

Mariano Aguirre y Mabel González Bustelo
(coordinadores)

Tiempos difíciles. Guerra y poder en el escenario internacional

ANUARIO CIP
2003



Icaria ✿ editorial

327(058)
ANU

ANUARIO CIP 2003: Tiempos difíciles. Guerra y poder en el escenario internacional / coordinado por Mariano Aguirre y Mabel González Bustelo ; Centro de Investigación para la Paz (CIP), Fundación Hogar del Empleado (FUHEM) .- [Barcelona] : Icaria, 2003
296 p.; 23 cm. — (Anuario ; 2003)
ISBN: 84-7426-642-4

I. Relaciones Internacionales — 2003 — Anuario. 2. Conflictos Internacionales — 2003 — Anuario. 3. Política Exterior — 2003 — Anuario. I. Aguirre, Mariano (coord.). II. González Bustelo, Mabel (coord.). III. Centro de Investigación para la Paz.

© Mariano Aguirre, Mabel González Bustelo, Phyllis Bennis, Michael T. Klare, Robert Matthews, Jesús A. Núñez Villaverde, Alberto Piris, Francisco Rojas Aravena, Diego Cordovez, Carolina María Rudas, Neve Gordon, Xulio Ríos, Mónica Rafael, Philip Swanson, Reed Brody, José Antonio Sanahuja, Pilar Estébanez.

© Del artículo «La industria del petróleo: potenciando los conflictos armados»:
FAFO
P.O. Box 2947 Tøyen
N-0608 Oslo (Noruega)

De esta edición:

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

© Icaria Editorial
Ausiàs Marc, 16, 3.º 2.ª
08010 Barcelona
Teléfono: (93) 301 17 23
Correo electrónico: icariaeditorial@terra.es
Web: www.icariaeditorial.com

Primera edición: abril, 2003

ISBN: 84-7426-642-4
Depósito legal: B. 22.867-2003

Fotocomposición: Text Gràfic

Impresión y encuadernación: Romanyà Valls
Impreso en España

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

SUMARIO

<i>Introducción</i> , Mariano Aguirre y Mabel González Bustelo	5
La guerra contra Irak	
I. <i>La ONU como campo de batalla</i> , Phyllis Bennis	19
II. <i>Descifrar las razones de la guerra</i> , Michael T. Klare	33
III. <i>La proyección del poder de Estados Unidos</i> , Robert Matthews	45
<i>La política de seguridad de la UE: ¿una Torre de Babel?</i> , Jesús A. Núñez Villaverde	71
<i>La política exterior española en 2002</i> , Alberto Piris	89
<i>Incertidumbre e inestabilidad en Suramérica</i> , Francisco Rojas Aravena	101
<i>Afganistán: una deuda de la Guerra Fría</i> , Diego Cordovez	115
<i>La colaboración de Putin contra el terrorismo</i> , Carolina María Rudas	135
<i>Israel: el enemigo interior y los límites del movimiento por la paz</i> , Neve Gordon	153
<i>El mundo desde Pekín: preparando el futuro</i> , Xulio Ríos	171
<i>Timor Oriental: el nacimiento de la fragilidad</i> , Mónica Rafael	183

<i>La industria del petróleo: potenciando los conflictos armados,</i> Philip Swanson	197
<i>Fuera de la ley: EE UU en la Corte Penal Internacional,</i> Reed Brody	225
<i>De Doha a Bagdad: la fuerza contra la cooperación internacional,</i> José Antonio Sanahuja	237
<i>El contexto del sida: ¿una tragedia camino del olvido?,</i> Pilar Estébanez	261

INTRODUCCIÓN

*Mariano Aguirre y Mabel González Bustelo**

Entre septiembre de 2001 y marzo de 2003 el funcionamiento del sistema internacional experimentó profundos cambios. Hasta antes de este período la relación entre los estados se regía por el tenso equilibrio entre funcionar por acuerdos que fuesen producto de negociaciones y el poder impuesto por algunos de ellos. Entre 2002 y 2003 esa tensión se tornó más dramática hasta que, ante el caso de Irak, un grupo de estados optó por prescindir de las reglas del juego y usar la fuerza al tiempo que atacaban las bases jurídicas y políticas del régimen de Naciones Unidas. A partir de la guerra contra Irak se inicia un período de incertidumbre y posiblemente de mayor violencia.

El sistema internacional ha sido desde su creación, y especialmente a partir del fin de la II Guerra Mundial, una estructura de poder y jerarquías. La economía, la fuerza militar, la política, la diplomacia han estado unidas, señalando que unos tienen más capacidades que otros para imponer o intentar hacer prevalecer sus criterios. Este sistema de poder ha sido inherentemente imperfecto. Dentro de él se han desarrollado muy diversas batallas entre los que participan del mismo pero lo rechazan y sólo quieren usarlo sólo cuando les beneficia. En este mundo de tensiones, los realistas que ponen el interés del estado por encima de otras cuestiones han chocado una y otra vez con los normativos o kantianos, que buscan que el sistema internacional funcione por acuerdos y según cierta moralidad. La incorporación al debate global de otros actores, como las agencias no gubernamentales, ha acelerado el debate.

* Mariano Aguirre es director del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM) y miembro del Transnational Institute de Amsterdam. Mabel González Bustelo es periodista y analista del Centro de Investigación para la Paz.

Las dos tareas complementarias que han marcado la historia del multilateralismo desde su inicio han sido, por un lado, contar con un sistema de negociación para alcanzar regímenes sobre cuestiones comunes —derechos humanos, medio ambiente, comercio, patentes, migraciones, refugiados, entre otras— y, por otra, dotarse de instrumentos coactivos que sancionen a quienes no cumplen la legalidad internacional. En estos cincuenta años se intentó comprender cuáles son los temas de atención del Derecho Internacional, a quién pretende regular este Derecho y qué alcance tiene, como ha indicado Hedley Bull, uno de los mayores teóricos de las relaciones internacionales.

Bull indicó en 1977 que el Derecho Internacional servía, inclusive en un período de fuerte tensión como el de la Guerra Fría, para mantener la adhesión por parte de estados capitalistas y comunistas a «ciertos elementos de un marco de referencia común». Y añadía: «El Derecho Internacional al que, en cierta medida, todos los estados del sistema global internacional dan su asentimiento formal, todavía sirve para llevar adelante sus funciones tradicionales de identificar la idea de una sociedad de estados como el principio operacional de la política mundial, estableciendo las reglas básicas de la coexistencia y facilitando el cumplimiento con estas y otras reglas».¹

Algunos estados están modificando estas reglas y pretenden pasar de una sociedad de estados a un mundo de intereses nacionales políticos. Es decir, ir de un sistema imperfecto en el que se intenta contar con reglas que sirvan como referencia a otro en el que no haya ningún tipo de reglas. El mundo es altamente injusto y complejo pese a los intentos del sistema de Naciones Unidas. Pero un mundo sólo de política, sin reglas de coexistencia, se basaría esencialmente en la fuerza. Sin duda, hoy la fuerza se impone en el sistema de reglas y normas, pero la crisis de Irak ha demostrado, paradójicamente, la debilidad de Naciones Unidas a la vez que su fuerza, en la medida que EE UU, el Reino Unido y España no lograron en marzo de 2003 imponer su criterio de lanzar una guerra legitimada por esta organización. Es sencillo abogar por el fin de la ONU apoyándose en sus limitaciones, pero es más comprometido buscar cómo fortalecerla.

Antes de Nueva York en 2001 e Irak en 2003 la tensión central del sistema internacional estaba entre cumplir o no cumplir con las normas;

¹ Hedley Bull, *The anarchical society*, Palgrave, Hampshire, 2002, p.154.

entre profundizarlas y perfeccionarlas (con instrumentos nuevos como la Corte Penal Internacional) o congelarlas y hacerlas inefectivas. Desde ahora la pugna estará entre mantener un sistema internacional de normas o aceptar acríticamente el diagnóstico de que «la ONU ha fallado» o que «es necesario rehacer el sistema mundial». Detrás de esta retórica de los neoconservadores de EE UU y sus seguidores en otros países se alberga la idea de construir organizaciones parciales, un G-8 ampliado o restringido, con la OTAN y el unilateralismo militar y neoimperial de Washington como instrumentos de coacción. Deberán cuidarse los analistas progresistas y críticos que con alegría radical anuncian, también, el fin de la ONU, de no terminar alineados con los ideólogos de la Casa Blanca.

Una de las preguntas que se repitieron después de septiembre de 2001 fue si el mundo había o no cambiado. Habrá que esperar más tiempo para hacer una evaluación pero, por el momento, la política de EE UU está imponiendo, arrastrando y ganando adhesiones, como por ejemplo en el gobierno de José María Aznar en España, en las siguientes direcciones, con mayor o menor énfasis en diversos países, pero con la misma línea en el sistema internacional y en sus políticas concertadas:

- a) No analizar las raíces del terrorismo, de la inestabilidad política, del fanatismo y de las respuestas sociales no violentas y violentas. El discurso antiterrorista engloba a todas las formas de crítica y rechazo social y, de una u otra forma, el poder termina criminalizando y acusando de terroristas y desestabilizadores a los críticos o a quienes pretenden poner en práctica políticas diferentes, desde *Lula* en Brasil a los manifestantes en las calles de Nueva York, Londres o París.
- b) Responder con la fuerza en vez de la negociación. Las guerras en Afganistán e Irak pueden ser las primeras de futuras operaciones militares de mayor o menor envergadura que sirvan, a la vez, para mantener el clima de guerra y estado de excepción implícito en EE UU.
- c) Restringir libertades públicas: en EE UU, especialmente, hay una ofensiva contra los derechos civiles.
- d) Atacar al sistema multilateral, particularmente Naciones Unidas, y dinamitar las relaciones entre EE UU y algunos países de Europa (especialmente Francia y Alemania, los dos más fuertes), tratando

a la vez de debilitar la unidad europea. Los intentos de soborno y compra de votos de EE UU en la ONU, por ejemplo, para ganar la segunda resolución sobre Irak en marzo de 2003, fueron una mercantilización obvia del sistema jurídico.

- e) Regreso al concepto de Imperio. El sistema multilateral basado en regímenes lleva implícito que hay estados más fuertes que otros; no es un sistema igualitario. Pero en el sistema multilateral no hay Imperios sino estados que tienen más poder. Los ideólogos neoconservadores plantean la destrucción del sistema multilateral y promueven el liderazgo indiscutido de EE UU. Si bien evitan usar el concepto de Imperio, sin embargo proponen una sumisión y adhesión de otros estados a su liderazgo, especialmente militar, que implica un resurgimiento de ese concepto. Henry Kissinger ha sumado su voz al debate indicando que es preciso readaptar el sistema internacional en «la era del terrorismo». Esta adaptación afecta al concepto de soberanía y Estado-nación. En la medida que los terroristas no tienen una base nacional y no avisan cuándo van a atacar se justifica la estrategia de *guerra preventiva*. Su conclusión respecto del sistema de Naciones Unidas y la UE es: «las consultas son importantes, pero es el liderazgo lo que sirve para que el mundo sea mejor».²

Este proyecto neoimperial producirá respuestas de diverso tipo, desde políticas y diplomáticas, como ha ocurrido con Francia, Alemania, Chile, México y otros países en la crisis de Irak, hasta económicas y de fuerza. A la vez, es un proyecto con fuertes limitaciones porque en los terrenos económico y financiero EE UU no tiene la capacidad de decidir sobre el mundo, dado que hay otros actores muy poderosos.³

* * *

² Henry Kissinger, «Preemption and the end of Westphalia», *New Perspectives Quarterly*, Vol. 19, N° 4, 2002, p. 36.

³ Ver el debate sobre el Imperio ver el capítulo de Phyllis Bennis en este *Anuario* y también Mariano Aguirre y Phyllis Bennis, *La ideología neoimperial y la crisis de EE UU con Irak*, Icaria, Barcelona, 2003.

El *Anuario CIP 2003* presenta a través de diversos capítulos muchas de las cuestiones enunciadas, vistas desde escenarios como EE UU, Europa, China o América Latina. Dentro de estos temas y enfoques, la cuestión de la ONU es relevante. La legitimidad de esta organización fue cuestionada por el presidente estadounidense, George W. Bush, y otros miembros de su gobierno, que la calificaron de «irrelevante» por su negativa a refrendar la guerra contra Irak.

El Consejo de Seguridad fue el escenario de una agria disputa política entre partidarios y detractores de una nueva resolución que «legitimara» la guerra. EE UU utilizó todas las medidas a su alcance (presiones, chantajes, amenazas e incentivos) para convencer a los miembros no permanentes del Consejo de que votaran afirmativamente. Pero la oposición de Francia, Rusia y China —miembros permanentes—, junto con Alemania, y su amenaza de veto abrió un espacio para que países más débiles actuaran con independencia y resistieran las presiones. La negativa de México, Chile, Angola, Guinea, Pakistán y Camerún impidió sumar los nueve votos necesarios para dar una «mayoría moral» al texto y EE UU decidió no presentarlo e ir a una guerra ilegal y al margen del Derecho Internacional. ¿Es esto una muestra de la irrelevancia de la ONU? Phyllis Bennis considera que no. Resistirse a la doctrina estadounidense de los ataques preventivos y el unilateralismo ha permitido a Naciones Unidas recordar que su papel es ser una herramienta para la paz y no para la guerra, y así se ha percibido en buena parte del mundo. Si es cierto, como afirmaba *The New York Times* después de las masivas manifestaciones contra la guerra celebradas el 15 de febrero en todo el mundo,⁴ que habría dos nuevas superpotencias —EE UU y la opinión pública global— entonces la ONU ha reivindicado su espacio dentro de la segunda de ellas.

La guerra de agresión de EE UU y el Reino Unido contra Irak, con el apoyo de España, es la primera plasmación de la doctrina del «ataque preventivo» contenida en la *Estrategia de Seguridad Nacional* presentada por la administración Bush en septiembre de 2002. Se trata de una ruptura sin precedentes del Derecho Internacional ya que afirma la disposición de EE UU a actuar militarmente ante cualquier amenaza po-

⁴ Patrick E. Tyler, «A New Power in the Streets», *The New York Times*, 16 de febrero de 2003.

tencial o posible en el futuro, es decir, antes de que la amenaza se concrete. No respeta el concepto tradicional de «prevención» —actuar para evitar un ataque inminente— y, más grave aún, abre la puerta al uso de armas nucleares. El documento también alerta a cualquier otro estado de que EE UU no permitirá que nadie trate siquiera de equipararse a su poderío militar. Enmarcado dentro de la estrategia de «guerra global contra el terrorismo» y dado el carácter amorfo y polifacético de estas redes, esto permite a Estados Unidos declarar su supremacía militar y su voluntad de actuar militarmente donde y cuando considere necesario, con o sin aliados. Pero esta doctrina, como afirma Robert Matthews, parece más bien diseñada para legitimar el ataque a Irak y no para hacer frente a la proliferación de armas de destrucción masiva en todas partes, como demuestra el trato dispensado a la crisis de Corea del Norte. Y en realidad, aunque pretende lo contrario, envía un mensaje contradictorio a regímenes que pudieran ser poco amistosos: para no ser atacados, es más seguro poseer armas de destrucción masiva que no tenerlas. Al mismo tiempo ha permitido reforzar el poder del Ejecutivo dentro de EE UU, hacer avanzar las posturas políticas republicanas más conservadoras y dirigir un recorte sin precedentes de las libertades y los derechos civiles.

Bush y sus asesores han esgrimido razones para atacar a Irak que van desde la necesidad de eliminar sus armas de destrucción masiva, controlar la amenaza del terrorismo internacional (ante la posibilidad de que Sadam Husein pueda proporcionar esas armas a uno o varios grupos terroristas, que a su vez pudieran usarlas contra EE UU) y promover la democracia en Irak y en toda el área del Golfo Pérsico. Estas razones no son reales. Si EE UU quisiera realmente controlar la proliferación de armas de destrucción masiva no atacaría a Irak (donde los inspectores de la ONU no consiguieron encontrarlas y donde se hicieron progresos en la destrucción de determinadas armas) sino que se ocuparía de negociar con Corea del Norte y Pakistán, países que disponen incluso de armas nucleares, presionaría a Israel para que entrase en conversaciones de desarme y fortalecería el régimen de no proliferación, al que ha dinamitado en los últimos años.

El argumento terrorista no se sostiene porque el régimen laico de Irak nunca ha tenido relación con redes islamistas extremistas (éstas le consideran enemigo) y la promoción de la democracia puede ponerse en duda por la benevolencia con que Washington trata a regímenes antide-

mocráticos si son aliados. Para Michael T. Klare, las tres razones reales de este ataque tienen que ver con el petróleo: la primera es la dependencia de EE UU del petróleo del Golfo Pérsico (el «talón de Aquiles» de la superpotencia) y su necesidad de garantizarse un acceso permanente; la segunda indica que quien controle el petróleo del Golfo también tendrá la llave de las otras economías desarrolladas, a las que podrá mantener en una posición dependiente; la tercera es su necesidad de desvincularse de Arabia Saudí o prever que éste país pueda hacerlo garantizando las reservas para el futuro. Esto exige tener una alternativa y el único país en el mundo con reservas de petróleo suficientes para serlo es Irak. La «llave» del petróleo mundial le permitirá a EE UU ejercer su poder imperial sin cortapisas.

La deriva de la «campana antiterrorista» global desarrollada por Estados Unidos ha puesto en una situación difícil a otras tres potencias: Rusia, China y la Unión Europea. Tras los atentados del 11 de septiembre la solidaridad con EE UU fue incondicional y todos ellos apoyaron el ataque dirigido a derrocar al régimen talibán y desalojar a la red Al Qaeda de su «santuario» en Afganistán. Sin embargo, cuando constataron que EE UU no estaba dispuesto a dejarse influir por sus aliados ni por las instituciones multilaterales y que pretende actuar de forma unilateral en cualquier lugar del mundo, han matizado su adhesión y comenzado a buscar un espacio propio.

El discurso del antiterrorismo fue recibido con entusiasmo por el presidente ruso Vladimir Putin ya que él había declarado la guerra a Chechenia exactamente con el mismo lema. Sin embargo, en este conflicto brutal que ya dura tres siglos se conjuga no sólo la nueva política de guerra contra el terrorismo sino la política imperial rusa, la campaña de colectivización de Stalin, los enfrentamientos étnicos y religiosos, los intereses económicos, la *yihad* islámica y la política electoral de la Federación Rusa, como explica Carolina María Rudas. Desde Rusia ha comenzado a verse con preocupación el avance estadounidense en Asia central y en las repúblicas ex soviéticas. Sus reticencias se han hecho evidentes en la negativa a apoyar en el Consejo de Seguridad de la ONU la segunda resolución que abriría la puerta a un ataque a Irak.

La misma posición mantuvo China, un país clave para la seguridad en Asia al que el Pentágono mira con reticencia por su objetivo de lograr la modernización y convertirse en una potencia mundial en el siglo XXI. La pujante economía de China frente al declive de Japón es el

principal problema estratégico que afronta EE UU en Asia y todo indica que seguirá creciendo durante varios años más. Por su parte la expansión estadounidense en Asia central y meridional le cierra a China su espacio natural de influencia estratégica. La cuestión de Taiwan es otro punto de fricción. Según Xulio Ríos, el acercamiento de la administración Bush a Taipei sólo ha aumentado el recelo entre ambas potencias. La Unión Europea es una de las principales preocupaciones de Washington en la medida en que puede convertirse en una potencia política y económica global que amenace el incuestionado liderazgo que quiere ejercer en todo el mundo. Cualquier avance en el proceso de construcción de la UE es observado con suspicacia (como ocurrió con la implantación del euro).

Los episodios de división entre los estados miembros son observados con regocijo al otro lado del Atlántico donde, como asegura Jesús Núñez, son conscientes de que el principio de «dividir para vender» sigue teniendo vigencia. Esta división ha sido alentada desde EE UU especialmente en el caso de la guerra contra Irak, provocando una quiebra entre los estados que pretendían soluciones pacíficas a la crisis (Francia y Alemania, el eje troncal de la UE) y aquellos que se alinearon incondicionalmente con las tesis de Washington (principalmente el Reino Unido y España). Se ha generado una gran tensión en las instituciones comunitarias y recuperar el consenso continental exigirá tiempo y esfuerzo. En este punto, Washington ha logrado su objetivo. Al mismo tiempo la construcción de la UE sigue moviéndose entre varias tensiones, como las reticencias de los gobiernos nacionales a ceder soberanía a las instituciones comunitarias o el debate entre aumentar los gastos militares o convertirse en una potencia civil que apoye las instituciones multilaterales y las estrategias de prevención y gestión de crisis, abordando los grandes problemas mundiales como la pobreza, la exclusión y la desigualdad que están en el origen del terrorismo.

La ofensiva imperial de EE UU se ejerce en Oriente Medio y especialmente en el conflicto palestino-israelí con un apoyo incondicional a las tesis y prácticas del primer ministro israelí Ariel Sharon, que desarrolla su propia «campana antiterrorista» contra los palestinos y ha destruido prácticamente todas las infraestructuras que permitirían hacer de Palestina un estado viable en el futuro. Esta política se proyecta al interior de Israel con lo que Neve Gordon denomina la «fascistización» de la sociedad israelí, alentada desde los círculos políticos y plasmada en

odio, miedo y racismo, incluso hacia los ciudadanos árabes de Israel. El mayor peligro que afronta actualmente Israel no es la Autoridad Palestina, afirma, ni siquiera Hamas o la Yihad Islámica, sino el «enemigo interior»: el fascismo. Esto ha llevado a una extensión de las prácticas represivas también dentro del país y a una paralización del movimiento por la paz que, entre otras cosas, ha sido incapaz salvar la división artificial que separa el conflicto entre israelíes y palestinos de la explotación económica en el interior.

En Afganistán, el desalojo del régimen talibán e incluso la constitución de un nuevo gobierno apoyado por tropas internacionales para el mantenimiento del orden en Kabul se ha mostrado más fácil que sentar las bases de una paz y bienestar duraderos de cara al futuro, como afirma Diego Cordovez. Persisten las divisiones étnicas y el poder de los señores de la guerra y no se han creado condiciones para la construcción de un estado que respete la idiosincrasia de la sociedad afgana. Incluso para una potencia como EE UU, hacer una guerra es mucho más fácil que construir o reconstruir un estado. Los fondos prometidos para la reconstrucción no llegan y EE UU, una vez logrados los objetivos militares, ha dejado el proceso posterior (como habitualmente) en manos de la ONU y la UE, que tienen una capacidad de actuación limitada. No hay grandes motivos para la esperanza en relación con el futuro de Afganistán.

La guerra en Irak y la tensión global hacen que América Latina y el Caribe pierdan todavía más importancia en la agenda de Estados Unidos y en la de la Unión Europea, en la medida en que se percibe como una región «segura» en términos de terrorismo. Esta zona sufre un declive de sus indicadores económicos que va a agudizarse y con él las tensiones sociales. En términos electorales esto se manifiesta en la emergencia de candidatos que, al menos en teoría, critican los fundamentos del actual proceso de globalización y de las reformas económicas aplicadas en América Latina bajo los auspicios de las instituciones financieras internacionales (*Lula* en Brasil, Lucio Gutiérrez en Ecuador o el ascenso de Evo Morales en Bolivia) y en un descrédito de la democracia. Las crisis argentina y venezolana son, según Francisco Rojas Aravena, manifestaciones de esos grandes desafíos de gobernabilidad e inestabilidad que afrontará la región en el nuevo contexto internacional.

La ofensiva estadounidense contra el multilateralismo se ha reflejado en sus ataques a la ONU y otros instrumentos internacionales como

el Protocolo de Kioto sobre calentamiento global, pero ha tenido como blanco principal de sus ataques la naciente Corte Penal Internacional, con capacidad para investigar y procesar a personas acusadas de cometer crímenes contra la humanidad, genocidio y crímenes de guerra, siempre que no actúen los tribunales nacionales. Como indica Reed Brody, EE UU ha dirigido un ataque consistente que primero trató de limitar la jurisdicción de la Corte, luego pretendió lograr la exención de sus tropas en operaciones de mantenimiento de la paz, posteriormente presionó a países de todo el mundo para que firmaran acuerdos bilaterales comprometiéndose a no entregar a ciudadanos estadounidenses a la Corte y terminó aprobando una ley que prohíbe cualquier cooperación con la Corte y autoriza a usar todos los medios necesarios para liberar a personal estadounidense detenido o encarcelado por ella. En el ejercicio de su poder imperial, EE UU parece querer conservar su libertad de actuación para cometer lo que, en otros, sería considerado crímenes de guerra.

La guerra contra el terrorismo y la adversa situación económica internacional también definen un escenario negativo para la ayuda al desarrollo. Los atentados del 11 de septiembre parecieron situar en un primer plano de la agenda la relación entre la pobreza y la exclusión, el resentimiento y el odio que generan terrorismo. Esto se demostró una ilusión. EE UU se ha negado a compromisos con la ayuda al desarrollo y por el contrario ha aumentado la ayuda económica como instrumento de su política exterior. La distribución geográfica y sectorial de la ayuda está cambiando en función de la lógica de la guerra y los intereses de seguridad. En este contexto «ganan» estados clave como Pakistán y pierden grandes áreas geográficas como África Subsahariana y América Latina. La Cumbre sobre Financiación del Desarrollo de Monterrey falló al chocar con esta lógica y con la oposición frontal de la administración Bush a asumir compromisos financieros. Por su parte la nueva Ronda de Doha de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio nace con perspectivas limitadas por la negativa de EE UU y la UE a reducir el proteccionismo comercial con el que impiden la entrada a los productos agrícolas de países en vías de desarrollo. José Antonio Sanahuja explica que la guerra de Irak y el redespigüe del poder hegemónico de EE UU sitúa más lejos la creación de un orden global cosmopolita que permita gobernar la globalización y abordar de forma constructiva los grandes problemas globales.

Entre esos grandes problemas se ubica la epidemia del VIH/sida, que desde su aparición se ha cobrado la vida de 25 millones de personas y que tiene una incidencia especialmente trágica en África Subsahariana. Sus efectos se agravan en situaciones de conflicto armado y movimientos de población refugiada o desplazada ya que la propagación del VIH es mucho más rápida si hay pobreza, inestabilidad social y sistemas de salud débiles, elementos que aparecen de forma extrema en las situaciones de conflicto. En contextos de emergencia, la dinámica de la epidemia se altera e incrementa por factores socioeconómicos, sexuales, culturales y sanitarios. Hacer frente a estas situaciones no es sólo una cuestión médica o de prevención sino que tiene implicaciones éticas y de respeto a los derechos humanos. La comunidad internacional y los gobiernos no pueden, como asegura Pilar Estébanez, asistir impasibles a esta catástrofe humanitaria.

El debate sobre la cooperación o el uso de la fuerza para la gestión de los asuntos globales tiene también reflejo en el debate sobre cómo se va a regular el uso y explotación de los recursos naturales. El 70% de la actual producción mundial de petróleo se sitúa fuera de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y esto explica la gran presencia de las grandes compañías petroleras en los países en desarrollo. El estudio de Philip Swanson afirma que sus inversiones son una parte significativa del presupuesto de los gobiernos receptores pero dan lugar a dinámicas negativas en el ámbito social, económico y político y en ocasiones generan violencia y alimentan situaciones de conflicto. La explotación ilegal de otros recursos naturales como los diamantes, las maderas nobles o el coltán también ha servido para financiar conflictos armados. En el caso del petróleo, las ONG y la sociedad civil, las instituciones multilaterales y los gobiernos deben exigir transparencia en las operaciones y las cuentas y la adopción de códigos de conducta responsables. La estrategia puede incluir incentivos fiscales o financieros y presión materializada en campañas públicas de denuncia o normas reguladoras de su actividad.

En este contexto internacional de regreso a las opciones más duras de *realpolitik* y realismo político se produjo en mayo de 2002 el nacimiento del primer nuevo estado soberano del siglo XXI: Timor Oriental. La exitosa lucha de un pueblo por obtener su independencia tras décadas de ocupación y violencia puede ofrecer motivos para la esperanza. Pero la nación timorensis nace marcada por la extrema debilidad

de sus indicadores económicos y sociales y por el trauma colectivo de la violencia sufrida. Como señala Mónica Rafael, su consolidación y desarrollo exigirá que los compromisos asumidos por la comunidad internacional se concreten en un apoyo concertado, eficaz y continuo. Lo contrario significaría abandonar a todo un pueblo a su suerte.

* * *

Desde febrero de 2003 se han registrado en diversos países manifestaciones contra la guerra. Especialmente masivas han sido en EE UU, Reino Unido y España. La reacción social es un rechazo a la guerra y al discurso del engaño que han practicado los gobiernos de esos países. Los constantes cambios de argumento para justificar una ofensiva militar que estaba decidida desde el verano de 2002 produjeron ese rechazo. La imposibilidad de demostrar que Irak tenía armas de destrucción masiva y que el gobierno de Sadam Husein estaba vinculado al terrorismo internacional, se unió a la incredulidad sobre las intenciones democratizadoras de Washington, Londres y Madrid hacia Irak. Igualmente, resultó imposible de creer, dados los antecedentes de estos gobiernos, que pretendían democratizar Oriente Medio.

La posición de Francia y Alemania interpretando la Resolución 1.441 de la ONU de forma que diese más tiempo a los inspectores que estaban actuando en Irak —y que iban dando informes cautelosamente positivos sobre el desarme— fue seguida por el apoyo de estos dos países, de Rusia y de China, además de otros no permanentes, como México y Chile, en el Consejo de Seguridad a que una eventual segunda resolución continuase ese apoyo a las inspecciones. Madrid, Londres y Washington, en cambio, querían que la segunda resolución fuese un ultimátum. En la calle, entre tanto, decenas de miles de personas apoyaban la primera opción. Uno de los desafíos para este movimiento por la paz masivo, múltiple y plural será encontrar los puntos de vinculación con el movimiento por la justicia global.

