezcla de identificación militar, un cierto *esprit de corps* compartido y la admiración por el bando vencedor en la guerra, unidas a una necesidad de redefinir los términos reales del conflicto para ocultarse a sí mismos y a la opinión pública la vergüenza de su fracaso.

---

<sup>18</sup> *El País*, 6 de septiembre de 1995.

<sup>19</sup> En todo caso, no se trata de un rasgo exclusivo de los mandos españoles, sino que similares muestras de sintonía con los comandantes serbios han sido ofrecidas, entre otros, por los generales Michael Rose (Gran Bretaña), Lewis Mckenzie (Canadá), Janvier (Francia), y de manera más reciente y escandalosa por el comandante holandés en Srebrenica, Karremans.

<sup>20</sup> David Rieff, *Slaughterhouse. Bosnia and the Failure of the West*, Simon & Schuster, Nueva York, 1995; y “The United Nations. Accomplice to Genocide”, en *War Report*, n. 28, septiembre de 1994.

UNPROFOR se ha mostrado incapaz de detener la agresión y de garantizar la defensa de la población civil en Bosnia. Este episodio de impotencia del sistema militar occidental puede encontrar su explicación en diversos factores: los intereses internacionales encontrados, la comparación con situaciones similares, desde Camboya hasta El Salvador, la burocratización de la ONU y desmotivación de sus funcionarios, la escasa importancia dada a la de protección de los derechos humanos, el papel de la opinión pública, etc.<sup>21</sup> Sin perder de vista estos factores de índole general, la contribución española al fiasco de UNPROFOR invita a algunas consideraciones específicas.

## **España y el fiasco de UNPROFOR**

Tras abandonar el Ministerio de Defensa, Julián García Vargas ha reconocido que el envío de tropas españolas a Bosnia “lo propuse al Gobierno convencido de que el riesgo de fracaso de Naciones Unidas era elevado. Lamentablemente, esos temores se han confirmado, aunque el balance para España es positivo”. Esta singular valoración de balance positivo para España en una misión cuyo fracaso se reconoce, sólo se puede entender a la luz de intereses al margen de los declarados oficialmente para la misión de paz. De esta manera, después de afirmar que “la ciudadanía española no está muy concienciada respecto a los problemas de su seguridad y defensa”, García Vargas aclara esta aparente contradicción debido a que las misiones de paz:

*“Han sido las más espectaculares de los tres ejércitos y las que han comprendido mejor los ciudadanos. Lo que me gustaría es que esas misiones hicieran comprender a los españoles que (...) España debe tener unas Fuerzas Armadas dotadas adecuadamente. Eso significa dedicarlas más recursos y más atención”.*<sup>22</sup>

Las palabras de quien pasará a la historia como el principal responsable gubernamental de la implicación militar española en las misiones de Naciones Unidas ponen así de manifiesto que lo que ha motivado esta política es más la mejora de la imagen de las Fuerzas Armadas, tendente a una rehabilitación social y eventualmente un aumento de los presupuestos, que realmente la eficacia en el auxilio a la población bosnia (cuestión por lo demás completamente ausente de la valoración del ministro). De hecho, la relación entre la presencia de las fuerzas armadas españolas en Bosnia, la mejora de su imagen, y el aumento del gasto militar, es una constante explícita en el discurso oficial desde el comienzo de la misión. Da así la impresión de que el ejército español cumple en Bosnia más una función de ayudarse a sí mismo en términos de imagen y prestigio que de ayudar realmente a las víctimas de la guerra, y en esto ha consistido esencialmente el fiasco de UNPROFOR: han sido primordialmente fuerzas para la protección de la credibili-

*UNPROFOR  
se ha  
mostrado  
incapaz de  
detener la  
agresión y de  
garantizar la  
defensa de la  
población  
civil en  
Bosnia.*

<sup>21</sup> Sobre la cuestión de los derechos humanos en las misiones de la ONU, resulta muy recomendable *The Lost Agenda. Human Rights and UN Field Operations*, Human Rights Watch, Nueva York, 1993.

<sup>22</sup> *Revista Española de Defensa*, julio/agosto de 1995, p. 10.

*UNPROFOR  
ha estado  
inspirada en  
una visión de  
Bosnia  
consistente en  
reducir a sus  
ciudadanos y  
ciudadanas a  
la condición  
de víctimas y  
receptores de  
ayuda.*

dad de los estados que la patrocinan y sus aparatos militares, no de las víctimas de la guerra en Bosnia.<sup>23</sup>

Si la actual promoción humanitaria del ejército español se inauguró en mayo de 1991 con la "Operación Alfa-Kilo" de auxilio a la población kurda en Irak (con la inefable fotografía de un soldado español auxiliando a maltrecho niño kurdo en la portada de la RED de junio de 1991), la misma pasividad y apoyo tácito cuando el pueblo kurdo es masacrado por el ejército turco, aliado en la OTAN, sería suficiente para cuestionar la honestidad del compromiso humanitario de la diplomacia y milicia españolas.

Tampoco está de más recordar que entre los principales suministradores de equipamiento militar al ejército yugoslavo hacia el año 1990 se encontraban Gran Bretaña, Francia, Italia, Suecia y España, todos ellos destacados contribuyentes a la misión de paz apenas dos años más tarde.<sup>24</sup> Con todo, quizá lo más desalentador sea la dimensión popular de la hipocresía, ver como nuestras propias sociedades se dejan seducir complacidas, dispuestas a verse representadas por "soldados de la paz" más allá del bien y del mal, y a creerse así moralmente superiores a las que sufren la guerra.

UNPROFOR ha estado inspirada en una visión de Bosnia consistente en reducir a sus ciudadanos y ciudadanas a la condición de víctimas y receptores de ayuda, como si fueran incapaces para la acción y organización, y promocionar en su lugar a diplomáticos, cascos azules y expertos internacionales como protagonistas del conflicto. A la manera del despotismo ilustrado, "todo para Bosnia, pero sin los bosnios" podía haber sido un lema apropiado para esta empresa. En lugar de devolver a la sociedad multiétnica bosnia la voz perdida en el estruendo de los bombardeos, se le ha robado un protagonismo que no sólo le corresponde, sino que es la única alternativa real al desastre.

Todas las tareas atribuidas a UNPROFOR podían haber sido asumidas por los bosnios y bosnias, sus organizaciones e instituciones, de una manera con toda probabilidad más barata y eficaz. Los bosnios y bosnias leales a Sarajevo, no sólo a su Gobierno, sino sobre todo a su ideal de convivencia, tienen, obviamente, un conocimiento privilegiado de su país y del conflicto, y lo que es más importante, cuentan con la motivación que a menudo flaquea en los cascos azules. No contemplar esta posibilidad y primar la "eficacia" de instituciones internacionales de funcionamiento dudosamente democrático sobre la capacidad de organización y gestión de los propios bosnios y bosnias, es parte de la mentalidad en cierto modo neo-colonial que ha impregnado toda la misión de la ONU.

<sup>23</sup> Ver el artículo del ministro García Vargas "Las nuevas responsabilidades" en *El País*, 7 de noviembre de 1992 y entrevista en el mismo diario el 1 de junio de 1993. La misión bosnia, junto a otras, también ha tenido su efecto de promoción internacional del estado español, teniendo en cuenta su relación directa con el acceso de España al Consejo de Seguridad a partir del 1 de enero de 1993, o que el puesto más alto jamás alcanzado por un español dentro de la ONU ha sido precisamente el de jefe civil de UNPROFOR en Bosnia (Antonio Pedauyú).

<sup>24</sup> Ver *Yugoslavia Army Area Handbook*, US Department of the Army, Washington, 1993, sección 5-2 "Development of the Armed Forces" y 5-6 "Defense and the National Economy". Disponible en Internet: [gopher://umslvma.umsl.edu:70/11/LIBRARY/GOVDOCS/ARMYAHBS/AABH2](http://gopher://umslvma.umsl.edu:70/11/LIBRARY/GOVDOCS/ARMYAHBS/AABH2).

Por otro lado, entre quienes han puesto alguna esperanza en UNPROFOR se cuentan los que ven en las llamadas misiones de paz de la ONU vías para reconducir la institución militar hacia tareas constructivas. Quien albergue este género de esperanza debería tener en cuenta que fue precisamente el Ejército Popular Yugoslavo uno de los pioneros en asumir este tipo de misiones, sin que al parecer esto haya servido de mucho para reducir su agresividad. Desde su primera contribución en el Sinaí en los años 50, hasta las más recientes operaciones en Angola y Namibia, el Ejército Yugoslavo ha venido participando por más de tres décadas en misiones de paz de las Naciones Unidas.<sup>25</sup>

El conocido periodista de Sarajevo Zlatko Dizdarevic ha recordado de una manera un tanto irónica la dimensión legitimadora de estas misiones para el Ejército Yugoslavo, al evocar la memoria de su infancia confesando “de niño nunca me sentí tan orgulloso y tan importante entre los chavales como cuando mi padre viajaba al Sinaí en una misión militar de las Naciones Unidas”. Algunos años y muchos muertos más tarde, no queda rastro de esta ilusión infantil, y un Dizdarevic adulto nos advierte que “ya no hay manera de que un niño de Sarajevo esté orgulloso de que su padre sirva en una misión de la ONU”.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Contaron con participación militar yugoslava las operaciones UNEF I (Sinaí, 1956-57), UNYOM (Yemen, 1963-64), ONUC (Congo, 1960), UNIIMOG (Iran-Irak desde 1988), UNAVEM (Angola desde 1989) y UNTAG (Namibia, 1989-90). Ver *The Blue Helmets. A Review of UN Peace-Keeping*, UN Department of Public Information, Nueva York, 1990 y James Gow, *Legitimacy and the Military. The Yugoslav Crisis*, St. Martin's press, Nueva York, 1992, p. 41.

<sup>26</sup> Zlatko Dizdarevic, “The UN and Us”, *War Report* n. 28, septiembre de 1994. Ver también del mismo autor *J'accuse L'ONU*, Calman-Lévy, París, 1995.

ANA ALONSO MONTES

# OTAN: retos para un fin de siglo

*La alianza militar más poderosa y duradera del planeta está a punto de experimentar su crisis de la mediana edad. Cuando en 1999 la OTAN cumpla el medio siglo de existencia tendrá que haber resuelto los retos que ahora ha de abordar con un nuevo secretario general, Javier Solana, como punta de lanza. Estos desafíos comienzan en su propia definición como alianza defensiva y la posible reforma de la estructura militar integrada, siguen con una dura prueba sobre el terreno, como es la supervisión de la frágil paz en la ex Yugoslavia, y podrían tener como colofón la resolución del debate sobre la ampliación a Europa Central y Oriental.*

En estos últimos años del siglo XX la Alianza Atlántica va a tener como secretario general a un español, Javier Solana Madariaga, quien fuera hasta su designación en la OTAN (en diciembre de 1995) ministro de Asuntos Exteriores del Gobierno socialista de Felipe González. La elección de Solana, que sucede al belga Willy Claes, quien se vio obligado a dimitir por su procesamiento a raíz de un turbio asunto de comisiones ilegales, fue costosa.<sup>1</sup> Primero se trató de sostener a Claes hasta el último momento, para intentar desvincular a la Alianza de un caso de corrupción. Cuando se vio que era imposible seguir adelante con él, comenzó el baile de los candidatos. De ellos el único que llegó a ser oficial fue el ex primer ministro holandés Ruud Lubbers, quien no obtuvo la aprobación de EE UU debido, principalmente, a la precipitación europea en presentarlo y, según otras fuentes, por sus dudas durante los años 80 en apoyar el despliegue de los misiles de crucero y Pershing II en Europa Occidental.

Lubbers, quien reunía las principales condiciones del "candidato ideal" (europeo, políglota, ex ministro y con habilidad para el consenso), habría sido quizá secretario general de una OTAN de los europeos, pero no de la alianza transatlán-

Ana Alonso Montes es periodista en la sección internacional del diario *El Mundo* y profesora asociada de Redacción Periodística en la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid.

<sup>1</sup> Willy Claes era ministro de Asuntos Económicos cuando la empresa italiana Agusta, fabricante de helicópteros, entregó 230 millones de pesetas en comisiones ilegales a los partidos socialistas flamenco y valón, que sirvieron para que el Gobierno de coalición belga optara por esta firma a la hora de fijar la compra de 46 helicópteros.

*Si bien la OTAN sirve a EE UU como vehículo de su liderazgo en el mundo, el debate interno sobre el coste de asumir este papel es cada vez mayor.*

tica en la que los estadounidenses siguen desempeñando un papel clave, aunque las perspectivas sobre ella dentro de EE UU son diversas.

Según plantea el experto estadounidense Stanley R. Sloan, si bien la OTAN sirve a EE UU como vehículo de su liderazgo en el mundo, el debate interno sobre el coste de asumir este papel es cada vez mayor. "Para EE UU, la OTAN ha servido para afirmar sus valores así como de instrumento de diplomacia, liderazgo y defensa contra las amenazas tanto militares como ideológicas. ¿Qué queda de todo esto al final de la Guerra Fría?", se pregunta.<sup>2</sup>

### **Una época de cambios**

Solana es, como decía un diario español, "el rostro de la nueva OTAN".<sup>3</sup> El nuevo secretario general y el proceso que culminó en su designación reflejan el momento en que se encuentra la alianza transatlántica. Una vez descartado Lubbers por su deficiente conocimiento del conflicto bosnio, según se argumentó desde Washington, se barajó el nombre del danés Uffe Ellemann-Jensen. Fue Francia, *enfant terrible* de la OTAN, la que se opuso en esta ocasión, aunque de forma velada. La oposición danesa a las pruebas nucleares galas impidió a Ellemann-Jensen llegar a Bruselas. La excusa dada por París fue en esta ocasión que el candidato danés no hablaba francés. El ministro francés de Exteriores, Hervé de Charette, explicó el pasado noviembre en Madrid cuáles eran los requisitos que debía cumplir el secretario general ideal de la Alianza Atlántica: "debe hablar francés, no por vanidad sino porque es uno de los idiomas oficiales de la Alianza. En segundo lugar, debe ser abierto y prudente, y, por supuesto, tiene que ser un europeísta que preste gran atención a la identidad europea de defensa y a la renovación que se está gestando".<sup>4</sup>

Los dirigentes franceses, más empeñados que nunca en recuperar el protagonismo perdido en el mundo (éste parece ser el objetivo de las pruebas nucleares que tantas protestas han suscitado), afirmar su posición de co-liderazgo en Europa (junto Alemania) y ser aliados a la vez que contrincantes políticos de EE UU, no podían permitir que se nombrara al "número uno" de la OTAN, que es, sobre todo, la imagen de la Alianza sin tenerles en cuenta.

Después de estos descartes se llegó a la conclusión de que el mejor candidato sería aquél que, sin suscitar entusiasmos, tampoco levantara protestas insuperables. Ahí empezó a hablarse de Javier Solana, quien encarnaría una conciliación entre EE UU y sus aliados de este lado del Atlántico: ser un europeo, pero de un país débil dentro de la Alianza, a la vez que ha renegado públicamente, junto con el PSOE, de todo anti-norteamericanismo. Para EE UU, Solana pertenece a un gobierno que apoyó la posición de Washington en la guerra del Golfo, y que prestó su territorio para realizar misiones aéreas.

<sup>2</sup> Stanley R. Sloan, "US perspectives on NATO's future", *International Affairs*, April 1995, number 2, Volume 71.

<sup>3</sup> *La Vanguardia*, 2 de diciembre de 1995.

<sup>4</sup> *El Mundo*, 16 de noviembre de 1995.

Solana, primer secretario general de la Alianza español y segundo representante de un país del sur de Europa, rompe con su designación un hito y anticipa las reformas que va a experimentar la organización aliada. Procede de un país que no forma parte de la estructura militar integrada, lo que significa que las tropas españolas permanecen en las operaciones bajo mando militar nacional, aunque esto es muy relativo y, de hecho, poco real. Esta fue una de las cláusulas del referéndum sobre la Alianza, que tuvo lugar en España en 1986. En la práctica apenas se diferencia su forma de trabajo de la de otros efectivos aliados. Que Solana provenga de un país con estas características anticipa una época de cambios formales.

De hecho, una vez elegido en la prensa española se especuló con la posibilidad de que España se integrase en la estructura militar integrada.<sup>5</sup> Pocos días más tarde las autoridades francesas anticipaban su reincorporación al Comité Militar de la OTAN, 30 años después de haberlo abandonado. El ministro francés de Exteriores señalaba a finales del año pasado cuál era la posición de París. “Nosotros proponemos que Europa sea capaz de expresar por sí misma sus necesidades en materia de seguridad y asegurar su propia defensa, y al mismo tiempo debe fomentar una relación sólida y amistosa con los estadounidenses...En esta perspectiva los franceses estamos dispuestos a reexaminar nuestra posición en el seno de la Alianza”.<sup>6</sup> La línea política franco-española es que reintegrándose en el Comité Militar se fortalece la posición europea en la OTAN. La pregunta es saber si esta organización es la más adecuada para la seguridad europea.

## ¿Un arma nuclear europea?

El Gobierno de EE UU piensa que Francia busca, de una u otra forma, resucitar la idea sobre el directorio de la Alianza que expuso el general De Gaulle en 1958. El emblemático presidente francés propuso que el poder aliado fuera compartido por EE UU, Gran Bretaña y Francia.<sup>7</sup> En la actualidad, el presidente galo Jacques Chirac ha incluido a Alemania como uno de los países fundamentales en el pilar europeo de la Alianza. Chirac ha ofrecido a Alemania la “disuasión concertada”, es decir, la posibilidad de compartir el poder nuclear sin necesidad de poseer el arma atómica.<sup>8</sup>

Asimismo, los franceses defienden sus ensayos nucleares en Mururoa con este argumento: la Unión Europea Occidental (UEO), en su documento de la cumbre de Madrid, se refiere al uso de la disuasión nuclear francesa y británica como un elemento de la seguridad colectiva de los europeos. Por ello, dice Hervé de Charette, “nosotros contribuimos a la seguridad de todos los europeos”.