Hacia abril de 2003 la guerra se transformó en un elemento de demostración de una crisis de la representación democrática con resultados futuros imprevisibles. Si bien las encuestas continuaron mostrando un apoyo fuerte en EE UU y el Reino Unido a las políticas de Bush y Blair, la resistencia de amplios sectores de sus sociedades indicaría una fractura que quizá no sea fácil de solucionar. En el caso de España,

como indica Alberto Piris, se ha producido una crisis de legitimidad. El gobierno de Aznar apostó por EE UU y su política por varias razones que no han sido aceptadas por la mayor parte (90%, aproximadamente) de la sociedad.

En primer lugar, aparte de la vanidad personal, que tiene un peso muy fuerte en su actitud, el presidente del gobierno español ha mirado hacia el mundo posterior al 11 de septiembre y considera que hay que estar con la potencia que manda. Su análisis se basa en la realidad de la fuerza militar y en la voluntad económica y comercial de liderar. Sin duda, militarmente EE UU es la gran potencia mundial, pero en los otros ámbitos su peso es relativo y, por lo menos, compartido.

En segundo lugar, Aznar considera que España es tratada dentro de la UE como una potencia de tercera categoría, por detrás de Alemania y Francia en la primera línea, y los países del Benelux e Italia en la segunda. En este reparto de poder ha creído poner a España, y a sí mismo, en un sitio más elevado al situarse de aliado favorito en el eje EE UU-Reino Unido. También aquí su análisis es parcial, porque el sitio geopolítico y económico de España es Europa. La atención especial que le dieron Bush y Blair se debió, primero, a la necesidad de contar con el voto de España y, en segundo lugar, a la intención de esos dos líderes de desgastar la unidad europea. En este punto en particular, la política de Aznar ha sido profundamente antieuropea.

Tercero, el gobierno español y los comentaristas de prensa que le apoyan han indicado que el alineamiento con Washington traerá ventajas en la lucha contra ETA, una mejor posición de España en América Latina y la posibilidad de que este país entre en el G-8. Nada indica que EE UU tenga mejor información que los mismos servicios de inteligencia españoles y no será con los *marines* ni la CIA como se solucione el problema de la violencia en el País Vasco. Respecto de América Latina, el papel económico de España ya es importante y no será por una orden de Bush que logrará mayores cuotas de un mercado que funciona de forma privada y en el que la relación entre sectores públicos y privados de estados latinoamericanos y empresas internacionales no se decide desde la Casa Blanca y la Moncloa. Y en el G-8, España podrá entrar cuando alcance determinados niveles de productividad y competitividad, no cuando lo indique EE UU.

Posdata de abril de 2003

En la segunda semana de abril, las fuerzas ocupantes lograron el control de las principales ciudades de Irak y se derrumbó el régimen de Sadam Husein. Esto demostró la debilidad del gobierno y el ejército iraquí y el hecho de que no disponían de armas de destrucción masiva. Casi inmediatamente, desde el Departamento de Defensa de EE UU comenzaron a verse serias amenazas hacia Siria. Por otra parte, el control de las ciudades iraquíes no ha evitado graves disturbios y saqueos que afectan incluso a los hospitales, el Museo Arqueológico y la Biblioteca Nacional.

LA GUERRA CONTRA IRAK

I. LA ONU COMO CAMPO DE BATALLA

*Phyllis Bennis**

La nueva doctrina estadounidense de prevención y unilateralismo incluye la afirmación de que la ONU es relevante únicamente si respalda la invasión de Irak por parte de George W. Bush. Tras la histórica negativa de Naciones Unidas a apoyar la guerra, la administración Bush y muchos expertos ya han etiquetado a la institución de «irrelevante». Nada más lejos de la verdad. Para la mayor parte del mundo, y para muchos estadounidenses, Naciones Unidas ha demostrado tener una función indispensable: la de ser, como dijo el ministro de Asuntos Exteriores francés, Dominique de Villepin, «un instrumento para la paz y no una herramienta para la guerra».

En primer lugar, ha retrasado la guerra más de cinco meses mientras demostraba que los inspectores de la ONU pueden desempeñar un papel positivo en el desarme de dictadores. Lamentablemente, en las próximas décadas, otros dictadores adquirirán armas de destrucción masiva. Naciones Unidas ofrece el único medio, salvo la guerra, de abordar estas amenazas. La ONU también proporciona el marco, por medio del Tratado de No Proliferación Nuclear y otros, para forjar los esfuerzos mundiales de desarme necesarios para librar al mundo de todas las armas de destrucción masiva, incluidas las del Pentágono.

En segundo lugar, la ONU se ha convertido en un foro fundamental para organizar la oposición mundial a la nueva y extremista doctrina de seguridad de la administración Bush, que postula la guerra preventi-

* Phyllis Bennis es miembro del Institute for Policy Studies (IPS) de Washington DC y del Transnational Institute (TNI) de Amsterdam. Es coautora con Mariano Aguirre de *La ideología neoimperial y la crisis de EE UU con Irak*, Icaria, Barcelona, 2003. Traducción: Berna Wang.

va como estrategia central. Washington ha ido a la guerra sin la autorización de la ONU, sin derecho real a la legítima defensa, sin ninguna legitimidad en el Derecho Internacional. Ésta es la primera vez que Estados Unidos ha reivindicado de forma abierta el derecho a hacerlo, basándose únicamente en la enorme disparidad de poder entre Estados Unidos y cualquier otro país o grupo de países del mundo. Prácticamente todas las naciones del planeta rechazan esta doctrina (salvo unas pocas, como Israel, que lo consideran un cómodo programa para justificar sus propias guerras agresivas), en la creencia de que esta clase de política aumenta la inseguridad en el mundo y acentúa la distancia de poderes. Varios países que se negaron a apoyar a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad explicaron su rechazo a la resolución de Estados Unidos y el Reino Unido como un rechazo a la peligrosa nueva doctrina de Bush.

El voto general de la ONU contra la guerra en Irak podría, por tanto, contribuir a disuadir a Estados Unidos de librar otras guerras temerarias en el futuro. Tras las históricas movilizaciones mundiales por la paz del 15 de febrero, *The New York Times* reconoció que había, una vez más, dos superpotencias en el mundo: Estados Unidos y la opinión pública mundial.¹ Al derrotar la resolución sobre la guerra, la ONU asumió su puesto dentro de esa «otra» superpotencia y actuó, como debía, como contrapeso a los esfuerzos preventivos de Washington.

En tercer lugar, la ONU contribuyó a reforzar la democracia en varios países. Francia, Alemania y Rusia —al oponerse a Estados Unidos en la ONU— dieron espacio a Chile y a Pakistán, a México y a Camerún, a Angola y Guinea, para alinearse con su opinión pública nacional y decir «no». Incluso el menos democrático de todos ellos, la junta militar de Pakistán, vio que la presión de la oposición pública era más fuerte que las amenazas y sobornos de Estados Unidos en relación con las sanciones impuestas cuando el general Pervez Musharraf tomó el poder en 1999.

Estos últimos cinco meses han llevado a Naciones Unidas a las portadas de los periódicos de todo el mundo y eso ha hecho que muchos hayan tenido noticia de su labor pionera sobre el VIH/sida, los refugia-

¹ Patrick E. Tyler, «A New Power in the Streets», *The New York Times*, 16 de febrero de 2002.

dos, la salud infantil y los derechos humanos. La gran visibilidad de la ONU durante esta crisis hará en el futuro más difícil que Washington margine o debilite el trabajo de esta organización mundial.

Todo esto tiene un coste. No en relevancia de la ONU —que, en todo caso, ha mejorado en todo el mundo—, sino en el elevado precio que probablemente pagarán los gobiernos por rebelarse a los dictados de Washington, y en el que pagará la propia ONU, ya sea económico, político o ambos, en desprecio creciente de los ahora incontestados ideólogos de la administración Bush.

Los seis países indecisos que resistieron la intimidación de Estados Unidos en el centro de la cruzada bélica —a quienes algunos expertos estadounidenses apodaron insultantemente el «paquete de seis»— corrían el riesgo de sufrir consecuencias inmediatas y directas. Negarse a someterse a las amenazas de Estados Unidos podía suponer la pérdida de una ayuda económica muy necesaria, acuerdos sobre comercio y aranceles o sobre cuestiones como inmigración y derechos humanos. Todos estos países, algunos de ellos pequeños, algunos sumamente pobres, todos completamente dependientes de la ayuda y del comercio de Estados Unidos y de otras relaciones con este país, recordaron sin duda el precedente de Yemen en la ONU cuando estudiaban sus posibilidades. En 1990 Estados Unidos, a diferencia de hoy, se comprometió a obtener la autorización del Consejo de Seguridad para ir a la guerra. Sólo dos países votaron en contra de la resolución 678 que daba esa autorización: Cuba y Yemen. Era evidente que éste, único país árabe del Consejo, no podía apoyar una invasión de Estados Unidos a otro país árabe. Yemen votó «no», y el embajador Abdullah Al Ashtal no había terminado de bajar la mano cuando ya tenía un diplomático estadounidense a su lado que le dijo: «éste será el voto negativo más caro que haya emitido en su vida». La observación fue recogida por un micrófono de la ONU y divulgada en todo el mundo. Tres días después, Estados Unidos recortó todo su presupuesto de ayuda a Yemen, el país más pobre del mundo árabe.

La amenaza tenía mucho mayor alcance. Era un mensaje al mundo, al final de la Guerra Fría, de que pese al hundimiento de su rival soviético, Washington seguía siendo una superpotencia y cualquier país que no siguiera sus dictados sufriría consecuencias graves.

Las secuelas del ejemplo de Yemen siguen siendo perceptibles en la ONU. El pasado mes de octubre, cuando el Consejo debatía por prime-

ra vez la resolución de Estados Unidos sobre las inspecciones en Irak, el embajador de Mauricio (miembro del Consejo en el período 2001-2002) fue llamado a su capital, donde le dijeron sin ambages que tenía que apoyar con más entusiasmo la postura de Estados Unidos. ¿Por qué? Porque la ayuda de Estados Unidos a Mauricio está enmarcada en un instrumento denominado Ley de Crecimiento y Oportunidad de África (AGOA, por sus siglas en inglés), que incluye una disposición concreta que prohíbe a los destinatarios participar en «actividades contrarias a los intereses de la seguridad nacional o la política exterior de Estados Unidos».

¿Coalición de los voluntarios o coalición de los coaccionados?

Camerún y Guinea, dos de los miembros del Consejo que mantuvieron su negativa a apoyar la guerra de Bush, obtienen importantes beneficios de la ayuda y el comercio estadounidenses en virtud de la AGOA y están bajo la misma espada de Damocles que Mauricio, pero se negaron a ceder a la autocensura política o a la presión directa de Estados Unidos. Chile, cuyo gobierno socialista pos-Pinochet mantuvo un enérgico compromiso con el Derecho Internacional y Naciones Unidas, llevaba nueve años negociando un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Lo único que faltaba era la ratificación, y el representante de Comercio de la Casa Blanca había accedido a llevarlo al Congreso a principios de año. A mediados de marzo, cuando aumentó la presión sobre Chile para que votara a favor de la resolución que daría paso a la guerra, era evidente que la retención del acuerdo, impidiendo su ratificación, era el arma clave del arsenal diplomático de Washington contra Chile. El gobierno chileno se mantuvo firme.

En México, el presidente Vicente Fox había sido elegido por su promesa de obtener mejores acuerdos comerciales, así como un nuevo acuerdo sobre inmigración para proteger a los 3,5 millones de mexicanos que viven en Estados Unidos sin documentos legales. La presión nacional aumentó cuando los agricultores afrontaron la perspectiva de sufrir pérdidas catastróficas como consecuencia de los aranceles impuestos por Estados Unidos. México, al igual que Chile, se negó a ceder ante la presión.

En Pakistán, Estados Unidos había impuesto sanciones después del golpe de Estado militar de 1999 que llevó al poder al general Musharraf.

Después del 11 de septiembre, cuando la administración Bush estaba impaciente por obtener el respaldo de Islamabad a la «guerra contra el terror» en Pakistán y los países circundantes, Washington levantó la mayoría de esas sanciones. El gobierno paquistaní, sin duda poco afectado por las opiniones de su enorme población, pero muy preocupado por la creciente oposición dentro del propio ejército, se tambaleó pero finalmente se mantuvo firme ante las presiones de Estados Unidos, que incluían la posibilidad de renovar las sanciones. Y Angola, víctima durante mucho tiempo de una atroz guerra de la era de la Guerra Fría que enfrentó al gobierno con el movimiento rebelde Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA), respaldado por Estados Unidos, sigue siendo un paria de la diplomacia de Washington. La normalización de las relaciones con Estados Unidos y la obtención del codiciado acceso a cierto grado de ayuda estadounidense han estado tentadoramente cerca para Angola. La negativa de Luanda de aceptar la postura de Estados Unidos es más sorprendente debido a la evidente amenaza de negar de nuevo estas relaciones.

Incluso la «coalición de los voluntarios» de Bush, los países (en su mayoría anónimos) cuyo apoyo verbal a la guerra sin la autorización de la ONU proporcionó la hoja de parra casi transparente de la legitimidad multilateral, fue denunciada con rapidez como una coalición de los coaccionados y los sobornados. Sólo la temblorosa presencia de Gran Bretaña, cuyo primer ministro tuvo que hacer frente a la rebelión de su propio partido y a la oposición masiva en la calle, impidió que la coalición suspendiera la «prueba de la risa» diplomática: la incapacidad de mantener una expresión seria frente a una política estadounidense que sólo se justifica por el apoyo de Bulgaria y Polonia.

El camino que desembocó en la guerra

Los ideólogos que quieren construir el imperio en la administración Bush llevan mucho tiempo propugnando un «cambio de régimen» en Irak. Consideraban que el derrocamiento del régimen baazista de Sadam Husein era una llave que abría los objetivos más generales de mejorar la presencia militar de Estados Unidos en el Golfo Pérsico, obtener el control de una parte significativa del petróleo de la región y reforzar la capacidad militar de Israel para que sirva de potencia vicaria

de Estados Unidos en el área.² Encabezado por el vicepresidente Richard Cheney, su jefe de personal Lawrence Libbey, el secretario de Defensa Donald Rumsfeld, su vicesecretario Paul Wolfowitz, el jefe de la Junta de Política de Defensa del Pentágono, Richard Perle, y el subsecretario de Estado para Asuntos de Desarme (y crítico de la ONU desde hace tiempo) John Bolton, este conciliábulo resultó más poderoso e influyente en la Casa Blanca que los pragmáticos multilateralistas (aunque no palomas) agrupados en torno al secretario de Estado Colin Powell.

Los contornos de su planteamiento estratégico aparecieron en documentos elaborados durante la administración Clinton, cuando estos hombres pasaban sus años de exilio de Washington en gabinetes estratégicos vinculados al Pentágono y en los despachos de los consejos de administración de las principales empresas petroleras. En esos documentos, y muy especialmente en uno elaborado por el Proyecto para un Nuevo Siglo Americano en 1996 y reeditado en 2000, se propugnaba una postura militar estadounidense agresiva terriblemente próxima a la «doctrina Bush» de la guerra preventiva, el aumento de los presupuestos militares, la amenaza e incluso el uso de armas nucleares y el mantenimiento de una distancia insalvable entre la capacidad militar de Estados Unidos y la del resto del mundo.³

La administración Bush empezó a hablar de la guerra de Irak en la primavera de 2002. En los siguientes meses, se abrieron fisuras gigantes dentro de los círculos gobernantes de todo el país. La Casa Blanca contra el Pentágono. El Departamento de Estado contra el Consejo de Seguridad Nacional. Los líderes civiles del Pentágono contra los jefes del Estado Mayor Conjunto. Figuras clave de la administración de Bush padre (como Brent Scowcroft y James Baker) contra ideólogos de Bush hijo. *The New York Times* contra *The Washington Post*. Y uno de los puntos clave de la línea divisoria era llevar o no llevar la crisis de Irak a Naciones Unidas.

A mediados del verano, gran parte del debate pareció apagarse de pronto. Los críticos de la administración fueron silenciados, quienes se

² Stephen Zunes, *Tinder Box. US Middle East Policy and the Roots of Terrorism*, Zed Books, Londres, 2003.

³ Phyllis Bennis, *Before & After. US Foreign Policy and the September 11th Crisis*, Olive Branch Press, Nueva York, 2003. También William Rivers Pitt con Scott Ritters, *Guerra contra Irak*, Ediciones B, Barcelona, 2002.

oponían a la clase dirigente fueron repentinamente sometidos. Entonces, en septiembre, la Casa Blanca anunció que el presidente Bush iba a dirigirse a la Asamblea General de la ONU en su sesión inaugural, el 12 de septiembre. Los pragmáticos de Powell habían ganado la partida. De momento.

Bush va a la ONU

El discurso de Bush del 12 de septiembre marcó una clara distinción en la estrategia de Estados Unidos en relación con Naciones Unidas. Se negaron la legitimidad de la ONU y la autoridad de la Carta. Pero se reconoció a la ONU como vía para lograr la meta de la credibilidad política internacional. En su discurso, Bush amenazó a la organización mundial con la «irrelevancia» si no apoyaba el planteamiento de su administración sobre la crisis del desarme de Irak: es decir, ir a la guerra. Pero no había nada en su discurso que indicara reconocimiento de que las decisiones de la ONU pudieran tener autoridad sobre las iniciativas bélicas unilaterales de la Casa Blanca. En cuanto al fondo de la cuestión, la voluntad (incluso la impaciencia) de ir a la guerra, los halcones de la administración Bush mantuvieron su preeminencia. Estaban dispuestos a pasar por el trámite de pedir el respaldo de la ONU. Pero desde el principio los ideólogos y el propio presidente dejaron claro una y otra vez que no creían que fuera necesario obtener ese apoyo: negaban que una guerra iniciada sin dicho apoyo, o incluso a despecho de una prohibición directa de la ONU, fuera ilegal y vulnerase la Carta de la ONU.

El 12 de septiembre puso en marcha las siguientes fases de la crisis. El Consejo de Seguridad asumió la cuestión, en lo que resultó un agotador proceso de negociación de ocho semanas. Al final, las fuerzas antibelicistas de Estados Unidos y del mundo pudieron reivindicar la aprobación de la resolución 1.441 como una victoria parcial. La resolución no apoyaba el uso de la fuerza; redefinía la crisis de Irak, al menos en el ámbito internacional, como una crisis de desarme en lugar de un cambio de régimen y servía para retrasar un ataque. Era una herramienta poderosa para luchar a favor de que Estados Unidos rindiera cuentas ante el multilateralismo y la ONU. Pero seguía reflejando el torpe dominio de Estados Unidos sobre la ONU y el resto del mundo y, en última instancia, fijó las condiciones para la guerra.

La victoria real, aunque limitada, estaba en el hecho de que la administración Bush hubiera considerado necesario acudir a la ONU. Apenas tres meses antes, los halcones del Pentágono parecían haber desbaratado cualquier estrategia para Irak basada en esta organización. Pero los jefes del Estado Mayor Conjunto seguían siendo escépticos sobre la guerra; las encuestas de opinión mostraban que menos de una cuarta parte de los estadounidenses apoyaban un ataque a Irak sin la aprobación de la ONU y cientos de miles de manifestantes llenaban las calles. Los aliados más próximos de Washington, desde Alemania hasta México y Francia, e incluso los propios miembros del Partido Laborista de Tony Blair, se manifestaban contra el creciente unilateralismo de Estados Unidos. Los superhalcones no habían deseado esta resolución, pero al menos por el momento habían perdido.

El hecho de que la administración Bush, tan categóricamente contraria a la ONU, dedicara más de ocho semanas a negociar los términos de la Resolución 1.441, era reflejo de la enorme oposición internacional y nacional a sus planes de guerra por el petróleo y el imperio. La resolución presionó a Washington para que, al menos, pareciera actuar en concierto con la comunidad internacional. El triunfo aplastante del Partido Republicano en las elecciones parciales de noviembre de 2002 dio fuerza a las voces más unilateralistas de la administración, pero la rápida disminución del apoyo de la opinión pública estadounidense a un ataque en solitario, reforzada por la resolución de la ONU, sirvió de freno para esa trayectoria.

Desencadenantes de la guerra

Estados Unidos hizo concesiones significativas para obtener el apoyo para su texto. Los acuerdos en la trastienda con Francia y Rusia sobre contratos de petróleo en el Irak de posguerra fueron parte del panorama. Y, con la llamada al embajador Jagdish Koonjul para realizar unas «consultas» muy públicas sobre el voto y la ayuda económica de Estados Unidos en mitad de las negociaciones, la nación empobrecida de Mauricio surgió como el último símbolo de la presión de Estados Unidos en la ONU.

La redacción de la resolución 1.441 eludía deliberadamente lo que se denominaba la «automaticidad», un término inventado para hacer re-

ferencia a un desencadenante automático de la guerra, sin una decisión más concreta del Consejo. Decía que en caso de que Irak siguiera incumpliendo el desarme, habría «consecuencias graves». Todos los embajadores ante el Consejo que tomaron la palabra tras la votación unánime, incluso el británico, dejaron claro que la resolución no autorizaba la guerra. El embajador francés, Jean-David Levitte, declaró que la resolución exige una reunión del Consejo en caso de incumplimiento por parte de Irak. «Francia acoge con beneplácito la eliminación en la resolución de toda ambigüedad a este respecto», afirmó. Según Richard Ryan, embajador de Irlanda ante la ONU, «ésta es una resolución sobre desarme, no sobre la guerra. Se trata de suprimir toda amenaza de guerra». El embajador de México, Adolfo Aguilar Zinser, fue probablemente el más directo. La fuerza podría ser válida, dijo, sólo «con la autorización previa y explícita del Consejo de Seguridad».

Nada de lo contenido en la resolución daba a Washington el derecho a determinar si Irak «incumple sustancialmente» sus obligaciones, o a decidir qué hacer si se produce dicho incumplimiento. El último artículo de la resolución 1.441 (como todas las anteriores resoluciones sobre Irak) finalizaba con las palabras: «el Consejo de Seguridad decide seguir ocupándose de la cuestión». Traducido del lenguaje diplomático de la ONU, significa que el Consejo conserva la autoridad sobre el tema, que sigue estando en su orden del día. Pero Washington afirmó que la resolución 1.441 le daba el derecho a decidir por sí solo cuándo debía emplearse la fuerza militar para hacer cumplir la resolución. Y dentro del Consejo, ningún otro país estaba dispuesto a desafiar a Estados Unidos exigiendo que el texto reiterase expresamente la clara declaración contenida en la Carta de la ONU de que sólo el Consejo como tal tiene autoridad para tomar este tipo de decisión.

Dado que la resolución no autorizaba el uso de la fuerza, el voto fue unánime. Para casi todos los países del Consejo el voto era menos para limitar las armas iraquíes que para limitar el poder de Estados Unidos. Incluso Siria, cediendo a la persuasión de Francia y la Liga Árabe y a las amenazas estadounidenses, se unió al consenso.

Pese a las semanas de discusiones sobre la redacción, era evidente que la administración Bush no tenía ninguna intención de basar su decisión de ir a la guerra en lo que dijera la resolución de la ONU, ni siquiera en lo que encontraran o dejaran de encontrar los inspectores. Estados Unidos se había visto obligado a ir a la ONU, pero seguía te-

niendo una visión totalmente instrumentalista de Naciones Unidas, en la que la relevancia y la autoridad de la organización mundial se definiría en función de su proximidad a las posturas de Washington. Los republicanos, envalentonados, siguieron afirmando que las decisiones de la ONU no «ponían las esposas» a la decisión de Estados Unidos de ir a la guerra.

La resolución exigía el consentimiento iraquí a sus términos. Dentro del plazo de siete días, Irak accedió a permitir que regresaran los inspectores de la ONU, que habían sido excluidos del país desde la campaña de bombardeos «Zorro del Desierto» de diciembre de 1998. Estados Unidos cambió de pronto su exigencia de años a Irak de que permitiera el retorno de los inspectores, afirmando que quizá las inspecciones no eran tan buena idea.

A los pocos días de aprobarse la resolución llegaron a Irak los primeros equipos de inspectores y empezaron a realizar inspecciones sin previo aviso. A medida que se incorporaba más personal, las inspecciones fueron haciéndose más rigurosas, incluida una en un palacio presidencial situado en las proximidades de Bagdad. Todas las inspecciones siguieron adelante con pleno consentimiento iraquí.

Inspecciones, declaraciones y guerra

Para la administración Bush las decisiones bélicas poco tenían que ver con las inspecciones; en realidad, también tenían poco que ver con las armas de destrucción masiva. Si Estados Unidos fuera a la guerra, sería lo que el congresista Jim McDermott dijo a Estados Unidos en noviembre: una guerra «por el petróleo, el poder y los incentivos del imperio». Tenía razón. Los despliegues del Pentágono se intensificaron, así como la retórica de los funcionarios de la administración Bush.

Cuando comenzaron las inspecciones, ésta siguió afirmando que el gobierno iraquí no diría la verdad, que lo que expusiera en el inventario exigido de programas de armas de destrucción masiva sería insuficiente o incierto, y que las inspecciones de la ONU eran insuficientes para determinar la capacidad de Irak en armas de destrucción masiva. Más allá de la retórica, Washington continuó bombardeando en las denominadas zonas «de exclusión aérea» del norte y el sur de Irak, aumentando incluso la frecuencia y amplitud de los ataques. La creación e implantación de estas zonas no ha sido autorizada por Naciones Unidas y sigue

sin estarlo, aunque Washington afirme que estaban concebidas para hacer cumplir las resoluciones de la ONU.

La víspera del 8 de diciembre, fecha en que vencía el plazo para entregar la documentación, Irak presentó ante el Consejo un gigantesco inventario de 12.000 páginas y cinco CD-ROM de sus instalaciones químicas, biológicas y nucleares, incluida toda la producción civil. Su presentación avivó importantes controversias entre Estados Unidos y la ONU.

Irak entregó lo que Bagdad calificó de una relación «completa y exacta» de sus programas y materiales de armas de destrucción masiva. El documento era una gigantesca compilación de archivos de 12.000 páginas de extensión. Pero en una apropiación extraordinaria de la autoridad de la ONU, sólo Estados Unidos, de entre todos los miembros del Consejo, recibió garantías de obtener el texto íntegro. Los iraquíes facilitaron dos juegos completos de documentos. El primero de ellos para los inspectores de la ONU: la sección nuclear destinada al Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) en Viena, y las secciones química y biológica para la Comisión de Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (UNMOVIC) en la sede de la ONU. El segundo para el Consejo de Seguridad. El Consejo había acordado, a regañadientes y bajo la enorme presión de Estados Unidos, que los cinco miembros permanentes, todos ellos Estados con armas nucleares, obtendrían el documento íntegro, mientras que los diez miembros elegidos del Consejo recibirían versiones editadas, de las que se eliminaría la información sobre armas nucleares y todas las referencias sobre «cómo construir una bomba». Varios países, como Noruega y Siria, expresaron su profundo desacuerdo con este planteamiento de dos niveles hacia los miembros del Consejo, pero lo aceptaron.

Sin embargo, cuando el documento fue entregado al embajador de Colombia, presidente rotativo del Consejo, éste fue aún más lejos. Lo que ocurrió no tuvo nada que ver con las decisiones de la ONU sino con el poder de Estados Unidos. Durante el mes de diciembre, Colombia presidía el Consejo de Seguridad. Justo antes de Irak presentara su declaración, Colin Powell visitó Bogotá, ofreciendo un enorme aumento, al parecer de setecientos millones de dólares, de la ayuda militar prometida hacia tiempo. Dos días después, cuando los inspectores de la ONU presentaron ante el embajador de Colombia, como representante del Consejo, la enorme pila de documentos y CD-ROM en la sede de la

ONU en Nueva York, éste se los entregó de inmediato a un diplomático de Estados Unidos que estaba esperando. El expediente fue llevado a toda prisa hasta un helicóptero que estaba aguardando y transportado a Washington «para hacer copias» antes de que los otros cuatro miembros permanentes pudieran verlo siquiera. Como consecuencia, Estados Unidos tuvo acceso único y secreto a los documentos durante todo un día.

Veinticuatro horas más tarde, Rusia, Francia, China y el Reino Unido recibieron lo que se dijo que eran copias exactas del expediente. Más de una semana después, los diez miembros elegidos del Consejo recibieron sus documentos editados: de las 12.000 páginas originales habían quedado poco más de 3.000. Una filtración en la prensa alemana, respecto a algunos miles de páginas que Washington suprimió de la declaración de armas iraquí, proporcionó más datos. Las partes eliminadas documentaban que 24 empresas de Estados Unidos, 55 subsidiarias estadounidenses de empresas extranjeras y varias agencias gubernamentales de Estados Unidos habían proporcionado piezas, material, formación y otros tipos de ayuda a los programas iraquíes de armas químicas, biológicas, de misiles y nucleares en los años setenta y ochenta, algunos incluso hasta el final de 1990. Las empresas estadounidenses incluyen Honeywell, Rockwell, Hewlett Packard, Dupont, Eastman Kodak, Bechtel y otras. También estaban implicados los departamentos de Energía, Comercio, Defensa y Agricultura, así como laboratorios federales de Sandía, Los Álamos y Lawrence Livermore. Además, se había borrado amplia documentación sobre la implicación europea, especialmente de Alemania y Gran Bretaña, así como de China y otros países.

El secretario general de la ONU Kofi Annan calificó la apropiación del documento por parte de Estados Unidos de «desafortunada» y «errónea». Los embajadores ante el Consejo estaban —extraoficialmente— furiosos. La jugada de Estados Unidos fue uno de los ejemplos más groseros de la historia de la dominación de Estados Unidos sobre la ONU gracias a su capacidad para sobornar, amenazar y castigar.