El debate sobre la reforma interna de la OTAN se dilucidará en estos últimos años del siglo XX. El ministro alemán de Defensa, Volker Rühle, reconoció recién

<sup>5</sup> *El Mundo*, 3 de diciembre de 1995. *El País*, 3 de diciembre de 1995, pág. 1.

<sup>6</sup> Hervé de Charette, *El Mundo*, 16 de noviembre de 1995, pág. 29.

<sup>7</sup> Daniel Vernet, *Le Monde*, 26 de diciembre de 1995.

<sup>8</sup> Michael Stürmer, “A defence initiative”, *Financial Times*, 14 de noviembre de 1995, p. 18.

temente que la actual estructura es “demasiado estática y demasiado reducida de cara a las necesidades de Europa central” e invitó a Francia a que su ministro de Defensa volviese a las reuniones del Comité Militar.<sup>9</sup>

España, y por tanto su entonces ministro de Exteriores, desempeñó un importante papel en el último semestre de 1995 en las instituciones europeas. En la cumbre de la UEO, en noviembre de 1995, los británicos volvieron a insistir en su rechazo a que la UEO se convierta en el futuro en el brazo armado de la Unión Europea. Por el contrario, España apuesta porque la UEO trabaje con la UE y con la Alianza Atlántica de modo que la UEO sea, a medio plazo, el instrumento decisivo de la futura Europa de la Defensa.

En esta reunión también se elaboró un documento, titulado “La seguridad europea: una concepción común de los 27 países de la UEO”, en el que la organización asumía como prioridad la inestabilidad en el norte de África. “El aumento de la inestabilidad y la debilidad de las instituciones democráticas en determinadas partes del norte de África resultan hoy en día muy preocupantes para el conjunto de Europa”.<sup>10</sup>

En este contexto cobró un especial protagonismo la labor realizada por Solana en la Conferencia Euromediterránea, celebrada en Barcelona el 27 y 28 de noviembre del año pasado. Según publicó la prensa española, esta reunión dio el espaldarazo final a la candidatura, que sólo fue oficial cuando ya estaba aprobada, del ministro español. Solana, procedente de uno de los países de Europa que más había impulsado este acercamiento al Magreb, reunía otra cualidad más para convertirse en el jefe civil de casi cinco millones de soldados.

### **Una ampliación conflictiva**

A su vez, la condición de Solana de ser un dirigente procedente del último país que se había incorporado a la OTAN añadía una estrella más a su curriculum ya que este factor podría ser bien recibido por los países de Europa central y oriental que esperan que la Alianza Atlántica se defina sobre “cómo y cuándo” abrirá sus puertas, una vez que parece claro que la ampliación de un modo u otro se llevará a cabo.

No existen, en realidad, unos criterios rígidos para el ingreso en la OTAN. Los aspirantes deberán ser democráticos, aceptar el libre mercado, comprometerse a resolver sus conflictos internos o fronterizos sin uso de la fuerza, y tendrán que pagar por la modernización y homologación de sus fuerzas armadas. Tampoco se han fijado plazos. Algunos países como la República Checa y Polonia, los primeros en la lista de acceso, prefieren que la ampliación sea secuencial. Otros, como Rumania, con menos posibilidades de un ingreso rápido, querrían una entrada simultánea.<sup>11</sup> Pero

<sup>9</sup> France Presse, 17 de noviembre de 1995.

<sup>10</sup> “La sécurité européenne: une conception commune des 27 pays de l'UEO”, Conseil des Ministres de l'UEO. Madrid, 14 de noviembre de 1995, p. 22.

<sup>11</sup> Martin Butcher, Tasos Kokkinides y Daniel Plesch, “Study on Nato Enlargement: Destabilizing Europe”. Basic Research Report 95.2. CESD Issues in European Security. Number 3.

Rusia no quiere ninguna modalidad: simplemente ve con malos ojos que la OTAN se amplíe.

Para contener a Moscú ante esta previsible ampliación, algunos analistas estadounidenses, como el ex secretario de Estado Henry Kissinger, proponen que se establezca un tratado de seguridad entre la OTAN y Rusia. Según Kissinger, este acuerdo dejaría claro que el objetivo de la Alianza Atlántica es “promover la seguridad y la cooperación, no la confrontación en Europa”.<sup>12</sup> Rusia ha advertido que podría formar junto a China un bloque de defensa anti-occidental, si la ampliación se lleva finalmente a efecto.<sup>13</sup>

Los republicanos, mayoría en el Congreso estadounidense, también defienden en su *Contrato con América* la ampliación al Este. El inicial apoyo de los republicanos estadounidenses al levantamiento del embargo en Bosnia y su posterior rechazo a una intervención en la ex Yugoslavia denota, como arguye Sloan, que la política de los republicanos parece más encaminada a poner trabas al presidente Clinton que a exponer sus planes de gobierno.

Pero otros sectores de opinión y expertos de EE UU, con menos intereses políticos electoralistas, consideran que la ampliación situará la estrategia nuclear de la OTAN en las puertas de Rusia, y esto afectará los acuerdos de control de armamentos que se firmaron en los últimos años y podría generar una nueva Guerra Fría.<sup>14</sup>

## **Hacia Bosnia**

El último de los desafíos que va a abordar la organización defensiva transatlántica, el despliegue de 60.000 efectivos en Bosnia, será una de las más complejas tareas que tendrá que enfrentar Solana. La transformación del Ejército español, hasta hace veinte años el ejército de una dictadura, en un cuerpo al servicio del mantenimiento de la paz podría haber servido a los dirigentes europeos y americanos como un ejemplo a pequeña escala de lo que podría experimentar el operativo aliado, que tendrá que reconvertirse en una fuerza cuya principal misión podría ser en el futuro la supervisión de planes de paz o la intervención humanitaria en conflictos imprevisibles. La cuestión es que si resurgen conflictos armados en Bosnia, o las fuerzas internacionales son atacadas, el presidente de EE UU se podría ver en la disyuntiva de mantener la operación o salir de ella, como se hizo en Somalia, para evitar las bajas propias y las consiguientes críticas por haber mandado a los soldados a una misión que, a corto plazo, no parece tener nada que ver con los intereses de seguridad nacional estadounidenses.

---

<sup>12</sup> Stanley R. Sloan, “US perspectives on NATO’s future”...

<sup>13</sup> “Russia waves China card in NATO’s face”, *Financial Times*, 16 de noviembre de 1995.

<sup>14</sup> Ver una argumentación en favor de la ampliación de la OTAN del subsecretario de Estado Strobe Talbott, “Why NATO Should Grow”, en *The New York Review of Books*, 10 de agosto, 1995, y la respuesta del ex embajador de EE UU en Polonia, R.T. Davies, “Should NATO Grow?”, en *The New York Review of Books*, 12 de Septiembre, 1995, p. 74.

*El último de  
los desafíos  
que va a  
abordar la  
organización  
defensiva  
transatlántica  
será una de  
las más  
complejas  
tareas que  
tendrá que  
enfrentar  
Solana.*

La operación "Esfuerzo Conjunto", el mayor despliegue terrestre jamás realizado por la OTAN, que dirige el general estadounidense George Joulwan, estará en Bosnia, si los planes no cambian, entre nueve meses y un año, y su objetivo es controlar el mantenimiento del alto el fuego, facilitar el desarme de las milicias, proteger los trabajos de reconstrucción del país y asegurar la celebración de elecciones. Esta misión, que se desarrolla fuera del área de acción de la Alianza, marca un antes y un después. Si acaba con éxito, la OTAN habrá cumplido con una de sus finalidades: mostrar que militarmente tiene todavía una función. Si falla podría ser la muerte política de la OTAN. Pero inclusive en el primer escenario, a los dirigentes europeos y de EE UU les queda por delante resolver el resto de sus dilemas sobre la seguridad, que en realidad, tienen ver más con la política que con operaciones militares.

*A los  
dirigentes  
europeos y de  
EE UU les  
queda por  
delante  
resolver el  
resto de sus  
dilemas sobre  
la seguridad.*

MARIAN HENS

# Entrevista con Cornelio Sommaruga (CICR)

## “Nos interesan las víctimas olvidadas de los países olvidados”

*El pasado mes de diciembre se celebró en Madrid una reunión entre los gobiernos de EE UU, la Unión Europea y diversas agencias humanitarias. Uno de los asistentes fue Cornelio Sommaruga, Presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Este doctor en Derecho, que ocupa su cargo desde 1987, presentó en la reunión una serie de reflexiones sobre los conflictos armados en el mundo, en particular, sus características irregulares y las dificultades que plantean a las organizaciones humanitarias. Igualmente, planteó serias dudas sobre la efectividad real de las sanciones económicas, y criticó tanto el olvido de los medios de comunicación global acerca de las víctimas de diversos conflictos armados como que en la Declaración de Madrid sobre cuestiones humanitarias no se incluyese un acuerdo que afecte a la prohibición y producción de minas antipersonales. La siguiente entrevista se llevó a cabo durante su visita a la capital española.*

**Pregunta.- ¿Cuál es su ambición en la cumbre de Madrid?**

Respuesta.- Me daría por satisfecho si consiguiésemos concienciar a la opinión pública de que deben presionar a los Gobiernos para que sitúen la ayuda humanitaria entre sus prioridades y para que adopten medidas enérgicas contra

Marián Hens es periodista de la sección internacional del diario *El Mundo*. Co-autora en el Anuario del CIP 1994-1995, e investigadora del programa de estudios Robert Mauthner, promovido por *The Financial Times* y la Fundación Reuter, en la Universidad de Oxford.

*Quiénes deciden imponer sanciones deberían evaluar siempre cuáles son las consecuencias para la población civil y hacer un seguimiento del impacto que tienen sobre esa población.*

la violación de los derechos humanos. Para lograr este objetivo necesitamos recabar la colaboración de los medios de comunicación y dirigirla hacia los conflictos ocultos.

**P.- ¿Contrarrestar el síndrome CNN?**

R.- Exacto. En el mundo hay entre 30 y 35 conflictos armados. Pero los medios de comunicación, especialmente debido a la televisión, solo están interesados en cinco o diez conflictos. Y a nosotros nos preocupan las otras víctimas. Los olvidados de los países olvidados. Esas personas tienen tanto derecho a recibir ayuda como los que aparecen ante las cámaras. Sierra Leona, Tayikistán, Timor Oriental, Sudán o la misma Somalia, de la que ya nadie habla, son algunos ejemplos.

**P.- ¿Cómo han afectado a las organizaciones humanitarias los cambios en el escenario internacional tras el fin de la Guerra Fría?**

R.- Nuestra labor ha cambiado porque la naturaleza de los conflictos ha cambiado. Los nacionalismos y los enfrentamientos interétnicos han reemplazado a las ideologías como fuente de confrontaciones. Las estructuras de los estados han colapsado, han dejado de estar claramente definidas porque están bajo el control de los señores de la guerra. En este tipo de escenarios, la autorización para que las organizaciones humanitarias desarrollen su labor puede estar condicionada a que parte de esa ayuda se destine a reforzar a una de las partes contendientes, lo que de inmediato condiciona nuestras operaciones.

Otra novedad en los actuales escenarios de conflicto —y una de nuestras mayores preocupaciones— es que hay una enorme cantidad de armas circulando. El acceso a las armas se ha vuelto tremendamente fácil por la distribución de los arsenales de la Guerra Fría.

Así que nos encontramos con poblaciones que no tienen pan pero disponen de rifles.

## **El doble filo de la sanción**

**P.- ¿Qué son más mortíferas para los civiles las armas o las sanciones?**

R.- No voy a cuestionar el valor de las sanciones económicas como medida de presión tal y como están recogidas en la Carta de Naciones Unidas. Pero las sanciones llevan emparejados importantes problemas humanitarios. En realidad, quienes acaban sufriendo con las sanciones no son los líderes políticos, la cúpula, sino las capas pobres de la sociedad. Así que quienes deciden imponer sanciones deberían evaluar siempre cuáles son las consecuencias para la población civil y hacer un seguimiento del impacto que tienen sobre esa población. En Irak, por ejemplo, se están viviendo momentos muy difíciles. Igual ha pasado en la antigua Yugoslavia. Ambos sufren graves problemas de distribución de agua a la población. Y la falta de agua mata más que la artillería. Pero las sanciones nos han impedido a las organizaciones humanitarias disponer de los elementos químicos para su purificación o de la infraestructura para reconstruir las redes de abastecimiento.

**P.- ¿Y Nigeria, donde un embargo petrolífero acabaría con el brutal régimen dictatorial de Sani Abacha?**

R.- No quisiera entrar en valoraciones políticas. Las sanciones no pueden ser vistas de forma positiva por una institución como la que yo presido. Pero no se puede negar que en ciertas situaciones pueden ser una forma legítima de responder a la violencia.

**P.- ¿Cómo afectan estas nuevas circunstancias a la labor de la Cruz Roja?**

R.- El emblema de la Cruz Roja ya no es suficiente para proteger a nuestros cooperantes, muchos de los cuales han muerto o han resultado heridos, especialmente en los últimos cinco años. Así que nos vemos obligados a decirles que tienen que preocuparse mucho más que antes por su propia seguridad.

En segundo lugar, nos vemos forzados a readaptar continuamente nuestros métodos de negociación –que son fundamentales para que podamos llegar hasta las víctimas– con las autoridades de los distintos países. En muchos estados no hay ahora líderes visibles que lleven uniforme. Nos cuesta encontrar, identificar a los verdaderos centros de poder para negociar con ellos. Además desde el fin de la Guerra Fría ya no es posible influir sobre los líderes políticos desde el exterior, recurriendo a las superpotencias para que les obliguen a respetar los derechos humanos.

## **Neutralidad y Protección**

**P.- ¿Cómo afrontan estos obstáculos?**

R.- Nos vemos forzados a recordarles a los Gobiernos que la Cruz Roja ha recibido un mandato internacional, ratificado por 186 países, para actuar como intermediario neutral y proteger a la víctimas de los conflictos. Hay que decirles que nosotros no nos hemos inventado ese mandato.

**P.- ¿Se ha recurrido al denominado “humanitarismo militar” para facilitar el trabajo de las organizaciones humanitarias, es decir, combinar una operación de tipo militar con una misión humanitaria, como ocurrió en Somalia con la operación “Devolver la esperanza”?**

R.- Por principio, rechazo este tipo de prácticas. La ayuda que proporcionan las organizaciones humanitarias no debería identificarse con la solución de problemas políticos. Me opongo a la protección de los convoyes humanitarios con escolta militar porque los convierte en objetivos de ataque. También estoy en contra de la práctica de “pagar peaje” para poder transitar por los corredores de ayuda. Eso significa dar infraestructura a los militares.

**P.- ¿Qué falta en la declaración de Madrid?**

R.- Sobre todo un acuerdo sobre la prohibición de venta, distribución y producción de las minas antipersonales, que hoy por hoy son una de las principales amenazas para los intentos de reconstrucción de la paz y la seguridad.

---

(Ver en sección Libros la reseña del Informe Mundial sobre Desastres del CICR).

## **Por la acción preventiva frente a las catástrofes provocadas por el hombre**

**J. Brian Atwood**

Hace poco, un funcionario del departamento de ayuda para catástrofes de la Agencia para el Desarrollo Internacional estadounidense comentó: "¿No sería un simple terremoto un cambio de ritmo?"

No resulta sorprendente que muchos de quienes trabajan en el campo de la ayuda sientan casi nostalgia de una simple catástrofe natural. Sin duda, sería más fácil hacer frente a un tifón o a un volcán que a las prolongadas guerras civiles y amargos conflictos étnicos que vienen estallando en todo el mundo. Las inundaciones no duran años, ni toman rehenes. Los desprendimientos de lodo no cometen genocidios. Los ciclones no exigen fuerzas para el mantenimiento de la paz.

Corren tiempos difíciles para la ayuda humanitaria. Las guerras civiles y las naciones en implosión como Yugoslavia, Ruanda y Liberia han sustituido a las catástrofes naturales como la principal preocupación de quienes lleva alivio a las personas más necesitadas.

El Gobierno estadounidense y los gobiernos europeos siempre han sido generosos a la hora de prestar ayuda a las víctimas de las catástrofes naturales como la principal preocupación de quienes llevan alivio a las personas más necesitadas.

El Gobierno estadounidense y los gobiernos europeos siempre han sido generosos a la hora de prestar ayuda a las víctimas de las catástrofes de todo el mundo, pero esta tarea está resultando hoy más difícil que nunca.

Las estadísticas reflejan dolorosamente las dificultades de tratar de restañar la sangre que se vierte en la proliferación de crisis provocadas por el hombre. En 1960, había aproximadamente dos millones de refugiados en el mundo. Hoy, son más de 17 millones. Añádanse a esta cifra unos 27 millones de personas desplazadas dentro de sus propios países, y a casi nadie sorprenderá que la comunidad internacional esté ahogándose colectivamente en una mar de necesidades sin precedentes.

Esta nueva generación de crisis tiene algunas características comunes destacables: han sido provocadas por instituciones gubernamentales débiles y corruptas, un crecimiento insostenible de la población, el deterioro de las condiciones ambientales, la inseguridad alimentaria y una pobreza extrema. Sabemos estas cosas, y aún así reducimos los gastos en la ayuda para el desarrollo que cura estos males, al mismo tiempo que aumentamos los gastos en emergencia humanitarias.