Las dos superpotencias

Pero con el paso de las semanas y los meses, la guerra de Bush se convirtió en el objetivo de un enorme movimiento de oposición mundial que se expandía con rapidez. Cientos de miles de manifestantes contra

la guerra continuaron saliendo a la calle, especialmente en los países cuyo apoyo era más crucial para los planes de la Casa Blanca y el Pentágono: Turquía, Filipinas, Pakistán, Egipto, así como Estados Unidos, Gran Bretaña, y en toda Europa y Oriente Medio.⁴

La retórica de la guerra de Bush siguió aumentando. Al mismo tiempo, Estados Unidos incrementó su presión sobre los miembros del Consejo para que aprobaran una nueva resolución que autorizara expresamente el uso de la fuerza contra Irak. Cuando el Consejo se reunió el 14 de febrero para oír el informe de los inspectores, muchos creían que Estados Unidos iba a conseguirlo (aunque los ideólogos de Bush seguían menospreciando la implicación de la ONU y consintieron el proceso por la necesidad desesperada de Tony Blair: sin una segunda resolución, el Partido Laborista podía dividirse y el futuro político de Blair corría serio peligro).

Los inspectores facilitaron informes matizados y generalmente positivos del cumplimiento iraquí. En el debate que siguió, la afirmación del ministro de Asuntos Exteriores francés, Dominique de Villepin, de que la ONU «debería ser un instrumento de paz, y no una herramienta para la guerra» fue recibida por una atronadora ovación de todo el Consejo, algo inédito para un órgano de la ONU tan sobrio y formal. Y al día siguiente, en 665 ciudades de todo el mundo, entre diez y doce millones de personas salieron a la calle bajo el lema común de «el mundo dice ‘no’ a la guerra». En Nueva York, medio millón de personas se manifestaron ante la sede de la ONU. En una entrevista mantenida con el secretario general Kofi Annan antes de que comenzara la manifestación, el arzobispo surafricano Desmond Tutu dijo al líder de la ONU que quienes se manifestaban contra la guerra en todo el mundo miraban a Naciones Unidas como parte de su movilización por la paz. Dos días después, *The New York Times* escribió que una vez más había dos superpotencias en el mundo: Estados Unidos y la opinión pública mundial. La ONU se estaba ubicando en el lado de la otra superpotencia.

La postura de Estados Unidos se hizo más delicada. No en sus preparativos para la guerra, que siguieron a ritmo acelerado como si no se estuviera cuestionando la necesidad de la misma. Pero en el frente

⁴ Milan Rai, *Diez razones para no iniciar una nueva guerra contra Iraq*, Foca, Madrid, 2003.

diplomático empezaron a aparecer graves grietas. Una incómoda filtración a la prensa británica reveló una gigantesca campaña de espionaje de Estados Unidos contra la ONU, con micrófonos ocultos en domicilios, vehículos y oficinas del Consejo de Seguridad y otros enviados. Veteranos diplomáticos estadounidenses empezaron a dimitir como protesta por tener que defender una guerra indefendible. Colin Powell regresó al Consejo a principios de marzo para menospreciar lo que habían logrado la UNMOVIC y el OIEA, y se encontró con que los jefes de inspectores, Hans Blix y Mohamed El Baradei, contradecían directamente sus afirmaciones. El secretario general Annan afirmó que una guerra iniciada sin la autorización expresa del Consejo de Seguridad constituiría una violación de la Carta de la ONU.

Pese a la intensa presión, los lucrativos sobornos y las terribles amenazas que caracterizan la «diplomacia de guerra» de Estados Unidos ante la ONU, la cruzada de Washington por una segunda resolución fracasó. El temor a perder un acuerdo de libre comercio largo tiempo negociado y el posible acuerdo sobre inmigración no fueron suficientes para convencer a Chile y a México. La amenaza de perder la ayuda de la AGOA por un voto negativo no fue suficiente para persuadir a Camerún y a Guinea. Francia (en serio) y Rusia (posiblemente como alarde, pero de todas formas valioso) continuaron hasta el final su intención manifiesta de vetar la resolución si la postura de Estados Unidos y el Reino Unido conseguía los nueve votos positivos que necesitaba. Y el nuevo debate público sobre las consecuencias de ampliar la OTAN y la Unión Europea para incluir a los países proestadounidenses de la «nueva Europa» ha dado nuevo ímpetu al replanteamiento del papel de Europa como contrapeso del poder de Estados Unidos.

The New York Times tenía razón. Una vez más hay dos superpotencias en el mundo: Estados Unidos y la opinión pública mundial. La ONU ya ha escogido y se ha incorporado a la batalla. Al no someterse a la guerra de Washington, la ONU ha demostrado su relevancia.

II. DESCIFRAR LAS RAZONES DE LA GUERRA

*Michael T. Klare**

¿Por qué EE UU ha ido a la guerra? ¿Cuáles son los auténticos motivos que han llevado al presidente Bush y a sus asesores a incurrir en enormes riesgos para sus efectivos y la población iraquí? En sus declaraciones públicas, Bush y sus asociados han expuesto tres razones para ir a la guerra con Irak y echar a Sadam Husein: eliminar los arsenales de armas de destrucción masiva de Sadam, reducir la amenaza del terrorismo internacional y promover la democracia en Irak y la zona circundante.

Son motivos poderosos para ir a la guerra. Pero, ¿son auténticos? ¿Es esto lo que realmente impulsa la guerra? Para responder, hay que examinar cada motivo por separado y no olvidar que Estados Unidos no puede hacerlo todo. Si se comprometen cientos de miles de soldados estadounidenses y cientos de miles de millones de dólares para la conquista, ocupación y reconstrucción de Irak, no se puede hacer lo mismo en otros países: sencillamente, no se dispone recursos para invadir y ocupar todo país que suponga una hipotética amenaza para Estados Unidos o que merezca un cambio de régimen. La decisión de atacar Irak implica abstenerse de realizar otras acciones que también podrían ser importantes para la seguridad de Estados Unidos o para el bien del mundo.

* Michael T. Klare es profesor de estudios sobre Paz y Seguridad Mundial en el Hampshire College de Amherst, Massachusetts. Es analista de asuntos militares en *Foreign Policy in Focus* (www.fpif.org) y autor de *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict* (Metropolitan Books, Nueva York, 2001). Este artículo fue originalmente publicado en *Foreign Policy in Focus*, «The Coming War with Iraq: Deciphering the Bush Administration's Motives», 16 de enero de 2003. Reproducido con autorización. Traducción: Berna Wang.

La razón que aduce con más frecuencia la administración para ir a la guerra con Irak es reducir el riesgo de un ataque con armas de destrucción masiva contra Estados Unidos. Sin duda, un ataque significativo sería un desastre terrible y el presidente de Estados Unidos debe tomar medidas eficaces y enérgicas para impedir que esto ocurra. Si ésta fuera, realmente, la preocupación principal de Bush, prestaría la máxima atención a la mayor amenaza de uso de armas de destrucción masiva contra Estados Unidos y desplegaría todos los recursos disponibles — tropas, dólares y diplomacia— en consecuencia. Pero, ¿es esto lo que está haciendo? La respuesta es «no». Cualquiera que examine de cerca la amenaza de la proliferación de armas de destrucción masiva en el mundo y calcule la probabilidad relativa de diversos escenarios con estas armas llegará a la conclusión de que la mayor amenaza de uso de estas armas contra Estados Unidos en el momento actual procede de Corea del Norte y Pakistán, no de Irak.

Corea del Norte y Pakistán suponen una amenaza mayor para Estados Unidos en cuanto a armas de destrucción masiva por varias razones. En primer lugar, ambos países poseen arsenales mucho mayores. Pakistán posee varias docenas de cabezas nucleares junto con misiles y aviones capaces de lanzarlas a cientos de millas de distancia; también se sospecha que ha desarrollado armas químicas. Se cree que Corea del Norte posee suficiente plutonio para producir uno o dos artefactos nucleares y la capacidad para fabricar varios más; también tiene un gran arsenal de armas químicas y una formidable selección de misiles balísticos. En cambio, Irak no posee armas nucleares hoy y se cree que tardará varios años en poder producir una, incluso en las mejores circunstancias. Puede que Irak posea algunas armas químicas y biológicas y alrededor de una docena de misiles tipo Scud que fueron escondidos al final de la Guerra del Golfo de 1991, pero no se sabe si funcionan ni si están disponibles para uso militar. Idéntica importancia tiene la cuestión de la intención: ¿qué probabilidad hay de que estos países utilicen realmente sus municiones de armas de destrucción masiva? Nadie puede responder a esto con certeza. Pero si se pueden decir algunas cosas.

El presidente paquistaní Pervez Musharraf ha declarado públicamente que estuvo dispuesto a emplear armas nucleares contra la India el año pasado, cuando Nueva Delhi concentró sus fuerzas en la frontera con Pakistán y amenazó con atacar a menos que Pakistán redujera las actividades de los militantes islámicos en Cachemira. Esto no significa

que Pakistán vaya a utilizar armas nucleares contra Estados Unidos pero indica una disposición a emplearlas como instrumento de guerra; también es fácil imaginar que puede llegar al poder alguien mucho menos proclive a EE UU que Musharraf.

Los norcoreanos han declarado que considerarían cualquier iniciativa de Estados Unidos y la ONU para imponer sanciones económicas a Corea del Norte, como castigo a sus actividades en armas nucleares, como un acto de guerra al que responderían en consecuencia, convirtiendo Estados Unidos en un «mar de fuego». Esto tampoco significa que realmente vayan a usar sus armas nucleares, pero no es difícil imaginar un escenario en el que estalla la guerra y los norcoreanos usen sus armas de destrucción masiva en un intento desesperado de evitar la derrota.

Por otra parte, la CIA ha llegado a la conclusión de que Sadam Husein no decidirá usar sus capacidades en armas de destrucción masiva contra Estados Unidos siempre que su régimen permanezca intacto; sólo en el caso de una conquista inminente de Bagdad podría sentirse tentado de utilizarlas.

La administración Bush también ha indicado que la guerra con Irak está justificada para impedir que Irak proporcione armas de destrucción masiva a terroristas enemigos de EE UU. La transferencia de tecnología a grupos terroristas es una preocupación genuina; pero es en Pakistán donde existe la mayor amenaza de que se produzca, no en Irak. En Pakistán, muchos altos mandos militares sienten grandes simpatías por los militantes de Cachemira y otros movimientos islámicos extremistas; a medida que el *antiamericanismo* se intensifica en toda la región, se puede imaginar a estos oficiales proporcionando a los militantes algunas armas y tecnología de destrucción masiva de Pakistán. Los líderes actuales de Irak no tienen esos lazos con extremistas islámicos; por el contrario, Sadam siempre ha sido enemigo de los islamistas militantes y éstos le consideran de una forma igualmente hostil.

Una política encaminada a proteger a Estados Unidos de ataques con armas de destrucción masiva identificaría a Pakistán y Corea del Norte como principales peligros y pondría a Irak en un tercer puesto, a bastante distancia. Pero no es esto lo que está haciendo la administración. Por el contrario, ha restado importancia a la amenaza de Pakistán y Corea del Norte y se ha centrado casi exclusivamente en Irak. Es evidente que proteger a Estados Unidos de un ataque con este tipo de ar-

mas no es la justificación principal para invadir Irak. Si lo fuera, se estaría hablando de un ataque contra Pakistán o Corea del Norte o contra ambos, no contra Irak.

La administración ha explicado con todo detalle que la invasión de Irak y la expulsión de Sadam Husein sería la culminación y el mayor éxito de la guerra contra el terrorismo. Nunca se ha explicado del todo por qué es así, pero se dice que la hostilidad de Sadam hacia Estados Unidos sostiene y da energía a la amenaza terrorista contra este país. De ahí se sigue, por tanto, que la eliminación de Sadam sería una gran derrota para el terrorismo internacional y debilitaría enormemente su capacidad para atacar Estados Unidos.

Si esto fuera cierto, una invasión de Irak podría tener sentido desde el punto de vista del antiterrorismo. Pero no hay pruebas de que sea así; en todo caso, de lo contrario. Por lo que se sabe de Al Qaeda y otras organizaciones similares, el objetivo de los extremistas islámicos es derrocar cualquier gobierno del mundo islámico que no se adhiera a una versión fundamentalista del islam y sustituirlo por otro que sí lo haga. El régimen baazista de Irak no reúne estas características; por tanto, según la doctrina de Al Qaeda, debe ser derrocado, junto con los gobiernos, igualmente deficientes, de Egipto, Jordania y Arabia Saudí. Un esfuerzo de Estados Unidos para expulsar a Sadam Husein y sustituir su régimen por otro gobierno laico —esta vez instaurado por el poder militar estadounidense— no reduciría la cólera de los extremistas islámicos sino que la alimentaría.

Al tratar este asunto hay que tener en cuenta la lucha entre israelíes y palestinos. Para la mayoría de los musulmanes árabes, con independencia de lo que opinen sobre Sadam Husein, Estados Unidos es una potencia hipócrita porque tolera (e incluso apoya) el uso del terrorismo de Estado por Israel contra los palestinos, al tiempo que hace la guerra contra Bagdad por el mismo tipo de conducta. Es esta percepción la que alimenta la corriente *antiamericana* que recorre el mundo musulmán. Una invasión de Irak no apaciguará esa corriente sino que la excitará. Por tanto, es sumamente difícil ver cómo la invasión de Irak se traducirá en una aplastante victoria en la guerra contra el terrorismo. Si provoca algo, será una nueva oleada de violencia. Es muy difícil concluir que el antiterrorismo motiva el intento de la administración de derrocar a Husein.

El tercer motivo que se alega es que la expulsión de Sadam Husein despejará el panorama para que el pueblo iraquí (bajo orientación esta-

dounidense) establezca un gobierno realmente democrático que sirva de modelo e inspiración para la difusión de la democracia en todo el mundo islámico, que, según se dice, es tristemente deficiente a este respecto. La difusión de la democracia en el mundo islámico sería algo bueno y hay que alentarla. Pero ¿hay algún motivo para creer que es el deseo de difundir la democracia lo que motiva la guerra con Irak?

Hay varias razones para dudarlo. En primer lugar, muchos de los máximos dirigentes de la actual administración, especialmente Donald Rumsfeld y Richard Cheney, estaban encantados de abrazar la dictadura de Sadam Husein en los años ochenta, cuando Irak era el enemigo de su enemigo (es decir, de Irán) y por tanto, se consideraba amigo de hecho. Con lo que se llamó la «inclinación» hacia Irak, la administración Reagan-Bush decidió ayudar a Irak en su guerra contra Irán durante la guerra de 1980-1988. Como parte de esta política, Ronald Reagan eliminó a Irak de la lista de países que apoyaban el terrorismo, permitiendo así el envío de miles de millones de dólares en créditos agrícolas y otras formas de ayuda a Husein. El portador de esta buena noticia no fue otro que Donald Rumsfeld, que viajó a Bagdad y se entrevistó con Husein en diciembre de 1983, como representante especial del presidente Reagan. Al mismo tiempo, el Departamento de Defensa proporcionó a Irak datos de satélite secretos sobre posiciones militares iraníes. Esta información fue facilitada a Sadam pese a que un alto cargo del Departamento de Estado informó el 1 de noviembre de 1983 a los líderes de Estados Unidos de que los iraquíes estaban usando armas químicas contra los iraníes «casi a diario» y sabían que Bagdad podía usar los datos de los satélites para dirigir con exactitud ataques químicos contra posiciones iraníes. Richard Cheney, que se convirtió en secretario de Defensa en 1989, continuó la práctica de suministrar a Irak datos secretos. Ni una sola vez hablaron Rumsfeld y Cheney en contra del uso de armas químicas por Irak ni sugirieron que Estados Unidos interrumpiera su apoyo a la dictadura de Husein durante ese período. Por tanto, no hay ninguna razón para creer que actualmente se oponen por una cuestión de principios a un gobierno dictatorial en Irak; lo que pasa es que sólo les importa su conducta tiránica cuando Sadam amenaza a EE UU en lugar de amenazar a sus enemigos.

Hay otra razón para ser escépticos sobre el compromiso de la administración Bush con la democracia en esa parte del mundo: ha desarrollado intensas relaciones con varios regímenes dictatoriales o autori-

tarios de la zona. Sobre todo, Estados Unidos ha desarrollado estrechos lazos con las dictaduras pos-soviéticas de Azerbaiyán, Kazajistán y Uzbekistán. Cada uno de estos países está gobernado por un dictador estalinista que fue leal agente del imperio soviético: Heydar Aliyev en Azerbaiyán, Nursultan Nazarbaev en Kazajistán e Islam Karimov en Uzbekistán. Sólo algo menos odiosos que Sadam Husein, estos tiranos han sido bienvenidos en la Casa Blanca y han recibido ayuda y apoyo. No hay nada siquiera remotamente democrático en Kuwait o Arabia Saudí, otros dos grandes aliados de Estados Unidos en la región. Así que es difícil creer que la administración Bush esté motivada por su amor a la democracia, cuando ha sido tan rápida a la hora de abrazar regímenes antidemocráticos.

La dependencia del petróleo

Así pues, si la preocupación por la proliferación de las armas de destrucción masiva, o la reducción del terrorismo o el amor a la democracia no explican la determinación de la administración de derrocar a Sadam Husein, ¿cuál es la explicación?¹

La respuesta es una combinación de tres factores, todos relacionados con la obtención de petróleo y la conservación de la posición de Estados Unidos como primera potencia mundial. Desde el final de la Guerra Fría, los políticos estadounidenses (demócratas y republicanos por igual) han intentado preservar la posición de «superpotencia única» de Estados Unidos e impedir el surgimiento de un «competidor equiparable» que pudiera cuestionar su primacía. Al mismo tiempo, los líderes de Estados Unidos están cada vez más preocupados por la creciente dependencia del país del petróleo importado, especialmente el procedente del Golfo Pérsico. Estados Unidos depende de petróleo importado para satisfacer el 55% de sus necesidades y se prevé que este porcentaje aumente al 65% en 2020 y se mantenga en aumento después. Esta dependencia es el talón de Aquiles del poder estadounidense: a menos que se pueda mantener el petróleo del Golfo Pérsico bajo control, la capaci-

¹ Ver también Michael T. Klare, «Los verdaderos designios del Sr. George Bush», *Le Monde diplomatique*, edición española, Año VI, N° 85, noviembre de 2002.

dad estadounidense para seguir siendo la potencia mundial dominante sería cuestionada.²

Estas preocupaciones son las que están detrás de los tres motivos para una invasión estadounidense de Irak. El primero es la dependencia de Estados Unidos del petróleo del Golfo Pérsico y el principio, consagrado formalmente en la doctrina Carter, de que Estados Unidos no permitirá que un estado hostil alcance una posición en la que pueda amenazar su acceso al Golfo. El segundo es el papel fundamental que desempeña el Golfo Pérsico en el suministro de petróleo al resto del mundo: quien controle el Golfo, tendrá automáticamente la llave de la economía mundial, y la administración Bush quiere que sea Estados Unidos y nadie más. El tercero es la ansiedad por la disponibilidad de petróleo en el futuro: Estados Unidos depende cada vez más de Arabia Saudí, que le suministra su petróleo importado, y Washington está desesperado por encontrar una alternativa, por si algún día se corta el acceso a este país. El único país del mundo con reservas de petróleo lo bastante grandes como para compensar la pérdida de Arabia Saudí es Irak.

El primer factor es la dependencia de Estados Unidos del Golfo Pérsico y la doctrina Carter. Desde la II Guerra Mundial, cuando los políticos estadounidenses reconocieron por primera vez que su país dependería algún día del petróleo de Oriente Medio, su política ha consistido en garantizar que Estados Unidos siempre tenga un acceso sin limitaciones al petróleo del Golfo Pérsico. Al principio, Estados Unidos confió en Gran Bretaña para proteger su acceso y después, cuando Gran Bretaña se retiró de la zona en 1971, decidió confiar en el sha de Irán. Pero cuando en 1979, los militantes islamistas leales al ayatolá Jomeini derrocaron al sha, Washington decidió que tendría que asumir por sí mismo la responsabilidad de proteger el flujo de petróleo. El resultado fue la doctrina Carter del 23 de enero de 1980, que establece que el acceso sin restricciones al Golfo Pérsico es un interés vital de Estados Unidos y que, en la protección de dicho interés, Estados Unidos empleará «todos los medios necesarios, incluida la fuerza militar».

El principio se invocó por primera vez en 1987, durante la guerra Irán-Irak, cuando las cañoneras iraníes dispararon contra petroleros

² Alain Gresh, «Objetivo Bagdad», *Le Monde diplomatique*, edición española, Año VI, N° 83, septiembre de 2002.

kuwaitíes y la Marina estadounidense comenzó a escoltarlos por el Golfo. La siguiente vez que se invocó fue en agosto de 1990, cuando Irak invadió Kuwait y planteó una amenaza implícita para Arabia Saudí. El presidente Bush padre respondió a esa amenaza expulsando a los iraquíes de Kuwait, con la operación «Tormenta del Desierto»; sin embargo, en lugar de proseguir la guerra en el propio Irak o derrocar a Sadam Husein, se comprometió con la «contención», lo que conllevaba un bloqueo aéreo y marítimo.

Ahora, el presidente George W. Bush trata de abandonar la política de contención y reanudar la operación Tormenta del Desierto donde se dejó en 1991. La razón que se aduce es que Sadam está haciendo más avances en el desarrollo de armas de destrucción masiva, pero el principio subyacente sigue siendo la doctrina Carter: Irak, con Sadam, supone una amenaza implícita para el acceso de Estados Unidos al petróleo del Golfo Pérsico, por lo que debe ser eliminado. Como señaló el vicepresidente Richard Cheney el 26 de agosto de 2002, en un discurso ante los veteranos de guerras extranjeras: «armados con estas armas de terror y asentados sobre el 10% de las reservas de petróleo del mundo, cabría esperar que Sadam Husein busque el dominio de todo Oriente Medio, tome el control de una gran parte del abastecimiento de energía del mundo, amenace directamente a los amigos de Estados Unidos en la región y someta a Estados Unidos o a cualquier otra nación al chantaje nuclear». Esto es una invocación directa de la doctrina Carter.

Para subrayarlo, es útil comparar el discurso de Cheney ante los veteranos de guerra con sus comentarios doce años antes, después de la invasión iraquí de Kuwait, ante la Comisión de Servicios Armados del Senado: «Irak controlaba el 10% de las reservas del mundo antes de la invasión de Kuwait. Cuando Sadam Husein tomó Kuwait, duplicó esa cifra a aproximadamente el 20% de las reservas conocidas de petróleo del mundo... Una vez que se apoderó de Kuwait y desplegó un ejército tan grande como el que posee [en la frontera de Arabia Saudí], estaba claramente en condiciones de dictar el futuro de la política energética del mundo, y eso le dio una llave para nuestra economía y también para la de la mayoría de las demás naciones del mundo». Puede que la atmósfera haya cambiado desde 1990, pero todavía predomina la doctrina Carter: hay que eliminar a Sadam por la amenaza potencial que representa para el libre flujo de petróleo desde el Golfo Pérsico a Estados Unidos y sus aliados.

El imperio... y su precio

El segundo objetivo de la administración nace del lenguaje empleado por Cheney en su declaración de 1990 ante la Comisión de Servicios Armados del Senado: quien controle el flujo del petróleo del Golfo Pérsico tiene la llave no sólo de la economía estadounidense sino también «de la de la mayoría de las demás naciones del mundo». Ésta es una imagen poderosa y describe perfectamente el concepto que tiene la administración sobre la zona del Golfo, pero al revés: al actuar como potencia dominante en el Golfo, es EE UU quien mantiene la «llave» sobre las economías de otras naciones. Esto da una extraordinaria influencia en los asuntos mundiales y explica hasta cierto punto por qué estados como Japón, Gran Bretaña, Francia y Alemania —más dependientes aún del petróleo del Golfo Pérsico— respetan a Washington en cuestiones internacionales importantes (como Irak) aun cuando discrepen con sus actos.

El mantenimiento de una llave sobre el petróleo del Golfo Pérsico es también congruente con el objetivo manifiesto de la administración de conseguir una superioridad militar permanente sobre todas las naciones. Al leer las declaraciones de la administración sobre la política de seguridad nacional de Estados Unidos, hay un tema que destaca sobre todos los demás: Estados Unidos debe impedir que cualquier posible rival alcance siquiera un punto en el que pueda competir con él en términos parecidos a la igualdad. Como se articula en la *Estrategia de Seguridad Nacional* (que hizo pública el presidente Bush en septiembre de 2002), según este principio, las fuerzas deben ser «lo suficientemente fuertes para disuadir a los posibles adversarios de perseguir una acumulación militar con la esperanza de superar o igualar el poder de Estados Unidos».

Una vía para lograr esto es buscar avances tecnológicos que permitan que Estados Unidos siga estando por delante de todos sus posibles rivales en sistemas militares. Esto es lo que espera lograr la administración añadiendo decenas de miles de millones de dólares al presupuesto del Departamento de Defensa. Otra forma es mantener una llave sobre la economía de los posibles rivales, de modo que estos se abstendrán de cualquier desafío por miedo a la denegación de suministros de energía vitales. Japón y los países europeos ya están en esta posición vulnerable y seguirán estándolo durante el futuro previsible. Pero ahora

China va también hacia esta posición y cada vez depende más del petróleo del Golfo Pérsico. Como Estados Unidos, China se está quedando sin petróleo y no tiene ningún lugar a donde acudir para cubrir lo que le falta salvo el Golfo. Pero dado que es EE UU quien controla el acceso al Golfo y China carece de poder para quitarle la llave, se puede mantener a ese país en una posición vulnerable y subordinada indefinidamente. La eliminación de Sadam Husein y su sustitución por alguien en deuda con Estados Unidos es una parte clave de una estrategia encaminada a garantizar el dominio permanente mundial de Estados Unidos. O, como dijo Michael Ignatieff en su trabajo fundamental sobre el imperio emergente de América, la concentración de tanta cantidad de petróleo en el Golfo «constituye lo que un estratega militar llamaría el centro de gravedad del imperio».³

Por último, está el dilema de la energía a largo plazo. Estados Unidos depende del petróleo para cubrir cerca del 40% de sus necesidades de energía, más que ninguna otra fuente. Hubo un tiempo en que el país dependía casi por completo del petróleo nacional para satisfacer sus necesidades; pero la necesidad de petróleo aumenta sin cesar y los yacimientos nacionales —entre los más antiguos del mundo— se están agotando con rapidez. Por tanto, la necesidad de petróleo importado aumentará con cada año que pase. Y cuanto más se recurra a fuentes externas, más habrá que recurrir al Golfo Pérsico, porque la mayor parte del petróleo sin explotar del mundo (al menos dos terceras partes) está en aquella zona. Se puede hacer pedazos Alaska y extraer hasta la última gota de petróleo, pero eso reduciría la dependencia del petróleo importado sólo entre uno y dos puntos porcentuales: una cantidad insignificante. También se podría buscar parte del petróleo en proveedores que no estén en el Golfo, como Rusia, Venezuela, los estados del mar Caspio y África, pero tienen mucho menos petróleo que los países del Golfo Pérsico y lo usan con más rapidez. Por tanto, cuanto más se mira al futuro, mayor será la dependencia del Golfo.

En la actualidad, la dependencia de Estados Unidos del petróleo del Golfo Pérsico significa, a efectos prácticos, dependencia de Arabia Saudí, porque tiene más petróleo que nadie: cerca de 250.000 millones

³ Michael Ignatieff, «The Burden», *The New York Times Magazine*, 5 de enero de 2003.

de barriles, una cuarta parte de las reservas mundiales. Eso le da una enorme influencia indirecta sobre la economía y el estilo de vida estadounidense. Y muchas personas en EE UU sienten rencor hacia los saudíes por sus lazos económicos con organizaciones benéficas vinculadas a Osama Bin Laden y Al Qaeda. Más aún: Arabia Saudí es un importante patrocinador de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y tiende a controlar la disponibilidad mundial de petróleo, lo que pone muy nerviosos a los funcionarios estadounidenses, especialmente cuando los saudíes usan su poder para presionar a Estados Unidos y modificar algunas de sus políticas, por ejemplo, respecto del conflicto entre israelíes y palestinos.

Por todas estas razones, a los líderes estadounidenses les gustaría reducir la dependencia de Arabia Saudí. Pero sólo existe una forma de reducir para siempre esa dependencia: tomar Irak y usarlo como fuente alternativa de petróleo. Irak es el único país del mundo con reservas suficientes para servir de contrapeso: al menos 112.000 millones de barriles en reservas comprobadas y entre 200.000 y 300.000 de reservas potenciales. Ocupando Irak y controlando su gobierno, Estados Unidos resolverá su dilema de la dependencia del petróleo durante diez años o más. Ésta es una consideración de peso en las decisiones que toma la administración sobre Irak.

Es este conjunto de factores el que explica la guerra con Irak y no la preocupación por las armas de destrucción masiva, el terrorismo o la difusión de la democracia. Estos objetivos, ¿justifican una guerra? Puede que algunos crean que sí. Hay ventajas en colocarse dentro de un imperio poderoso que controla la segunda reserva mundial de petróleo no explotado. Al menos los conductores estadounidenses podrán tener gasolina para sus furgonetas y camiones otros diez años y quizá más. También habrá montones de puestos de trabajo en el complejo y la industria militar o como representantes de las empresas multinacionales estadounidenses (aunque, en cuanto a éstas, quizá no sea aconsejable viajar por la mayor parte del resto del mundo si no es acompañado de un pequeño ejército de guardaespaldas). Pero también habrá que pagar un precio. Los imperios tienden a exigir la militarización de la sociedad y eso conllevará vestir a más personas de uniforme, de una forma u otra. También significará el aumento de los gastos bélicos y la reducción de los gastos en educación y otras necesidades nacionales. Conllevará más secretismo e intrusión en la vida privada. Todo esto hay que ponerlo en

la ecuación. Además, hay varios candidatos potenciales para ser objetivos de la acción militar estadounidense en la región (principalmente Irán y Siria). Al hablar de la guerra contra Irak hay que tener en cuenta no sólo esta guerra sino las que pueden venir a continuación, y que podrían dar lugar a una presencia militar continuada por largo tiempo para dominar el Golfo Pérsico. Esto será costoso y entrañará grandes peligros. Realmente, el imperio no vale este precio.