Esta semana se reúnen en Madrid funcionarios de la Unión Europea, de Estados Unidos, de organizaciones internacionales y de instituciones no gubernamentales para analizar detenida y exhaustivamente algunas de las realidades básicas a las que se enfrenta la ayuda humanitaria en el mundo que ha surgido finalizada la Guerra Fría. La cumbre humanitaria estudiará cuestiones importantes para todos los que participan en las tareas de ayuda: las leyes que rigen el libre tránsito de la ayuda humanitaria, los derechos de los civiles en las situaciones de conflicto y las garantías de seguridad de los trabajadores humanitarios durante los crisis.

La conferencia de Madrid es también importante porque contempla esta nueva generación de crisis desde una perspectiva más amplia; la comunidad humanitaria ha

reconocido que mejorar su capacidad para responder a las catastrofes ya no es suficiente.

Los conflictos civiles y la quiebra de Estados no son catástrofes naturales, sino las condiciones creadas por el hombre. Estas condiciones pueden verse, pueden diagnosticarse y, de hecho, pueden tratarse. Se puede hacer frente a estos indicadores de una nación en peligro a través de una intervención internacional de carácter colectivo y preventivo.

El Gobierno de EE UU acaba de completar un estudio que concluye que existe una gran correlación entre la vulnerabilidad de un Estado a la quiebra y tres indicadores: un índice elevado de mortandad infantil, unos mercados cerrados y un comercio restringido, y unas instituciones democráticas frágiles. Cada uno de estos indicadores guarda relación con la política interna de los gobiernos, pero también con el compromiso de la comunidad internacional para prestar ayuda oficial al desarrollo.

Puede que hoy tengamos, más que nunca, las herramientas y la perspectiva necesarias para poner fin a las crisis provocadas por el hombre antes de que se produzcan. Sabemos que el desarrollo social y económico estabilizará una sociedad. Este desarrollo es la mejor herramienta que tenemos para ayudar a impedir que las naciones lleguen hasta un punto de no retorno.

Los programas económicos y sociales internacionales –una herramienta principal para la prevención de las crisis– han de centrarse en las naciones donde estén en juego los intereses políticos y económicos de la comunidad internacional, donde la necesidad sea evidente y donde estos programas puedan ser efectivos en una asociación positiva con el gobierno y el pueblo destinatarios. Y hay que integrar con más efectividad la diplomacia y el desarrollo para movilizar la ayuda cuando un país sea vulnerable a la quiebra.

Resulta terriblemente irónico que en un momento en que nos damos cuenta de que la diplomacia preventiva es nuestra mejor esperanza, la comunidad internacional esté reduciendo constantemente su ayuda a las naciones más vulnerables. Cuando el poder legislativo en Estados Unidos y en Europa trata de ajustar más sus presupuestos, es la medicina preventiva del desarrollo la que va cayendo hasta los puestos más bajos de la lista de prioridades.

Sin embargo, el precio de un enfoque tan miope lo pagarán no sólo las generaciones futuras, sino también la nuestra.

*International Herald Tribune*  
12 de diciembre, 1995  
Traducción: *Berna Wang*

**II Guerra Mundial: la génesis de un  
nuevo orden económico**

**105**

# Perspectivas

JOAN E. GARCES

# II Guerra Mundial: la génesis de un nuevo orden económico

*La Segunda Guerra Mundial fue un dramático momento fundacional para las relaciones internacionales de los próximos 50 años. EEUU emergió como la potencia triunfante, y marcó un modelo político y económico para una parte del mundo. Antes de 1945 se pueden encontrar en EEUU algunas de las bases ideológicas y estratégicas que empujaron a este país a participar en la II Guerra Mundial: la política de Nueva Frontera, la de Puertas Abiertas y la Doctrina Monroe. Desde el triunfo en aquella guerra, la política exterior estadounidense identificó la entrada en los mercados con la subordinación de éstos al régimen de propiedad privada. Las consecuencias derivadas de ello han marcado el desarrollo y desenlace de 45 años de Guerra Fría. La hegemonía de EEUU condicionó decisivamente el margen de libertad que otros Estados tuvieron para darse un régimen socio-político. Los que pretendieron darse uno en contradicción con el de la potencia hegemónica, pagaron el altísimo precio impuesto por su intervención.*

Se atribuye al General de Gaulle haber dicho que la II Guerra Mundial “la ha ganado un país, los demás la hemos perdido”. Cualquier selección de tablas estadísticas confirmaría idéntica conclusión en el área militar, diplomática, económica, política o cultural. En julio-agosto de 1945 los dirigentes de EEUU tenían casi todo el mundo a sus pies, y se propusieron moldearlo conforme a sus intereses. Las instituciones internacionales creadas después de 1945 –Acuerdos de Bretton Woods, Fondo Monetario Internacional, OCEC (OCDE), GATT, etc.– institucionalizaron los postulados político-económicos con que EEUU entró en aquella guerra.

La coalición que gobernó EEUU antes y después de esta última, y hasta 1969, agrupaba en torno al Partido Demócrata a sindicatos bien organizados e indus-

Joan E. Garcés es abogado, autor de *Soberanos e intervenidos. Estrategias globales, americanos y españoles*, Siglo XXI, Madrid, 1995 y *Allende et l'expérience chilienne*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 1976. Este artículo es una ponencia que fue presentada en el coloquio *L'autre Libération*, celebrado en la Sorbona, el 5 y 6 de mayo de 1995, y organizado por *Politis, La Revue*, París.

trias con baja participación de los salarios en su valor añadido, poco vulnerables a la competencia extranjera y deseosas de colocar su producción en el exterior. Su irradiación mundial después de 1945 es bien sabido que propició la reducción de tarifas aduaneras, programas de bienestar social y políticas keynesianas. Pero se debe profundizar en los supuestos estratégicos subyacentes y considerar por qué y para qué entró EEUU en la II Guerra Mundial.

Antes de que Japón y Alemania declararan la guerra a EEUU a finales de 1941, existían en sus políticas algunos de los conceptos sobre cuyos ejes harían girar al mundo después de 1945. Tres de ellos tenían sus orígenes en el siglo XIX: los de *New Frontier*, *Open Door* y *Monroe Doctrine*. En síntesis,

- a) EEUU es un país en expansión, con fronteras móviles, orientado desde sus orígenes hacia una “nueva frontera”,
- b) las políticas económicas internas de EEUU requieren, para subsistir, que otros mercados abran sus puertas a las empresas norteamericanas,
- c) la hegemonía de EEUU sobre los recursos de América Latina presupone impedir que cualquier potencia externa, o fuerza endógena, pueda cuestionarla.

### **La política de Nueva Frontera**

En su evolución histórica, EEUU ha apoyado sus equilibrios socio-económicos internos en la ininterrumpida extensión de su sistema hacia una “nueva frontera”. El concepto extrapola la necesidad de mercados donde colocar el exceso de producción de la industria y agricultura de EEUU, donde obtener materias primas. Los mercados de la América hispánica fueron ocupados a lo largo del siglo XIX. En 1898 la expansión continental se convirtió en marítima al anexionar o dominar EEUU los restos del imperio español (islas Carolinas, Guam, Marianas, Cuba, Puerto Rico, Filipinas, etc.). A fines del siglo pasado, el Este asiático, en especial China, era la “nueva frontera”. En palabras del oficial de la Armada norteamericana A. T. Mahan, “Estados Unidos tiene dos políticas permanentes y principales: la Doctrina Monroe y la de Puertas Abiertas; toda la planificación naval debería fundamentarse en ellas”.<sup>1</sup>

En 1935 el National Foreign Trade Council sostenía que “el constreñimiento nacional no tiene cabida en la política de EE.UU.”. El postulado se adaptaba mal a la realidad económica anterior a 1939, repartido como se hallaba el mundo en bloques económico-comerciales. El Reino Unido imponía su *Imperial Preference* sobre los cinco continentes, mientras Francia, Bélgica, Italia, Alemania, Holanda y Japón dominaban sus respectivas zonas imperiales, y Rusia mantenía su sistema autárquico. Presevar o ampliar los perímetros económicos provocaba roces entre las metrópolis.

En el primer tercio del siglo XX fue en el este de Asia donde emergió la principal zona de fricción entre potencias coloniales, y allí estalló la conflagración Rusia-Japón (1903), anticipo de la Gran Guerra entre todas ellas (1914-1918). En 1931, de nuevo en Asia oriental, la invasión de Manchuria por Japón anticiparía su ulterior guerra con Gran Bretaña y EEUU

<sup>1</sup> A. T. Mahan al secretario George Von L. Meyer, 24 de septiembre de 1910.

La segunda gran área de choque se situaba en Europa Central, el Mediterráneo y el Norte de África. Las intervenciones de Italia y Alemania en Abisinia (1935), España (1936-1939), Austria y Checoslovaquia (1938) abrieron paso al conflicto por la hegemonía sobre el conjunto de Europa que se generalizó entre septiembre de 1939 y diciembre de 1941 al resto del mundo.

Los estrategias de Washington vieron inicialmente en esta guerra, en su participación en la misma para decidir su desenlace, un medio de preservar sus fronteras económicas de entonces (América Latina y Este de Asia). En 1941, cuando aún no era beligerante, en contrapartida del *lend-lease* al Reino Unido exigió el libre acceso de sus empresas a todos los territorios del vasto imperio británico. La entrada en la guerra ofreció a EEUU la primera oportunidad para una acción de dimensión planetaria. El 24 de enero de 1941 Roosevelt escribió al embajador británico J. C. Grew:

*“Creo que las hostilidades en Europa, en Africa y en Asia forman parte de un mismo conflicto. En consecuencia, debemos reconocer que nuestros intereses están amenazados tanto en Europa como en el Lejano Oriente. Estamos comprometidos en la tarea de defender nuestro modo de vida y nuestros intereses nacionales vitales donde quiera que se encuentren en serio peligro. Nuestra estrategia de autodefensa debe ser una estrategia global que tenga en cuenta cada frente y aproveche cada oportunidad de contribuir a nuestra seguridad total”.*

De hecho, fue F. D. Roosevelt quien amplió la frontera de seguridad de EEUU hasta el río Rin. Ya a fines de 1939 explicaba al Comité de Asuntos Militares del Senado que si vendía aviones a Francia era porque “la seguridad de la frontera del Rin nos interesa necesariamente. (...) Si las fronteras del Rin están amenazadas, el resto del mundo lo está también. Si caen ante Hitler, entonces la zona de acción alemana será ilimitada”.<sup>2</sup>

En su victoria de 1945, EEUU recibió la oportunidad de ampliar a todo el planeta los postulados de Nueva Frontera y Puertas Abiertas. A Samuel Huntington le agrada repetir que “la actual integración de EE.UU como comunidad nacional se consiguió no tanto a través de acuerdos entre los estados sino por el desarrollo de corporaciones de negocios, organizaciones sociales y eventualmente burocracias gubernamentales nacionales que operaban indiscriminadamente desde los estados y a través de las fronteras estatales”.<sup>3</sup>

La penetración económico-político-cultural moderna no requiere necesariamente ir acompañada de los problemas inherentes a la anexión territorial. Desde 1945 el transnacionalismo ha sido el vehículo para asegurar y mantener el dominio de la potencia hegemónica sobre los territorios, pueblos y mercados cuyas puertas logró abrir.

*Los estrategias de Washington vieron inicialmente en esta guerra, en su participación en la misma para decidir su desenlace, un medio de preservar sus fronteras económicas de entonces.*

<sup>2</sup> R. Daller, *F. D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945*, Oxford University Press, Nueva York, 1979, p. 181.

<sup>3</sup> S. P. Huntington, “Transnational Organizations in World Politics”, *World Politics*, vol. 25, 1972-73, pp. 340-41.

La crisis económico-financiera de 1929 había amenazado los cimientos mismos de la estructura socio-política, del sistema basado en la propiedad privada. En particular el de EEUU “Vivimos hoy la mayor catástrofe económica del mundo moderno, la mayor catástrofe debida casi por entero a causas económicas”, explicaba Keynes en 1931, en la Universidad de Chicago. Esta catástrofe representó para el capitalismo un gran giro. Lo que Keynes no anticipaba en 1931 era que semejante giro se abriría paso a través de la mayor tragedia de la humanidad: una guerra que no se acabó con la capitulación de Alemania y Japón en mayo-agosto de 1945, sino que, con otras armas, continuó hasta que en 1988-1991 la última gran potencia europea abrió el acceso a sus mercados. Momento éste en que algunos ingenios creyeron poder proclamar que la historia había alcanzado el estadio supremo de su evolución.

### **Puertas Abiertas, un objetivo estratégico**

¿El triunfo de 1991 fue la última meta del gran giro vislumbrado por Keynes en 1931? El economista británico no era determinista, en Chicago había sostenido: “creo profundamente que nuestro destino está en nuestras manos, y que podemos salir de esta crisis si adoptamos las opciones adecuadas, o más bien si lo hacen quienes a lo largo del mundo tienen la autoridad”. Por eso se consideran a continuación las opciones estratégicas que condensan los conceptos esenciales del gran giro que, entre 1945 y 1991, siguió a la catástrofe capitalista de los años 30.

Durante la crisis de la década del 30 la economía estadounidense se enfrentaba al riesgo de que sus estructuras básicas internas fueran cuestionadas si no conseguía nuevos mercados externos. En palabras de F. D. Roosevelt (1935): “los mercados externos deben ser reconquistados si los productores americanos están por reconstruir una prosperidad completa y duradera para nuestro pueblo. No existe otro modo si deseamos evitar dislocaciones económicas dolorosas, reajustes sociales y desempleo”.

Coincido con el historiador W. A. Williams en que

*“los líderes americanos vieron la II Guerra Mundial como un arma para las Puertas Abiertas. Como la historia completa de la época de las corporaciones debería haber mostrado, y la evolución de la política de ‘give them a share’ debería haber enfatizado, la política de Puertas Abiertas vino a simbolizar la expansión económica ultramarina que produjo una sociedad próspera, democrática y moral basada en la propiedad privada. Una sociedad que automáticamente canalizó aquellos beneficios externos como parte de la expansión económica de las grandes corporaciones”.*<sup>4</sup>

Para que Japón diera marcha atrás en su invasión de China (1931), Washington le denegó en enero de 1940 la renovación del tratado comercial vigente desde 1911. Y en julio siguiente ordenó el embargo del acero, petróleo y otros productos esenciales para Japón. Dirigentes norteamericanos pensaban que la presión eco-

<sup>4</sup> W. A. Williams, *The Contours of American History*, Norton, Nueva York, 1988, p. 462.

nómica obligaría a este país a abrir las puertas del mercado chino a empresas norteamericanas. No previeron que el *Open Door*, en vez de doblegarle, empujó a Japón a atacar Pearl Harbour en noviembre de 1941.

El axioma *Open Door* significaba entonces, y significa también hoy, asumir el conflicto, cuando no propiciar la guerra. Lo vieron así en EEUU quienes entre 1931 y 1941 se resistieron a entrar en la conflagración europea –caso de Charles Austin Beard–, por considerar superada la era del *Open Door*. Como alternativa a la guerra ofrecían contentarse con la versión original de la Doctrina Monroe, limitar la hegemonía de EEUU a Canadá y América Latina y aceptar que los recursos económicos del resto del mundo se los repartieran Alemania, Italia y Japón.

El sindicalista John L. Lewis, dirigente de la CIO, sostenía en 1939, por su lado, que puesto que la política *Open Door* se había cerrado en Asia, era en América Latina donde EEUU debía incrementar su comercio y la influencia de sus sindicatos.

## **América Latina, reserva estratégica**

Este fue uno de los motivos que, en 1938-1940, más influyeron en que la Administración Roosevelt identificara el interés de EEUU con su participación en la confrontación británica con Japón y Alemania. Desde antes de agosto-septiembre de 1939 los responsables norteamericanos habían observado, inquietos, la ampliación de las relaciones económicas de Japón y Europa con las repúblicas latinoamericanas. En algunas estaban surgiendo organizaciones nazi-fascistas entre la inmigración germano-italiana, con el visto bueno de las oligarquías criollas. La penetración económica de Alemania en América Latina era lo que más preocupaba en Washington durante la segunda mitad de los años 30.

La ideología del *Open Door* no contemplaba que los países latinoamericanos pudieran establecer relaciones comerciales con Europa y aumentar su autonomía respecto de EE.UU., con la consiguiente reducción de la cuota de mercado de las empresas estadounidenses en Latinoamérica. El secretario del Tesoro Herry Morgenthau escribió en su diario el 16 de diciembre de 1937: “nos vamos a despertar y encontrarnos dentro de un año con que Italia, Alemania y Japón han tomado Méjico”.

Algo más preocupaba a las empresas de EEUU Desde la revolución de 1911, Méjico había seguido un proceso de creciente toma de control de sus recursos económicos. En 1937-1938 dió un salto cualitativo al nacionalizar los yacimientos petrolíferos, en manos de empresas norteamericanas. El Gobierno de Lázaro Cárdenas incluso contemplaba algo inaudito en aquel entonces: velar por los derechos de los mejicanos que trabajaban en empresas de capital extranjero.