III. LA PROYECCIÓN DEL PODER DE ESTADOS UNIDOS

*Robert Matthews**

Estados Unidos proyecta actualmente su poder sin precedentes por medio de cinco comandos militares mundiales integrados por más de un millón de hombres y mujeres en armas en cuatro continentes y grupos de batalla navales en todos los océanos. La administración de George W. Bush ha aprovechado este poder y lo ha puesto al servicio de una arrogante belicosidad para actuar en solitario nunca vista durante la Guerra Fría. En septiembre de 2002, la administración Bush reveló su nueva política exterior para combatir el terrorismo en un documento de treinta páginas titulado *Estrategia de Seguridad Nacional* (National Security Strategy, NSS). El documento contiene mucha retórica inobjetable sobre el compromiso de Estados Unidos con la paz, el desarrollo económico y la justicia «para crear un equilibrio de poder que favorezca la libertad humana [y] construir buenas relaciones entre las grandes potencias». Este lenguaje parecía, en términos generales, señal de una nueva dirección que se alejaba del semiaislacionismo inicial de Bush y del rechazo de su gobierno al compromiso militar de Bill Clinton con la construcción de naciones en zonas de conflicto.

El documento anuncia la convicción «de que ninguna nación puede construir en solitario un mundo mejor y más seguro». También incluye referencias al trabajo con otras naciones en el desarrollo político y económico y elogia «[las] alianzas e instituciones multilaterales [que] pueden multiplicar la fuerza de las naciones amantes de la libertad. Es-

* Robert Matthews es profesor de Historia en la Universidad de Nueva York. Traducción: Berna Wang.

tados Unidos está comprometido con instituciones perdurables como Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio, la Organización de Estados Americanos y la OTAN, así como con otras antiguas alianzas. Las coaliciones de los que están dispuestos pueden aumentar estas instituciones permanentes. En todos los casos, hay que tomarse en serio las obligaciones internacionales. No han de asumirse de forma simbólica para conseguir apoyo para un ideal sin promover su logro».

Del mismo modo que con la doctrina de la prevención, la retórica no concuerda con la realidad. La administración ha mostrado poco interés por un equilibrio de poder internacional y, en la práctica, su compromiso con la libertad está permanentemente subordinado a los objetivos de la seguridad nacional. El programa real queda de manifiesto en la siguiente frase, cuando el documento anuncia que Estados Unidos «defenderá esta paz justa frente a las amenazas de terroristas y tiranos [...] Defender nuestra nación contra sus enemigos es el primer compromiso y el más fundamental del gobierno federal». El resto del documento deja claro que la máxima prioridad es una respuesta militar a quienes se perciba como enemigos de la nación.

Ya antes del 11 de septiembre, Estados Unidos exhibía una autoritaria indiferencia hacia la cooperación multilateral y su desprecio hacia las instituciones internacionales que consideraba iban a inhibir su libertad de acción en el exterior. Las decisiones de retirarse del Protocolo de Kioto sobre el calentamiento global, el Tratado de Misiles Antibalísticos, su oposición al Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares y su negativa a incorporarse a la Corte Penal Internacional fueron, todas, adoptadas antes del 11 de septiembre.

La NSS también estaba concebida para disipar los temores de unilateralismo estadounidense en el caso de Irak. Acudir a Naciones Unidas en relación con Irak fue una iniciativa tardía y reticente. La NSS es, básicamente, un documento militar proactivo y su núcleo contiene una propuesta que representa un alejamiento asombroso de la política anterior, en el sentido de que sanciona el uso preventivo de la fuerza antes de que surja una amenaza enemiga. La NSS declara de forma inequívoca: «Debemos disuadir y defendernos de la amenaza antes de que se desate». Por tanto, lo que ha llegado a conocerse como doctrina Bush no emplea el significado tradicional de «preventivo»: un acto defensivo, justificado en virtud del Derecho Internacional únicamente si la amenaza es inminente. Ahora un gobierno hostil sólo tiene que representar

una amenaza potencial o posible en algún momento futuro para justificar un ataque militar preventivo de Estados Unidos. Por tanto, «prevención a largo plazo» podría ser una expresión más exacta que prevención. No hay ningún precedente, ni en la historia de Estados Unidos ni en el Derecho Internacional, para la redefinición de Bush del principio de prevención. Y resulta alarmante que la administración no haya regulado el uso de las armas nucleares para defenderse de las amenazas de los terroristas y de sus patrocinadores en los «Estados canallas». La NSS adorna así el concepto: «[...] Debemos adaptar el concepto de amenaza inminente a las capacidades y objetivos de los adversarios actuales [...] Y, por sentido común y defensa propia, América actuará contra estas amenazas emergentes antes de que estén totalmente formadas [...] Debemos estar preparados para detener a los 'Estados canallas' y sus clientes terroristas antes de que puedan ser una amenaza o usar armas de destrucción masiva contra Estados Unidos y nuestros aliados y amigos, adoptando una acción de anticipación para defendernos, aun cuando sigan siendo inciertos la fecha y el lugar del ataque del enemigo. Estados Unidos actuará, en caso necesario, de forma preventiva [...] Estados Unidos ya no puede actuar sólo con una postura reactiva como antes [...] los conceptos tradicionales de disuasión no servirán frente a un enemigo terrorista».

La doctrina se basa en la idea de que las armas de destrucción masiva se pueden ocultar fácilmente y lanzar de forma repentina y en secreto; de ahí que no se pueda asegurar la inminencia de una amenaza. La NSS ignora el hecho de que estas armas existen desde hace más de medio siglo y nunca se ha propuesto en serio el principio de atacar en primer lugar para prevenir una amenaza potencial como forma de neutralizar estas amenazas. La administración sostiene que el impuro matrimonio de las armas de destrucción masiva y los impredecibles «Estados canallas» crean un problema más complejo para la seguridad de Estados Unidos que el que creaban las amenazas nucleares y convencionales durante la Guerra Fría.

El documento refuerza el lenguaje anterior de la administración sobre los «Estados canallas» y la amenaza que suponen, concretamente, Irak y Corea del Norte, para la seguridad de Estados Unidos. El concepto había sido prefigurado en el discurso que pronunció Bush en junio de 2002 en West Point, cuando proclamó que «debemos afrontar las amenazas antes de que surjan». El presidente hizo de nuevo hincapié en la nueva defini-

ción de prevención en su discurso sobre el estado de la Unión del 28 de enero de 2003, cuando cuestionó a quienes «han dicho que no debemos actuar hasta que la amenaza sea inminente [...] Si se permite que esta amenaza surja en su totalidad y de forma repentina, todos los actos, todas las palabras, todas las recriminaciones llegarían demasiado tarde».¹

El concepto de ataque preventivo no es nuevo. Aunque la idea se contempló durante la Guerra Fría, las autoridades estadounidenses nunca la presentaron como política o la propusieron siquiera en serio. Después de la Guerra del Golfo, varios intelectuales y políticos de la derecha defendieron la idea de la prevención y propugnaron su uso contra un recalcitrante Irak. Entre los más destacados estaban los agresivos halcones Paul Wolfowitz, actual vicesecretario de Defensa y Richard Perle, que dirige un organismo que asesora al Pentágono, la Junta de Política de Defensa, así como el intelectual neoconservador William Kristol. Apareció en el *Documento de planificación de la defensa* elaborado por Paul Wolfowitz para el secretario de Defensa, Richard Cheney, en 1992, en el que, con un lenguaje combativo, se propugnaba la acción independiente «cuando no se pueda orquestar la acción colectiva» e incluía a Irak entre los escenarios hipotéticos para el uso unilateral de la fuerza militar por Estados Unidos.²

Durante la presidencia de Clinton, estas ideas fueron alimentadas en silencio en los gabinetes estratégicos. En 1997, William Kristol fundó el Proyecto para un Nuevo Siglo Americano, grupo en el que estaban Wolfowitz y el actual secretario de Defensa, Donald Rumsfeld. En una carta dirigida al presidente Clinton, el grupo le instó a que tomara todas las medidas diplomáticas y militares necesarias para destituir a Sadam. Sin embargo, las ideas se quedaron ahí hasta su resurgimiento después de la elección de George W. Bush en el año 2000. Probablemente habrían seguido aparcadas de no haber sido por los atentados terroristas contra Estados Unidos del 11 de septiembre, que fueron todo el impulso que hacía falta para empujarlas al primer plano.³

Pese a la advertencia de que otras «naciones [no deberían] utilizar la prevención como pretexto para la agresión», Estados Unidos está

¹ Transcripción publicada en *The New York Times*, 29 de enero de 2003, p. A13.

² Todd S. Purdum, «The Brains Behind Bush's War Policy», *The New York Times*, 1 de febrero de 2003, p. B-9.

³ *Ibidem*.

exponiendo claramente los argumentos para que otros países lo apliquen cuando perciban peligros similares. No hace falta tener grandes conocimientos de historia militar para ver que esta redefinición de la prevención tiene un nombre común: agresión. De hecho, especialmente si se aplica de forma selectiva, es la fórmula para una guerra interesada y ofensiva (la expresión que usa la administración es «proactiva»). Utilizada en su sentido más general, justificaría que Estados Unidos, o cualquier otro país que la suscriba, lanzara ataques sin que mediara provocación previa contra cualquier régimen al que considere poco amistoso y capaz de cometer actos terroristas o de patrocinarlos. Irak, con su presunta posesión de armas de destrucción masiva, es un ejemplo del primer caso y Afganistán y los talibán, del segundo. Y dado que casi cualquier régimen que esté dispuesto a hacerlo puede cometer actos terroristas o instigarlos, las posibilidades son legión.

Anunciar la doctrina ha permitido también que Washington evite hacer análisis más complejos de la política exterior estadounidense y abordar las raíces del conflicto y la injusticia en el mundo que generan terrorismo y «Estados canallas». Además, mientras se dirige la atención hacia Irak, se olvidan otras regiones y cuestiones políticas. América Latina, por ejemplo, carece desde hace más de un año de una política coherente de liderazgo en el Departamento de Estado. Como escribió Warren Christopher en un artículo de opinión: «Cualquiera que trabaje en los máximos niveles de nuestra administración sabe lo difícil que es hacer que la Casa Blanca preste atención a algo que no sea la cuestión del día». La obsesión del gobierno con la guerra contra el terrorismo y el caso de Irak parece ir en detrimento de los objetivos a largo plazo de Estados Unidos.⁴

En estas circunstancias, la doctrina Bush es menos de lo que parece, porque ha resultado ser menos un principio general que representa un cambio de política y más un ejercicio lingüístico concebido para

⁴ David Sanger, «President Makes Case...», *The New York Times*, 1 de enero de 2003. Sólo se ha mostrado interés en lo relativo a las drogas (Colombia y México), la expansión del libre comercio y la torpe intromisión en la crisis venezolana. Es sintomático que la autoridad enviada para representar a Estados Unidos en la toma de posesión del presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva fuera el representante de Comercio, Robert B. Zoellick, a quien Lula se refirió como subsecretario de un subsecretario. Con México, se ha renunciado al asunto urgente de alcanzar un acuerdo sobre inmigración al subordinarlo a las preocupaciones de seguridad después del 11 de septiembre de 2001.

amenazar a posibles enemigos y, en concreto, para justificar una guerra con Irak. Pero, como mínimo, delata una actitud por parte de Estados Unidos cuyas implicaciones y procedencia ideológica vale la pena analizar. ¿Hasta qué punto supone esta doctrina una convergencia con la política anterior y hasta qué punto representa una ruptura con el pasado? Podría ser instructivo compararla con su antecesora, la doctrina Reagan.

A nivel ideológico, se repite el utopismo político con toda su pasión sanguinaria. En este sentido, la doctrina Bush reproduce el idealismo de la doctrina Reagan. Tanto Reagan como Bush tienden a ver el mundo como ellos quieren que sea y no como es. La doctrina Reagan se basaba en el supuesto de que éste es un mundo maniqueo de bien y mal, exento de complicaciones, en el que el bien está destinado en última instancia a triunfar; la doctrina Bush se centra, de forma similar, en esta lucha en la que la autoridad moral reside enteramente en Estados Unidos, la encarnación del bien, para extirpar el mal. El «Imperio del mal» que suponía el comunismo para Reagan se convierte en el «eje del mal» de los «Estados canallas» de Bush. Y esta lucha no admite términos medios: tanto Reagan como Bush han declarado que en la lucha (contra el comunismo o el terrorismo) «o se está con nosotros o contra nosotros».

La doctrina Bush repite el moralismo de cruzada de la doctrina Reagan y su profunda creencia en la rectitud de su causa. Sin embargo, la visión moral de Bush se cultiva como un rasgo personal y no como una convicción filosófica. Proyecta una claridad evangélica que divide el mundo simplemente en amigos y enemigos. Bush transmite el mensaje de que el bien y el mal son entidades sencillas dentro de una austera visión maniquea. Es el contexto moral el que permite que Estados Unidos descarte todas las consideraciones sobre precedentes, Derecho Internacional y la Carta de Naciones Unidas y preste poca atención a las consecuencias, tanto a corto como a largo plazo. Ambos presidentes rechazaban las políticas multilateralistas de sus antecesores y propugnaban un musculoso unilateralismo motivado por su fuerte sentido de la excepcionalidad de Estados Unidos.

Estas perspectivas llevan implícita la determinación de cruzados de sellar el orden mundial con la voluntad de Estados Unidos y el optimismo y la seguridad en uno mismo (que los críticos denominarían desmedido orgullo imperial) de que puede hacerse y se hará. La duda existencial es sustituida por la certidumbre moral. Ronald Reagan, en un

discurso de 1985, rechazó la visión determinista y fatalista de la historia (asociada implícitamente a las administraciones anteriores) a favor de un nuevo voluntarismo: «La historia no está cautiva de una fuerza inevitable. La historia está compuesta por hombres y mujeres con visión y coraje». ⁵ La NSS de Bush declara, en un tono similar: «La guerra contra los terroristas de alcance mundial es una empresa mundial de duración incierta. La historia juzgará con dureza a quienes vieron este peligro que se acercaba pero no actuaron. En el nuevo mundo en el que hemos entrado, el único camino hacia la seguridad es el camino de la acción». ⁶

Sin embargo, la lucha en la Guerra Fría nunca tuvo que ver, en última instancia, con la democracia y la libertad, sino con la seguridad nacional y la credibilidad del poder de Estados Unidos, la defensa de sus intereses económicos y la accesibilidad de los recursos, y la contención de una superpotencia rival. Quienes rodean a Bush, al igual que quienes rodeaban a Reagan, lo ven en esos términos realistas y no con el idealismo inherente a las visiones de Reagan y Bush. Detrás del idealismo de ambos había un juego de *realpolitik* para mantener la hegemonía de Estados Unidos en un mundo cada vez más complejo y hostil.

La doctrina Bush y la doctrina Reagan

A primera vista, parece que la guerra contra el terrorismo es sólo una versión más destilada del anticomunismo de la Guerra Fría, la sustitución de los enemigos comunistas por amenazas terroristas omnipresentes y los Estados que las patrocinan. Las armas de destrucción masiva ya no están principalmente en la Unión Soviética, sino en manos de «Estados canallas». La guerra de Reagan contra un enemigo comunista que se definía a sí mismo se ha convertido ahora en la guerra contra el terrorismo de Bush, más amorfa e indefinida. Sus supuestos y sus enfoques hacia el conflicto son en realidad una extensión del concepto de guerra total de la Guerra Fría. La NSS declara que «la naturaleza imprecisa del enemigo abre la puerta a respuestas irregulares» y, más adelante, que «la guerra contra los terroristas de alcance mundial

⁵ Discurso de Ronald Reagan en la cena por los refugiados nicaragüenses celebrada en Washington el 15 de abril de 1985.

⁶ Transcripción de *The New York Times*, 29 de enero de 2003, p. A13.

es una empresa mundial de duración incierta». Por tanto, la naturaleza de la guerra contra el terrorismo exige una respuesta amplia y polifacética, si bien sencilla: una guerra total, implacable y a menudo no convencional durante los próximos años, con o sin el apoyo de los aliados (a diferencia de la Guerra Fría, ¿qué político declarará que la guerra ha terminado y ofrecerá la coexistencia con la empresa criminal del terrorismo o siquiera su contención?). Las extendidas redes del terrorismo justifican el alcance mundial del ejército de Estados Unidos.

Por otra parte, incluso muchos conservadores veían el comunismo como una amenaza sobre todo porque iba unido a un rival nuclear, la Unión Soviética; y éste, aunque obstinado y amenazante, no era la encarnación del mal. Estados Unidos podía negociar con sus representantes de Estado y a menudo lo hizo. En cambio, en su interpretación más negativa, el terrorismo es la encarnación del mal y una criminalidad depravada; en el mejor de los casos, es una táctica atroz que adopta un espectro de ideologías y que utilizan los débiles para contrarrestar el poder de los fuertes. En cualquier caso es violencia cruel contra inocentes, no una ideología vinculada a un movimiento o a un Estado con el que se podría negociar en el contexto de unas relaciones de poder legítimas. Por tanto, hay que condenarlo, denunciarlo y destruirlo. Pero su definición es tan ambigua y borrosa como imprecisas y escurridizas sus redes. Como afirma el viejo dicho, el terrorista de un hombre es el combatiente por la libertad de otro (o comando, en el caso de Israel).⁷

No obstante, la doctrina Bush es en muchos aspectos el sucesor ideológico de la doctrina Reagan. Las semejanzas son sorprendentes. Ambas comparten la creencia arrogante en una política exterior unilateralista y proactiva. La doctrina Bush es un reflejo del idealismo básico de la doctrina Reagan; después de un paréntesis de años, el utopismo político ha vuelto a Washington con toda su ferviente pasión. La postura moral de Bush no es una convicción profunda o reflexiva, pero tampoco una actitud cínica. Al igual que Reagan, sus creencias son primarias y viscerales y nunca son cuestionadas ni reconsideradas, sino que se adoptan por precepto religioso.

⁷ En realidad, Estados Unidos ha permitido que sus aliados utilicen estos métodos y ha recurrido a prácticas similares. Sin duda, el terrorismo debe incluir la práctica del terrorismo de Estado o patrocinado por el Estado, incluida la de emplear a representantes locales para librar una guerra de baja intensidad.

Por otra parte, como ha dicho David Gergen, editor de *U.S. News and World Report*, Reagan hablaba con dureza, pero luego viraba hacia el centro-derecha en la política nacional y en su enfrentamiento con la Unión Soviética. En cambio, Bush habla como un moderado, proclama un «conservadurismo compasivo», pero es el presidente más derechista de la historia de Estados Unidos. Mientras que Ronald Reagan trató de satisfacer a la derecha evangélica para reforzar su base republicana conservadora, George W. Bush es realmente un cristiano evangélico. Mientras que Ronald Reagan no era un hombre religioso y nunca iba a la iglesia, George W. Bush habla del mal, de los que hacen el mal y de la voluntad de Dios prácticamente a cada paso. Las reuniones del gabinete comienzan con una oración.

En realidad, su cosmovisión evangélica y su cruzada con pretensiones de superioridad moral —aun cuando sea superficial y tenga motivaciones políticas— parecen invulnerables al discurso racional y en su mayor parte falsifican consideraciones prácticas como el petróleo en Irak o los efectos a largo plazo del *antiamericanismo*. Este ferviente absolutismo es lo más preocupante. «Es el presidente más temerariamente religioso que hemos visto» dice Annie Laurie Gaylor, editora de *Freethought Today*. Bob Woodward escribe en *Bush at War* que «el presidente formulaba su misión y la del país en la elevada visión del plan general de Dios» y Lou Dubose afirma que «Bush es un creyente bastante simple y primitivo».⁸ Sin embargo, hay que subrayar que en la formulación de la política de la administración, el moralismo religioso de Bush está contrarrestado por los cálculos pragmáticos del interés nacional de sus asesores pertenecientes a la línea dura.

Al igual que su sucesora hoy, la doctrina Reagan rechazaba el *status quo* implícito en la contención y promovía el concepto de «retroceso». En los años ochenta, esto significaba atacar y tratar de destruir a los estados del Tercer Mundo a los que consideraba clientes de la Unión Soviética, lo que se hizo con guerras de baja intensidad, organizando y apoyando a representantes o ejércitos locales en campañas contra sus gobiernos nacionales. La política de Estados Unidos parece de nuevo concebida para derribar regímenes poco amistosos. Parece que Bush sólo puede centrar-

⁸ Gaylor añade: «Está en una misión religiosa, y no se puede separar la religión de su militarismo. Cree que está combatiendo una guerra justificada». En «Bush's Messiah Complex», *The Progressive*, febrero de 2003, pp. 8-10.

se en la candidatura de Irak para un cambio de régimen. Ambas políticas subrayan la respuesta militar, más que la diplomática, a los problemas internacionales. Sin embargo, la doctrina Bush y la consiguiente agresión contra Irak es una propuesta mucho más arriesgada que los conflictos de baja intensidad de los años ochenta, relativamente seguros.

Frente al grandioso modelo militar de la doctrina Bush, la doctrina Reagan aplicaba una presión militar cauta e indirecta sobre su adversario en última instancia, la URSS, atacándolo en sus extremidades más débiles en el Tercer Mundo. Incluso aunque hubiera fuertes lazos entre el terrorismo y un régimen «canalla», como el de Muamar El Gadafi en Libia (posiblemente una amenaza terrorista mayor que Irak hoy), la política de Reagan era la contención. Y funcionó. Hoy, Gadafi se ha suavizado hasta el punto de que Libia preside la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (y ninguno de los halcones que respaldan una solución militar en Irak se atrevería a decir que EE UU estaría más seguro hoy si hubiera lanzado un ataque preventivo para derribar el régimen libio y ocupado el país en los años ochenta). A diferencia de la doctrina Bush, la doctrina Reagan era una política de bajo riesgo y bajo coste concebida para evitar los escollos de otro Vietnam. El supuesto expresado en varias ocasiones por George Bush padre era «no más Cubas, pero no más Vietnams». La estrategia no era ganar; el objetivo era librar una guerra de desgaste. El juego consistía más bien en crear las guerras para transmitir mensajes (mensajes sangrientos) a la URSS, sus clientes y los países del Tercer Mundo que pudieran seguir una línea radical afín a la URSS. Como dijo John Stockwell, las guerras secretas son una especie de telégrafo diplomático, y fueron las más sanguinarias que jamás se inventaron.

George Bush hijo no siente la necesidad de adoptar la cautela en la que se basaba la doctrina Reagan. Como superpotencia en solitario, ya no está obligado a sustituir a las fuerzas paramilitares locales por el orden de plomo de las fuerzas estadounidenses para evitar que se intensifique el enfrentamiento y el surgimiento de una oposición contra la guerra en el interior. Al afirmar que encabeza una lucha mundial contra el terrorismo y que lucha contra él directamente, la doctrina Bush propugna una especie de militarismo mesiánico: el rápido despliegue de todo el poder militar de Estados Unidos contra los enemigos de la civilización. Propugna la guerra directamente contra un estado. Es una guerra de alta y no de baja intensidad y conlleva un riesgo superior y, obvia-

mente, más costes. La doctrina Reagan utilizaba un enfoque polifacético y a menudo encubierto y diversos instrumentos, socioeconómicos, psicológicos, políticos y diplomáticos para aislar a la nación bellaca. La Guerra Fría y la existencia de un poderoso rival nuclear creaban el contexto y la necesidad de una política más matizada y compleja.

El enfoque de Bush, sólo viable en el mundo posterior a la Guerra Fría, propugna teóricamente el uso de una fuerza militar abrumadora siempre que haya una amenaza para la seguridad de Estados Unidos e implica un claro enfrentamiento con la ONU. Pero palabras y actos no coinciden en este gobierno. Un columnista de *The New York Times* afirmaba hace poco que la administración Bush ha «convertido la prevención, que era una opción, en un principio fundamental de su política exterior».⁹ Sin embargo, la llamada doctrina Bush es un principio fundamental de política exterior que se aplica a cualquier país siempre que sea Irak. Parece fácil de echar por la borda en la práctica y más una floritura retórica que se oyó por primera vez cuando la administración decidió actuar unilateralmente para derrocar a Sadam Husein. En cambio, la antecesora de esta política, el principio de la doctrina Reagan de hacer retroceder a los regímenes indeseables del Tercer Mundo, se aplicó sistemáticamente en tres continentes.

La administración Bush casi ha descartado el uso de la fuerza contra Corea del Norte y declara que «la doctrina de la prevención [...] se aplica únicamente a uno de los tres Estados del ‘eje del mal’». En realidad, la retórica del «eje del mal» fue una frase despreocupada e irresponsable, una salida fácil del autor del discurso más que una política estudiada. La asesora de Seguridad Nacional Condoleezza Rice matizó más la doctrina Bush cuando dijo: «El número de casos en los que podría estar justificado siempre será reducido. No da luz verde a Estados Unidos ni a ninguna otra nación para actuar primero sin agotar otros medios, incluida la diplomacia».¹⁰ De hecho, nadie ha mencionado un

⁹ Michael Gordon en «Serving Notice of a New U.S., Poised to Hit First and Alone», *The New York Times*, 27 de enero de 2000, p. A1.

¹⁰ Rice proseguía: «La acción preventiva no está al principio de una larga cadena de esfuerzos. La amenaza ha de ser muy grave». Pero la administración considera que está al final de esa cadena en el caso de Irak, y está dispuesta a deshacerse de la responsabilidad de una acción multilateral si debe hacerlo y actuar en solitario. Como declaró Powell en enero: «No rehuiremos esta guerra si es la única forma de eliminar de Irak sus armas de destrucción masiva», Michael Gordon, «Serving Notice», p. A12.

solo país más que pudiera convertirse en objetivo de la prevención, ni Irán ni aliados con lazos mucho más fuertes que los que tiene Irak con Al Qaeda, el grupo terrorista responsable de los atentados del 11 de septiembre contra Estados Unidos, como Pakistán y Arabia Saudí. Ninguna nación reconoce la agresión. Hasta Hitler afirmó que estaba previniendo un ataque contra Alemania cuando ordenó la invasión de Polonia en 1939. Y por eso muchos, en EE UU y en el extranjero, creen que la redefinición de Washington de la prevención y su promoción como un principio necesario (sólo para Estados Unidos) de la guerra contra el terrorismo no es más que un intento transparente de legitimar una invasión de Irak dirigida por Estados Unidos.

El hecho de que se escogiera a Irak, pero no a otros Estados, imita un aspecto de la doctrina Reagan: se empleará la fuerza militar contra el más débil de los Estados enemigos si se puede hacerlo a bajo precio. Así que, con Irak, se transmite el mensaje a Irán, Corea del Norte y otros «Estados canallas» sin tener que enfrentarse a su fuerza, más considerable. Pero a diferencia de las «guerras encubiertas por poderes» de los años ochenta, una guerra contra Irak conlleva el riesgo muy real de desestabilizar la región, generando más desorden internacional, desacato al Derecho Internacional y un *antiamericanismo* virulento y, en última instancia, propiciando la aparición de más «Estados canallas» y células terroristas.

La doctrina Bush comparte otra dimensión importante con la doctrina Reagan: no se trata sólo de atacar a un país primero para protegerse de un posible ataque, neutralizando su capacidad militar; se trata de cambiar el régimen. El cambio de régimen era inherente en la doctrina Reagan que en los años ochenta trató, mediante la resistencia armada, de desestabilizar a los regímenes de izquierdas hasta provocar su hundimiento. El objetivo no era obligar a un régimen a cambiar de política o debilitarlo militarmente sin más, sino derrocarlo, eliminarlo o hacerlo retroceder. La política actual respecto de Irak no es eliminar armas de destrucción masiva, sino eliminar al propio régimen para imponer la influencia de Estados Unidos sobre Irak, así como tomar los recursos del país. Como en la Guerra Fría, implica un juego de equilibrio de poder y control hegemónico sobre zonas que se considera que están en manos del enemigo. Mientras la doctrina Reagan se proponía negar a la URSS o a sus clientes la influencia en zonas del Tercer Mundo, Irak es percibido como una auténtica amenaza militar para la nación, su presencia

en el extranjero y sus intereses mundiales. Un país ya no es un sustituto de otra potencia, sino la propia fuente del problema.

La guerra contra el terror y su componente de Irak es una situación hecha a medida para un acrecentamiento significativo del poder del Ejecutivo (lo que según *The New York Times* ha caracterizado a esta administración más que a cualquier otra en la memoria reciente) y la militarización de una política exterior metida en una guerra mundial sin límites. Al igual que el enemigo comunista de la Guerra Fría, el enemigo terrorista puede estar en cualquier parte y bajo cualquier disfraz, y su objetivo es desestabilizar y desmoralizar a la sociedad; esta vez no con ideas, como en la Guerra Fría, sino con una devoción fanática por la violencia. El temor a la subversión ideológica o a un ataque nuclear de la Guerra Fría es sustituido por un temor generalizado a un peligro constante y cotidiano, que acecha en casi todos los lugares públicos.

Tanto Reagan como Bush utilizaron las amenazas a la seguridad mundial como justificación para aumentar el poder del estado de la seguridad nacional. El unilateralismo de Estados Unidos en el exterior ha debilitado la autoridad de Naciones Unidas. Dificilmente contribuye a la misión de la ONU que Colin Powell declare, durante el debate del Consejo de Seguridad sobre Irak, que «el multilateralismo no puede ser una excusa para la inacción».¹¹ Ambos enfoques de política exterior tienen un equivalente en la política nacional: la necesidad de restaurar la credibilidad del gobierno federal mediante la explotación de la cuestión de la seguridad nacional para aumentar el poder del Ejecutivo y, en el proceso, hacer avanzar las perspectivas políticas republicanas conservadoras, como hizo Reagan con la guerra contra el comunismo. Después del 11 de septiembre, la administración Bush fraguó la mayor reorganización gubernamental que se ha hecho en medio siglo y creó un nuevo departamento, el Departamento de Seguridad de la Patria, así como un nuevo «mando militar unificado y una reordenación fundamental del FBI». El poder del Ejecutivo ha aumentado de forma proporcional y el uso abrumador de este poder ha debilitado las prerrogativas del Congreso, con consecuencias a largo plazo para ambas instituciones y para la democracia estadounidense.

La administración Bush ha aprovechado, en una medida mucho mayor que Reagan, su «guerra antiterrorista» para intimidar a los críti-

¹¹ Michael Gordon, «Serving Notice», p. A1.

cos tanto en el interior como en el exterior, debilitar las libertades civiles y promover un programa descaradamente favorable para las empresas en un amplio abanico de cuestiones, desde los derechos sindicales hasta el medio ambiente.

La administración Bush ha creado un equivalente nacional de su unilateralismo internacional y del secreto que rodea su política exterior (por ejemplo, no divulgando lo que podría saber o no sobre las armas de destrucción masiva de Irak). Bush combina una arrogancia petulante con la obsesión por el secreto. Asumiendo la vieja divisa de la CIA, «nunca pedir perdón, nunca explicar», Bush le dijo a Bob Woodward que: «No tengo que explicar por qué digo las cosas. Eso es lo interesante de ser el presidente. Quizá alguien tenga que explicarme a mí por qué dice algo, pero no creo que yo le deba una explicación a nadie».¹²

Bajo el pretexto de la seguridad nacional, el gobierno ha aumentado el secreto por el que ya era famoso antes del 11 de septiembre. El senador Patrick Leahy, de Vermont, declaró hace poco que la administración Bush es, según su experiencia, la menos comunicativa. Con sus medidas de urgencia, el Departamento de Justicia y el Servicio de Inmigración y Naturalización han realizado sus investigaciones sobre los casos de «presuntos terroristas» con una arbitrariedad deplorable.¹³

El fiscal general John Ashcroft ha dirigido un claro asalto contra las libertades civiles, lo que incluye la obligación de inscribirse de los extranjeros procedentes de países musulmanes y la detención secreta de más de un millar de extranjeros, en régimen de incomunicación, negándose siquiera a identificarlos o a permitir que reciban visitas de sus familias. La administración ha invertido la norma estadounidense de la presunción de inocencia, declarando que, en el caso de ciertos sospechosos islámicos de la campaña antiterrorista, uno es culpable hasta que se demuestre su inocencia; y ello pese a que, de los detenidos a finales de 2001, nadie ha sido acusado formalmente de terrorismo. Esto no es más que una extensión nacional de la lógica que se aplica a Irak, en la que la carga de la prueba recae sobre Sadam Husein, en lugar de sobre Estados Unidos, en cuanto a la existencia de armas de destrucción masiva. Irak es culpable hasta que demuestre su inocencia.

¹² «Bush's Messiah Complex», *The Progressive*, febrero de 2003, p. 10.

¹³ Véase Adam Clymer, «Government Openness at Issue as Bush Holds on to Records», *The New York Times*, 3 de enero de 2003, p. 1.

La Ley Patriótica confiere al FBI una nueva flexibilidad que mutila las libertades civiles contenidas en la Carta de Derechos de la Constitución de Estados Unidos. Su definición de terrorismo nacional es tan ambigua que se puede usar para congelar la disidencia y facultar a las autoridades para poner bajo vigilancia a los opositores políticos; y el gobierno ha declarado su autoridad para encarcelar indefinidamente a los ciudadanos, sin derecho a tener un abogado defensor y sin juicio, si los considera «combatientes enemigos».

El Departamento de Seguridad de la Patria ha recibido la categoría de miembro del gabinete y amplias facultades para retener información actualmente a disposición de la prensa y la opinión pública en virtud de la Ley sobre Libertad de Información. Con el Programa de Información y Concienciación Total, el gobierno ha obtenido nuevas facultades para recabar datos informatizados sobre sus ciudadanos.¹⁴

El gobierno mantiene en reclusión indefinida a combatientes de Al Qaeda y talibán de Afganistán en la base de Guantánamo en Cuba, alegando que no tienen la condición de prisioneros de guerra y que, por tanto, no les son aplicables las protecciones de los Convenios de Ginebra. Esto significa que Estados Unidos tiene derecho a definir su categoría y sus condiciones carcelarias y a negarles un abogado para que recurra contra esta decisión. La proclamación de la doctrina Bush entra directamente en el contexto de estos acontecimientos posteriores al 11 de septiembre.

En los primeros nombramientos de Bush también se hizo visible la política exterior de los años ochenta, agresiva y unilateralista. La administración exhibió sin inmutarse lo que a algunos les pareció una galería canalla de militantes de la línea dura de la era Reagan, incluyendo a destacados participantes del escándalo «Irán-Contra». En dos casos, Bush resucitó las carreras de hombres juzgados y condenados por mentir al Congreso en el escándalo: Elliot Abrams, el belicoso ex subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental, fue nombrado director de Asuntos de Oriente Próximo y el Norte de África en el Consejo de Seguridad Nacional. John Poindexter, ex asesor de Seguridad Nacional, fue recompensado con la dirección de la Oficina de Información y

¹⁴ *The New York Times* se opuso enérgicamente en un editorial a este programa, en la forma en que está concebido por la administración, 25 de enero de 2003, p. A18.

Concienciación Total de la Agencia de Investigación del Pentágono, un organismo antiterrorista.¹⁵ También están John Negroponte, ex embajador en Honduras cuando ese país era la plataforma de la guerra de «los contras» contra Nicaragua; y Otto Reich, ex director de la Oficina de Diplomacia Pública del Departamento de Estado —un organismo que hizo propaganda ilegal a favor de la guerra de la Contra—, que fue subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental durante los primeros dos años de la administración Bush. Le sustituyó Roger Noriega, un estadounidense de origen cubano y virulento anticomunista.

Richard Perle, que fue subsecretario de Defensa para la Política de Seguridad Internacional entre 1981 y 1987, es el presidente de la Junta de Política de Defensa del Departamento de Defensa y un destacado promotor de la guerra contra Irak.¹⁶ Paul Wolfowitz fue embajador de Estados Unidos en Indonesia y vicesecretario de Defensa para la Política durante los mandatos de Reagan y Bush padre. Actualmente es vicesecretario de Defensa. Además, el vicepresidente Richard Cheney fue secretario de Defensa con el padre del presidente Bush a finales de los años ochenta.

Pese a todos estos parecidos con políticas de derechas anteriores, la presidencia de Bush ha exagerado algunos enfoques previos y ha abierto nuevos caminos. Sean cuales sean las coincidencias con la doctrina Reagan, la principal diferencia está en el uso de la fuerza militar directa en el Tercer Mundo para alcanzar los objetivos de Estados Unidos. Ni siquiera en comparación con Corea y Vietnam, la fuerza que se emplea actualmente no será convencional en el sentido que tuvo en esas guerras. Será un ejército moderno, con una gran movilidad y tecnología de vanguardia, apoyado por ataques aéreos masivos de aviones y misiles que debilitarán al enemigo hasta el punto en que no será necesario combatir en términos similares a como se hizo en Vietnam.

¹⁵ Abrams fue indultado finalmente por el padre del presidente Bush y las condenas de Poindexter por cinco delitos graves fueron anuladas por el tecnicismo jurídico de que se le había concedido inmunidad para declarar ante la comisión del Congreso sobre el caso «Irán-Contra».

¹⁶ En marzo de 2003, Perle debió renunciar a la presidencia por sus vínculos con la industria armamentística, según la denuncia del periodista Seymour Hersh en *The New Yorker*. Perle lo acusó de «terrorista» y se ha mantenido en la Junta (N. del E.).

El «eje del mal»: Irak, Irán y Corea del Norte

Desgraciadamente, la realidad se inmiscuye constantemente en los nuevos principios de Estados Unidos de proyección del poder. El lenguaje rotundo de Washington no ha ido acompañado de actos cuando dice que trabajará para retirar las armas de destrucción masiva de las manos de los «Estados canallas» y los enemigos terroristas. Estados Unidos ha demostrado una voluntad manifiesta de tolerar a Estados que han albergado a terroristas como Siria, Arabia Saudí o Irán (incluso después de identificar a este último como parte del «eje del mal») si sirven a otros intereses hegemónicos de Estados Unidos. Desde luego, cuando sirve a los propósitos de EE UU y éste puede salirse con la suya, como ocurre actualmente con Irak (un caso perfecto para sentar jurisprudencia para la nueva estrategia de seguridad nacional y la guerra de alta tecnología de Estados Unidos), Estados Unidos actuará bajo esos «principios» con el fin de eliminar a un adversario como Sadam Husein.

¿Por qué Irak? La invasión de Irak no es una cuestión nueva. La propugnaron sin éxito funcionarios de menor categoría y ha permanecido en los márgenes de la política exterior de Estados Unidos durante más de un decenio. Después del 11 de septiembre, se convirtió en un tema más serio, pues se vio por primera vez como una vía para actuar contra un país con vínculos con el terrorismo y saldar cuentas con un régimen que había desobedecido a la ONU y había hecho que Estados Unidos pareciera un estúpido, al negarse a dismantelar sus armas de destrucción masiva tras los acuerdos posteriores a la guerra del Golfo Pérsico. En segundo lugar, igual que la doctrina Reagan después del desastre de Vietnam, la acción militar contra Irak se concibió para devolver la credibilidad a Estados Unidos tanto dentro como fuera del país después del 11 de septiembre. El foco de la administración sobre una guerra con Irak se convirtió en una importante maniobra de distracción para el fracaso en eliminar la amenaza de Al Qaeda, capturar a Osama Bin Laden o formar un gobierno viable en Afganistán. Por marginal o contraproducente que sea en la guerra contra el terror, la administración descubrió el valor político de mostrar el derrocamiento de Sadam Husein como el eje de esa guerra. En tercer lugar, y tal vez más importante, era la salida más fácil para una guerra compleja y difusa contra el terrorismo. Aquí había un blanco concreto donde podía librarse una guerra clásica contra una capital y un régimen que eliminar y desarmar. Sería una

oportunidad para mostrar el imponente poderío militar y tecnológico de Estados Unidos, especialmente desde la fuerza aérea, y transmitir un mensaje sangriento a los evanescentes grupos de terroristas.¹⁷

En cuarto lugar, Irak, con su ejército degradado, era el más débil de los Estados del «eje del mal» integrado por Corea del Norte, Irán e Irak. De ahí el argumento intervencionista tradicional: «si podemos, ¿por qué no hacerlo?». En quinto lugar, todo el mundo reconoce que Irak tiene un régimen tiránico y odioso que suscita pocas simpatías y muchos aplaudirían su caída, lo que permitiría presentar la guerra como una intervención humanitaria para liberar al pueblo iraquí. En sexto lugar está la fuerte convicción, especialmente por parte de Perle y Wolfowitz, de que un cambio de régimen y la conversión de Irak en una democracia estable, por rocambolesca que sea la propuesta, comenzaría a generar el orden y la paz tan necesarios en Oriente Medio. Durante el proceso, la geopolítica de la región se transformaría a favor de los intereses de Estados Unidos.¹⁸ Por último, pero no menos importante, Irak está situado en el segundo mayor depósito de reservas petroleras del mundo después de Arabia Saudí, y el control de los yacimientos petrolíferos de Irak no es una consideración pequeña en la marcha de Bush hacia la guerra.

El dilema de Corea del Norte

En febrero de 2003, la crisis producida por el desarrollo de armas nucleares en Corea del Norte complicaba la política de Washington respecto de Irak. Esa política podría ser, en realidad, la responsable de las decisiones nucleares de Corea del Norte, mientras el doble rasero que aplica Washington a ambos países complica el argumento de que la guerra es una necesidad inevitable en Irak. El apéndice especial de la administración Bush a la Estrategia de Seguridad Nacional, titulado «Estrategia Nacional para Combatir las Armas de Destrucción Masiva» y publicado en diciembre, declaraba de forma rotunda: «No permitiremos que los

¹⁷ Para más información véase Abdel Monem Said, artículo de opinión, *The New York Times*, 30 de enero de 2003, p. A23.

¹⁸ A este respecto véase Anthony Lewis, en *The New York Review of Books*, 13 de febrero de 2003, p. 6.

regímenes y terroristas más peligrosos del mundo nos amenacen con las armas más destructivas del mundo». Si la prevención del uso de armas de destrucción masiva, incluso en ausencia de una amenaza inminente, es un principio universalizado, Corea del Norte, como parte del llamado «eje del mal», con su desarrollo de armas nucleares y su desafío a Estados Unidos, parece un caso ideal para aplicar la doctrina. ¿Cómo explicar entonces que no se utilice este principio contra Corea del Norte o Irán? Los norcoreanos pusieron en evidencia a Washington y la política de prevención dejó de existir como doctrina.

En 1994, el entonces presidente Bill Clinton negoció un acuerdo marco para poner fin a la producción de armas nucleares de Corea del Norte. Posteriormente, este país incumplió sus promesas de no construir armas nucleares y Estados Unidos incumplió la suya de reconocer a Corea del Norte y normalizar las relaciones comerciales. Durante la campaña, Bush criticó a la administración Clinton por su blandura con Corea del Norte. En sus inicios, la administración Bush citó Corea del Norte como justificación para construir en Alaska un sistema defensivo de misiles de 60.000 millones de dólares. Bush adoptó una postura hostil hacia Corea del Norte desde el principio. En una entrevista con el periodista de *The Washington Post* Bob Woodward, se refirió a Kim Jung Il llamándolo «pigmeo y repugnante; tengo una reacción visceral contra este tipo».¹⁹ Bush incluyó a Corea del Norte en el «eje del mal» en febrero de 2002 y en junio anunció la doctrina de la guerra preventiva. La administración también faltó a la promesa de Clinton de proporcionar dos reactores nucleares para las necesidades nacionales de energía y se opuso a la política de reconciliación de ambas Coreas.

En la Revisión de la Postura Nuclear de 2002 del Pentágono, Corea del Norte fue incluida entre las naciones objeto de un ataque nuclear preventivo, una desviación excepcional de la anterior política nuclear. A nadie sorprendió que toda esta ampulosidad beligerante de Estados Unidos, así como su preparación para una intervención militar en Irak, convenciera a los norcoreanos de que las garantías de Clinton de no

¹⁹ Más tarde apareció en el último libro de Woodward, *Bush at War*, Simon and Schuster, Nueva York, 2002. (Versión en castellano, *Bush en guerra*, en Ediciones B, Barcelona, 2003).

agresión eran ya letra muerta.²⁰ Corea del Norte concluyó, con toda naturalidad y lógica, que era el momento de desafiar a Estados Unidos. A mediados del año 2000, Corea del Norte utilizó su propia versión de la doctrina del ataque preventivo para chantajear a Washington. El pasado verano comenzó a enriquecer uranio, lo que vulnera el espíritu del acuerdo de 1994. Washington puso entonces fin a las conversaciones para negociar la crisis, citando el programa de enriquecimiento de uranio de Corea del Norte pese a que Kim Jung Il ofreció cancelar el programa a cambio de un pacto de no agresión con Estados Unidos. Sin embargo, la administración Bush, mientras promete la guerra a la más ligera insinuación de un programa iraquí de armas nucleares, desestimó los nuevos acontecimientos en Corea del Norte. Interrumpir las conversaciones y los envíos de petróleo difícilmente podía considerarse una respuesta proporcionada al programa nuclear de Pyongyang. Incluso Clinton, tan criticado por Bush, había adoptado una línea de actuación más firme en 1994, con el envío de tropas a la región y amenazando con una intervención militar.²¹

Otra parte del apéndice de la NSS establece que: «la destrucción efectiva es una parte fundamental» de la estrategia estadounidense para prevenir la difusión de armas de destrucción masiva y de los misiles que las llevan. Pero tras sorprender al buque norcoreano So-San llevando misiles balísticos clandestinamente a Yemen, Estados Unidos decidió liberar el barco y su mercancía, citando el Derecho Internacional (algo sorprendente para una administración que ha dejado claras sus intenciones de subordinar el Derecho Internacional a los intereses de la seguridad de Estados Unidos). Los comentaristas señalaron que la postura de Estados Unidos frente a Corea del Norte «saca sus garras de su dura política de prevención».²² Evidentemente, Irak es un país al que se puede aplastar sin el tipo de problemas que presentaría un ataque contra Corea del Norte.

²⁰ Los norcoreanos siguieron considerando que la postura de Estados Unidos era amenazadora. Después del discurso de Bush sobre el estado de la Unión, el Ministerio de Asuntos Exteriores norcoreano manifestó: «este discurso político es, en esencia, una declaración abierta de agresión» contra Corea del Norte y llamó a Bush «desvergonzado charlatán». David Sanger y Eric Schmitt, «Satellites Said to See Activity at North Korean Nuclear Site», *The New York Times*, 31 de enero de 2003, p. A8.

²¹ Paul Krugman, «Games Nations Play», *The New York Times*, 3 de enero de 2003, p. 21.

²² Leon Fuerth en *The New York Times*, 1 de enero de 2003, p. A15.

A finales de 2002, los norcoreanos expulsaron a los inspectores internacionales del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), renunciaron al acuerdo de 1994 y se retiraron del Tratado de No Proliferación Nuclear, el único país signatario que lo ha hecho. El secretario de Estado Donald Rumsfeld anunció precipitadamente que el ejército de Estados Unidos era capaz de combatir en dos guerras al mismo tiempo. Pero la administración Bush no hizo nada, restando de nuevo importancia a la crisis y afirmando que, contrariamente a su postura anterior, el problema se podía abordar por la vía diplomática y la negociación. A principios de 2003, Bush prometió que «no tenemos intención de invadir Corea del Norte»; Washington adoptó la misma actitud de esperar y ver a finales de enero, cuando los satélites espía detectaron actividades que indicaban que Corea del Norte se estaba preparando para producir aproximadamente media docena de armas nucleares.²³

Bush se situó en la incómoda postura de tener que explicar por qué hay que ir a la guerra con un país que permite entrar a los inspectores y que no tiene armas nucleares que puedan verificarse, mientras negocia con un país que ha expulsado a los inspectores, tiene armas nucleares y ha anunciado su intención de seguir desarrollando un programa grande y peligroso. Claro que Corea del Norte tiene un ejército poderoso de un millón de soldados y ninguna reserva de petróleo. Así pues, ha hecho frente a la doctrina Bush y ha dejado al descubierto su carácter fraudulento. Su táctica ha servido a dos fines: el programa nuclear podría garantizar que Estados Unidos nunca tenga la tentación de invadir Corea del Norte y, con su versión del chantaje nuclear, ha obtenido una posición más fuerte para negociar concesiones.

En cuanto a este país, la «diplomacia» de la administración parece tan torpe como sus huecas diatribas. El embajador de Pyongyang en China reiteró el 3 de enero que «si Estados Unidos nos garantiza legalmente la seguridad mediante la conclusión de un tratado de no agresión, se resolverá la cuestión nuclear en la península de Corea». Estados Unidos se ha negado a cumplir esta petición no poco razonable, y el resultado es un endurecimiento de la postura norcoreana. Los observadores coreanos

²³ «A lo largo de enero de 2003 se vieron camiones trasladando un arsenal de alrededor de 8.000 barras de combustible nuclear fuera de los almacenes y una intensa actividad en el complejo nuclear de Yongbyon». David Sanger y Eric Schmitt, *Op. Cit.*

llevan años advirtiendo de que el incumplimiento por Estados Unidos de sus compromisos en 1994 sólo ha reforzado a los partidarios de la línea dura en Pyongyang, que creen que es necesaria la disuasión nuclear para la supervivencia.²⁴ La política reciente de Estados Unidos transmite a Corea del Norte y a otros posibles objetivos de la doctrina Bush el mensaje de que la mejor forma de garantizar la supervivencia es ser una amenaza real, y no potencial, para la seguridad de Estados Unidos.

Europa y Estados Unidos

Existe una creciente frustración en Europa ante la idea obsesiva de Washington de combatir a los terroristas excluyendo abordar las raíces del terrorismo. Un politólogo alemán se quejaba: «Ustedes creen que somos unos ingenuos porque nos resistimos a emplear la fuerza. Nosotros creemos que ustedes son unos ingenuos porque no entienden cómo acabar con las fuentes del terror».²⁵ Aunque algunos gobiernos europeos se han alineado con la estrategia militar de Bush en Irak, sus ciudadanos no lo han hecho. Con su arrogante unilateralismo en política exterior, la administración Bush ha dilapidado el capital político que había ganado con el desbordamiento mundial de condolencias —especialmente en Europa— expresadas tras los sucesos del 11 de septiembre. Entre los ciudadanos de Europa, si no entre todos sus líderes, el sentimiento plasmado en el titular del diario francés *Le Monde* al día siguiente, «Ahora todos somos americanos», se ha convertido en la pregunta: ¿cómo frenar a una superpotencia imparables? Existe una creciente desconfianza en el exterior hacia los supuestos internacionales de Estados Unidos, desde la cosmovisión hobbesiana de Washington de los conflictos hasta el descarnado maniqueísmo del bien contra el mal que es la versión de Bush de la claridad moral.

²⁴ Tim Shorrock, «A Dangerous Game in Korea», *The Nation*, 27 de enero de 2003, p. 19. *The Nation* concluye en un editorial: «La crisis de Corea revela que las políticas de la administración Bush han conseguido algo más que poner en peligro Oriente Medio: poner en peligro el mundo entero», 27 de enero de 2003.

²⁵ Ethan Bronner, «Why Today's Europeans Object to America's Worldview», *The New York Times*, 31 de enero de 2003, p. A28; National Public Radio, «All Things Considered», 9 de febrero de 2003.

La historia —especialmente en el siglo XX— ha enseñado a los europeos a ser precavidos con el redentor vengador que cabalga sobre un corcel blanco para librar al mundo del mal y defender un nuevo orden. Del mismo modo que fueron precavidos e incluso desdefiosos con la ingenuidad que vieron en Woodrow Wilson en la conferencia de paz de París de 1919, que puso fin a la I Guerra Mundial, los europeos tienden a rechazar la virtuosidad simplista de George W. Bush por la fuerte sospecha de que sólo encubre un interés hipócrita. El antagonismo se ve agravado hoy por el reconocimiento de que el idealismo de Estados Unidos viene respaldado por el ejército más poderoso que ha visto nunca el mundo. Parece que ha pasado mucho tiempo desde que George W. Bush, en la campaña presidencial del 2002, declaró: «En realidad depende de cómo se comporte nuestra nación en la política exterior. Si somos una nación arrogante, se sentirán molestos con nosotros. Si somos una nación humilde, pero fuerte, nos darán la bienvenida». La humildad internacional, junto con las presiones neoaislacionistas, se convirtieron en lema durante un tiempo, ya durante el primer año de la presidencia de Bush. Sin embargo, después del 11 de septiembre, parece que éste aceptó casi con avidez la oportunidad de exhibir su fanfarronería tejana y la proyección sin reparos de la arrogancia de Estados Unidos.

Los halcones de la administración y algunos columnistas rechazan los argumentos contra la guerra de algunos líderes europeos —especialmente Francia y Alemania— en parte por su creencia de que están jugando la baza del *antiamericanismo* ante su electorado. Thomas Friedman dice que las posturas de Francia y Alemania «son una reafirmación de identidad mediante el intento de ser todo lo que no son los americanos, con independencia de los intereses reales». Él cree que las ventajas de sus argumentos se desvanecen en el contexto de su programa «euroquejumbroso» de *antiamericanismo*.²⁶

²⁶ Thomas Friedman, en «Ah, Those Principled Europeans», *The New York Times*, Week in Review, domingo 2 de febrero de 2003. Para citas de la administración, véase Serge Schmemmann, «America's War Train is Leaving the Station», *The New York Times*, Week in Review, domingo 2 de febrero de 2003, p. 1. Friedman prosiguió este ataque la semana siguiente con otra columna dominical titulada «Vote France off the Island», donde de nuevo menosprecia la oposición de París a las políticas de Estados Unidos hacia Irak como poco serias porque «Francia está tan preocupada por su necesidad de distinguirse de América para sentirse importante, que es ridícula». *The New York Times*, 9 de febrero de 2003, Week in Review, p. 15.

Sin embargo, si hay un gobierno culpable de subordinar unos argumentos razonables a consideraciones apriorísticas y de rechazar el debate para operar en un contexto que se define a sí mismo, es el de Estados Unidos. Durante el debate en Naciones Unidas del otoño de 2002, Bush advirtió a Europa y al resto del mundo que «si no están con nosotros, son irrelevantes» y recordó de nuevo a las demás naciones, en su discurso sobre el estado de la Unión, que aunque consulte con ellas, «que no haya malentendidos: vamos a ir con o sin ustedes». Después de que Francia y Alemania expresaran su oposición a la política de Estados Unidos sobre Irak en el Consejo de Seguridad de la ONU, el secretario Donald Rumsfeld se burló de ellos calificándolos de «vieja Europa» e insinuó, sorprendentemente, que Alemania estaba en la misma lista que Cuba y Libia (presumiblemente como nación paria).²⁷ Richard Perle dijo que Europa había perdido su brújula moral y Francia su carácter moral. Era evidente que, con independencia de si eran desinteresadas las posturas a favor de dar más tiempo a los inspectores de armas de la ONU para resolver la crisis pacíficamente, Washington las rechazaría. En la actualidad, no admite ningún argumento que cuestione su derecho a actuar por su cuenta e imponer soluciones militares a problemas internacionales.

Conclusión

La doctrina Bush, al tiempo que repite la cosmovisión y muchos de los supuestos de la doctrina Reagan, representa una ruptura espectacular con el pasado. También es una ruptura clara con la postura internacional proyectada por George W. Bush en la campaña presidencial de 2000 y en su primer año de mandato. Después de todo, éste es un presidente que hizo campaña contra los compromisos internacionales de Clinton pidiendo una política exterior más humilde. Pero la doctrina Bush contiene más venganza que nuevas direcciones en la política exterior de Estados Unidos. A la vista de su contenido, igual que la expresión del «eje del mal» en su primer discurso sobre el estado de la Unión, parece

²⁷ *The Guardian*, 13 de noviembre de 2002, citado por Timothy Garton Ash, «Anti-Europeanism in America», *The New York Review of Books*, 13 de febrero de 2003, p. 32.

más una respuesta al 11 de septiembre y un principio muy limitado que se utiliza como cobertura verbal para emprender una acción militar agresiva en un caso concreto.

Esta proyección de poder sin obstáculos es una política corta de miras que corre el riesgo de extender la guerra contra el terrorismo, desestabilizar más Oriente Medio, provocar divisiones y perturbaciones económicas en el interior y quizá hacer peligrar las buenas relaciones con los aliados europeos durante los próximos años. También ha supuesto desviar otras prioridades internacionales fuera de Oriente Medio, con la administración dedicada obsesivamente a Irak (fue sintomático que Bush dedicase sólo una línea al conflicto palestino-israelí en su discurso sobre el estado de la Unión del 28 de enero de 2003 y olvidara mencionar a los demás países del hemisferio occidental, la única región importante del mundo que ignoró).

La doctrina Bush, a pesar de la belicosidad implacable de la administración hacia Irak, como los primeros 75 años de la doctrina Monroe, es un manifiesto sin garra; es más una pose que un principio. Al igual que la doctrina Monroe, se ha declarado de forma unilateral para servir a los intereses estratégicos de Estados Unidos, pero no para ser imitada por otros. Washington difícilmente defendería que India, Pakistán, Corea del Sur y otros países invoquen su propia doctrina de prevención ante futuras amenazas.

A comienzos del siglo pasado, el presidente Teddy Roosevelt expresó su enfoque de la política de Estados Unidos en la cuenca del Caribe citando un antiguo proverbio africano: «Hablar con suavidad y llevar un gran palo». Sus actitudes se concretaron en el corolario de Roosevelt a la doctrina Monroe, que justificaba la intervención de Estados Unidos en el hemisferio occidental para prevenir la intervención de poderes ajenos al hemisferio. En relación con la situación de Corea del Norte y para casi todos los casos menos uno, parece que la administración ha dado la vuelta a la frase. Hay mucho de bravuconería verbal pero, salvo con Irak, ningún ánimo de acción. Incluso en Afganistán, donde Estados Unidos derrocó al régimen talibán patrocinado por Al Qaeda, muchos han atribuido el fracaso en la captura de los líderes talibán, del grueso de las fuerzas de Al Qaeda o de Osama Bin Laden, el autor de los atentados del 11 de septiembre, a la excesiva dependencia de los representantes afganos en lugar de las propias fuerzas de Estados Unidos.

Pero no hay que desestimar la doctrina. Aunque aparenta ser más una actitud que una política, esa actitud representa un desplazamiento sísmico en la postura internacional de Washington. Debería tomarse como un indicio del nuevo unilateralismo centrado en sí mismo y proactivo de la administración y de su disposición general a aplicar soluciones militares a problemas internacionales. Además, aunque contradictorio en la aplicación de la doctrina Bush a la política exterior, Bush ha sido totalmente congruente al promover una solución militar en Irak (Bush es también el presidente más consistentemente conservador que ha tenido el país en cuestiones que van desde la economía y los impuestos al medio ambiente, pasando por los asuntos sociales y el nombramiento de jueces).

Pero como señaló el poeta y ensayista del siglo XIX Ralph Waldo: «La coherencia idiota es el duende de las mentes pequeñas, adorada por hombres de Estado y filósofos y teólogos». La aparente firmeza internacional de Bush enmascara su ausencia de imaginación política para combatir el terrorismo con eficacia y garantizar una auténtica seguridad nacional. La guerra y el problemático esfuerzo de lograr una paz y un orden duraderos (incluida la construcción de una nación, concepto antes menospreciado por clintonesco por la actual administración) podrían regresar para atormentar a la administración y al pueblo estadounidense.