El ejemplo de Cárdenas irradiaba sobre el conjunto de América Latina. En 1938 ganaba las elecciones presidenciales en Chile la coalición del Frente Popular. El ascenso de las organizaciones democráticas y populares en América Latina, su voluntad de autonomía en sus relaciones económicas con otros continentes, el incremento de sus intercambios con Japón, Alemania y Gran Bretaña, crearon en Washington la imagen de que su control sobre Latinoamérica podría peligrar si en Asia y Europa emergía una potencia hegemónica capaz de amalgamar sus res-

*El axioma Open Door significaba entonces, y significa también hoy, asumir el conflicto, cuando no propiciar la guerra.*

*Al invadir la URSS y declarar la guerra a EEUU en 1941, Alemania convirtió en aliados a dos países con sistemas económicos contrapuestos: el de propiedad privada de EEUU y el de propiedad pública de la URSS.*

pectivos recursos continentales y mundiales. Tanto si era Alemania quien se imponía sobre el imperio británico como viceversa.

Fue en 1938 cuando Washington tomó la decisión de expulsar de América Latina a las líneas aéreas del Eje Berlín-Roma, precedente seguido en otros sectores de actividad económica. Fue, pues, en 1938 cuando en Washington se adoptaron las primeras acciones orientadas a intervenir en la guerra que despuntaba en el Pacífico y Europa.

Los mercados de las propias potencias aliadas de EEUU fueron también blanco del *Open Door*. En 1940, más de un año antes de que Alemania entrara en guerra con EE.UU., el presidente Roosevelt consideraba como una "idea tremendamente interesante" conceder a Londres ayuda financiera a cambio de propiedades británicas en América del Sur, Centroamérica y el Caribe. Si en 1803 Jefferson aprovechó la guerra de Francia y España con el Reino Unido para anexionar la Luisiana (territorio entre el Golfo de Méjico y Canadá), en 1940 la guerra entre el imperio alemán y el británico la aprovechó Estados Unidos para ampliar sus defensas en el Caribe al adquirir bases en territorios bajo soberanía británica.

F. D. Roosevelt dijo ante el Congreso el 11 de septiembre de 1941 que su obtención

*"era la acción más importante que se había emprendido para reforzar nuestros nuestros intereses nacionales desde la anexión de Luisiana. Entonces como ahora las consideraciones de seguridad ante un ataque exterior fueron fundamentales. Forma parte del cálculo el valor de estas bases para la seguridad del hemisferio occidental. Son esenciales para la protección del Canal de Panamá, América Central, el norte de América del Sur, las Antillas, Canadá, México y nuestras costas occidentales y del Golfo".*

### **Aliados a pesar de todo**

Al invadir la URSS y declarar la guerra a EEUU en 1941, Alemania convirtió en aliados a dos países con sistemas económicos contrapuestos: el de propiedad privada de EEUU y el de propiedad pública de la URSS. Proyectar esta alianza, preservar la paz entre ambas potencias y el Reino Unido fue, ciertamente, el gran diseño de Franklin D. Roosevelt para la post-guerra. Hacerlo compatible con los postulados del *Open Door* y *New Frontier* sería el mayor objetivo estratégico de su Administración. Sus principales concreciones políticas e institucionales fueron la Carta del Atlántico -del 14 de agosto de 1941-, los acuerdos de Yalta y la Carta de la ONU de 1945.

Al evaluar hoy la adaptación de los sectores empresariales de EEUU a esta visión estratégica, destaca la necesidad que tuvieron de redimensionar el significado del *Open Door*. Así, en las postrimerías de la guerra, Eric Johnson, líder de los empresarios y Donald Nelson -de la industria del acero- admitían que aquel era compatible con sistemas económicos que no reposaran en la propiedad privada.

Semejante reconocimiento de la propiedad pública como fundamento del sistema económico de otros estados era la piedra angular que en 1945 podía prolongar la alianza de EEUU con las organizaciones obreras de Europa. Y, también, la premi-

sa que podía confirmar el acceso de organizaciones populares a los gobiernos de América Latina, Asia y África sin enfrentarse, por ello, con EEUU. En una Europa devastada por la guerra, construir la paz suponía que todo el continente -URSS incluida- iba a tener acceso a los créditos de EEUU para rehacer sus infraestructuras. Pero sin que ello implicara la obligación de reemplazar su sistema económico.

Una ilustración de la adaptación de los medios empresariales estadounidenses al diseño estratégico de la Administración Roosevelt son los muy serios estudios auspiciados, en 1943, por tres medios de comunicación representativos del capital privado: *Fortune*, *Time*, *Life*. Bajo los títulos "Relations with Britain", "Pacific Relations", "The Domestic Economy" y "The U.S. in a New World", fueron ampliamente difundidos en medios políticos, económicos, militares y académicos. El quinto informe se ocupaba de las relaciones con Europa a partir de la constatación de que "no existe ahora, y nunca ha existido, una política exterior americana hacia Europa". Lo que no era tan cierto, a menos que no se considerara como tal el *no entanglement* de EEUU en los asuntos internos de Europa -postulado de George Washington, seguido hasta 1917.

En propiedad, lo que el informe de 1943 echaba en falta, y en este punto con fundamento, era una política de intervención permanente de EEUU en Europa para determinar su evolución.

La preocupación inicial de los autores del estudio de 1943 era explícita: evitar una Europa bajo dirección unida, pues

*"una conquista europea de Gran Bretaña sería una amenaza para nuestra seguridad; pero también, en teoría, lo sería una conquista británica (o fusión con) el continente. (...) Gran Bretaña debe ser forzada dentro de un bloque comercial con Europa. Nuestra mejor oportunidad para prevenir esto es desarrollar vínculos directos más estrechos anglo-americanos. (...) Los intereses norteamericanos descansan en una asociación imparcial y equilibrada tanto con Gran Bretaña como con Rusia, sin relaciones especiales en su interior".*

A continuación proponía la alianza EE.UU.-Reino Unido-Rusia-China y otros estados, "núcleo de unas verdaderas Naciones Unidas o incluso una federación mundial", en la medida que se daban dos premisas:

- a) que Rusia prefiriera una Europa en paz más que una Europa comunista (los analistas norteamericanos anticipaban que la primera era la opción de Stalin, la segunda de Trotsky, asesinado por orden del primero en Méjico en 1940;
- b) que las tres potencias coincidieran en abstenerse de ayudar a que Alemania volviera a ser un poder bélico, pues

*"si Alemania reconquistara Europa, ninguna nación en el mundo estaría a salvo. (...) Una administración internacional debería ponerse al recaudo de Alemania el tiempo que fuera necesario para europeizar a la nación alemana. Si esto resulta un éxigto, la administración internacional de Alemania hará posible la europeización de otras naciones también. (...) Los pasos que proponemos son los pasos hacia una federación a la que Europa no puede llegar por sí misma".*

## El diseño de una nueva Europa

Para construir semejante federación en Europa, los estrategas reunidos por *Fortune* proponían crear las siguientes instituciones:

- un Consejo de Europa, compuesto por todas las naciones europeas. En él estarían representados EEUU Rusia y Gran Bretaña, pero sólo en la etapa inicial. Bajo la jurisdicción del Consejo de Europa debían ser puestos todos los territorios del Eje "independientemente de quien [EE.UU., Reino Unido o URSS] los hubiera liberado. (...) En palabras del presidente Roosevelt: 'Este sacrificio de vidas en todo el mundo no ha sido llevado a cabo con el propósito ni siquiera con la idea remota de mantener quislings or Lavals in power anywhere on this earth'";
- un Tribunal Europeo de Justicia, con jurisdicción sobre los estados miembros del Consejo de Europa. Sus jueces serían elegidos por este último con carácter vitalicio. Sus resoluciones debían ser hechas respetar por una policía europea militarizada, puesta a estos efectos bajo la autoridad del Tribunal;
- una Carta Europea de Derechos del Hombre, de observancia obligatoria para los miembros del Consejo de Europa,
- una organización militar europea como sistema colectivo de seguridad -la denomina "policía europea"-, integrada por tropas procedentes de todos los estados miembros del Consejo de Europa y dirigida por un Estado Mayor europeo, aunque sin autoridad sobre los ejércitos de cada Estado individual. El Estado Mayor europeo tendría el monopolio de las armas con mayor capacidad ofensiva y estaría subordinado a la autoridad política del Consejo de Europa;
- responsabilizar del orden dentro de Europa a dicha policía militarizada europea bajo el mando del Estado Mayor europeo, que debería impedir la generalización de un conflicto local, en particular los de naturaleza étnica. Tal organización militar debía contar con medios para resolver los conflictos intra-europeos sin dar ocasión de interferir en ellos a las grandes potencias (Estados Unidos, Unión Soviética y Reino Unido), y evitar así roces entre ellas. Semejante "policía europea" tendría el monopolio de los tanques, artillería pesada y bombarderos, de modo que dispusiera de capacidad para aplastar la resistencia de cualquier combinación entre ejércitos nacionales europeos;
- una vez quedara articulado el Consejo de Europa con la futura organización mundial de las Naciones Unidas, las grandes potencias (Estados Unidos, Unión Soviética y Reino Unido) debían dejar de ser parte integrante del Consejo de Europa. La evolución de este último hacia una concertación inter-estados, o hacia un gobierno federal o confederal de Europa, dependería de la libre voluntad de las naciones del Consejo de Europa -del cual, reiteramos, no debían formar parte ni EEUU ni el Reino Unido ni la URSS;
- bajo la autoridad del Consejo de Europa se establecerían organizaciones técnicas, semi-autónomas. Citemos algunas: el Banco Central Europeo, que emitiría una moneda europea común y asumiría, además, la representación de Europa ante el Banco Mundial; la Corporación de Transportes Europeos -con autoridad sobre los grandes ejes de comunicación terrestre, y puertos conflictivos como

los de Danzig, Hamburgo o Trieste-; la Comisión de Planificación de Inversiones y Desarrollo Económico Europeo; la Oficina de Educación Europea; la Comisión anti-carteles; la Comisión de Tarifas Europea, “que debería crear y mantener en Europa un área de libre mercado”, y otras.

No sorprenderá constatar que el *Open Door* era el punto de partida, y de llegada, del proyecto auspiciado por los intereses que se expresaban en *Fortune*. Pero lo que importa aquí considerar son los mecanismos previstos para hacer compatible esta política con una Europa no dividida en zonas de influencia, para evitar hacer de aquélla un campo de enfrentamiento entre EE.UU., Reino Unido y URSS. Los estrategas apoyados por *Fortune* avanzaron los siguientes medios:

- 1.- hacer de la ayuda alimenticia a poblaciones hambrientas un instrumento de las Naciones Unidas, y no un arma al servicio de EEUU o del Reino Unido: “la ayuda y la rehabilitación deben proporcionar a las Naciones Unidas su primera oportunidad de transformar su alianza militar en otra pacífica con propósitos humanitarios y constructivos”;
- 2.- reconocer el derecho de cada miembro del Consejo de Europa a darse el régimen de propiedad de su libre elección:

*“Los americanos tienen un prejuicio natural a favor del capitalismo. Pero el prejuicio más general de los europeos será en favor de la libertad de decidir su destino económico por sí mismos. Como sucede con el lenguaje, los ritos del matrimonio, las recetas de cocina u otros asuntos culturales, cada país europeo debería ser protegido en su derecho a elegir su sistema económico. Norteamericanos y soviéticos deberían comprender que esto no es un asunto suyo”;*

- 3.- reconocer a cada Estado del Consejo de Europa la libertad de darse el régimen socio-político de su libre elección, con dos limitaciones: a) renunciar a la fuerza (militar y económica) en las relaciones con sus vecinos, b) respetar los derechos humanos de sus propios ciudadanos.

Es manifiesto en la arquitectura diseñada para Europa en *Fortune* su subordinación a las premisas oficiales del Gobierno Roosevelt. En particular, perpetuar la alianza antifascista más allá de la derrota de Alemania -“la guerra es posible en Europa a no ser que Estados Unidos se sume a Reino Unido y URSS en su determinación por mantener la paz”. De ahí que lo que preocupaba a los analistas de estos círculos empresariales no era si, terminada la guerra, los europeos se daban un régimen económico de propiedad pública o socializada, sino asegurar el acceso a sus mercados -fueran estos de fundamento capitalista, socializante o “mixto a la sueca” (éste último era el modelo que se auspiciaba para la Europa futura):

- “El Consejo de Europa deberá tener dos obligaciones: prevenir la libertad de adoptar formas nacionales autárquicas y promover el máximo intercambio comercial libre e intraeuropeo así como la colaboración económica”;

*Lo que preocupaba a los analistas de estos círculos empresariales no era si, terminada la guerra, los europeos se daban un régimen económico de propiedad pública o socializada, sino asegurar el acceso a sus mercados.*

*La política exterior de EEUU ha identificado la entrada en los mercados con la subordinación de estos al régimen de propiedad privada.*

- “nosotros [EE.UU.] pedimos a las naciones europeas que sumen sus políticas sólo encaminadas ha cada una de ellas, no hacia el resto del mundo (...). Si cada país ofrece liber comercio a toda Europa, Europe debería responder recíprocamente a cada unidad”;
- EEUU y el Reino Unido deberían conformar una zona de libre comercio. Y cuando esta última y la de Europa continental se hubieran consolidado, ambas podrían reunirse en una zona transatlántica de libre comercio;
- la estructura económica de Alemania debería ser “europeizada”, pero no desindustrializada.

### **Los nuevos conceptos de Truman**

En la segunda mitad de abril de 1945 el azar quiso que Truman sustituyera al fallecido Roosevelt. Los proyectos estratégicos de éste fueron arrinconados en cuanto en Alamo Gordo fue experimentada la bomba atómica julio de 1945, en plena Conferencia de Potsdam, donde Rusia respondió *niet* a las exigencias orientadas a abrir sus mercados y cambiar su sistema político-económico. La división de Europa, la confrontación que se inició en Potsdam eran la negación de los objetivos que había promovido Roosevelt. El Secretario de la Guerra Henry L. Stimson intentó mantenerlos: el 11 de septiembre de 1945 propuso a Truman que dejara de usar la bomba atómica como ariete para domesticar a la URSS. La subsecuente dimisión de Stimson eliminó otro obstáculo a la ambición de quienes deseaban imponer al mundo un sistema basado en la propiedad privada, cualquiera que fuera el precio a pagar y el tiempo necesario para lograrlo.

Otros líderes procedentes del equipo Roosevelt continuaron tratando de evitar que la identificación de *Open Door* y empresa privada sumergiera al mundo en una nueva guerra. Henry Wallace, Secretario de Comercio, fue el último miembro del Gobierno en batirse para que la ayuda externa de EEUU no fuera convertida en instrumento de intervención en los asuntos internos de otros estados. Wallace continuaba propiciando que fuera canalizada a través de la ONU, pero en septiembre de 1946 el presidente Truman le empujó a dimitir.

Desde entonces, la política exterior de EEUU ha identificado la entrada en los mercados con la subordinación de estos al régimen de propiedad privada. Las consecuencias derivadas de ello marcaron el desarrollo y desenlace de 45 años de Guerra Fría. Las sucesivas administraciones de EEUU abandonaron las alianzas de 1941-1945, e identificaron como su enemigo a las organizaciones partidarias de la propiedad pública de los medios de producción. En cualquier rincón del mundo en que se encontraran.

En paralelo con el progresivo abandono de los objetivos rooseveltianos en mayo-julio de 1945, los desacuerdos de la Conferencia de Potsdam enterraron los acuerdos de la de Yalta; la alianza anti-germana fue sustituida por la anti-soviética, la anti-fascista por la anti-socialista; el Plan Morgenthau de desindustrializar Alemania por el de una República Federal de Alemania como plaza de armas contra la URSS; la unidad de Europa por su división y ocupación; la organización militar europea y el Estado Mayor europeo por los de la OTAN, etc. Lo que subsistió de los planes originales de 1943 del grupo *Fortune* es lo que emergió como

Comunidad Económica Europea durante la Guerra Fría, hija natural de esta última, de los postulados de Truman y sus sucesores. La propiedad privada sería así la piedra maestra de la CEE, y esta última sería absorbida dentro de las nuevas fronteras económicas de EEUU. Hasta el extremo de prohibir, en la práctica, la libre elección de otro régimen socio-económico por los pueblos de Europa, de América Latina u otro continente.

La capitulación incondicional de Alemania el 7 de mayo de 1945; la de Japón en agosto siguiente; la destrucción de las infraestructuras económicas de los vencidos y de Europa entera; la deuda financiera de Francia y Gran Bretaña con EEUU y el monopolio del arma atómica fueron evaluadas por la Administración Truman como propicias para impedir que los recursos del continente euroasiático fueran concentrados de nuevo por un Estado, o coalición de estados, independiente de EEUU.

Los postulados y supuestos de los estrategias que crearon la Doctrina Truman, mantenida por las administraciones posteriores, se pueden hallar teorizados en el libro publicado en 1942 por N. J. Spykman, que adopta conceptos estratégicos británicos tradicionales. En particular los de Mackinder, de envolver/dividir el *heartland* (Rusia) y el *rimland* (costas de Eurásia):

“si [EE.UU.] puede unir y organizar al Nuevo Mundo de manera que una gran masa de concentrada fuerza esté disponible para actuar al otro lado del Océano, puede influir en la política de Europa y Asia. Y si el Viejo Mundo continúa dividido y bajo equilibrios [contrapuestos], aquella fuerza exterior puede jugar un papel determinante en su vida política. Pero si, por el contrario, el Viejo Mundo puede ser unido y organizado de manera que una gran masa de fuerza esté disponible para actuar al otro lado del Océano, el Nuevo Mundo será rodeado y, en función de su poder de resistencia, puede tener que someterse a los dictados del Viejo”.<sup>5</sup>

Entre abril de 1945 y septiembre de 1946, por primera vez en la historia de EE.UU., el poder en Washington había pasado a manos de discípulos del geoestratega británico Halford Mackinder. Así puede leerse en el programa elaborado por el Office of Strategic Services (OSS, predecesor de la CIA), y entregado a Truman en cuanto asumió la presidencia de EE.UU., vademecum de la denominada Guerra Fría.<sup>6</sup>

Para decirlo en palabras del estadounidense Spykman, los dirigentes de EEUU asumieron que si las costas de Eurásia formaban una continuidad geográfica debían conformar, también, una continuidad política que se enfrentara con todo sistema que se resistiera a abrir sus mercados:

---

<sup>5</sup> N. J. Spykman, *America's Strategy in World Politics*, Bruce and Co., Nueva York, 1942, p. 179.

<sup>6</sup> “Memorandum from Donovan to President Truman, addressed on may 5, 1945”, en OSS Donovan microfilm. RG 226. Roll 87. Archivos Nacionales de EE.UU., Washington D.C., 15 pp.

“Nuestras políticas deben tener también un enfoque global. Mientras lo ha permitido la costumbre, hemos observado una ‘política europea’, una ‘política para Oriente Próximo’, una ‘política india’ y una ‘política china’ como problemas independientes que debían ser conducidos por expertos en cada uno de los campos. Pero las áreas implicadas, remove from each other by our conventional standards, all border on the Soviet Union, and our action with respect to each must be considered in the light of overall Soviet objectives”.<sup>7</sup>

Estas serían premisas principales de las políticas sobre las cuales se edificó después de 1945 el sistema económico, político y militar internacional. En Europa alimentaron el lanzamiento del Plan Marshall (1947), de la OTAN (1948), de la CEE (1957), etc.; en América Latina, del Pacto de Río de Janeiro (1947) y la OEA (1948); en el Sur y Sureste de Asia de CENTO (1955) y OTASE (1954) y la política de EEUU hacia la China de Mao-tse-Tung.

Tras la disolución de la URSS y la reunificación de Alemania en 1989-1991, aquellas premisas han continuado inspirando planes como los de expandir la OTAN hacia el Este, la Iniciativa de las Américas (1990) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1993) –que ha absorbido a México–. Y también el de crear la Organización Económica de América y Asia del Este (1994). Y la propuesta de EEUU a la CE para formar una zona transatlántica de libre cambio. “El objetivo a largo plazo es la integración de las economías de Norteamérica y Europa”, proclamaba en Madrid, en junio de 1995, el Secretario de Estado Warren M. Christopher.<sup>8</sup>

Son mecanismos articulados de intervención en el Viejo Mundo, de equilibrio-división del mismo y, al mismo tiempo, de integración-atracción de los mercados de América Latina, del Este de Asia y de Europa hacia EEUU

Desde este punto de vista, a partir de 1945 los conceptos estratégicos de origen británico (Mackinder) respecto de Eurasia fueron fusionados con los tradicionales de *New Frontier*, *Monroe Doctrine* y *Open Door*. Todos ellos conforman la argamasa y amalgama estratégica de la Doctrina Truman, vigente hasta hoy, coartadas ideológicas aparte.

Hay que reconocer que los seguidores de los conceptos de Mackinder eran activos en EEUU desde antes de la II Guerra Mundial. Aunque muy minoritarios y poco influyentes en los centros de decisión, trataban de atraer la atención. Así, dos años antes de entrar en la guerra, en noviembre de 1939, apenas un trimestre después que Moscú y Berlín firmaran el Pacto de No agresión y Neutralidad Mútua, F. D. Roosevelt recibía una carta del geógrafo Isaiah Bowman, que recogía conceptos básicos del británico: “Únicamente un equilibrio entre Rusia y Alemania

<sup>7</sup> “American Relations with the Soviet Union”, a Report to the President by the Special Counsel to the President, 24 de septiembre de 1946, citado por T.H. Etzold y J.L. Gaddis, *Containment Documents on American Policy and Strategy 1945-50*, Columbia University Press, Nueva York, 1978, p. 70.

<sup>8</sup> *International Herald Tribune*, 8 de agosto de 1995, p. 5. Resumía también Christopher: “Europa aporta casi la mitad de los ingresos exteriores de las empresas norteamericanas. Nuestra inversión en Europa aproximadamente iguala a la que se realiza en el resto del mundo en su conjunto. Desde la caída del muro de Berlín, Estados Unidos se ha convertido en el principal inversor en el Centro y el Este de Europa”.

y su separación mediante una cadena de estados más pequeños podrían poner al resto de Europa en una posición segura, dijo Mackinder. (...) Las pretensiones de Hitler sobre objetivos territoriales limitados son plenamente engañosos. El tiene un único objetivo que es empujar sus fronteras más lejos y más lejos hasta obtener un número suficiente de bases marítimas para desarrollar su amenaza final sobre Inglaterra. Una vez que Inglaterra esté sometida, is Hitler's oyster runs the argument. The fly in this ointment, from Hitler's standpoint is Russia".<sup>9</sup>

Sin embargo, por más que Roosevelt envió a Bowman una nota de simpatía, los conceptos de Mackinder no sólo estuvieron ausentes de la conducción estratégica que Roosevelt impulsó durante la guerra, sino que eran contrapuestos a los postulados que éste propiciaba para la post-guerra.

## **El mundo tras 1945**

Las consideraciones anteriores sugieren algunas constataciones.

En primer lugar, la configuración del poder dentro de la potencia dominante enmarca dentro de sus directrices las actividades de los sectores económicos, incluidos los de propiedad privada. En 1943 los centros de creación de estrategias de las empresas de EEUU razonaban dentro de los parámetros de la política oficial de la Administración Roosevelt los del *New-Deal*. Fueron las alteraciones en esta alianza socio-política dentro de EE.UU., a partir de mediados de 1945, las que modificaron las directrices de la política exterior norteamericana.

En segundo lugar, el cambio de mediados de 1945 se produjo primero en los conceptos geoestratégicos de las élites militares y políticas. Como consecuencia se adaptaron los conceptos tradicionales de EEUU (*New Frontier*, *Monroe Doctrine*, *Open Door*) a los supuestos estratégicos del Imperio Británico en su relación con Eurasia. En particular, se adoptó la intervención en otros estados como política permanente, destinada a evitar la articulación de los recursos del continente bajo una dirección común.

En tercer lugar, como consecuencia de este cambio en los conceptos geoestratégicos, y sólo después de él, fueron alteradas las premisas de las relaciones del Estado Norteamericano, y de sus corporaciones empresariales, con las formas de organización socio-económica de otros estados. La "guerra", después de 1945, a las organizaciones socio-políticas partidarias de organizar su respectiva economía bajo el principio de la propiedad pública, ha sido instrumental, derivada y subsidiaria del cambio de conceptos geoestratégicos oficializado en Washington.

En cuarto lugar, la hegemonía de la potencia que emerge de la guerra en 1945 ha condicionado decisivamente el margen de libertad que los otros estados han tenido para darse un régimen socio-político. Los que han pretendido darse uno en contradicción con el de la potencia hegemónica, han debido pagar el altísimo precio impuesto por su intervención: genocidios, politicidios, dictaduras, represión social, destrucciones económicas y ecológicas, etc.

En quinto lugar, la arquitectura institucional y socio-económica de la Comunidad Económica Europea surgida del Tratado de Roma (1957) es la adaptación de

*La hegemonía de la potencia que emerge de la guerra en 1945 ha condicionado decisivamente el margen de libertad que los otros estados han tenido para darse un régimen socio-político.*

<sup>9</sup> Carta de I. Bowman a L.Curtis, 2 de noviembre de 1939, en la Biblioteca de Franklin Roosevelt.

los esquemas promovidos por *Fortune* en 1943 a las circunstancias de la confrontación en Europa entre EEUU y la URSS. Lo que permite distinguir la identidad de los arquitectos que en EEUU diseñaron el edificio CEE y la de los aparejadores y albañiles que lo levantaron: Jean Monet, Maurice Schumann, etc.

En sexto lugar, la capitulación seguida de desintegración de la URSS en 1989-1991 y la modalidad adoptada para unificar Alemania en los mismos años, debieran tener con el tiempo un efecto de retroacción sobre los conceptos geoestratégicos teorizados por Mackinder y adoptados por EEUU desde Truman. La significación y consecuencias prácticas de su aplicación durante la segunda mitad del siglo XX ha desembocado en el más radical cambio de la estructura de poder en Eurásia desde 1945. Es inherente a dichos conceptos tener a Europa y el mundo entero en tensión bélica. En la medida que continúen siendo dominantes persistirán sus consecuencias belicistas -en especial, de nuevo, en Europa Central, el Mediterráneo y el Este de Asia.

En séptimo lugar, sólo en la medida que la reconsideración, superación y abandono de tales conceptos se abriera paso en los centros de poder -en particular en los de Washington-, se producirán modificaciones sensibles en las relaciones de EEUU hacia Europa -y los restantes continentes-. Lo que a su vez alteraría las arquitecturas socio-económicas y político-militares construidas, en el mundo entero, al servicio de los fines de la guerra entre EEUU y la extinta URSS. La articulación entre sistemas económicos de propiedad privada y/o pública tendería a adaptarse, de nuevo, a las exigencias estratégicas del escenario que reemplazara al nacido en 1945.

<b>El proyecto político de la noviolencia/ El ejército incruento de mañana. Materiales para un debate sobre un nuevo modelo de defensa</b>	<b>121</b>
<b>Mediterráneo hoy. Entre el diálogo y el rechazo</b>	<b>122</b>
<b>Europa y el Mediterráneo</b>	<b>125</b>
<b>El poder olvidado. Las mujeres ante un Islam en cambio</b>	<b>127</b>
<b>Informe mundial sobre Desastres 1995</b>	<b>130</b>
<b>Palestine in crisis. The struggle for peace and political independence after Oslo</b>	<b>132</b>
<b>La situación de los refugiados en el mundo. En busca de soluciones</b>	<b>134</b>
<b>Whitewash: Pablo Escobar and the Cocaine Wars</b>	<b>137</b>

**GONZALO ARIAS**

**El proyecto político de la  
noviolencia**

**El ejército incruento de  
mañana. Materiales para  
un debate sobre un nuevo  
modelo de defensa.**

Nueva Utopía, Madrid, 1995.

He aquí dos textos recientemente publicados por quien tiene sobrados títulos personales para escribir con autoridad sobre la *noviolencia*. (Permítaseme utilizar esta palabra, ajena al genio del idioma español, que nunca utiliza el vocablo *no* como prefijo de negación, y aceptemos este neologismo importado de otras lenguas, aunque sólo sea esta ocasión y en atención al deseo expresado por el autor en la discutible “Nota semántica” que abre el segundo de los libros comentados). Resulta estimulante ver esta nueva andanada de libros preparados por una de las figuras más señeras del pensamiento noviolento español.

El primero de ambos es una nueva edición de un texto que ya se convirtió en un clásico a comienzos de la transición política española, titulado *La noviolencia, arma política*, Nova Terra, Barcelona 1976.

Recordemos que incluía textos significativos de Thoreau, Tolstoi, Gandhi, Gregg, Ramamurti, Muller, Ebert, Colbère y Frogner, recopilados, traducidos y presentados por el autor, con un “Epílogo español” propio de este último, escrito en 1973. Dos apéndices han sido añadidos en lo que podría considerarse una nueva edición. Sorprende, sin embargo, que Gonzalo Arias haya

decidido mantener intacta la introducción que escribió en 1972. Más de veinte años después, sigue diciendo: “Dudo que exista un libro, un conferenciante o un apologista capaz de *convertir* a la no-violencia a alguien”. ¿Por qué entonces este libro, reeditado tanto tiempo después? Resulta algo desconsolador que en dos decenios largos la noviolencia apenas pueda añadir nada nuevo a su escaso bagaje de éxitos prácticos. “Junto a los experimentos son necesarios libros”, dice Gonzalo Arias para justificar el libro que publicó en 1972. Pero ¿no sería mejor argumento el poder constatar que, desde entonces hasta ahora, el número de experimentos positivos de la noviolencia hubiera aumentado significativamente? Si, según el autor, “hace falta una mística cuasi religiosa” para poder adherirse a la noviolencia, el futuro de ésta parece bastante problemático.

A demostrar que ésto no es así tiende el segundo de los libros reseñados, donde Gonzalo Arias comenta diversos textos de muy variados autores y reproduce varios trabajos suyos presentados en distintas ocasiones, para concluir con su original propuesta de una “Ley de Opción por la Paz”. Antecedente de este libro es también otro publicado por Gonzalo Arias, en Nova Terra, Barcelona, 1977, titulado *¿Defensa armada o defensa popular no-violenta?*, interesante recopilación de textos sobre la noviolencia, que leímos con gran atención quienes por aquellos tiempos buscábamos también, desde otras perspectivas, algo que permitiera salir del círculo infernal de la disuasión nuclear y el enfrentamiento armado entre los bloques, y acercar la defensa

*Resulta algo desconsolador que en dos decenios largos la noviolencia apenas pueda añadir nada nuevo a su escaso bagaje de éxitos prácticos.*

*Mediterráneo  
no gira  
alrededor de  
Europa  
aunque lo  
parezca.*

militar a la sociedad que de ella se servía. Pues bien, los textos recopilados en *El ejército incruento de mañana* proporcionan abundantes y muy variados motivos de reflexión y generan un no menor número de cuestiones sobre las que la polémica resulta inevitable. Esto sería ya una razón más que suficiente para recomendar su lectura a todos los que se preocupan por la paz. Parece apropiado que sea la valiente editorial madrileña Nueva Utopía, abierta a todos los vientos y sensible a todas las inquietudes, la que haya hecho posible que pueda ver la luz esta colección de texto que, en muchos casos, traspasan incluso el límite de la utopía. Pero la utopía es necesaria, al menos como medio de establecer una meta lejana hacia la que dirigir nuestros pasos. Gonzalo Arias y Nueva Utopía se han esforzado una vez más porque así pueda ser.

*Alberto Piris*  
CIP

**SAMI NAÏR**  
**Mediterráneo hoy. Entre el diálogo y el rechazo**

Icaria/Antrazit.  
Barcelona. 1995

Un mérito de la Conferencia Euromediterránea de Barcelona es haber propiciado numerosos estudios sobre el tema mediterráneo, incluso euromediterráneo. Este último término tiene el interés de poner al descubierto una doble realidad: el sesgo eurocéntrico de la

asociación mediterránea recién estrenada y la intención de disolución de lo árabe en lo mediterráneo. Pero no siempre aparece tan explícito el lugar desde el que hablamos, ni los presupuestos de los que partimos cuando hablamos, desde el Norte, de la ribera sur, aunque un punto queda claro: leemos la realidad del otro, pero solemos desconocer cómo éste la lee. El libro de Sami Naïr tiene el efecto saludable de descentrar al lector europeo, mostrándole cómo el Mediterráneo no gira alrededor de Europa aunque lo parezca y pese a la asimetría en las relaciones de poder entre ambas orillas.

Tanto como las percepciones mutuas, Sami Naïr descubre las cegueras recíprocas. Las describe y las interpreta en los puntos fundamentales, en los entrecruzamientos donde estuvo y está en juego la verdad de cada uno, revelada en el uso real de los valores proclamados de una y otra parte. Hay en el libro, en lo que lo sostiene, una voz que hace de puente, anclada en cada orilla y que ha trabajado las contradicciones de asumir ambas. Por eso nos lleva a lo esencial. Y porque el deseo del escritor —explícito en el prefacio— es lograr conquistar “si no la aprobación, al menos el interés por una causa, la del encuentro entre las dos orillas, digna de los que en ellas viven”.

Los obstáculos y las resistencias a tal encuentro no sólo son fruto de una historia, son también rechazos actuales ante los cambios exigidos por una realidad insistente, pero a menudo mal interpretada en claves interesadas. *Mediterráneo hoy* no propone un nuevo utopismo mediterraneísta. Por el contrario, acota los límites reales, los puntos de fractura, cuyo

reconocimiento es condición sin la cual no habrá transformación posible de la realidad. La oscilación entre el diálogo y el rechazo, entre la civilización y la barbarie, ha marcado la historia de la región. El libro es un intento de evaluar dónde estamos situados hoy entre los dos polos y, sobre todo, hacia dónde vamos si no modificamos la realidad existente, las múltiples interrelaciones que nos unen y desunen en el Mediterráneo. El libro se compone de cinco capítulos. En el último, el autor se arriesga a proponer una perspectiva de futuro, abierta gracias a los análisis anteriores; los cuatro primeros capítulos tratan los grandes temas generales más debatidos hoy: el tema cultural, el económico, el religioso y el político. Cada análisis, en una progresión dialéctica, despeja el terreno para el planteamiento siguiente. Esta progresión produce una ponderación de los factores tenidos en cuenta, de está manera, el análisis multifactorial (que por lo general, en sociología, es confuso bricolage) se transforma en una dinámica metodológica productora de sentidos: este libro transforma al lector, es decir, tiene el valor de llevarle a cuestionarse. A plantearse dudas fundamentales sobre quiénes somos nosotros, los europeos. “La figura del inmigrado sirve de contrapunto a la vez es pareja de la del orientalista”. Esta frase, que condensa la vista desde el Norte, une las historias –la pasada y la presente– de nuestras relaciones con el Sur, y marca uno de los límites de nuestra cultura: su

eurocentrismo. Las cegueras de ayer (entonces vividas como evidencias antropológicas) ¿en qué otras evidencias anidan hoy? Una de ellas es la unanimidad europea en el tema de la inmigración; el concepto de “umbral de tolerancia” –forjado *ad hoc* para dar buena conciencia a la intolerancia– conforma, junto con otros síntomas, nuestro discurso autorreferencial, en contradicción, por otra parte, con nuestros valores universalistas. El diagnóstico de Sami Naïr es severo respecto a Europa. Lo es más aún, si cabe, respecto al Sur, sometido –como los enfermos de neurosis traumática– a la repetición de los síntomas del otro. Los mecanismos de dominación del colono, su uso esquizofrénico de los valores, reaparecen en los nuevos dueños del Sur, su clase dirigente. Entre Europa y el Magreb en particular, y especialmente entre Francia y Argelia, existe un pasado común cuyas visiones son opuestas. La manipulación de la historia para seguir siendo el dominador en un caso, y para fines partidistas en otro, crea una falsa justificación del presente que no sólo deforma la realidad; también conforma el principal obstáculo a su transformación. Sami Naïr muestra cómo el lazo entre la historia y la política explica las visiones opuestas, y no una supuesta confrontación de civilizaciones, como afirmó Huntington.<sup>1</sup> La simpleza teórica y la debilidad analítica de su tesis atrae hoy a muchos sectarios.<sup>2</sup> Pero si nos obcecamos en no reconocer la realidad, crecerán los conflictos que como siempre

<sup>1</sup> Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations*, Foreign Affairs, Summer 1993, Vol. 72, n°3.