Los autoritarios supuestos basados en la máxima de que «el poder hace el Derecho» y la promoción de la fuerza militar como primer recurso de la doctrina Bush hace que sea mucho lo que está en juego en la guerra contra el terrorismo. Lanzar una guerra impopular tiene amplias repercusiones; provocará reacciones negativas tanto entre los enemigos como entre los amigos de Washington. La decisión unilateral de Estados Unidos de invadir Irak sin el respaldo de la ONU, al final, sólo consolidará la hostilidad del mundo hacia la política exterior de Estados Unidos y corre el riesgo de crear un legado perdurable de *antiamericanismo*. Los funestos efectos para los intereses de Estados Unidos y la seguridad del pueblo estadounidense están aún sin calcular.

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE LA UE: ¿UNA TORRE DE BABEL?

*Jesús A. Núñez Villaverde**

Tal como relata el pasaje bíblico, hubo un momento en que el hombre se consideró a sí mismo en tal alta estima que pretendió alcanzar a su Dios. Para ponerse a su altura decidió construir una Torre de Babel, poniendo en juego todas sus capacidades y tratando de superar sus diferencias en aras de un objetivo común. Esa muestra de soberbia fue castigada por la divinidad, que provocó una multiplicación de las lenguas que impidió a sus promotores entenderse entre ellos; como consecuencia, la obra quedó inacabada y el proyecto fue abandonado para siempre. ¿Es la construcción de la Unión Europea (UE), como algo más que una unión monetaria y un mercado interior, un objetivo condenado al fracaso, en esos mismos términos?

Tras un largo período, en el que sus escasos miembros apenas fueron capaces de plantearse más que objetivos comerciales, los avances orientados a la profundización del modelo de integración regional soñado por sus primeros promotores alcanzaron un ritmo inesperado. Primero fue la ampliación a doce miembros y la aprobación del Acta Única Europea (1986), con el objetivo de lograr un verdadero mercado interior, para pasar inmediatamente a fijar objetivos de alcance político reflejados en el Tratado de Maastricht (1992), Amsterdam (1997) y Niza (2001). La adhesión de diez nuevos miembros, ya aprobada para mayo de 2004, a los que seguirán dos más en 2007 y quizá Turquía, Croacia y otros en una etapa posterior, prefigura una vocación integradora continental que pretende dotar de personalidad política a Europa en el contexto de un mundo que se pretende multipolar.

* Jesús A. Núñez Villaverde es director del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) de Madrid.

En el terreno de la acción exterior, este proceso se ha ido concretando en torno a dos pretensiones, todavía en un estado balbuceante e íntimamente entrelazadas: una política exterior y de seguridad común (PESC) —identificada desde Maastricht como el «segundo pilar» de la UE, en un intento por superar las limitaciones que imponía la fórmula de Cooperación Política Europea vigente hasta entonces— y una política europea de seguridad y defensa (PESD) diseñada, en sus principales líneas, en el marco de los Consejos Europeos de Colonia (3/4 de junio de 1999) y Helsinki (10/11 de diciembre de 1999), y formalmente operativa desde el Consejo Europeo de Laeken (14/15 de diciembre de 2001).

¿Dónde está la Unión Europea?

A diferencia de lo que ocurría en la década de los ochenta, actualmente la UE ha logrado tener presencia internacional. Esto no puede ocultar el generalizado sentimiento de insuficiencia, quizá más evidente en la ciudadanía de los Quince que en sus representantes políticos, que acompaña a cada uno de sus actos en los asuntos mundiales. Los primeros —como respuesta a uno de los efectos positivos del fenómeno de globalización, que permite conocer lo que ocurre en cualquier rincón del planeta y que llama a la acción para tratar de paliar los problemas— demandan una mayor implicación internacional de la UE para reparar las situaciones de injusticia en el mundo y promover valores y principios que se consideran de validez universal. Los segundos tienden a realizar una interpretación más optimista, basada en la percepción de los avances realizados en los últimos años, y concentran ahora sus esfuerzos —en un contexto internacional crecientemente militarizado, con el terrorismo como máxima prioridad— en tratar de convencer a sus respectivas opiniones públicas de que «para ser alguien en el mundo, hay que aumentar los gastos de defensa».

Esta situación plantea un debate falseado de forma interesada, según el cual la potencia militar sería la única vía para llegar a ser un actor con capacidad de influencia internacional. Se suele hacer referencia, para sustentar esta idea, a que la superioridad militar de Estados Unidos, tanto en el terreno convencional como en el de las armas de destrucción masiva, es la razón última de su carácter de líder mun-

dial. La intención de quienes resaltan esa media verdad (parece obviarse que a esa superioridad militar se añade otra, no menor, en el terreno tecnológico, político, económico y cultural) es convencer a la opinión pública de la necesidad de apostar por un reforzamiento del «músculo» militar de la UE para incrementar su presencia en los asuntos mundiales. Se olvida que los instrumentos militares deben estar siempre al servicio de una autoridad política, en el marco de una política exterior y de seguridad que haya definido previamente sus intereses y objetivos. Nada de esto se ha alcanzado en el marco comunitario, y mucho antes de pensar en los perfiles exactos de unas futuras e hipotéticas fuerzas armadas europeas habrá que terminar de definir qué Unión Europea se quiere, qué intereses defiende, cuáles son sus objetivos y cómo será su proceso de toma de decisiones... Todo ello para llegar, en caso necesario, a determinar la estructura y el modo de empleo de sus capacidades militares futuras. También parece olvidarse que la potencialidad de la Unión en muchos otros terrenos (comercio, inversión, diplomacia, cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria, tecnología...) no es despreciable. La clave para dotar a la UE de un perfil creíble en el ámbito exterior está, más que en otorgar protagonismo a los instrumentos militares, en potenciar los de naturaleza política, diplomática y económica, sin marginar a los de carácter ético, al servicio de una política exterior que responda a una voluntad común por defender los intereses europeos.

A pesar de la pauta que está marcando nuevamente EE UU —en este período, todavía sin nombre, que ha puesto fin a la pos Guerra Fría—, que vuelve a otorgar el papel principal a los instrumentos militares como mecanismos fundamentales para garantizar la paz y seguridad internacional, los europeos no están condenados a seguir la misma senda. Por una parte, porque su propia experiencia histórica, definida como una sucesión prolongada de guerras civiles a escala continental, ha enseñado que más armas no equivale a más seguridad y que no se puede lograr la seguridad propia a costa de la inseguridad del vecino. Por otra, porque el tipo de amenazas y riesgos actuales no son, ni siquiera en el caso del terrorismo internacional y la proliferación de armas de destrucción masiva, esencialmente problemas de índole militar. La respuesta a estos problemas no puede ser militar. Para hacerles frente es necesario combinar, aceptando que las capacidades defensivas son también útiles en determinadas circunstancias, la totali-

dad de los recursos existentes, dando prioridad a los que en cada momento resulten más adecuados.

Por último, porque, contra lo que afirman analistas coyunturalmente encumbrados a favor de la corriente ideológica dominante en Washington, como Robert Kagan, el interés europeo por el multilateralismo (en contraposición al unilateralismo estadounidense) no es consecuencia de su debilidad o de su deseo de controlar a la superpotencia, sino del convencimiento de que ningún país por separado puede hacer frente eficazmente a los riesgos globales que conforman la agenda actual de la seguridad internacional. Ni la pobreza, ni el deterioro medioambiental, ni los efectos del sida, por citar sólo algunos, son temas que se puedan solucionar con instrumentos militares ni con las fuerzas individuales de los países que integran la llamada comunidad internacional (y esto también es válido para EE UU). Todos ellos —igual que el terrorismo internacional, el crimen organizado o la proliferación de armas— reclaman el fortalecimiento de las limitadas instancias internacionales que se han ido creando en estas últimas décadas y la cooperación multinacional para diseñar fórmulas y estrategias que pongan en juego todos los recursos (militares y, sobre todo, civiles) disponibles.

No es ésta la tendencia dominante. Desde la perspectiva de las relaciones internacionales y la seguridad el mundo actual apuesta, de la mano de Estados Unidos, por reducir la agenda a una indefinida lucha contra el terror y contra la proliferación armamentística, otorgando a las fuerzas armadas un papel protagonista que no debería corresponderles. Mientras tanto, la UE —que, tras la caída del muro de Berlín, creía encontrarse en una buena posición, con su potencial económico y su modelo de diálogo político, para convertirse en uno de los tres polos de poder mundial en el siglo que estaba a punto de comenzar, y que se había ahorrado la etapa de militarización que había definido hasta entonces la confrontación bipolar entre las dos superpotencias— se descubre a sí misma mal equipada para los nuevos tiempos. Ni está adecuadamente definida ni preparada, política y militarmente, para responder a los retos actuales y a las expectativas que su propio proceso de creación ha generado dentro y fuera de sus fronteras.

En el exterior, y sobre todo tras el 11 de septiembre, se ha producido un giro radical que implica, en cierta medida, el regreso a posiciones que parecían superadas: recortes de derechos y libertades fun-

damentales (la libertad queda subordinada a la seguridad); militarización de las relaciones internacionales («conmigo o contra mí»); marginación de los instrumentos de cooperación al desarrollo («sin descartar que puedan llegar a dar resultados positivos como instrumentos de prevención de conflictos, sus efectos sólo pueden notarse a largo plazo; por lo tanto, sólo se debe confiar en el poder militar para resolver los problemas urgentes»); irrelevancia de los organismos multilaterales (con efectos palpables tanto en la ONU como en la OTAN)... Estados Unidos se percibe a sí mismo como la potencia victoriosa de la Guerra Fría, en la cumbre de su poder y en condiciones para dictar nuevas reglas de juego internacional. Simultáneamente trata de explotar su éxito y pretende provocar un salto cualitativo en todos los órdenes, especialmente en el terreno militar, que impida la emergencia de cualquier actor con capacidad para cuestionar su liderazgo. La UE, cualquiera que sea su denominación y composición futura, es, sin duda, el objeto más claro de esas preocupaciones. Por eso no extrañan ni las críticas destructivas que acompañaron la puesta en marcha del euro como moneda con vocación mundial, ni las que se perciben ante cada intento de profundización del modelo de integración europea. Consolidado como la incuestionable divinidad de estos tiempos, Washington fomenta la confusión de lenguas entre sus aliados europeos, satisfecho al observar la cacofonía y el incremento de divergencias en el continente. El viejo principio de dividir para vencer sigue conservando su vigencia.

Frente a ese empuje, los líderes comunitarios no han sabido reaccionar con suficiente energía, atrapados entre su visión nacionalista (que les lleva a resistirse a la cesión de poderes reales a la UE en el terreno de la política exterior y de seguridad y defensa) y una opinión pública que les exige mayor capacidad de actuación conjunta.

¿Qué es la UE?

Quedan al menos dos años hasta que el ejercicio que actualmente está desarrollando la Convención Europea —que inició sus trabajos el 28 de febrero de 2002— y posteriormente la correspondiente Conferencia Intergubernamental, permitan conocer con suficiente exactitud qué tipo de Europa acabará conformándose. Estos son tiempos inciertos pero

interesantes, que obligan a reconocer qué es la UE, como base sobre la que fundamentar cualquier sueño futuro.

Tanto en el terreno de la política exterior como en el de seguridad y defensa se puede describir la situación en términos de botella medio llena o medio vacía. Podría afirmarse que todavía no es nada y que no está preparada para actuar; los ejemplos de Kosovo o del conflicto árabe-israelí son elocuentes. Pero también, sobre todo en los últimos tres años, ha habido un avance generalizado desde que la UE ha pasado a asumir prácticamente todas las tareas que tenía encomendadas la Unión Europea Occidental.¹ El nombramiento del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (Mr. PESC), la creación del Comité Político y de Seguridad (COPS), el Comité Militar (CM) o el Estado Mayor Militar (EMM),² así como la decisión de poner en marcha la creación de una Fuerza de Reacción Rápida,³ son pasos en la dirección adecuada.

Si lo que se desea es transmitir una imagen negativa, los ejemplos son abundantes. El punto de partida es poco favorable, dado que entre los Quince y entre los candidatos se registran diferencias de estatuto muy pronunciadas que dificultan los avances en materia de seguridad y

¹ El 13 de noviembre de 2000 se celebró, en Marsella, el último Consejo de Ministros de la UEO. En él se decidió que la UE asumiría la mayoría de las funciones que hasta entonces aquella venía realizando, según lo acordado en el Consejo Europeo de Colonia (de junio de 1999). En cualquier caso, la UEO conservará un secretariado de unos veinte miembros en su sede de Bruselas y el grupo encargado de la cooperación en materia de armamento. El Consejo y la Asamblea parlamentaria, por su parte, entran nuevamente en «hibernación».

² Mientras que la decisión de nombrar un Mr. PESC fue adoptada en el Consejo Europeo de Colonia (1999), la de los demás organismos tuvo que esperar al de Niza (2000); todos ellos empezaron a actuar de manera permanente desde enero de 2001. El COPS ejerce el control político y la dirección estratégica de las posibles operaciones, bajo dependencia directa del Consejo Europeo. El CM es el encargado de emitir dictámenes sobre temas militares y de ejercer la dirección militar de todas las actividades militares. El EMM cumple, esencialmente, la tradicional función de asesoramiento al mando.

³ Es el elemento más destacado del *Headline Goal* acordado en el Consejo Europeo de Helsinki (1999). Implica la decisión de dotarse de una capacidad (a partir de 2003) para desplegar rápidamente (en un plazo máximo de sesenta días) y mantener (al menos durante un año) una fuerza militar suficiente para realizar cualquiera de las «misiones Petersberg». Para ello, se estima necesario establecer una estructura de unos 60.000 soldados (hasta unas quince unidades de tipo Brigada), por lo que respecta a su componente terrestre, a los que habría que añadir el correspondiente componente naval y aéreo. Esto eleva las estimaciones numéricas hasta los 180.000-240.000 soldados.

defensa.⁴ También se percibe que los intereses nacionales aún priman por encima de los colectivos y fuerzan determinados alineamientos como los que se han producido con ocasión de la crisis de Irak, que se traducirán, en el mejor de los casos, en un nuevo retraso en el siempre complejo proceso de consolidación del proyecto europeo. La fractura que ha generado el comportamiento de Francia y Alemania, por un lado, y España, Italia e Inglaterra, por otro, junto a unos candidatos a la UE más sensibles a la voz de Washington que a la de Bruselas, es un claro ejemplo de las dificultades que aún quedan por superar.

En lo que respecta a las capacidades, no sólo se siguen incrementando las brechas entre las dos orillas del Atlántico, sino que hay un reiterado incumplimiento de los compromisos adquiridos por los países europeos tanto en el marco de la OTAN como en el estrictamente comunitario.⁵ La UE está mal preparada para hacer frente, en la medida en

⁴ Once miembros de la UE (Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido) son también miembros de la OTAN. Esos mismos países, menos Dinamarca, son asimismo miembros de la UEO. Cuatro países de la UE (Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia) son neutrales o no alineados. Entre los candidatos, cuatro (Hungria, Polonia, República Checa y Turquía) ya son miembros de la OTAN; mientras que otros (como Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia) han sido invitados a integrarse en la Alianza Atlántica en la última cumbre de Praga (21/22 de noviembre de 2002).

⁵ Desde la Iniciativa sobre Capacidades de Defensa (ICD) establecida en la cumbre de Washington (abril de 1999), con el objetivo de hacer frente a un total de 58 debilidades en su capacidad militar, hasta el Compromiso de Capacidades de Praga (cumbre de noviembre de 2002), la OTAN no ha logrado avanzar realmente en su intento de cubrir las deficiencias detectadas para hacer frente a los riesgos y amenazas de la pos-Guerra Fría (ésta es la pretensión de EE UU, principal promotor de esta iniciativa, para tratar de forzar a sus socios europeos). Paralelamente, la UE tampoco ha conseguido cumplir los reiterados compromisos que ha fijado en este campo. Desde que, a finales de 1999, se realizó un inventario de los recursos militares disponibles para cumplir «misiones Petersberg», que identificó deficiencias notables en muchos campos, muy poco se ha avanzado. Ni el Catálogo de Fuerzas de Helsinki, que permitió conocer la suma individual de las fuerzas militares comprometidas, ni el *Helsinki Headline Catalogue*, que especificaba las necesidades para cubrir las demandas de Petersberg (ambos elaborados en noviembre de 2000 en el marco de la Conferencia de Compromisos de Capacidades de la UE) han servido para producir verdaderos avances. Lo mismo puede decirse en relación a los siguientes eslabones de este proceso: el *Helsinki Progress Catalogue*, que en junio de 2001 fijó las diferencias entre compromisos y necesidades y habló ya de la conveniencia de dotarse de capacidades militares que fueran más allá de Petersberg; la Conferencia de Mejora de Capacidades de la UE, que en noviembre de 2001 dio cuenta de nuevos compromisos nacionales por más de 100.000 soldados, 400 aviones y 100 buques; el Plan de Acción Europeo de Capacidades, que en febrero de 2002, y como último paso hasta el

que sea necesario recurrir a sus recursos defensivos, a los desafíos que plantea el mundo actual, tanto si se mide en términos de «misiones Petersberg»⁶ como en los posibles escenarios y contingencias que exijan el empleo de los recursos militares. La estructura de los ejércitos europeos sigue respondiendo básicamente a los requerimientos de la Guerra Fría, aunque esto no quiere decir que sean adecuados para responder a un conflicto de alta intensidad como el que podía preverse en aquel contexto. A sus conocidas insuficiencias presupuestarias (el debate sobre el reparto de la carga es uno de los más clásicos de la historia de la OTAN), se unen las duplicidades de medios (en unas fuerzas armadas diseñadas según una concepción que no descartaba enfoques autárquicos), la insistencia en mantener industrias nacionales de armamentos económicamente insostenibles y deficiencias notables en todos los ámbitos militarmente relevantes (sistemas de mando, control, comunicaciones e inteligencia; transporte estratégico, tanto marítimo como aéreo; capacidad de reconocimiento; armas inteligentes; interoperabilidad; estructuras de fuerza móviles y flexibles; satélites de reconocimiento; vehículos aéreos no tripulados; helicópteros de ataque y de reconocimiento; AWACS; defensa contra agentes químicos y biológicos...).

En estas condiciones, y al margen de los diferentes criterios políticos que han manejado los miembros de la UE, no sorprenden las dificultades para poner en marcha las primeras misiones de defensa específicamente comunitarias. La activación de la primera operación militar de la UE, sustituyendo a la OTAN en Macedonia, se retrasó por diferentes motivos (militares y políticos) hasta finales del pasado mes de marzo... y todo ello para desplegar sobre el terreno poco más de trescientos soldados de la Fuerza de Reacción Rápida (FRR).⁷ Con estos

momento, tomó la decisión de establecer 19 de grupos de trabajo, con un país a cargo de impulsar el desarrollo, para forzar la adopción de medidas concretas que desbloqueen los obstáculos actuales (para finales de marzo de 2003 se esperaban los primeros resultados de esta nueva dinámica).

⁶ Establecidas inicialmente por la UEO en junio de 1992, fueron posteriormente asumidas por la UE (recogiéndolas en el apartado 2 del artículo 17 del Tratado de la UE). En esencia, abarcan tareas humanitarias, misiones de rescate, de mantenimiento de la paz y misiones de combate en situaciones de gestión de crisis, incluyendo la imposición de la paz.

⁷ Anteriormente, desde enero de 2003, se está desarrollando una operación policial en Bosnia-Herzegovina, con el despliegue de unos quinientos oficiales que han sustituido a una dotación policial que actuaba en la zona en el marco de una misión de la ONU.

antecedentes no es fácil asegurar que en el año 2004 la FRR pueda sustituir a la actual fuerza multinacional de paz en Bosnia-Herzegovina (SFOR), aunque se estima que su despliegue no sobrepasaría los 7.000 soldados, frente a los 12.000 actuales.

Si lo que se pretende es dar una imagen positiva, también hay bases reales para la esperanza. La propia UE es el ejemplo más efectivo de prevención de conflictos, no sólo porque modifica drásticamente el clima de confrontación característico del continente durante gran parte de su historia moderna y contemporánea, sino porque ha convertido la idea de un conflicto violento entre sus miembros en algo absolutamente impensable. Sus capacidades económicas, como instrumentos importantes para actuar en la gestión de crisis y en la prevención de conflictos, también son muy significativas (a escala mundial representa el 20% del comercio, el 30% de la producción industrial, el 60% de toda la cooperación al desarrollo y el 50% del total de la ayuda humanitaria). También es obligatorio citar los avances logrados, desde el Consejo Europeo de Feira (19/20 de junio de 2000), en materia de gestión civil de crisis dirigida a cuestiones policiales, promoción del Estado de derecho, administración civil y protección civil. En la Conferencia sobre Capacidades de gestión civil de crisis, celebrada en noviembre de 2002, se constató que los compromisos ya superaban, para 2003, las previsiones del Plan de Acción elaborado con anterioridad.⁸

En el terreno estrictamente militar los activos tampoco son irrelevantes. En el ámbito nuclear son destacables Francia (con 348 cabezas operativas) e Inglaterra (con 185). El conjunto de los ejércitos de la Unión acumula un total de 1,8 millones de hombres y mujeres en armas (un 10% del total mundial) y la suma de los presupuestos de los Quince

⁸ Los compromisos se concretaban, para la policía, en disponer, según se había acordado en el Consejo Europeo de Gotemburgo (junio de 2001), de 5.000 oficiales (de los cuales 1.000 deberían estar dispuestos para actuar en un plazo máximo de treinta días). Para promoción del Estado de derecho se comprometieron, en mayo de 2002, hasta 282 funcionarios (jueces, fiscales, oficiales de prisiones...). En lo que respecta a administración civil, se ha confirmado el compromiso de activar a 2.000 personas, expertas en tareas de organización de procesos electorales, de gestión del sistema fiscal o del sistema de salud, así como de poner en marcha sistemas de saneamiento de residuos, de rescate o búsqueda de víctimas de catástrofes, de construcción de campos de refugiados, de apoyo logístico y medioambiental... Todavía no se han establecido compromisos numéricos en materia de protección civil.

dedicados a la defensa es el 25% del gasto mundial (aunque queda claramente por debajo del 40% de EE UU). El punto débil de este mínimo resumen de activos militares es que ninguna de estas variables es propiamente comunitaria y mucho menos europea, sino que responde a la suma aritmética de lo que, en realidad, son recursos nacionales, que no están a disposición de ninguna autoridad de la UE (por otro lado, inexistente en este contexto).

Más allá de las deficiencias materiales —que seguirán subsistiendo, al menos en lo que queda de década, aunque se tomen urgentemente decisiones comunes para hacerles frente— el principal déficit de la UE en este terreno es la falta de voluntad política para encarrilar el proceso de construcción de una PESC y una PESD que realmente hagan honor a su nombre. Con frecuencia se cae en el error de pensar que el objetivo más importante es la creación de unas fuerzas armadas comunes, bien dotadas y equipadas. Ésta es una tarea básica, pero el problema no se resuelve si no existe un concepto estratégico que defina previamente amenazas y riesgos, que enmarque las funciones de aquéllas y que establezca, entre otras cosas, sus procedimientos de utilización. Para que tal concepto estratégico pueda ver la luz es necesario que, en una etapa anterior, se haya concretado una voluntad política decidida a abandonar posturas nacionalistas en estas materias (aunque sólo sea por la percepción de que ninguno de los países miembros podrá, por separado, defender de mejor manera sus propios intereses), para dar paso a la creación de una auténtica política exterior, de seguridad y de defensa común.

¿Qué pretende ser?

A partir de esas realidades y de la percepción de estar recorriendo las primeras etapas de un largo proceso, se puede entrever cuál es el objetivo final planteado por quienes promueven la existencia de una Europa unida. Todo podría resumirse en torno a dos ideas: hablar con una sola voz y convertirse en una potencia civil.

Un actor con una sola voz

Hablar implica la posibilidad adicional de actuar conjuntamente. Pero «conjuntamente» no debe interpretarse como la existencia de una «única» voz, sino más bien de una voz «común». La posibilidad de unos

Estados Unidos de Europa —un término que circula ya en determinados círculos— no parece un objetivo factible en las dos próximas décadas. Habría que rebajar las expectativas para plantear como escenario más probable la existencia de una UE de algo más de treinta miembros, que funcione sobre la base de fórmulas híbridas, entre el federalismo y el intergubernamentalismo, con el Estado-nación todavía como actor de referencia.

Cualquier solución que se adopte es compatible con la idea de una política exterior, de seguridad y defensa común. En sus rasgos esenciales ese componente de la Unión debería estar dotado de una autoridad política reconocida como tal (equiparable a la figura de un ministro de Asuntos Exteriores), de un proceso de toma de decisiones consensuado, de algo similar a un ministro de Defensa, de unas Fuerzas Armadas a disposición de esas autoridades y de una agencia europea de armamentos. Dicho de otro modo, a partir de los intereses que se pretende defender, se trata de dotarse de un sistema que permita definir los riesgos y las amenazas, determinar procedimientos de toma de decisiones que tengan en cuenta la percepción de los países miembros, disponer de una cadena de mando con competencias reales tanto en la acción exterior como en las áreas de seguridad y defensa, crear unas fuerzas armadas con capacidad en todos los terrenos y articular una política europea de armamentos (lo que implica contar con una base industrial de defensa europea que permita satisfacer las necesidades de esas fuerzas armadas). Puede parecer una tarea muy ambiciosa, pero es la única que está a la altura de la pretensión de hacer de la UE un actor internacional de primer orden.

Desde una perspectiva analítica, los productos más recientes en este campo son los informes que han elaborado los Grupos de Trabajo VII, sobre «Acción Exterior», y VIII, sobre «Defensa»,⁹ en el marco de la Convención Europea, como última etapa antes de dar paso a la fase de redacción constitucional del articulado que se someterá posteriormente a la Conferencia Intergubernamental. No son las únicas referencias —tanto el Parlamento Europeo como la Comisión, el Consejo e incluso algunos países miembros, separada o conjuntamente, han dado a conocer sus propuestas al respecto— pero son la plasmación más elaborada

⁹ Informes finales CONV 459/02 y CONV 461/02, respectivamente, de 16 de noviembre de 2002. Ambos pueden consultarse en www.european-convention.eu.int.

hasta el momento del sentir del conjunto de la UE. A la espera de lo que la Convención proponga a la Conferencia Intergubernamental (las fechas previstas apuntan a la segunda mitad de 2003), se percibe un amplio debate en el horizonte, debido a la diversidad de opiniones. A grandes rasgos, los principales temas a considerar serían:

- Hacer de la UE un factor de estabilidad y un modelo de referencia en un mundo multipolar. Éste fue el planteamiento definido en el Consejo Europeo de Laeken, y trataba de orientar el esfuerzo hacia una concepción de la UE como un actor que no sólo se limite a defender sus intereses en el mundo, sino que pretenda gestionar la globalización de acuerdo con sus principios fundamentales (promoción de valores democráticos, respeto de los derechos humanos, eliminación de la pobreza y las desigualdades, énfasis en la prevención de los conflictos...).
- Establecer una cláusula de solidaridad entre los países miembros, en caso de amenaza a alguno de ellos o al conjunto de la Unión. Sería, tal como propone hasta ahora la Convención, una solución intermedia para no llegar hasta el nivel de exigencia que supone la cláusula de defensa colectiva contemplada en acuerdos como el de la UEO o el de la OTAN (al que se oponen los países neutrales). En esa misma línea se pretende lograr el acuerdo sobre fórmulas de abstención constructiva (que no impidan adoptar una decisión cuando algún miembro se sienta reacio a dar su aprobación explícita) y sobre cooperaciones reforzadas (que quienes lo deseen puedan adelantarse a los demás en ciertas áreas, para responder a preocupaciones comunes).¹⁰
- Crear la figura de un Secretario de la UE, nombrado por el Consejo y con rango de vicepresidente de la Comisión Europea, encargado de los asuntos exteriores. Daría visibilidad a la Unión en el mundo (el «teléfono» que siempre ha reclamado Henry Kissinger) y sería un elemento de cohesión entre la vocación federalista de la

¹⁰ Esto obligaría a modificar el Tratado de la UE que, en el apartado 2 de su artículo 23, especifica que las decisiones que tengan repercusiones en el ámbito de la seguridad o la defensa deben aprobarse por unanimidad. Se podría pensar en una fórmula que mantenga la unanimidad para poner en marcha una operación y que, a partir de ahí, puedan aplicarse otros modelos de toma de decisiones menos exigentes (mayoría cualificada).

Comisión y la intergubernamental del Consejo. Parece lógico que esa instancia tenga capacidad, a través de los organismos existentes (COPS, CM y EMM), para controlar políticamente el desarrollo de las posibles operaciones, así como cierto grado de iniciativa, sometiendo propuestas específicas al Consejo Europeo.

- Designar un Alto Representante encargado de la dirección y coordinación de la defensa común, dependiente del Secretario de la UE. Hasta ahora, cualquier propuesta de designar un ministro de defensa de la UE ha sido calificada de utópica, pero sorprende que ni siquiera se plantee poner en marcha un Consejo de Ministros de Defensa. En la actualidad no existe ningún foro oficial comunitario específicamente diseñado para que los responsables nacionales de la defensa puedan debatir y elaborar su propio cuerpo doctrinal.
- Actualizar las «misiones Petersberg» y plantear objetivos de mayor alcance. Por una parte, se trata de poner al día los planteamientos que dieron origen en 1992 al marco definido en Petersberg, asumiendo la necesidad de integrar nuevos elementos en el terreno de la prevención de conflictos (como la alerta temprana, la promoción de las medidas generadoras de confianza y seguridad...), así como el desarrollo de acciones conjuntas en materia de desarme (programas de destrucción de armamento), en áreas de cooperación con las Fuerzas Armadas de otros países (facilitando la transición hacia un modelo de control político de los ejércitos en situaciones de posconflicto), de reconstrucción posbélica y, probablemente, de colaboración en la lucha contra el terrorismo internacional. Por otra parte, no parece que vaya a ocurrir a corto plazo, pero debería comenzar a perfilarse un proceso orientado a superar el marco definido en Petersberg, si la UE pretende disponer de un sistema de seguridad y defensa autónomo. Mientras se asuma que la OTAN, con sus características actuales, debe seguir siendo el pilar fundamental de la defensa europea, se está reconociendo que la seguridad del continente depende del nivel de implicación de EE UU. Esta situación no parece compatible a largo plazo con las crecientes divergencias entre ambos lados del Atlántico ni con las pretensiones comunitarias de autonomía. Este planteamiento debe hacerse tratando de salvaguardar los lazos de colaboración trasatlántica en áreas de interés común, pero también entendiendo que traspasar Petersberg implica cuestionarse el modelo de defensa (para resal-

tar el enorme reto que esto implica, basta mencionar que ese ejercicio implica plantear el tema de las armas nucleares como parte del arsenal a construir a escala europea).