<sup>2</sup> Ver una crítica de la tesis de Huntington en el artículo de Dan Smith, *¿Por qué han de chocar las civilizaciones?*, *Papeles* n° 52, 1994.

*Reconocer la realidad, en el caso del Norte, sería tener conciencia de haber contraído una deuda histórica.*

vendrán acompañados de su movilización ideológico/cultural. Reconocer la realidad, en el caso del Norte, sería tener conciencia de haber contraído una deuda histórica: con los valores en los que decimos creer y traicionamos en el pasado –como potencias coloniales– y con los pueblos que entonces fueron invadidos. Esta conciencia permitiría reconocer simultáneamente la injusticia de los intercambios económicos actuales, que el libre cambio no va a modificar y puede empeorar. Sin duda éste es un problema moral del Norte que tiene la grandeza de inventar los derechos humanos para todos y la bajeza de conservar los derechos sociales para pocos. En el Sur la historia es diferente, pero también es la de una traición a los movimientos de liberación nacional. El fundamentalismo cristaliza las reacciones a tal traición, es un rechazo de la realidad actual, mientras el Norte la niega. El libro de Sami Naïr es esencial para entender el fenómeno fundamentalista.<sup>3</sup>

*Mediterráneo hoy* no sólo analiza los obstáculos a las relaciones intermediarias, también pone de manifiesto cómo el juego de las potencias –la política norteamericana en la región– limita el papel europeo y árabe. Especialmente interesante es el apartado “El rapto de las conciencias” por su información sobre el paisaje audiovisual en Oriente Próximo y el sur del Mediterráneo, dominado por Gran Bretaña, Estados Unidos y Arabia Saudita. El *Mediterráneo*, advierte Sami Naïr, no se pertenece a sí mismo. El trabajo de clarificación realizado a lo largo del libro lleva

a unas conclusiones cuya lucidez permite concebir un proyecto que una lo posible con lo utópico: unos destinos entrelazados, forjadores de una civilización futura, a la altura de lo que, en algunos momentos de la historia, fue el *Mare Nostrum*.

En contraste, la Asociación Euromediterránea proyectada en Barcelona, presentada como novedad –como si de una promoción se tratase– parece responder poco a la complejidad de los problemas actuales y del futuro próximo analizados en *Mediterráneo hoy*. El liberalismo como pensamiento único impregna el proyecto europeo, manifestándose así la distancia entre las declaraciones de principios de sus promotores –crear una zona de paz y de prosperidad compartidas– y la realidad –la carencia de un proyecto político común para el desarrollo conjunto de toda la región–. La concepción de codesarrollo propuesta en el libro significa solidaridad regional y el liberalismo –anterior a la concepción del estado social de derecho– no contempla en sus supuestos la solidaridad. En realidad, la actitud europea parece más dirigida por una estrategia de defensa (con su dialéctica implícita de separación ellos/nosotros, confirmada por el rechazo a la libre circulación de los hombres) que por una visión de futuro. El libro de Sami Naïr proporciona al lector claros puntos de referencia para un seguimiento crítico de la política exterior de la Unión Europea con los países árabes, a la vez que abre grandes líneas de reflexión acerca de lo que revelan las

<sup>3</sup> Ver también Juan Goytisolo, *Argelia en el vendaval*, El País/Aguilar, Madrid, 1994.

resistencias de las sociedades en mirarse en el otro. *Mediterráneo hoy*, con la luz que puede nacer de la identidad rota y reconstruida en el diálogo, donde la batalla contra los tópicos se transforma en trabajo civilizador, habla de una región y de todos nosotros.

*Hélène Barnier*  
CIP

**BICHARA KHADAR**  
**Europa y el Mediterráneo.**

Icaria

Barcelona, 1995, 151 páginas.

En la primera parte de este libro el autor recorre la historia política del binomio Europa-Mediterráneo en los últimos 30 años. Su intención es describir los distintos ejes políticos que han articulado la política europea respecto al Mediterráneo en las últimas tres décadas. Desde su perspectiva estos son seis:

- La política mediterránea de la CEE.
- Las iniciativas fuera de la CEE.
- El diálogo euro-árabe.
- La Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (CSCM).
- Las negociaciones sobre el Mediterráneo Occidental (5+5).
- Una CSCM interparlamentaria.

Para cada uno de los ejes, Khadar describe qué países son los protagonistas, qué cumbres o

conferencias establecen dicho eje y sus distintos contenidos, cuáles eran los objetivos y los momentos políticos, y hasta dónde se llegó. El autor habla de las oposiciones emergentes (normalmente un conjunto de países unidos por un mismo interés económico, político, o de recursos) que aparecen en cada proyecto y cómo éstas hacen que dicho proyecto fracase o simplemente se bloquee.

Para el autor de este trabajo la política europea, desde la denominada cooperación bilateral hasta la actual política de partenariado, se ha ido modificando, en particular por el progresivo interés en mirar hacia el flanco sur, pese a la necesidad europea de estabilizar Europa Oriental después de la Guerra Fría. Surge aquí la idea del eurocentrismo que es pieza clave para entender el comportamiento solidario de Europa hacia el Este, y el comportamiento potencialmente hostil hacia el Sur (en nombre de la seguridad), formándose de este modo una especie de barrera invisible que ha ido provocando un rencor en los países mediterráneos del Sur cada vez más extendido en la población. El proyecto de asociación euromediterránea es el resultado de este progresivo interés. Un proyecto que tiene más promesas que realidades por el momento, y muchas zonas oscuras.

El origen de la Asociación Euromediterránea está, siguiendo las palabras del autor: "en una serie de acontecimientos (caída del muro de Berlín, unificación alemana, guerra del Golfo, crisis argelina, islamismo militante...) que desembocan en un nuevo planteamiento de la política europea con los países del Este, en un momento en que el

*A pesar de los enormes problemas que aparecen en el área mediterránea, quedan esperanzas para un posible desarrollo regional.*

Mediterráneo sur-oriental se encontraba abandonado a sí mismo, víctima de las convulsiones internas y condenado a una marginación inquietante dentro de la economía mundial”.

El desarrollo desigual que aparece entre las dos orillas del Mediterráneo tiene, a su juicio, causas internas y externas. Y como una de las causas externas aparece indiscutiblemente la postura adoptada por Europa frente a estos países. Europa ha protegido injustificadamente sus mercados por una política fundada sobre intereses a corto plazo y, de este modo, ha contribuido negativamente al desarrollo de los países de la ribera del sur mediterráneo. Como zona oscura del proyecto propuesto por Europa destaca las pérdidas inmediatas que van a sufrir los países del Sur si se lleva a cabo el proyecto de creación de una zona de libre comercio, y el escaso beneficio, que además resulta ser condicional. Como temas importantes dentro del proyecto de asociación y libre comercio en el Mediterráneo, el autor señala:

- la disimetría en la exigencia de apertura comercial;
- la ayuda, inversión y transferencia de emigrantes;
- el problema de la deuda;
- el contraste demográfico;
- los impactos sociales de las políticas de ajuste estructural;
- las migraciones;
- y la dimensión cultural en el Mediterráneo.

Dentro de este análisis constructivo, pero al mismo tiempo muy crítico, que Khadar realiza sobre el proyecto de Asociación Euromediterránea, resaltan cinco factores básicos o sugerencias para conseguir un proyecto exitoso:

1. El proyecto debe ir acompañado de mecanismos de compensación de los efectos de polarización (la UE ha inyectado enormes sumas de dinero para nivelar la posición de algunos países europeos, como España, Portugal y Grecia).
  2. Favorecer la aportación de capitales exteriores.
  3. Ayudar a los Estados a que hagan atractivo el espacio económico con políticas de acompañamiento que afecten a la vez a la formación de la mano de obra y a las infraestructuras institucionales, administrativas, de comunicación y de transporte.
  4. Prever mecanismos que permitan a los PTM (países terceros mediterráneos) promover actividades que tengan beneficios duraderos en un marco flexible.
  5. Promover una integración horizontal (regional), sin la cual una zona de libre comercio no tiene sentido.
- Puesto que los documentos de la Comisión referentes a la Asociación Euromediterránea se sitúan junto al credo libre cambista, los cinco factores señalados deberían ser tenidos seriamente en consideración. Así se conseguiría un nivel más equilibrado entre las dos orillas del mar Mediterráneo. Europa debe ser consciente de la importancia de esta zona, no únicamente por motivos de seguridad, sino por cuestiones de desarrollo y cooperación, que inevitablemente deberían presentarse como los retos de una política exterior europea que pretendiera ser exitosa.
- A pesar de los enormes problemas que aparecen en el área mediterránea, quedan esperanzas para un posible desarrollo regional de dicha zona, pero ésto requiere un gran esfuerzo por parte de los países

árabes por renovar sus estructuras económicas y políticas (se incluye aquí la revisión del papel del Estado) y también de una ayuda financiera, económica y política de la UE hacia estos países.

*Celia Ros*  
CIP

**FATIMA MERNISSI**  
**El poder olvidado. Las mujeres ante un Islam en cambio**

Icaria, Colección Antrazyt, Barcelona, 1995, 203 páginas.

Durante su intervención en el Foro Euromed celebrado en Barcelona (29-30 noviembre de 1995) Fátima Mernissi rompió los esquemas. La suya fue una intervención iconoclasta de los modos habituales en este tipo de encuentros. Su discurso no era lineal y estaba salpicado de referencias cotidianas variopintas, de metáforas y comparaciones inéditas. Fue la única ponente que habló del amor en una intervención centrada en el problema migratorio. Mientras hablaba se le cayó uno de los largos pendientes con los que se adornaba. Sin perder el ritmo se agachó, recogió el pendiente y se lo puso con toda naturalidad. Cuando inició la lectura de su libro se disiparon las nebulosas. Habló entonces como escribe. Su

verbo está racheado de vida. Aparentemente este libro de Fátima Mernissi se ocupa de la mujer en un contexto determinado del Islam. Sin embargo, los derroteros por los que camina su discurso son mucho más amplios. La idea de democracia y su vinculación a las reivindicaciones femeninas, que la autora analiza en la cultura y en el entramado sociopolítico islamista, desbordan el puro marco feminista.

De otra parte, el recorrido a través de los textos históricos que se ve obligada a hacer y la forma en que lo hace, desvelan un mundo, una cultura, unas tramas ideológicas desconocidas para Occidente, incluso para el más cercano, el Mediterráneo. Los árabes de cultura musulmana son unos vecinos ignorados con los que queremos relacionarnos, pero antes deberemos entender las claves de su pensamiento. Fátima Mernissi nos introduce en ellas y de paso nos hace reflexionar sobre los intereses, sobre las intenciones, sobre las estrategias económico-políticas que los países occidentales, particularmente Europa, esconden bajo los proclamados objetivos de acercamiento y ayuda al desarrollo de los vecinos del Sur.

Un mosaico de artículos, constituidos en capítulos del libro, que tiene como hilo conductor el tema de la mujer, nos van introduciendo en la situación, las vivencias, los problemas que las mujeres musulmanas enfrentan día a día. Inevitablemente la sociedad entera aparece reflejada porque la mujer es un referente o, si se quiere, un espejo de lo que en esos países ocurre.

Los artículos/capítulos corresponden a fechas situadas

*La democratización de las sociedades y la lucha de las mujeres por su emancipación son una misma cosa.*

entre 1982 y 1992, lo que permite seguir la trayectoria de la sociedad musulmana y del pensamiento feminista en la última década, que precisamente se corresponde con una vuelta atrás de las conquistas alcanzadas por las mujeres. “En los años 80, dice, obligada a ponerse el velo, la mitad femenina de la población se hizo invisible como por arte de magia, volvió a la escena doméstica y dejó de participar en la vida pública. Fue una manera de advertir a las mujeres que no había lugar para ellas en la esfera pública”. “Acepta y cállate”, es el mandato para las mujeres. No es que a los hombres les esté permitido expresarse, pero al menos ellos no ven su inferioridad sacralizada y pregonada como constituyente de la identidad y la especificidad”.

Las mujeres occidentales y particularmente las europeas, más aún las españolas, pueden encontrar en este libro no ya la satisfacción del conocimiento de una cultura que hasta ahora era opaca (satisfacción que evidentemente compartirán con los hombres que salven los prejuicios y se acerquen a “el poder olvidado” con una curiosidad limpia de añadidos), sino que encontrarán muchas reminiscencias de su titánica lucha por romper los límites que una situación histórica no igual, ni siquiera similar, pero sí con elementos comunes, les llevó hace ¿50 años? a interrogarse sobre su papel en la sociedad y a buscar fórmulas de cambio. Así podría interpretarse el espacio de poder que constituyó, y aún constituye, para muchas de nuestras mujeres, el hogar, la sexualidad, la reproducción. Es el espacio de poder que se le permite, en el que se les encierra

y que ellas aprovechan imponiendo exclusivismos sin darse cuenta de la trampa que este comportamiento entraña. Lo destacado de la postura de esta autora, y con ella de millones de mujeres pertenecientes al mundo árabe (postura patente en las últimas Conferencias Mundiales de El Caíro y Pekín), es el intento de buscar fórmulas de salida a partir de su propia cultura. ¿Es posible salvar las contradicciones que para las miradas occidentales resultan patentes entre las coordenadas socio-culturales del mundo islámico y los planteamientos de emancipación femenina que también las mujeres de este mundo se plantean día a día con mayor o peor fortuna? Fátima Mernissi se remonta a la tradición coránica para lograrlo. No hay oposición, dice, entre los textos primitivos y las tesis del feminismo. Es más, los hechos históricos destacan la intervención femenina en la vida pública con unos roles absolutamente distintos a los posteriormente atribuidos e impuestos a las mujeres árabes y que se han simbolizado en el velo (la cortina, nos puntuliza ella) que tiene por misión no velar lo que el pudor aconseja, sino separar al 50% de la población haciendo imposible su participación en la vida pública y limitando así las posibilidades democráticas. “El argumento histórico es más importante que nunca para defender los derechos de la mujer en las teocracias musulmanas”. La autora, como otras muchas feministas actuales, se sale del victimismo que durante bastante tiempo ha caracterizado el discurso de algunas de ellas y lo ha situado en la esfera política. La democratización de las

sociedades y la lucha de las mujeres por su emancipación son una misma cosa, un único movimiento. La lucha que propone y abandera no es tanto una lucha mujer hombre cuanto una lucha pueblo gobiernos déspotas. “Bien mirado, el velo y el terror tienen mucho en común: son dos fenómenos que se producen en lugares donde la libre expresión es censurada cruelmente, donde los políticos han optado deliberadamente por bloquear el proceso democrático para asegurar su propia supervivencia”.

No le basta, pues, a la autora con recurrir a la tradición para recobrar el ámbito público como campo de actuación de la mujer, necesita también plantearse el concepto mismo de democracia, uno de los debates de más hondo calado en los países árabes por cuanto no pueden, sin más, importar las formas democráticas de Occidente, en parte desprestigiadas y sobre todo difícilmente casables con la cultura socio-política-religiosa imperante y con la situación económica que atraviesan. Democracia implica individualismo, que es un elemento extraño al profundo sentimiento de colectivo del Islam. Una de las heridas más dolorosas que consumen las energías creativas de los árabes –sus posibilidades de cambio– es la relación con el pasado, la utilización y el consumo del mismo, dice rotunda. Y en las reflexiones acerca del lugar de las mujeres en la memoria política musulmana plantea las contradicciones entre la tradición islámica tal como se predica hoy por algunas tendencias, justificadoras de desigualdades y la legitimidad de la democracia en los Estados musulmanes

actuales, que han suscrito la Declaración Universal de los Derechos Humanos pero que, de hecho, excluyen de ellos a los mujeres, al menos en toda su integridad. Tal vez haya que destacar que toda tradición es una construcción política, un recorte minucioso de una “memoria” que refuerza los intereses del que habla.

Dentro de este discurso general destacar una perla singular: el canto a la escritura como medio de liberación que propone a todos y que interpreto como un espacio de libertad que Fátima Mernissi aprovecha y utiliza. “Escribir dice es una extraordinaria posibilidad para alguien que está aislado, despreciado y excluido del poder de decisión. Escribir es como microscópica oportunidad de expresarse. Escribir es una confesión de impotencia, pero forrada, reforzada y apuntalada por una increíble generosidad y una maravillosa fe en la humanidad y su grandeza. Escribir es una de las formas más arcaicas de plegaria: es creer que la comunicación es posible. Ella dice que, en parte, esa es la historia del libro, compilación que nos ofrece, y que es la historia de ella misma. Valiente y apasionada autora para quien “toda gran civilización como el Islam, en decadencia desde hace siglos y que desea hoy recuperar su puesto en el concierto de las naciones, es imprescindible someter su memoria al análisis, descifrarla para poder superarla, trascenderla, utilizarla como una fuerza que la impulsa hacia adelante”.

*Angeles Córdoba*  
Instituto de Estudios  
Transnacionales  
(INET)

**FEDERACION  
INTERNACIONAL DE  
SOCIEDADES DE LA  
CRUZ ROJA Y DE LA  
MEDIA LUNA ROJA  
Informe Mundial sobre  
Desastres 1995**

Costa Rica, 1995, 167  
páginas.

Se desarrollan actualmente en el mundo alrededor de 50 conflictos armados de diversa intensidad. Prácticamente todos ocurren dentro de estados desestructurados y fragmentados, con instituciones casi inexistentes, y con sus sistemas económicos en colapso. La comunidad internacional se enfrenta a estos conflictos de diversas formas. Naciones Unidas y diversas organizaciones regionales tratan muchas veces de mediar y promover negociaciones. Algunos estados reaccionan aportando iniciativas diplomáticas, efectivos para operaciones de paz, y fondos para ayuda humanitaria. Los medios de prensa siguen estos conflictos con mayor o menor interés, y las organizaciones no gubernamentales intentan llevar asistir a las víctimas y hacer que los efectos de las guerras sean lo menos duros posible para las víctimas.

La Cruz Roja es, posiblemente, la mayor ONG del mundo y con la mayor tradición de asistencia no sólo en situaciones bélicas sino de desastres –por ejemplo naturales– en general. La Federación Internacional de Sociedades, las Sociedades Nacional y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) constituyen el

Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Se estima que para el año 2000 el número de personas afectadas anualmente por desastres oscilará entre los 300 y 500 millones.

Al igual que otras organizaciones humanitarias, los nuevos conflictos plantean a Cruz Roja serios desafíos. No es sencillo actuar cuando los contrincantes no están claramente definidos, o cuando las razones por las que se lucha están muchas veces encubiertas bajo legitimaciones étnicas, nacionales o religiosas. Más aún, es difícil mantener la neutralidad cuando un régimen reprime a sus ciudadanos. Igualmente, surgen serios dilemas sobre si se debe o no llevar ayuda humanitaria a regiones que están controladas bien sea por regímenes autoritarios o por facciones reconocidas por sus violaciones de los derechos humanos.

En su informe anual sobre desastres, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (que agrupa a 163 sociedades nacionales) se ocupa ampliamente de este tipo de dilemas. “En situaciones conflictivas, dice, las ONG disponen de tres opciones básicas: permanecer lejos de la línea del fuego, trabajar en la línea del fuego pero ignorando el contexto del conflicto o entender ampliamente la dinámica política y militar de manera que se pueda actuar allí donde el socorro sea más efectivo”.

La pregunta que se refleja en este informe, elaborado en colaboración con el Centro de Investigaciones sobre Epidemiología de los Desastres (Universidad de Lovaina), es si se trabaja para promover cambios

fundamentales en la vida de las personas o, simplemente, para ofrecer servicios. Posiblemente la respuesta sea doble: es necesario realizar lo segundo, teniendo en consideración lo primero, pero sabiendo que atacar los problemas desde la raíz es una cuestión que supera ampliamente el trabajo humanitario. Porque si la pobreza, por ejemplo, es una de las raíces de los conflictos, ¿de qué forma pueden contrarrestarla estratégicamente las ONG de ayuda humanitaria? En este sentido, es complementaria la labor de las organizaciones que trabajan por modelos diferentes de desarrollo y que, a la vez, realizan trabajo de concienciación política en las sociedades más ricas, y las tareas de las humanitarias de reacción más inmediata.

Uno de los mayores desafíos para las ONGs, que se refleja en este libro, es el grado de implicación que asumen en los conflictos armados. Involucrarse es una cuestión de moral política, pero puede poner en riesgo a los agentes humanitarios y, a veces, a las mismas poblaciones a las que se pretende ayudar. En sus principios fundamentales el Movimiento de la Cruz Roja indica la necesidad de abstenerse de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso o ideológico, con el fin de conservar la confianza de todos. Pero la neutralidad tiene un precio: en Somalia, por ejemplo, a partir de 1991, el CICR tuvo que recurrir, por primera vez en la historia, a guardias y escoltas armados para garantizar su trabajo. Al igual que las ONGs en general, la Cruz Roja se plantea cómo actuar de forma innovadora en un medio internacional que oscila entre el intervencionismo militar

y no militar en sociedades en crisis y la inhibición y el desinterés hacia las víctimas. En este libro, de gran utilidad para el mundo de las ONGs, se analizan cuestiones como el efecto de las sanciones internacionales contra estados que, en realidad, terminan afectando (como es el caso actual de Irak) a las poblaciones antes que a los gobernantes dictatoriales, o las formas de alerta temprana que se podrían poner en práctica. Se presentan, asimismo, casos de estudio sobre diversos países y situaciones en crisis.

La mayor preocupación de parte de la sociedad global sobre las crisis humanitarias no va siempre acompañada por un compromiso más profundo de sus gobiernos. Hay, en general, cada vez menos recursos para las agencias humanitarias (y es por ello muy importante que la Unión Europea esté asumiendo un papel más destacado) como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Esto agudiza el debate entre orientar los fondos hacia acciones humanitarias inmediatas o hacia programas de prevención de los conflictos y de reconstrucción de posguerra.

Este informe de Cruz Roja considera que se debe encontrar un equilibrio entre la anticipación y la reacción, entre los recursos externos y los internos, y entre la persuasión y la coerción. Y estas tareas, como dice el secretario general de la Federación, George Weber, se deben basar en la consistencia de la acción y en normas superiores, tanto éticas como profesionales. (Ver entrevista con Cornelio Sommaruga en este número).

Mariano Aguirre  
CIP

*Uno de los mayores desafíos para las ONGs es el grado de implicación.*

**GRAHAM USHER**  
**Palestine in crisis. The struggle for peace and political independence after Oslo**

Pluto Press, Londres, 1995, en asociación con el Transnational Institute (TNI) and Middle East Research & Information Project (MERIP), 146 páginas.

El eco mediático dado al apretón de manos entre Isaac Rabin y Yasser Arafat al rubricar la Declaración de Principios (DOP) sobre los Acuerdos Provisionales de Autogobierno para Cisjordania y Gaza (Washington, 13 de septiembre de 1993), la eufórica satisfacción de los gobiernos ante el paso dado, y la insistente repetición por los medios de comunicación del avance del proceso de paz han dado una visión deformada y simplificada de lo que supusieron esos acuerdos, ocultando e infravalorando sus zonas de sombra.

Ante el atasco de las negociaciones bilaterales que siguieron a la Conferencia de Madrid, la OLP, que se encontraba sin duda en el momento de mayor debilidad de su historia, se comprometió en un proceso dictado y tutelado por Israel. Se trataba de un acuerdo lleno de ambigüedades e indefiniciones por el que se concedía gradualmente una autonomía limitada a los palestinos hasta lograr a medio plazo el ejercicio de la autodeterminación sobre un territorio todavía no bien definido,

por el que Israel se deshacía del polvorín de Gaza, y por el que se relegaba a medio plazo la discusión de cuestiones claves y reivindicaciones históricas del movimiento nacional palestino (el retorno de los refugiados, el desmantelamiento de los asentamientos en las zonas ocupadas en 1967, la cuestión de Jerusalén, etc.).

La dirigencia de la OLP justificó tal paso arguyendo que había pasado ya la época del nacionalismo idealista y que se imponía el realismo político dado el contexto internacional favorable (entiéndase el interés de Estados Unidos en un nuevo orden regional), la crisis económica del movimiento nacional palestino y el agotamiento de la Intifada, y la posibilidad de un mal acuerdo pero el mejor factible en tal situación. La invocación al pragmatismo político encubría sin duda la aceptación tácita de la derrota.

Este acuerdo abrió una nueva fase en la historia del conflicto israelo-palestino. Todos los palestinos vieron pronto que la firma de la DOP fue un paso arriesgado, que modificó las condiciones existentes y creó nuevas contradicciones. Toda una serie de acontecimientos y problemas derivados directamente de las carencias y ambigüedades del acuerdo han venido demostrando en estos dos últimos años que todavía se está lejos de un paz justa y duradera, y de la definición de un marco estable de convivencia.

Este libro, resultado de una colaboración entre el Middle East Research and Information Project de Washington –que publica la muy interesante revista mensual *Merip Report*– y el Transnational Institute de Amsterdam, es un

excelente instrumento para entender estos últimos acontecimientos. Su autor, Graham Usher, es un periodista que ha vivido largo tiempo en Gaza y que tiene un conocimiento directo y cercano de la situación en los territorios palestinos, como lo ha demostrado en sus sugerentes crónicas publicadas asiduamente en *Middle East Report* y *Middle East International*.

Usher ofrece aquí una completa reconstrucción y un excelente análisis de las condiciones y circunstancias en los Territorios Ocupados y en el seno de la OLP que llevaron a la firma de la DOP, así como lo acontecido en los dos años posteriores. Lo más valioso del texto es el análisis integrado de las diferentes dimensiones –política, socioeconómica, cultural– de este proceso. Para ello recurre a los más diversos actores directos, recorriendo todo el abanico de posiciones políticas, siendo especialmente valiosa, rehuendo tópicos y simplificaciones, su interpretación del discurso y actuación de las organizaciones islamistas palestinas.

El valor de esta obra reside por ello en que se abordan cuestiones claves y no por ello generalmente recogidas por la prensa que sigue a diario la región: lo que ha implicado el sistema de negociaciones por fases, por el que Israel ha podido hacer primar, en todo momento, sus intereses de seguridad; cómo se ha establecido la Autoridad Nacional Palestina (ANP) y Arafat ha ido haciendo de ella el embrión de su proyecto de gobierno, y cómo la ANP se ha visto colocada contra su voluntad entre las exigencias israelíes y las demandas de la población palestina; las implicaciones del Protocolo de París sobre

relaciones económicas entre palestinos e Israel (abril 1994), que define un esquema de asociación dependiente y subordinada; la evolución en las posiciones y la diversidad en el seno del movimiento islamista Hamás; la heterogeneidad y las fracturas en el movimiento nacional palestino y en la propia organización mayoritaria Fatah; la crisis de legitimidad y de representatividad de la OLP; el papel de la voluminosa fuerza de policía palestina para acallar a los opositores o críticos a la ANP, etc.

Es especialmente interesante el análisis de la forma de gobierno, personalista y autoritaria de Arafat. Este ha optado, al crear ese protogobierno, por desplazar a los dirigentes del interior, fraguados en la Intifada y en la resistencia diaria frente al ocupante, en favor de una alianza de burócratas provenientes de Túnez y de los representantes de la élite tradicional terrateniente del interior. Arafat encarna hoy un neopatrimonialismo singular, por el cual utiliza los recursos financieros y políticos de la ANP para asegurarse lealtades y aglutinar una nueva coalición con sectores tradicionales (ver Rex Brynen: “The neopatrimonial dimension of palestinian politics”, *Journal of Palestine Studies*, 25:1, 1995, pp. 23-36). Toda esta dinámica ha marcado la vida política de los Territorios Ocupados y las áreas autónomas, potenciando el activismo de los islamistas, paralizando la oposición laica, favoreciendo la reaparición de prácticas clientelares en la política, haciendo volver con fuerza valores y pautas sociales tradicionales conservadoras. Hoy utilizar la palabra democracia se ha convertido en sinónimo de

*Hoy utilizar la palabra democracia se ha convertido en sinónimo de crítica a la ANP.*

crítica a la ANP.

Los acontecimientos más recientes han mostrado cómo estas ambigüedades y contradicciones implícitas en la DOP han ido aflorando. Se ha ido agudizando el clima de violencia, tanto en Israel -donde el asesinato del Primer Ministro Rabin ha sido el culmen de una espiral de envalentonamiento de los sectores más violentos del nacionalismo sionista- como entre los palestinos. En septiembre de 1995, con los Acuerdos de Taba (Oslo II) se acordó un redespiegue israelí y la ampliación del autogobierno a todas las comunidades palestinas de Cisjordania, dibujando un complejo mapa de islotes y zonas discontinuas, donde la ANP tiene diferentes grados de competencias, y cuya gestión va a ser sumamente compleja. Siguen varios miles de presos en las cárceles israelíes, que son utilizados como moneda de cambio para presionar a la ANP. En suma, persisten la ocupación, la diáspora y los asentamientos; sigue primando la seguridad de Israel sobre los legítimos derechos de los palestinos (recogidos, sin demasiado éxito, en un largo muestrario de resoluciones de las Naciones Unidas); continúa la resistencia aunque bajo nuevas condiciones; ha aumentado la violencia y está cristalizándose una entidad política palestina más cercana a los regímenes autoritarios árabes vecinos que al proyecto democrático y pluralista tantas veces aclamado desde la resistencia. No es precisamente lo que podríamos llamar un ambiente de paz.

El denso y muy sugerente texto de Usher se completa con referencias bibliográficas y un apartado de anejos con los textos de los

Acuerdos de Oslo y El Cairo, así como del Protocolo de París sobre relaciones económicas. Un libro que merecería ser traducido pronto al castellano.

*Isaías Barreñada B.*  
CERI

## **ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS**

**La situación de los  
refugiados en el mundo. En  
busca de soluciones**

Madrid, Alianza Editorial,  
1995. 266 páginas

El último informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) aborda un problema tan antiguo como la humanidad, pero desde una óptica nueva. Como ocurre en otras situaciones propias de un sistema internacional en cambio constante, el problema ha ido muy por delante de las soluciones. Este libro fija, desde la posición de ACNUR, las estrategias para cambiar las opciones y las medidas a seguir. El problema es más grave que nunca y, para demostrarlo, basta una cifra ofrecida en el informe: el ACNUR proporciona protección y ayuda a 27,4 millones de personas en todo el mundo, de las cuales

14,5 son refugiados; de una forma u otra, ningún país queda al margen de la situación de refugiados y desplazados, por lo que ese problema ha adquirido una dimensión completamente internacional. Lo novedoso, a partir de ese hecho, es diseñar las estrategias para hacer frente a esa situación no como casos aislados que se van sumando, sino desde una dimensión global en la que estén inmersos otros problemas. En los últimos años, la situación de los refugiados ha sido noticia constante en los medios de comunicación, lo que, a su vez, ha originado que la opinión pública demandara que gobiernos y otros actores —en particular las organizaciones no gubernamentales— actuaran para solucionarlo. Lo que ocurre es que actuaciones espectaculares pero aisladas o la buena voluntad de muchos, pero que actúan con pocos medios, no han contribuido precisamente a dar soluciones efectivas sino, en el mejor de los casos, a aliviar ciertas situaciones. Como recoge el informe, “no se puede decir que estas innovaciones deriven de ninguna estrategia internacional claramente definida. Muchas de las iniciativas que se han tomado durante los últimos cinco años han sido de naturaleza experimental, formuladas apresuradamente para satisfacer necesidades urgentes e inesperadas. Inevitablemente, algunas han resultado más efectivas y equitativas que otras, mientras los enfoques que estaban ganando terreno hace sólo dos o tres años —la intervención de fuerzas militares bajo mandato de la ONU en zonas de guerra, por ejemplo— ya se están reconsiderando”. Frente a enfoques tradicionales o al aluvión de nuevas acciones puestas en práctica muchas veces para comprobar qué ocurre luego, el informe diseña

nuevos mecanismos de percepción del problema y nuevas estrategias para su solución.

Se parte del carácter transnacional de la cuestión de los refugiados y desplazados; al igual que los conflictos adquieren una nueva dimensión en el mundo de la pos Guerra Fría, también la situación de los refugiados ha pasado de ser un problema internacional, a ser una cuestión interna que deriva en internacional. Los refugiados ya no son sólo un problema nacional o local al que corresponden soluciones internacionales; son una cuestión internacional que requiere la actuación conjunta de quienes tienen responsabilidades en ella, incluidos, lógicamente, los propios refugiados.

Se analiza la complejidad del fenómeno desde el punto de vista material, por su relación e interdependencia con cuestiones como los derechos humanos, la paz, el comercio de armas, el desarrollo o el medio ambiente; también desde el punto de vista de los actores implicados, dado que intervienen, directa o indirectamente, gobiernos, grupos armados, organizaciones internacionales, ONGs, medios de comunicación, opinión pública, etc.

Hasta ahora, el móvil que impulsaba a actuar con los refugiados era el de la compasión. Como afirma Vicenç Fisas, la compasión es necesaria, pero sólo como principio de algo más firme y efectivo, la justicia y la acción política, las únicas herramientas para solucionar el problema. En muchos casos, como sucedió en Ruanda, los refugiados se convierten en una pieza más que determinados grupos mueven en favor de sus propios intereses y, en bastantes casos, la ayuda para los refugiados se acababa convirtiendo en fuente de ingresos para ellos. Se cuestionaba hasta qué punto era

*La compasión es necesaria, pero sólo como principio de algo más firme y efectivo, la justicia y la acción política.*

efectiva esa ayuda y en qué medida la labor de las agencias y organizaciones no debía estar garantizada por una fuerza internacional. La intervención humanitaria, que partía de supuestos legítimos, no ha supuesto tampoco la solución al problema; en ocasiones, como en Somalia, ha sucedido todo lo contrario.