- Desarrollar una auténtica política europea de armamentos. A menudo se confunde este objetivo con el de crear una industria europea de defensa, pero mientras ésta debe estar regulada por las leyes del mercado, aquélla debe someterse a criterios políticos emanados de las autoridades de la Unión. Ni la OCCAR¹¹ ni la Carta de Intenciones¹² ni el GAEO/OAEO,¹³ que al igual que el Acuerdo Marco¹⁴ son iniciativas surgidas al margen de la PESD, pueden ser más que pasos intermedios en esa dirección, para llegar a decidir la creación de una agencia europea de armamentos que sirva como elemento fundamental para cubrir las necesidades de la defensa europea. En ese esfuerzo es preciso contar con las resistencias nacionales a ceder el que probablemente puede ser el último reducto de soberanía, aceptando reglas que no garanticen el «justo retorno», y reconocer la enorme desventaja que la UE tiene frente a EE UU a la hora de suministrar a los ejércitos los sistemas de armas y el equipamiento necesario (el 85% de toda la investigación

¹¹ La Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento se constituyó el 9 de septiembre de 1998 y cuenta con Alemania, Francia, Italia y Reino Unido como miembros. Su tarea principal es la realización de acuerdos en materia de gestión y desarrollo de programas en este campo.

¹² Impulsada en julio de 1998 por los ministros de Defensa de Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido y Suecia, recoge medidas orientadas a la eliminación de los obstáculos que dificultan la reestructuración industrial de la defensa.

¹³ El Grupo de Armamento de Europa Occidental fue creado en 1993 con la intención de convertirlo en el único marco para la cooperación de la industria europea de armamentos. Posteriormente, el 19 de noviembre de 1996, se integró en la UEO, dando lugar a la Organización de Armamento de Europa Occidental, destinada a convertirse en el embrión de la futura agencia europea de armamento, encargada de la armonización de programas y normas operativas, así como de la cooperación en labores de investigación y desarrollo y apertura de los mercados nacionales. En la actualidad cuenta con 19 países miembros, todos ellos europeos, de los cuales 14 son miembros de la UE y 16 lo son de la OTAN.

¹⁴ En vigor desde el 18 de abril de 2001, implica a los mismos países que suscribieron la Carta de Intenciones. En esencia, plantea reglas que permiten concretar programas y proyectos comunes, con la intención de lograr la integración de los mercados de defensa europeos. Se ha logrado establecer un acuerdo general sobre seguridad de oferta, investigación y desarrollo, procedimientos de transferencia y exportación, seguridad de información clasificada y requerimientos militares de armonización.

y desarrollo aplicada a la defensa está, actualmente, en manos estadounidenses).

Una potencia civil

Los principales portavoces de la Unión en temas de política exterior y de seguridad se esfuerzan en presentar a la UE como una potencia civil, tratando de resaltar las diferencias con Estados Unidos y de convencer a la opinión pública comunitaria de que no se persigue la militarización como objetivo. En ocasiones transmiten la impresión de que su verdadero afán es replicar el modelo de EE UU a escala europea.

Al margen de que sea una buena forma de orientar el debate, no existe todavía una idea clara de lo que significa ese concepto. Quizá por esa razón se mantienen las dudas sobre el alcance último de las demandas dirigidas a incrementar los presupuestos de defensa, realizadas cada vez con mayor frecuencia. Únicamente cinco países comunitarios sobrepasan la barrera del 2% del Producto Interior Bruto (PIB) dedicado a la defensa, y de ellos sólo el Reino Unido y Francia han anunciado su decisión de incrementar notablemente sus presupuestos. Podría parecer que la necesidad de elevar el esfuerzo presupuestario es innegable, sobre todo cuando se comparan estas cifras con las de EE UU, pero hay que tener en cuenta varios factores:

- El proceso de integración europeo no sigue el mismo modelo que el estadounidense. El objetivo no es constituir una superpotencia militar, dotada con los recursos necesarios para dominar todos los supuestos de amenaza que puedan presentarse sino, al menos de momento, únicamente para atender a las «misiones Petersberg».
- Las políticas reactivas fueron prioritarias en la Guerra Fría, otorgando a los instrumentos militares el papel principal para disuadir a los posibles adversarios y castigar a quienes atentaran contra los intereses propios. La UE es un actor con intención de aplicar preferentemente políticas preventivas. En este caso los recursos militares tienen un papel mucho más reducido, mientras que los económicos, políticos y diplomáticos adquieren mayor importancia.
- Las capacidades militares que actualmente tiene la UE son insuficientes pero sustanciales. Más que incrementar significativamente los gastos militares —algo que será necesario abordar— se trata de mejorar la cooperación entre los países miembros para evitar

las duplicidades y cubrir las deficiencias. En definitiva, no es tanto gastar más como gastar mejor y de acuerdo a un esquema conjunto.

La prevención de conflictos es un enfoque que apuesta por la utilización de instrumentos preferentemente no militares para estabilizar un país o una región en situación de precrisis. Desde esa óptica se entiende que las actividades de diplomacia preventiva, las misiones de observadores, el intercambio de inteligencia, la promoción efectiva de los derechos humanos y los valores democráticos, el establecimiento de regímenes que articulen medidas generadoras de confianza y seguridad y las iniciativas de control de armas y de no proliferación, deben constituir el centro de atención. En el terreno económico, la imposición de reglas comerciales más justas, la inversión, la cooperación al desarrollo, la ayuda humanitaria y de emergencia, el adecuado tratamiento de la deuda externa y la promoción de una arquitectura financiera internacional son, asimismo, opciones que la UE puede jugar tanto por su propia fortaleza en estos ámbitos como por su presencia en los organismos internacionales, desde los que se pueden activar algunas iniciativas.

La UE debe optar entre dedicar sus esfuerzos a reforzar su brazo militar o a dar prioridad a sus capacidades civiles. Sin descuidar las exigencias de un sistema de defensa creíble, la apuesta estratégica de la Unión debería ser fortalecer sus capacidades para la prevención y gestión de crisis. En una primera etapa ese proceso exige la construcción de un entramado institucional que permita establecer prioridades y asignar recursos para, posteriormente, situarse en condiciones de emplear todos los recursos civiles y militares en la defensa de los intereses definidos previamente. Sólo en una fase más lejana en el tiempo, podría contemplarse la conveniencia de crear las condiciones para dar el salto más allá de Petersberg, permitiendo la existencia de un sistema autónomo de seguridad y defensa europea. Dados los plazos necesarios para que un proceso de estas características llegue a traducirse en realidades tangibles, es imprescindible que desde ahora se vayan tomando decisiones que hagan posible el objetivo final. Deben ponerse las bases de un sistema global que dé preeminencia a los instrumentos civiles para la prevención y gestión de crisis, al tiempo que se generen unas capacidades que permitan atender a los requerimientos de Petersberg. Todo ello, sin olvidar que una Europa autónoma en materia de seguridad y defensa sólo será posible en la medida en que consiga liberarse del corsé im-

puesto por EE UU. Es una tarea que, a pesar de las fuertes exigencias financieras que supone, no está fuera del alcance de la UE. La clave será lograr una voluntad política entre los países miembros que entienda que éste es el único camino para garantizar el modelo social, político y económico que define a los países desarrollados.

¿Cuáles son las posibilidades de éxito?

Si la puesta en marcha de este proceso dependiera exclusivamente de los estados de opinión de la sociedad civil comunitaria, su éxito estaría asegurado. El último *Eurobarómetro* refleja que más de dos tercios de la ciudadanía de la UE está a favor de la existencia de una PESC y de una PESD. Sin embargo, esa opinión favorable está seriamente limitada por otra de igual magnitud: la fortísima resistencia de esa misma ciudadanía a que se produzcan aumentos sustanciales en los presupuestos de defensa. A pesar de la paralización aparente que implica esta contradicción, queda un amplio margen de maniobra para hacer de la UE una potencia civil. Por un lado, porque esa resistencia obligará a los responsables políticos, tanto nacionales como comunitarios, a ajustar mucho más sus propuestas y a esforzarse por lograr mayores niveles de cooperación. Por otro, porque contribuirá a hacer que la balanza se vuelque más claramente hacia el fortalecimiento de los recursos civiles, con los que prevenir los conflictos y gestionar las crisis.

Los principales problemas para avanzar en esta senda proceden mucho más de los negativos mensajes que envía una parte considerable de los gobiernos comunitarios actuales, en los que se expresa una tendencia preocupante a la renacionalización de las políticas de seguridad y defensa. El vértigo que provoca un fenómeno como la globalización, que parece pasar por encima de cualquier consideración nacional, genera en algunos gobiernos y en amplias capas de la población comunitaria un intento de frenar las dinámicas que conducen hacia la internacionalización. En el terreno de la política exterior, de seguridad y defensa, éste es un camino equivocado, dado que los retos sobrepasan las posibilidades de actuación de cualquier gobierno europeo por separado. A pesar de la fuerza de los argumentos existe un evidente intento de conservar, una vez que se han perdido prácticamente los demás elementos de soberanía nacional, áreas de competencia exclusiva que res-

ponden, también, a reflejos psicológicos de desconfianza del vecino, sin entender que el futuro o es de todos o no es de nadie.

A la hora de explicar los retrasos en la construcción de este sistema, no es desdeñable el papel disgregador que juega Estados Unidos. Tanto en el caso del proyecto Galileo (satélite de comunicaciones europeo), como en el de la puesta en marcha del acuerdo Berlín-plus¹⁵ o en tantos otros, puede rastrearse el intento de Washington de torpedear el proceso. Más allá de las tradicionales proclamaciones de apoyo a la integración europea, y desde una perspectiva estratégica como la que actualmente domina en EE UU, cualquier avance en Europa será interpretado negativamente. Cuanto más acelerado sea el ritmo del proceso, mayor será la oposición. No por casualidad se dio a conocer, en medio del tenso clima prebélico, que el mando supremo de las fuerzas de la OTAN en Europa, el general estadounidense James Jones, dedica una parte importante de su tiempo a renegociar el despliegue de las fuerzas estadounidenses en los países de Europa occidental, con intención de reducir su número y trasladarlos a bases en territorio de los nuevos aliados del este de Europa. Así se manifiesta la intención de reducir el compromiso con la defensa europea, no tanto como consecuencia de los cambios en el panorama internacional de seguridad como para transmitir el descontento con el comportamiento de algunos socios y provocar un cierre de filas en torno a sus posiciones, arrinconando las posturas más europeístas. Es una táctica equivocada: no percibe que los intereses comunes son mucho mayores que las discrepancias y que sólo mediante la colaboración trasatlántica se puede hacer frente a los riesgos que definen el mundo actual. Sin embargo, no cabe esperar que sea abandonada a corto plazo.

En este entorno debe desenvolverse un proceso tan complejo como la construcción de una política exterior, de seguridad y defensa europea. La posibilidad de que se acabe convirtiendo en una Torre de Babel ingobernable e inacabada está presente. Pero también la de configurar un actor a escala mundial que trate de gestionar sus recursos y capacidades entendiendo que el tiempo de las armas, como principal medio para garantizar la defensa de sus intereses, ha pasado.

¹⁵ Acuerdo logrado en la cumbre de Washington de la OTAN (abril de 1999), por el que se reconoce a la UE la posibilidad de acceder a capacidades colectivas de la OTAN (básicamente AWACS y cuarteles generales) para la realización de operaciones militares en las que, por cualquier razón, EE UU no desee participar.

LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA EN 2002

*Alberto Piris**

La Directiva de Defensa Nacional 1/2000 afirma en su Preámbulo que: «La concepción estratégica española se ha adaptado a la situación internacional y al escenario estratégico de principios del siglo XXI y se han asumido plenamente las responsabilidades y compromisos derivados de nuestra participación en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa».

Detrás de la retórica inevitable en este tipo de documento es lógico preguntarse, tras dos años de vigencia del texto, si existe una «concepción estratégica» puramente española y de qué modo ha sufrido un proceso de adaptación, o si las actividades propias de la defensa y la política exterior responden sobre todo a la coyuntura de cada momento y tienen poco que ver con una concepción estratégica establecida por anticipado y firmemente mantenida.

En un documento oficial del Ministerio de Defensa¹ se afirma que: «Dentro de la perspectiva occidental, España responde, por razones históricas y geoestratégicas, a su triple vocación europea, mediterránea y atlántica». Esta vocación aparece casi exclusivamente en un sentido nominal; la realidad parece ser distinta y hay una sustancial implicación militar de España fuera de esos tres espacios geoestratégicos: existen unidades navales patrullando en los mares de Oriente Próximo y sur de Asia y unidades logísticas terrestres y aéreas en Afganistán. Por el contrario, es exigua la presencia militar española en el continente americano.²

* Alberto Piris es general en la reserva y analista del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM).

¹ *España en el contexto de seguridad internacional*, disponible en www.mde.es

² Este artículo fue escrito antes de que la crisis desembocara en una agresión de EE UU y el Reino Unido hacia Irak, sin la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU y con el apoyo del gobierno español. Por ello, todavía no se había producido la salida de unidades navales españolas para participar en la guerra ni se habían iniciado las grandes movilizaciones populares de oposición a la misma (N. del E.).

En todos estos casos, más que atender a razones «históricas y geoestratégicas», como se propugna oficialmente —razones que no pueden apreciarse ni frente a las costas de Adén ni en Kabul—, lo que parece que se pretende es simplemente «participar», lograr un lugar más favorable en el escalafón internacional de las potencias europeas de segundo orden, mostrando una disposición favorable a intervenir en todo lo que esté al alcance de los medios y recursos nacionales. Que de esto se deriven interesantes y formativas experiencias para los ejércitos es un asunto secundario, que no tiene que ver con una pretendida «vocación» nacional. También es destacable el papel propagandístico que suponen estas misiones de cara a la opinión pública española, en lo que se refiere a mejorar la imagen de las Fuerzas Armadas. Una manifestación de ello sería la amplia y, a veces, exagerada cobertura que los medios de información proporcionan a cualquier visita efectuada a esos destacamentos militares españoles en tierras lejanas por las autoridades civiles del Estado.

La OTAN, el terrorismo y España

En noviembre de 2002 tuvo lugar en Praga una conferencia cumbre de la Alianza Atlántica, cuyo objetivo inicial era confirmar su ampliación a varios países de la Europa del este.³ La presencia española se mantuvo a un discreto nivel, como es usual. Pero la principal preocupación de los mandatarios reunidos en la capital checa no fue la ampliación al Este sino la aceptación, sin apenas oposición, de la «guerra contra el terrorismo» emprendida por la Casa Blanca. La OTAN se vio impregnada por el miedo que parece campar libremente en EE UU, a menudo instigado y exacerbado desde la propia administración con alarmas desprovistas de fundamento. Por el contrario, es inexplicable la ocultación tenaz de cualquier información sobre peligros reales, como la campaña de cartas con esporas de ántrax, sobre la que nadie parece propenso a hablar o reclamar investigaciones concretas. Las campañas psicológicas de amedrentamiento que la administración Bush desencadena periódicamente para suscitar el apoyo incondicional de su opinión

³ Ver también el artículo de Jesús A. Núñez Villaverde en este *Anuario* (N. del E.).

pública parecen haber producido efecto en el seno de la Alianza Atlántica.

Contagiada la OTAN del miedo difundido en EE UU, en esa Conferencia decidió adoptar discutibles estrategias de alta peligrosidad. La más objetable es la creación de una fuerza de reacción rápida capaz de intervenir en acciones de guerra preventiva allí donde parezca que se está incubando una amenaza para cualquiera de los países miembros. De ello nacen dos graves consecuencias que no fueron debidamente tratadas en el curso de la conferencia. Por un lado, el empleo de los ejércitos en misiones más adecuadas para las fuerzas de seguridad de los Estados —como las acciones contra el terrorismo—, lo que puede generar nuevos problemas en muchos países donde no está bien definida la frontera que separa ambas funciones coercitivas, la militar y la policial, y conducir a la militarización de algunas sociedades. Por otro lado, el peligro de vulnerar el más elemental Derecho Internacional, que prohíbe atacar a cualquier país basándose sólo en suposiciones no comprobadas y en juicios de intenciones. Los llamados ataques preventivos son agresiones internacionales. No se oyeron voces de los representantes españoles en el Consejo Atlántico que, aunque fuera en un tono menor, alzarán objeciones contra estas peligrosas innovaciones.

La política española parece seguir fielmente las directrices de la Casa Blanca. Este hecho se manifestó del modo más evidente cuando llegó a influir en las palabras que el Rey pronunció en la XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de gobierno, que se celebró en la República Dominicana en noviembre de 2002. En su discurso llegó a afirmar textualmente que «el terrorismo es el problema más grave que afronta hoy la humanidad». El gobierno de España, responsable de la declaración, y quizá al pretender atenerse fielmente al guión marcado por EE UU, mostró un alto grado de despreocupación o ignorancia. Porque esas palabras fueron pronunciadas en un foro de gobernantes de esa América Latina donde son otros los problemas verdaderamente graves: la injusticia social, y no el terrorismo internacional, es la que produce hambre, miseria, muerte, guerra y violencia desde el Río Bravo del Norte hasta la Patagonia. Se perdió, una vez más, una ocasión para dar muestras de iniciativa y sentido de la realidad en las relaciones internacionales de España.

Los problemas inmediatos

Donde la política exterior española ha venido mostrando menos síntomas de firmeza, agilidad e iniciativa, ha sido en los tres problemas que afectan de modo muy directo al espacio geoestratégico español: Gibraltar, Marruecos y Sáhara Occidental. Tres cuestiones que, desde el comienzo de la transición política, están permanentemente desplegadas sobre la mesa de cualquier ministro de Asuntos Exteriores que asuma el cargo.

Durante 2002 la cuestión de Gibraltar volvió al primer plano de la actualidad hispano-británica. Las conversaciones desarrolladas durante el verano entre los jefes de gobierno de ambos países, que inicialmente suscitaban esperanzas de establecer un acuerdo sobre Gibraltar que permitiera salir del prolongado atasco, condujeron a un nuevo punto muerto. La fórmula propuesta sobre una soberanía compartida no pudo alcanzarse, porque exigía a la parte española garantizar que no se produciría ninguna reivindicación posterior. El gobierno británico requería, como condición imprescindible, que el acuerdo fuera permanente, cerrando a España la posibilidad de una futura reintegración total del Peñón. Esto, por el momento, supone una limitación que ningún gobierno español podría aceptar.

El problema de la base militar gibraltareña también complica la cuestión. El Reino Unido insiste en ejercer un control operativo absoluto sobre ella, mientras que España solicita un control compartido, incluso a través de la participación de la OTAN. Londres se niega rotundamente por el momento. En la actualidad, España no permite que usen la base buques de la OTAN que no sean de bandera británica. Si se llegara a un acuerdo, la base naval de Gibraltar se convertiría en una base de la OTAN y dejaría de ser una base exclusiva británica.

Los sucesivos gobiernos españoles no han desplegado muchos esfuerzos para atraerse a la población gibraltareña. El presidente José María Aznar advirtió el pasado verano que la continuidad del *statu quo* de Gibraltar solo lograría dañar los intereses de la población, lo que se interpretó allí en el sentido de que España seguiría poniendo limitaciones al uso del aeropuerto, al desarrollo territorial y a las relaciones del gobierno gibraltareño con Londres.

El referéndum celebrado en Gibraltar a principios de noviembre fue ignorado oficialmente tanto por España como por el Reino Unido,

pero en realidad fue el último clavo con el que se cerró el ataúd en el que, por ahora, reposan los restos de cualquier entendimiento entre Madrid y Londres. Si la población gibraltareña ha mostrado sobradamente su resistencia a un cambio de situación, la del Campo de Gibraltar permanecía al margen del asunto. El denominado «Foro para el Encuentro de los Pueblos de Gibraltar» mostró su repulsa en boca de su portavoz, recurriendo a razones más nostálgicas que políticas: «El referéndum me parece una absoluta inmoralidad, porque Caruana [primer ministro de la Colonia] debería haber tenido al menos la decencia de no convocar sólo a los que van a votar como él, y haber ofrecido el voto a los que salimos de Gibraltar huyendo de los ingleses». Coincidiendo con el referéndum, este movimiento inauguró una exposición de los documentos fundacionales de San Roque, incluido el pendón que recibió de los Reyes Católicos y que hoy es la bandera del municipio, idéntica a la que en Gibraltar se considera propia. Todas estas acciones, de un inútil irredentismo sentimental, no contribuyen a lograr que la población gibraltareña llegue a ver como aceptable un cambio en la soberanía del Peñón.

El Sáhara Occidental

El 30 de julio de 2002, el Consejo de Seguridad de la ONU decidió aplazar hasta el último día de enero de 2003 la solución al problema del Sáhara Occidental. Con ello puso a España, una vez más, ante la necesidad de adoptar una postura oficial y coherente. Un alto diplomático español en Nueva York lo comentaba así: «Tendremos que retratarnos».⁴

Dos importantes países europeos, Francia y el Reino Unido, junto con EE UU, dejaron claro su alineamiento con Marruecos. Rusia defendió la posición de Argelia. La resolución alcanzada a finales de julio pedía al enviado especial James Baker que el acuerdo tuviese en cuenta el derecho a la autodeterminación, lo que iría en la línea tradicional española de que no se margine al Frente Polisario. El vicepresidente prime-

⁴ «La decisión de la ONU forzará a Aznar a optar por Rabat o Argel en el conflicto del Sáhara», *El País*, 1 de agosto de 2002.

ro del gobierno, Mariano Rajoy, aseguró que España mantenía esta posición tradicional. Preguntado por la postura de España en relación con el referéndum de autodeterminación para que el pueblo saharauí pueda decidir sobre el futuro del Sáhara, Rajoy afirmó que el gobierno aceptaría cualquier cosa que decidiese la ONU. Parecía olvidar que, en el momento de adoptar decisiones sobre este contencioso a lo largo de 2003, España sería miembro del Consejo de Seguridad y tendría que votar en uno u otro sentido, contribuyendo a configurar cualquier decisión.

Frente a esta postura de bajo nivel mostrada por el gobierno español, contrastan las declaraciones del rey de Marruecos, Mohamed VI. En noviembre de 2002, con motivo del aniversario de la Marcha Verde, afirmó que el proyecto de referéndum en el Sáhara Occidental era «obsoleto» e «inaplicable», y aseguró que la comunidad internacional y la última resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas suponían un respaldo a la posición de Marruecos, favorable a conceder una cierta autonomía al territorio de la antigua colonia española, que permanecería, no obstante, bajo soberanía marroquí.

El gobierno español se mueve en un terreno resbaladizo: por un lado, la opinión pública apoya mayoritariamente la reintegración del Sáhara Occidental a sus legítimos poseedores. Por otro, sabe que la creación de un nuevo estado independiente en el Magreb no cuenta con el beneplácito de ningún país europeo y, sobre todo, se opone frontalmente a los intereses de EE UU. No hay que olvidar la presencia de Argelia, país con el que también España tiene interés en mantener buenas relaciones, dada la importancia de sus suministros de gas natural. En el triángulo de fuerzas constituido por Marruecos, Argelia y el pueblo saharauí, el futuro de este último aparece muy incierto. Frente a la legalidad internacional, las sentencias del Tribunal de La Haya y el legítimo derecho de un pueblo descolonizado oficialmente a ejercer su derecho a la autodeterminación, será la *realpolitik* de las principales potencias —entre las que no se encuentra España— la que determine el resultado final.

Un intrincado laberinto

Es inevitable vincular políticamente el proceso de autodeterminación del pueblo saharauí con la reivindicación marroquí de Ceuta y Melilla y ésta, a su vez, con la reivindicación española de Gibraltar.

Cualquier modificación que se produzca en uno de los tres campos influirá en los demás. Desde el punto de vista español no existe oficialmente interrelación alguna. Desde el punto de vista marroquí, si la hay. A pesar de las sustanciales diferencias —históricas y jurídicas— que impiden comparar la situación de Gibraltar con la de las dos ciudades hispanoafricanas, la política seguida por Rabat considera que se trata de procesos paralelos y análogos. Las cancillerías europeas tampoco dedican mucho tiempo a diferenciar la situación colonial de Gibraltar, admitida por la ONU y definida como tal, del *status* autonómico puramente español de Ceuta y Melilla, a las que la organización internacional no considera territorios a descolonizar.⁵

Por otro lado, los movimientos de la política española conducentes a aceptar una posible independencia del pueblo saharauí siempre han sido contrarrestados desde la parte marroquí aireando sus reivindicaciones de «reunificación territorial», como ocurrió durante el discurso del trono, del 30 de julio de 2002. La reunificación afecta a los territorios españoles de soberanía en el norte de África.

La debilidad congénita de la política exterior española respecto a Marruecos, a la hora de desentrañar este laberinto, pone con facilidad la iniciativa en manos del gobierno de Rabat. Uno de los pocos casos en los que el gobierno de Madrid actuó con rapidez y decisión fue en la primera fase de la resolución del conflicto ocasionado en torno al islote Perejil, en julio de 2002.

Un caso paradigmático: el incidente de Perejil

El llamado incidente del islote Perejil fue, durante 2002, el caso más llamativo de intervención militar al servicio de la política exterior española. A pesar de su escasa relevancia internacional, es un buen caso de estudio del que extraer conclusiones de interés. Estos son algunos de sus momentos críticos:

- 11 julio: un grupo reducido de gendarmes marroquíes desembarca en el islote, iza la bandera marroquí e instala en él unas tiendas de

⁵ Véase al respecto el artículo de Luis de la Corte, «Prejuicios y fantasmas: la política marroquí hacia España», en *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 80, invierno de 2002.

- campana. La patrulla de la Guardia Civil del Mar que acude a comprobar lo ocurrido es recibida con muestras de hostilidad y se retira.
- 12 julio: un portavoz de la OTAN anuncia que la Alianza Atlántica permanecerá al margen de la ocupación marroquí de la isla del Perejil, por considerar que se trata de un asunto «estrictamente bilateral».
 - 13 julio: el portavoz del gobierno, Mariano Rajoy, anuncia que el gobierno español ha enviado a Perejil tres patrulleras y ha remitido una nota verbal en la que reclama a Rabat que retire sus tropas del islote.
 - 14 julio: la fragata *Numancia*, con base en Rota, llega al puerto de Ceuta para incorporarse a las labores de vigilancia y control que se mantienen en torno al islote Perejil. La Unión Europea exige a Marruecos la inmediata retirada de sus tropas y la presidencia danesa muestra su solidaridad con España.
 - 16 julio: Marruecos releva a los doce gendarmes que ocuparon el islote por un grupo de doce soldados de Infantería de Marina. Llega a Ceuta un grupo de operaciones especiales del Tercio de la Armada. Por la noche, el gobierno de Madrid anuncia la retirada del embajador en Rabat, quien por carretera se retira a Ceuta.
 - 17 julio: en la madrugada, tropas españolas de asalto recuperan el islote, apresan a la guarnición (que es devuelta a Marruecos) y mantienen la ocupación del mismo. No se producen bajas.
 - 22 julio: tras una tensa reunión en Rabat, los ministros de Asuntos Exteriores de España y Marruecos llegan a un acuerdo: el islote retornará a la situación previa al 11 de julio.
 - 23 julio: se conoce por la opinión pública que el acuerdo bilateral ha sido gestionado y garantizado por EE UU, quien avala la desmilitarización futura del islote.

El incidente ha servido para mostrar con claridad las dos caras habituales de muchos conflictos internacionales: las decisiones políticas y las acciones militares. A pesar de su microscópica envergadura (algunos comentaristas lo han denominado «el sainete de Perejil»), su potencial gravedad procede del hecho de que enfrenta a dos países cuyas relaciones están muy deterioradas desde hace tiempo.

Una vez decidida la intervención militar por el gobierno, ésta se desarrolló con rapidez, eficacia y limpieza. No hubo que lamentar ba-

jas. Sobre la proporcionalidad o desproporcionalidad de los medios utilizados no cabe discusión *a posteriori*: sólo los resultados finales permiten confirmar que, si la operación fue un éxito, los medios utilizados fueron los adecuados. Mucho hay, por el contrario, que reprochar al aspecto político de la cuestión. Tanto en lo que se refiere a actuaciones del pasado como del presente. Es peligroso en política intentar subsanar un error antiguo incurriendo en otros nuevos. Fue un grave error histórico de España mantener Perejil, durante más de cuarenta años, en una especie de limbo de «aterritorialidad» internacional, convirtiendo de hecho al islote en una especie de *res derelictae*, es decir, cosa abandonada en términos de Derecho Internacional. Ni siquiera preocupó su existencia cuando se redactó en 1990 el Estatuto de Autonomía de Ceuta. Fue inicialmente citado en él y después se suprimió toda alusión en el texto definitivo, ante la protesta marroquí.

El gobierno actual es responsable, por su parte, de la aparente ineficacia de los servicios de información, incapaces de percibir ninguna pista de lo que iba a ocurrir. No parece que fuera un mando marroquí subordinado quien, por capricho o por hacer méritos ante sus superiores, ordenó ocupar Perejil. El gobierno de Rabat y el Palacio Real tenían que estar forzosamente informados de lo que iba a ocurrir, así como algunas cancillerías de los países más allegados a Marruecos. Si las antenas informativas españolas desplegadas en el único país fronterizo con España con el que existen contenciosos no resueltos fueron incapaces de percibir lo que se estaba tramando, el pueblo español tiene derecho a saber cómo se utilizan los recursos —amplios y poco controlados— que se asignan a los servicios de información exterior.