Otra cuestión de especial importancia es la de la propia definición de los refugiados. Hasta ahora se empleaba un término restrictivo establecido por la Convención de las Naciones Unidas sobre los Refugiados, de 1951, que continúa en vigor, y que se basa en la persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social determinado o a una opinión política, es decir, por razones políticas, lo que deja fuera a los millones de personas que escapan por otra persecución: la del hambre y la miseria. Desde ACNUR se tiene en cuenta, desde una visión más amplia, a los millones de personas que se ven obligadas a abandonar sus hogares como resultado del terror político, el conflicto armado y la violencia social. Lo que hace que las cifras sean todavía más alarmantes: “El número de personas que están bajo la responsabilidad del ACNUR ha aumentado sustancialmente en los últimos años: 17 millones en 1991, 23 millones en 1993 y más de 27 millones al principio de 1995. De este número, unos 14,5 millones son refugiados, personas que han cruzado una frontera internacional y a las que se les ha garantizado asilo en otro Estado. El ACNUR también es responsable de unos 5,4 millones de personas desplazadas internamente —aquellas que han huido por razones similares a las de los refugiados pero que no han cruzado a otro país— así como de 4 millones de antiguos refugiados

que ahora han regresado a su patria. Además, hay aproximadamente 3,5 millones de personas fuera de su país que no han sido reconocidas como refugiados, pero que se considera que son de la incumbencia del ACNUR”. Lo trágico es la tendencia a que esas cifras aumenten.

¿Cómo es que, acabada la Guerra Fría, el problema de los refugiados lejos de disminuir aumenta? La respuesta la da el informe, al constatar la verdadera naturaleza del problema y su vinculación no sólo a cuestiones estrictamente políticas, como se ha definido tradicionalmente. El propio enunciado de los capítulos nos ayuda a comprender su verdadera dimensión: “Enfoques cambiantes del problema de los refugiados”, “La protección de los derechos humanos”, “El mantenimiento de la paz”, “Promover el desarrollo”, “Administrar la migración”, estando las conclusiones dedicadas a “Invertir en el futuro”. Desde esa percepción se subraya la gravedad del problema, pero también la existencia de oportunidades para solucionarlo. Se parte de una premisa básica: el derecho de las personas a permanecer con seguridad en su propio país depende esencialmente del desarrollo en el más amplio sentido de la palabra. No simplemente el desarrollo que se puede medir en términos de crecimiento económico, sino la clase de desarrollo que permite a las personas materializar su potencial humano, conservar el respeto de sí mismas, disfrutar de seguridad personal, satisfacer sus necesidades materiales, participar en las decisiones que afectan a su vida y ser gobernadas de manera justa, bajo el imperio de la ley. La estrategia diseñada por ACNUR a partir de ese hecho se basa en la preparación (respuesta rápida y eficaz a nuevas

emergencias de refugiados), prevención (prestación de protección y asistencia en formas que ayuden a evitar o limitar los desplazamientos) y soluciones (esfuerzo concertado para encontrar medidas duraderas).

Sin embargo, esas oportunidades chocan con una realidad que a veces va por caminos distintos a los de las soluciones propuestas. Como señala el último Informe del Worldwatch Institute (*La situación del mundo 1995*), “mientras los gastos impulsados por las crisis aumentan necesariamente, los esfuerzos encaminados a atacar las causas subyacentes de la huida están descendiendo. La ayuda oficial para el desarrollo de los 25 países más ricos del mundo se redujo en un 8% en 1993. En 1994, las Naciones Unidas tenían previsto gastar al menos 1.000 millones de dólares más en los refugiados y en el mantenimiento de la paz que en el desarrollo económico. El presupuesto del Programa de Desarrollo (PNUD) no es hoy mucho mayor que el del ACNUR. No deja de ser una ironía el hecho de que la ayuda de emergencia esté sustrayendo fondos necesarios para impedir emergencias futuras”.

Incluso los “afortunados” que consiguen llegar a un país rico tampoco lo tienen fácil, dada la actual tendencia a atrincherarse y a restringir legalmente el asilo y el refugio, por no hablar de la intolerancia de una buena parte de la sociedad que descarga en los otros parte de sus males.

Otra cuestión pendiente es la falta de una definición y de una acción conjunta sobre qué hacer y qué medidas tomar. Los desastres y las emergencias se convierten a veces en pruebas para ver quién llega antes y quién sale primero en la foto. La coordinación puede hacer que una ayuda más pequeña

pueda ser mucho más eficaz que muchas ayudas aisladas. La cumbre sobre ayuda humanitaria promovida por la comisaria Emma Bonino –celebrada a mediados de diciembre pasado en Madrid–, sirvió para demostrar la buena voluntad y la solidaridad de los asistentes, pero también para comprobar que en sus manos no están las soluciones.

En definitiva, el informe deja el sabor agríndice de comprobar la gravedad de la cuestión de los refugiados y desplazados; los retos a los que se enfrenta, entre otros, el ACNUR; la existencia de soluciones propuestas por quienes conocen directamente la complejidad del problema; y la falta de voluntad política por parte de quienes, estando más alejados de él, tienen la mayor responsabilidad en su solución.

*José Angel Sotillo*

Instituto Universitario de  
Desarrollo y Cooperación  
(IUDECO)

## **SIMON STRONG**

### **Whitewash: Pablo Escobar and the Cocaine Wars.**

Macmillan, Londres, 1995.

A pesar de todo y de todos, Pablo Escobar fue enterrado como un héroe. Entendámonos: murió en su ley, empuñando un arma y luchando contra fuerzas abrumadoramente superiores; más aún, la causa inmediata de su muerte fue la defensa

*Los desastres  
y las  
emergencias  
se convierten  
a veces en  
pruebas para  
ver quién  
llega antes y  
quién sale  
primero en la  
foto.*

*El enfrentamiento de Escobar y el Cartel de Medellín con el Estado consiguió opacar otra guerra civil, la de las guerrillas marxistas.*

desinteresada de su familia. Estos detalles –más que la construcción de barrios enteros para los miserables, o estadios de fútbol para los niños de la calle– inspiraron a los miles de personas, gran parte de ellas jóvenes, que acompañaron su entierro hace dos años, en diciembre de 1993. El último colombiano que hizo vibrar esas cuerdas del *lumpen* de su país fue Jorge Eliécer Gaitán, un líder populista del Partido Liberal cuyo asesinato, el 9 de abril de 1948, detonó el motín conocido como el *bogotazo*, dando inicio al virtual genocidio (200.000 muertos) denominado “la violencia”, que segó dos generaciones.

La perversidad de la comparación es sólo aparente. La figura de Gaitán, cuya decencia e idealismo son hoy reconocidos hasta por los conservadores (que probablemente fueron sus verdugos), está por encima de toda sospecha, pese a su tendencia a la demagogia. Pero en el marco de la historia colombiana Gaitán y su muerte simbolizan el vínculo inextricable entre la violencia y la política en ese país. El hecho es que Pablo Escobar –un criminal profesional que se jactaba de serlo– tuvo aspiraciones y consecuencias políticas basadas en su carisma y una auténtica popularidad local. Eso indica que el crimen, en Colombia como en Italia (Leonardo Sciascia *dixit*), puede ser considerado como una extensión natural de la violencia y la política. El poeta y ensayista alemán Hans Magnus Enzensberger, autor de *Política y delito* (1964), sugiere que hay organizaciones criminales que parodian la situación político-social, y viceversa. Otro libro, recién publicado en Inglaterra (*Whitewash: Pablo Escobar and the Cocaine Wars*, de Simon

Strong), documenta de manera exhaustiva que Colombia es la ilustración perfecta de esa tesis. Desde este ángulo, la «carrera política» formal de Escobar, que fue diputado suplente un par de meses, no pasa de una diablura o malentendido sin importancia. Son las connotaciones políticas de su carrera criminal –las relaciones de Escobar con el Estado, con un saldo que algunos estiman en 28.000 muertos– las que son verdaderamente elocuentes. El incidente más revelador ocurre cuando el entonces presidente Virgilio Barco declara, en agosto de 1989, una guerra total al narcotráfico. Inesperadamente, increíblemente, Escobar y el Cartel de Medellín desconocen la banalidad del lugar común retórico presidencial y aceptan la guerra. Nacía el narcoterrorismo: a la ofensiva del Gobierno –allanamientos, confiscación de propiedades, cuentas bancarias bloqueadas– los narcotraficantes responden con coches-bomba y matanzas indiscriminadas, amén del asesinato de policías, jueces, fiscales, periodistas, ministros y candidatos presidenciales. En un país cuya historia es una larga serie de guerras civiles, el enfrentamiento de Escobar y el Cartel de Medellín con el Estado consiguió opacar otra guerra civil, la de las guerrillas marxistas. Es verdad que se atribuye la formación de lo que llegaría a ser el Cartel de Medellín a una maniobra de defensa conjunta de los narcotraficantes cuando los guerrilleros del M-19 secuestraron a una hermana del *capo* Jorge Luis Ochoa; pero el oro de Moscú, además de fantasmagórico, era poca cosa comparado con los 4.000 millones de dólares anuales que significaba el contrabando de drogas. El hecho es que Escobar se sentía lo

suficientemente fuerte como para medirse con el Estado colombiano de igual a igual.

Eso podría ser interpretado como delirios de grandeza de un pobre diablo deslumbrado por una fortuna y un poder local de vida o muerte tan repentinos como colosales. Después de todo, Al Capone –uno de cuyos automóviles hacía parte de la colección de coches raros de Escobar– decía que, bandido por bandido, Napoleón había sido el más grande de la historia y que él lo superaría. Y el propio Escobar tenía entre sus héroes a Emiliano Zapata y Fidel Castro. Sin embargo, lo extraordinario, y significativo, de esta actitud es que el Estado colombiano comenzó a tratar a Escobar, en términos concretos, como a un igual.

A primera vista parece una simple payasada que el narcotraficante tuviese la insolencia de exigir, como condición para entregarse (además de privilegios y lujos en una cárcel hecha a medida), guardias de las Naciones Unidas que garantizaran su seguridad, o que en 1990 haya tratado de usar misiles para matar al presidente y su gabinete, y dar un golpe. Pero el Estado colombiano le había dado, de hecho, todas las señales necesarias para confirmar la sensación de legitimidad que Escobar tenía. Si las cosas hubiesen funcionado como él esperaba, y con razón, Escobar y sus secuaces podrían haberse reintegrado en la sociedad colombiana para gozar de sus enormes fortunas con no menos dignidad que los viejos caudillos cuyos descendientes forman hoy parte de la oligarquía, o los antiguos guerrilleros de izquierda (que alguna vez quedaron pringados de droga), hoy en día

miembros honorables de la clase política.

Dicho sea de paso, el Estado colombiano hizo concesiones a Escobar y a otros narcotraficantes que jamás había hecho a la guerrilla y que ésta nunca tuvo la desfachatez de exigir. El presidente César Gaviria mudó diametralmente la política oficial al declarar en 1990 un armisticio en la guerra contra el narcotráfico. Su “política de sumisión”, diseñada mientras Escobar negociaba con la Justicia, ofrecía penas breves y suaves a los traficantes que se entregaran. Lo que era bueno para los otros no fue suficiente para Escobar y sus abogados sugirieron modificaciones que fueron adoptadas en la redacción final de la legislación. Más aún, la Constitución de 1991 sufrió enmiendas virtualmente dictadas por Escobar, que obtuvo la derogación de la potestad del Estado para extraditar colombianos con cuentas pendientes en el exterior. Todo indica que los padres de la Patria vibraron, junto con el pueblo, con la declaración de fe nacionalista de Escobar: “Antes una tumba colombiana que una cárcel en Estados Unidos”.

Es verdad que los constituyentes, como el resto de los poderes del Estado, estaban cediendo a la persuasión del terror. Pero ésta no era la única alternativa ofrecida por Escobar, que permitía escoger entre “plata o plomo”. La cantidad de políticos y autoridades que prefirieron la primera opción es difícil de cuantificar. Pero el *Sunday Times* de Londres, citando una agencia de inteligencia extranjera que confrontó en una computadora los nombres de parlamentarios colombianos con sus listas de personas vinculadas con el

*Los problemas del actual presidente Ernesto Samper muestran que, directa o indirectamente, las conexiones entre política y drogas son complejas e inesperadas.*

narcotráfico, llegó a la conclusión de que más del 25 % de los parlamentarios era comprobablemente sospechoso. Para la agencia, la cifra real probablemente supera el 50 %. Los problemas del actual presidente Ernesto Samper muestran que, directa o indirectamente, las conexiones entre política y drogas son complejas e inesperadas. El libro de Simon Strong rastrea esos vínculos a lo largo de dos décadas y varios presidentes, tanto liberales como conservadores. El resto del aparato estatal parece haber sido igualmente corrompido. La fuga de Escobar, en 1992, de la suntuosa cárcel desde donde continuaba dirigiendo sus actividades delictivas, y donde era tratado con la deferencia de un comandante militar derrotado, fue también sintomática. Todo indica que recibió información del Ministerio del Interior de que el Gobierno planeaba transferirlo a una penitenciaría más severa; y en general y la tropa que lo custodiaban estaban a su servicio. Se explica, entonces, la actitud de Escobar. Tenía todo el derecho de sentirse no sólo el igual de las autoridades, sino incluso su superior: muchas de ellas eran sus empleados. La República de Colombia, como todos los países del mundo, está compuesta de una inmensa mayoría de ciudadanos honestos y decentes. El hecho de que alguien como Escobar pudiese siquiera imaginar que la sociedad colombiana acogiese –incluso en lugar destacado y honroso– a un criminal anegado en sangre puede ser, nuevamente, atribuido a una personalidad torcida. Pero el respeto y admiración genuinos que, por buenas o malas razones, parte del pueblo tenía por él en su

región nativa (Colombia sufre de un regionalismo muy acentuado), es un fenómeno que por lo raro merece una explicación. Vale la pena para eso examinar las declaraciones hechas después de la muerte de Escobar por el entonces presidente Gaviria, en una entrevista publicada en *El Espectador* de Bogotá. En ella Gaviria menciona “la permisividad” de la sociedad colombiana que “permitió a la organización criminal de Escobar adquirir el inmenso poder que adquirió”. El presidente también señala como hecho “concreto y real” que antes de su “política de sumisión” el Estado colombiano “nunca consiguió capturar o encarcelar a ningún narcotraficante”. Muy bien. Pero ocurre que la sociedad colombiana es justamente considerada no como una de las más permisivas de América Latina, sino como una de las más conservadoras. Profundamente católica y tradicionalista, la sociedad colombiana no puede ser acusada de la permisividad y tolerancia necesarias para admitir o legitimar la criminalidad más brutal y flagrante. Sería más realista atribuir esa responsabilidad a la élite gobernante –tanto liberal como conservadora– que, instalada en el aparato estatal, permitió y toleró el crecimiento del crimen organizado. Y que sólo comenzó a encarcelar, en prisiones de lujo, a criminales que no eran capturados, sino que se entregaron cuando se les dio garantías de que, después de penas meramente simbólicas, podrían seguir gozando de las fortunas cebadas en el crimen. Esto tal vez explique, a un primer nivel de simplificación, el entierro de héroe popular de Pablo

Escobar. No fue la sociedad colombiana, sino un sector minoritario de la sociedad del país cuyo “negocio” tradicional es el control del Estado el que se estaba enfrentando con otro sector minoritario, cuyos “negocios” son forzosamente marginales. El primer sector demostró admirable “permisividad y tolerancia”, mientras el segundo hacía un trabajo sucio y pagaba tributo por el privilegio. Pero el negocio de las drogas es demasiado grande, es el mayor del mundo. A partir de cierto momento –ebrio con la riqueza y el poder efectivo– el segundo sector creyóse autorizado a pensar que también tenía derecho a sentarse a la mesa del banquete oficial, y hasta presidirlo.

Es esta extraordinaria e inédita insolencia –como anteriormente, de manera más trivial, la de presentarse en el Congreso sin corbata– la que conquistó los corazones del lumpen de Medellín y del resto del país. Como Al Capone, y por mejores razones, Escobar podía adoptar la pose de benefactor del pueblo y hasta creérsela a medias. Pero el elemento de parodia burda de los dueños del poder que la figura de Escobar ofrecía, guiñándole un ojo a los humillados y ofendidos, quizá sea la clave de su paradójico carisma a contrapelo. Aunque taimado, Escobar era, a pesar de los pesares, un primario. Pena que no haya sido sirviente en su juventud; se comía vivos a sus patrones si llega a conocerlos en pantuflas. Que es tal vez lo que harán los *capos* encorbatados del Cartel de Cali. La prensa norteamericana ha registrado con

insistencia el escepticismo de las (anónimas) autoridades de Estados Unidos en lo tocante a la “determinación real” del Estado colombiano de destruir a los rivales y sucesores de Escobar, que atomizados en varias bandas siguen dominando el narcotráfico. En una frase afortunada, alguien ya dijo que los asesinos de Escobar están siendo sustituidos por batallones de abogados. Todo indica, hasta que se pruebe lo contrario, que, después de algunos años en cómodas cárceles, los distinguidos caballeros de Cali que se han entregado se instalarán (por el momento) en algún discreto rincón del *establishment* colombiano. Sólo la desesperación de un presidente acorralado como Samper podría arruinar el proceso.

Hijo de la violencia en más de un sentido, Pablo Escobar perdió el rumbo después de rebasar los límites efectivos de la acción violenta. En su aturdimiento no llegó a percatarse de que la manera de triunfar sobre las élites, ya sin cicatrices de guerra, es asociándose formalmente con ellas, casando a sus hijos con sus hijas. Los nuevos burgueses de Cali, o sus sucesores, serán los próceres de mañana. En el prefacio a su novela *Un héroe de nuestro tiempo*, el ruso Lermontov dice, en otro contexto, que su personaje “es un retrato compuesto de todos los vicios de nuestra generación”. Podría haber estado hablando de la vida sórdida, brutal y corta de Pablo Escobar.

Hugo Estenssoro