También es reprochable la actuación del gobierno español, que anteriormente se sintió ofendido por la mal explicada retirada del embajador marroquí en Madrid, en octubre de 2001. Responder a este paso con la ridícula y habitual frase de «esperar a que el otro mueva ficha»⁶ llevó a este conflicto. Es una forma vergonzante de ceder la iniciativa a la otra parte, que se confirmó en las declaraciones oficia-

⁶ Hay que insistir en el simplismo de algunas habituales declaraciones oficiales que convierten lo que deberían ser meditadas decisiones políticas en intrascendentes pasos de un juego infantil: «mover ficha», «pasar página», «hacer los deberes» o «ahora no toca». No es el mejor modo de familiarizar a los ciudadanos con los procesos decisorios de la política.

les, previas al incidente de Perejil, que aseguraban que el gobierno de España estaba esperando a «ver cómo evoluciona la crisis». Esperando a ver cómo evolucionaba la crisis, Marruecos hizo gala de iniciativa y agilidad, cualidades que no han adornado excesivamente la política española en 2002.

Que España no ha sabido resolver políticamente por sí sola un conflicto bilateral, en un espacio geoestratégico previsible y familiar y ante un país fronterizo y bien conocido, queda demostrado por el hecho de que hubo que recurrir a los buenos oficios de EE UU, que ejerció de intermediario para el arreglo y se erigió en garante de la desmilitarización del islote, como paso previo para desactivar el conflicto. Madrid y Rabat, al parecer, solo pudieron fiarse de Washington. Europa no mostró una imagen coherente —a pesar de la grandilocuencia con la que suele referirse oficialmente a su condición europea— probablemente por la influencia de los intereses franceses en Marruecos y los británicos en el Estrecho. Oficialmente, desde Bruselas no se concedió apenas importancia a lo sucedido, a fin de soslayar la molestia que produjo el conflicto.

Conclusiones

En las cuestiones de ámbito general —terrorismo a escala mundial, reformas de la OTAN, ataque de EE UU a Afganistán, problema palestino y situación en Oriente Medio, configuración de la futura Europa, actividades de la ONU, etc.— la política exterior española mantuvo en 2002 una tónica discreta, propugnando líneas de actuación que evitan cualquier enfrentamiento con EE UU. En algunos casos, como la crisis bélica y el ataque contra Irak, se observa un alineamiento total y muy poco crítico con las decisiones de la Casa Blanca.

En los asuntos que afectan más directamente a España (relaciones con Marruecos, reivindicación de Gibraltar, proceso de autodeterminación en el Sáhara Occidental) parece que las posibles implicaciones secundarias de cada uno de ellos paralizan cualquier iniciativa propia. Londres, Gibraltar y Rabat parecen estar siempre en condiciones de llevar una iniciativa a la que, desde Madrid, se atiende con mayor o menor éxito en cada coyuntura, siempre a remolque de los acontecimientos.

La opinión pública española permanece en general bastante poco informada —a veces, desinformada— y, en consecuencia, apática ante las decisiones que afectan a la política exterior. Los escasos debates parlamentarios al respecto no llegan a suscitar apenas interés alguno entre los españoles sobre estas cuestiones.⁷

La proximidad de un período electoral intenso y prolongado, en circunstancias interiores bastante críticas, va a lastrar todavía más las decisiones españolas en el campo de la política exterior. Si a esto se añaden las presiones externas de una imprecisa guerra internacional contra el terrorismo, que el gobierno español ha aceptado sin matizaciones, la posibilidad de nuevos conflictos bélicos en el Golfo Pérsico y de una peligrosa inestabilidad en el seno de la comunidad islámica, la política exterior española va a tener que navegar en 2003 en aguas muy turbulentas, para las que haría falta una mayor dosis de agilidad, iniciativa y firmeza, cualidades que apenas se advierten en la acción de los órganos que dirigen la política exterior española.

Posdata en abril de 2003

La desinformación antes mencionada ha saltado por los aires como consecuencia del revulsivo que ha supuesto para una notable mayoría de la opinión española el apoyo —inexplicado e inexplicable— que el gobierno ha prestado al ataque contra Irak organizado desde el Pentágono. Esta toma súbita de posición en la escena internacional ha supuesto un brusco viraje en la tradicional política de acercamiento a Europa. En su alineamiento incondicional con la guerra preventiva que la administración Bush ha desencadenado en Irak, la política exterior de España ha contribuido a dividir temporalmente a Europa y a debilitar a Naciones Unidas y ha apoyado una guerra de agresión que muchos estiman ilegal (por no contar con la aprobación de Naciones Unidas), injusta (porque Irak no ha amenazado a ninguno de los países que

⁷ El interés de la opinión pública española por las cuestiones internacionales suele ser muy escaso. De acuerdo con el informe del Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE) de 1998, sólo un 22,5% de los encuestados mostraba interés por informaciones relativas a otros países y sólo un 24,5% por las noticias de las relaciones internacionales de España. Ver www.incipe.org.

le atacan) e inmoral (porque está atacando a la población civil inocente). La movilización popular en contra de esta guerra ha supuesto una novedad importante y ha hecho saltar la alarma ante un deterioro de la democracia que permite a un gobierno elegido democráticamente ignorar a más del 90% de la población. Las consecuencias de esta crisis política pueden producir cambios sustanciales en la política exterior e interior española.

INCERTIDUMBRE E INESTABILIDAD EN SURAMÉRICA

*Francisco Rojas Aravena**

La certidumbre electoral no es suficiente para tener certezas en América del Sur y los acontecimientos y procesos del año 2002 lo demuestran. La incertidumbre y la crisis de gobernabilidad caracterizan a esta región. El panorama es incierto y esa perspectiva se profundiza a comienzos del año 2003. La guerra en Irak y la tensión global hacen que América Latina y el Caribe pierdan todavía más importancia en la agenda de Estados Unidos y en la de la Unión Europea. La falta de certeza y de confianza se manifiesta en las expectativas de los mercados, que auguran un período de estancamiento o de pérdidas. De forma paralela, las proyecciones de los analistas políticos señalan que las tensiones sociales se incrementarán. Esto concuerda con la crisis política, económica y social que viven todos los países de la región, con mayor o menor intensidad. Sus secuelas impactan a los inversores y a los analistas de riesgo y generan escenarios de turbulencia e inestabilidad. La consecuencia es un descenso en la inversión internacional, junto con una caída de la ayuda al desarrollo, por prioridades en otras regiones en conflicto o porque poseen una mayor prioridad estratégica. El riesgo-país sube y con él los intereses de los préstamos. Los resultados electorales no lograron despejar el panorama. Los nuevos —al igual que los viejos— gobiernos enfrentan grandes desafíos de gobernabilidad e inestabilidad. Se requerirán grandes consensos, mucha voluntad y fuerza política para producir confianza y certidumbre en el futuro. Además, en muchos casos será fundamental el apoyo externo.

* Francisco Rojas Aravena es Doctor en Ciencias Políticas y director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile). Correo electrónico: frojas@flacso.cl.

La crisis en Argentina —con su sucesión de presidentes— y la venezolana —con su creciente polarización— marcaron el ritmo de la inestabilidad en Suramérica. Ésta recorre todo el año 2002 y se proyectará a mediano plazo. La guerra en Colombia continuó con mayor intensidad al romperse las expectativas de paz y las negociaciones para alcanzarlas, conjuntamente con el desarrollo de una nueva política que pone un mayor peso en lo militar. Esto afecta al conjunto de los vecinos, generando tensiones en las fronteras y más allá. La crisis paraguaya se agudizó y las acusaciones de corrupción tensaron al país. Bolivia no logró la estabilidad tras una agitada campaña electoral. Las protestas y expectativas de cambio se manifestaron en las opciones electorales en Ecuador. La crisis económica asoló Uruguay. La corrupción golpeó a Chile. La incertidumbre electoral concentró la atención en Brasil. Mientras, Argentina negociaba un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que no llegó en todo el año. En el terreno de la seguridad, México concretó su anunciada retirada del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca; los ministros de Defensa se reunieron en Santiago y la Organización de Estados Americanos (OEA) convocó una Conferencia para alcanzar un concepto compartido de seguridad de carácter multidimensional. Si bien Estados Unidos estaba concentrado en la lucha contra el terrorismo global y el «eje del mal», sobre la región expresaba preocupación por la creación de un entendimiento antiestadounidense y antiglobalización que vinculase a los nuevos gobiernos, en especial al de Brasil.

La inestabilidad política recorrió toda la región, en muchos casos potenciada por las dificultades y la falta de crecimiento económico. La crisis global por la situación de Irak tiene un fuerte impacto en los países importadores de petróleo del área y en el posicionamiento de los países en esta crisis. Las nuevas tendencias electorales no cambiaron el cuadro.

Cambio político: la democracia en crisis

En el año 2002 tuvieron lugar importantes procesos electorales en Suramérica.¹ Se eligieron nuevos mandatarios en Bolivia, Brasil, Co-

¹ www.observatorioelectoral.cl.

lombia y Ecuador. A ellos hay que sumar la designación —por parte del Congreso— del presidente de Argentina. Con los procesos electorales se restituyó la legitimidad electoral presidencial en varios países.

En el mes de abril de 2002, cuando el Grupo de Río se reunía en Costa Rica y se producía el fallido golpe de Estado contra Hugo Chávez, en Suramérica había cuatro presidentes no electos y un golpe de Estado en curso. En Ecuador y Bolivia ejercían la primera magistratura los vicepresidentes. En Argentina y Paraguay asumieron dos mandatarios designados por los respectivos Congresos. La formalidad democrática se había mantenido; sin embargo, con el golpe contra Chávez parecía que incluso esa formalidad se rompería. En definitiva no fue así, aunque la fragilidad democrática sigue estando presente. El signo alentador fue Brasil con su «extraordinario espectáculo de la democracia», como lo calificó el presidente electo.

Lo que mostraron las campañas electorales y de forma muy clara los resultados son dos cuestiones básicas. La primera, una tendencia con fuerza electoral que cuestiona la globalización y los fundamentos sobre los cuales se aplicó en la región el denominado «Consenso de Washington»² y que, en algunos casos, se expresa con fuertes dosis de populismo. La segunda es la debilidad de los partidos y coaliciones que triunfan, lo que redundará en dificultades de gobernabilidad. Salvo en el caso de Colombia, donde el candidato triunfante Álvaro Uribe obtuvo la mayoría en el Congreso, en el resto de los casos el presidente no posee fuerza legislativa para asegurar la aprobación de sus proyectos de gobierno. Esto significa que los nuevos gobernantes serán altamente dependientes de su capacidad para crear y construir consensos. La experiencia y prácticas en este campo son pobres en la región.

Los resultados electorales³ expresan el siguiente panorama:

- *Bolivia.* En las elecciones del 30 de junio triunfó el ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), con un 22,5%. En segundo lugar se ubicó el líder campesino, y en especial de los cocaleros, Evo Morales, del Movimiento al Socialismo (MAS), con un 20,9%. El tercer candidato, Manfred Reyes, obtuvo una cifra equivalente a la de Morales.

² Ver el artículo de José Antonio Sanahuja en este *Anuario* (N. del E.).

³ www.latinnews.com.

El Congreso debió decidir, ya que en Bolivia no hay segunda vuelta electoral para dirimir la falta de mayoría. Se produjeron abstenciones de partidos minoritarios y ello permitió refrendar el triunfo de Sánchez de Lozada. La representación en el Parlamento dejó al presidente en minoría: su partido tiene 36 parlamentarios de una Cámara de Diputados de 130. En el Senado, 11 votos de un total de 27. A comienzos del año 2003, Bolivia estaba inmersa en una profunda crisis con numerosas protestas, incluso de los policías. El gobierno denunció un intento de golpe de Estado, mientras su popularidad cae y aumenta la de los opositores, en especial de los sectores que apoyan a Evo Morales.

- *Brasil.* Luiz Inácio *Lula* da Silva, candidato del Partido de los Trabajadores (PT), es el nuevo presidente de Brasil. Recibió el apoyo de casi cuarenta millones de votos en la primera vuelta, un 46,44%. En la segunda ronda su triunfo fue rotundo: alcanzó casi 53 millones de votos, un 61,27% del total. Sin embargo, como partido de gobierno está en minoría. En el Senado tiene 14 escaños de un total de 81. En la Cámara de Diputados, 91 parlamentarios de un total de 513. En lo referente a los gobiernos estatales, el PT obtuvo el triunfo en sólo tres de ellos de un total de 27. Esto obligará a las nuevas autoridades a un complejo juego de alianzas para dar gobernabilidad a este país, una de las diez primeras economías del mundo, cuya significación internacional va más allá de la región latinoamericana.
- *Colombia.* En las elecciones del 26 de mayo, Álvaro Uribe logró un significativo triunfo en la primera ronda electoral, con un 52,9% de los sufragios. Horacio Serpa recibió casi un tercio, un 31,8%. Uribe también obtuvo mayoría en el Parlamento con su coalición, lo que le permite un mayor respaldo legislativo.
- *Ecuador.* El coronel Lucio Gutiérrez, quien había participado en el golpe de Estado contra Jamil Mahuad,⁴ triunfó en las elecciones. En la primera ronda electoral obtuvo un 20,3% y Álvaro Novoa, un populista de derechas, alcanzó el 17,4% de los sufragios. En la segunda ronda electoral Lucio Gutiérrez sacó un 54% de los votos. La abstención bajó y se quedó en el 29%, mientras en la primera

⁴ Ver Nieves Zúñiga, «Ecuador: ¿lucha étnica o social?», en *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 74, primavera de 2001.

ronda había alcanzado un 35%. El Congreso ecuatoriano está muy fraccionado. El partido del presidente Gutiérrez sólo obtuvo siete diputados.

- *Argentina.* Tras la renuncia y salida del poder de Fernando de la Rúa, el 20 de diciembre de 2001, y una sucesión de presidentes en pocas horas, el Congreso nombró al candidato derrotado del peronismo Eduardo Duhalde. En los pocos días en los que ejerció el poder Alfredo Rodríguez Saá, decretó la moratoria del pago de la deuda externa. Esto cerró a Argentina las puertas de los organismos de crédito y los avales internacionales, además de un congelamiento y distanciamiento de las relaciones con Estados Unidos. En lo doméstico se congelaron los fondos y las cuentas bancarias quedaron inmovilizadas en el «corralito» o «corralón», denominaciones que indicaban la imposibilidad de hacer efectivos los fondos. Todo esto se efectuó, además, en medio de un proceso de «pesificación» y de ruptura de la paridad con el dólar que en la práctica ha significado una devaluación de 3,5 veces. Las protestas fueron cotidianas. La inestabilidad fue la característica de Argentina a lo largo del año.
- *Perú.* En Perú se efectuó un proceso electoral para elegir gobiernos regionales. El resultado fue catastrófico para la coalición gobernante: el partido del presidente Alejandro Toledo ganó en una sola región. El gran triunfador fue el partido Aprista peruano (APRA), que obtuvo 12 de los 25 gobiernos regionales. Con ello, además, se consolidó el liderazgo de la principal figura de oposición, el ex presidente Alan García. Este resultado confirmó la caída en la popularidad del gobierno, así como el impacto de las movilizaciones y disturbios por el proceso de privatizaciones. Como consecuencia de todo ello, el presidente Toledo efectuó un cambio de gabinete que buscaba ampliar su base de apoyo incorporando a importantes figuras ligadas al APRA.

Los resultados electorales muestran tendencias claras pero esto no significa que hayan generado una mayor certidumbre que favorezca la estabilidad. Por el contrario, algunas tendencias que surgen de estos procesos democráticos generan incertidumbre sobre el tipo de cambios que impulsarán los gobiernos, con una fuerte tendencia populista durante las campañas electorales y que luego adoptan políticas contrarias a

esos planteamientos. Con ello aumenta el descrédito de la política y la desconfianza hacia la democracia.

En el terreno del posicionamiento estratégico diversos analistas del gobierno del presidente Bush⁵ manifestaban su preocupación por la posible constitución de un «eje del mal» latinoamericano, refiriéndose a la vinculación entre Cuba, Venezuela y algunos de los mandatarios recién electos. Sin embargo, la realidad ha mostrado que el interés de los presidentes al asumir sus funciones es vincularse sobre todo con México⁶ y Chile,⁷ países con una inserción internacional muy importante y que han suscrito acuerdos de libre comercio con EE UU y la Unión Europea.

Apoyo a la democracia en Suramérica

La crisis de gobernabilidad en la región esta directamente relacionada con el grado de satisfacción con la democracia y con el apoyo al sistema democrático. El estudio comparativo de opinión pública realizado por el *Latinobarómetro*⁸ para el año 2002 muestra que, pese a un bajo grado de satisfacción con la democracia, los latinoamericanos siguen prefiriendo este sistema como la mejor alternativa para el ejercicio del poder. El grado de satisfacción con la democracia tiene relación sobre todo con la percepción de los encuestados sobre la eficacia con que la democracia resuelve sus problemas prácticos de carácter cotidiano. Hace cinco años, en 1997, el grado de satisfacción con la democracia alcanzaba un 41%; en 2000 bajó al 37% y en 2002 continuó bajando para situarse en un 27%. En el año 2002 se declaró insatisfecho con la democracia un 60% de los encuestados de la región. Estos porcentajes representan promedios latinoamericanos y poseen un alto grado de variación. Por ejemplo, en Costa Rica el grado de satisfacción es de un 75% mientras en Paraguay es sólo del 7%.

En cuanto al apoyo a la democracia, en general tiene un respaldo importante. La democracia sigue siendo preferible a cualquier otra for-

⁵ www.state.gov; ver también Kenneth Maxwell, «Brasil: las perspectivas de Lula», en *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 81, primavera de 2003, pp. 45-56.

⁶ www.sre.gob.mx.

⁷ www.minrel.cl.

⁸ www.latinobarometro.org.

ma de gobierno para la mayoría de los latinoamericanos. Un 56% en el ámbito regional reafirma esta posición; un 15% señala que prefiere un gobierno autoritario, a un 18% le da lo mismo y un 11% no sabe o no responde. En este campo también se producen variaciones nacionales significativas.

Para los países suramericanos la escala de apoyo a la democracia es: Venezuela, 73%; Argentina, 65%; Perú, 55%; Bolivia, 52%; Chile, 50%; Ecuador, 47%; Paraguay, 41%; Colombia, 39% y Brasil, 37%. En el caso de los países suramericanos, siete de ellos están por debajo del promedio de la región, de un 56%. En cuatro casos, el apoyo a que «la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno» es inferior al 50%.

La insatisfacción con la democracia se manifiesta en una creciente reprobación de las acciones gubernamentales y de la gestión gubernamental. El distanciamiento hacia la democracia está fuertemente vinculado con la caída en la confianza en distintas instituciones. En el promedio regional los partidos políticos y el Congreso, dos instituciones centrales de la democracia, poseen un bajo grado de apoyo y éste ha declinado de manera persistente año tras año. El grado de confianza en los partidos políticos llegó al 14% y en los Congresos al 23% en 2002. Esto contrasta aún más porque la mayoría de los entrevistados señalan que no puede haber democracia sin partidos políticos.

La corrupción afecta a las bases esenciales de la gobernabilidad democrática.⁹ En Suramérica la corrupción se ha incrementado y también la intolerancia de la sociedad hacia ella. Dos presidentes suramericanos han sido derrocados por acusaciones de corrupción: Fernando Collor de Melo en Brasil y Carlos Andrés Pérez en Venezuela. Han sido acusados de corrupción al menos otros dos presidentes: Alberto Fujimori, de Perú, que huyó antes de finalizar su período y Ernesto Samper, de Colombia. El presidente de Paraguay, Luis González Macchi, fue acusado ante el Congreso, que no lo destituyó (entre otras razones, para no generar una mayor inestabilidad a pocos meses de las elecciones presidenciales). La corrupción está incluso afectando a un ex ministro del presidente Ricardo Lagos, en Chile, un país que se había caracterizado por su bajo nivel de corrupción. Éste tema incide directamente en la percepción ciudadana sobre la democracia.

⁹ www.transparency.org.

La reafirmación democrática ha adquirido cada vez más fuerza en la región. La suscripción de la Carta Democrática de las Américas, el 11 de septiembre de 2001, amplió los espacios para su defensa en el plano intergubernamental. Los latinoamericanos han aprendido a diferenciar entre el sistema democrático y el gobierno de turno. Sin embargo, aún no aparecen formulas claras para resolver de forma coherente y consistente las demandas sociales que se manifiestan en oposición a políticas gubernamentales. Se tiende a primar soluciones que no se expresan en políticas de estado, es decir, políticas consensuadas y con apoyo político transversal. La fragmentación de los Parlamentos y la debilidad de las coaliciones genera incertidumbre sobre los procesos decisorios. Sin embargo, incluso en medio de la profunda crisis que golpea las estructuras básicas de un país como Argentina, las alternativas autoritarias y de fuerza están fuera de los escenarios probables. En el caso venezolano —en medio de una aguda polarización y fuertes protestas en apoyo y en contra del gobierno—, un grupo de «países amigos» parece abrirse camino para encontrar procedimientos democráticos que, respetando la Constitución, ofrezcan una salida a la grave tensión social y política del país. No obstante, aún queda un difícil camino por recorrer.

Cambio económico: un quinquenio de recesión

La economía latinoamericana presenta signos preocupantes y desalentadores.¹⁰ El principal es la falta de crecimiento, que ya dura más de cinco años desde la crisis asiática. La economía latinoamericana y caribeña cayó un 1% en el año 2002, después de un crecimiento nulo en el año 2001. La tasa de desempleo ronda el 10%. El único signo positivo es la reducción de la inflación. En síntesis, el producto por habitante del año 2002 fue un 2% menor al del año 1997, según afirmó el secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), José Antonio Ocampo.

La alta volatilidad de los mercados financieros ha sido una característica en la región. La devaluación en diversos países produjo pérdidas

¹⁰ www.cepal.org.

significativas para los inversores, tanto regionales como foráneos. El caso argentino es el más dramático. Allí, por ejemplo, las inversiones chilenas perdieron más del 50% de su valor contable y en muchos casos una cifra superior, dada la contracción del mercado. Estimaciones de la Oficina de Análisis Económico de EE UU señalan que las empresas de origen estadounidense perdieron en torno a 500 millones de dólares en América Latina, excluyendo a México, en los nueve primeros meses del año 2002.¹¹ La caída en el producto interno en los países con crisis económicas y de gobernabilidad fue muy alta. En Argentina y Uruguay se estima una caída sobre el 16% y en Venezuela una cifra cercana al 10%. En Chile, el país con mayor estabilidad económica, el crecimiento en 2002 fue inferior a las expectativas y alcanzó un 2%. Cuatro países tuvieron importante caídas y ausencias de crecimiento (Argentina, Paraguay, Uruguay y Venezuela). El resto tuvo un crecimiento moderado, entre un 0 y un 3%. En esta situación se ubican Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

Esta caída del producto y el estancamiento se han reflejado en una caída de la inversión. No sólo dejó de fluir la inversión extranjera directa sino que la región fue exportadora de recursos. En seis países del área se observa una marcada contracción de la inversión, estimada por la CEPAL para Argentina en un -46%; Brasil -9%; Chile -2%; Colombia -6%; Perú -3,5% y Uruguay -34%.

En este contexto y con estos niveles de crecimiento es imposible que los países suramericanos puedan resolver la cuestión de la pobreza. Para avanzar en esta meta, además de medidas específicas para afrontar la inequidad, se requiere un crecimiento sostenido de entre un 5% y un 6%. Esta meta parece muy lejana en el contexto actual y todavía será más difícil alcanzarla si se agudiza la crisis internacional, con un aumento en los precios del petróleo y/o por una ralentización del crecimiento de EE UU, principal impulsor de la economía global en este momento.

El objetivo central que se propuso el presidente Lula en Brasil —«hambre cero», es decir, establecer como meta que todos los brasileños puedan tener garantizado el derecho básico a la alimentación— muestra un objetivo concreto que marca un cambio más general. Tal

¹¹ www.wsj.com/americas.

como señaló en su discurso como presidente electo, la mayoría del país votó por la adopción de otro modelo económico y social, capaz de garantizar la reanudación del crecimiento, el desarrollo económico con creación de empleo y distribución de la renta. Una idea similar expresa el nuevo presidente ecuatoriano, Lucio Gutiérrez. La búsqueda de crecimiento con equidad sigue siendo la principal meta económica de los países suramericanos. Cómo alcanzarla en un contexto de restricciones globales e incremento de las demandas locales, mediante políticas que aseguren la estabilidad y los espacios para la inversión, es una ecuación compleja que no ha encontrado, hasta hoy, una respuesta satisfactoria y políticamente viable en las coaliciones domésticas ni en el sistema internacional. En el camino quedaron la «tercera vía» y el «Consenso de Washington», aunque su inercia siga siendo importante. Es necesario repensar, en el marco de la globalización, la cuestión del desarrollo latinoamericano, que demanda equidad e igualdad de oportunidades. Todo esto, en el marco de un reconocimiento explícito de que la globalización es un hecho, una realidad con la que se debe convivir y, en lo posible, aprovechar sus oportunidades y reducir sus riesgos.

Cambios en la seguridad: emergencia de nuevas amenazas, sin eliminar las viejas

Los países latinoamericanos están realizando importantes esfuerzos para establecer una nueva arquitectura internacional en el ámbito de la defensa y la seguridad. En este camino los países de la región, siguiendo un mandato de la Cumbre Presidencial de Québec,¹² acordaron realizar en el año 2003 una Conferencia Especial sobre Seguridad en las Américas. En el marco de esta conferencia intergubernamental se buscará consensuar un concepto de seguridad de carácter multidimensional como el recogido en la Declaración de Bridgetown.¹³

La Conferencia abordará distintos temas que reflejen este enfoque multidimensional: seguridad económica, seguridad humana y seguridad ambiental, junto con los desafíos que presenta el crimen organizado, el

¹² www.americascanada.org.

¹³ www.oea.org.

narcotráfico y el terrorismo. De igual forma se tratarán en el debate el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, así como las preocupaciones de los pequeños Estados. Esta conferencia también deberá dar cuenta de los avances en el ámbito de la cooperación y la construcción de confianza, a la vez que se refuerzan las medidas de carácter preventivo con énfasis en los mecanismos subregionales. Un antecedente inmediato, en un aspecto de particular relevancia, fue el consenso alcanzado el 4 de febrero en Miami por las delegaciones de expertos de los distintos países, sobre medidas de fomento de la confianza y la seguridad. Las recomendaciones fueron diseñadas teniendo presente la ya convocada Conferencia Especial en la materia.

Este conjunto de aspectos se materializarán, o bien en una Declaración Política, o en un documento con el formato de la Carta Democrática, al suscribirse una «Carta de Seguridad de las Américas».

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) será parte del telón de fondo de la reunión, aunque no necesariamente se tomen determinaciones específicas o exista un pronunciamiento concreto sobre este mecanismo institucional. El gobierno de México tomó la determinación de retirarse de este pacto militar. El anuncio fue hecho por el presidente Vicente Fox el 6 de septiembre de 2001 en la OEA. Como consecuencia de los atentados terroristas sobre Nueva York y Washington pocos días después, los gobiernos latinoamericanos otorgaron nueva vigencia al TIAR. Éste fue el instrumento usado por 23 países de la región para apoyar a EE UU. Un año después, el 6 de septiembre, el gobierno mexicano concretó su anuncio de retirada del TIAR, que fue notificada a la OEA al depositar el instrumento de denuncia.¹⁴ De forma simultánea, el gobierno mexicano informó de que participaría plenamente en el mecanismo de diálogo de los Ministros de Defensa de las Américas, una instancia de la que era solamente observador. Con el fin de reafirmar sus preocupaciones e intereses en el tema de la seguridad internacional, México invitó a que la Conferencia Especial sobre Seguridad en las Américas se efectuase en el Palacio de Tlatelolco en el mes de mayo de 2003.

Los presidentes suramericanos, en su segunda reunión cumbre —celebrada en Guayaquil, Ecuador, el 26 y 27 de julio de 2002— emi-

¹⁴ www.sre.gob.mx.

tieron una Declaración sobre una Zona de Paz Suramericana. En ella los once mandatarios, después de recordar diferentes iniciativas en el ámbito de la seguridad internacional, declararon que: a) queda proscrito en América del Sur el uso o la amenaza del uso de la fuerza entre los estados; b) queda proscrito todo tipo de armas de destrucción masiva, así como su tránsito por los países de la región; c) se comprometen a establecer un régimen gradual de eliminación y erradicación total de minas antipersonales; d) aplicarán las recomendaciones del programa de acción de la ONU sobre armas pequeñas y ligeras. Entre las medidas que pueden hacer operativa esta declaración, los mandatarios destacan las dirigidas al fomento de la confianza, la cooperación y la consulta permanente en materia de seguridad y defensa, la actuación coordinada en foros internacionales y la transparencia y limitación gradual en la adquisición de armamentos.

*V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas*¹⁵

Los ministros de Defensa del hemisferio tuvieron su quinto encuentro regular, desde su establecimiento en 1995, en Santiago de Chile (del 18 al 22 de noviembre de 2002). Al término del encuentro los ministros de Defensa y los jefes de delegación emitieron una declaración. Ésta es una instancia que tiene como objetivo promover el conocimiento recíproco y el intercambio de opiniones, ideas y sugerencias en materias de defensa y seguridad. La declaración, por tanto, no posee un carácter vinculante.

Al referirse al contexto en el que se manifiestan las nuevas amenazas, la declaración señala en su apartado 9 que: «Al iniciarse el siglo XXI, el sistema internacional ha ingresado en una etapa fuertemente marcada por la globalización. En ese contexto, la región americana encara un conjunto adicional, creciente, más diverso y complejo de amenazas y desafíos a los estados, las sociedades y las personas, algunas de las cuales son globales y multidimensionales, aunque puedan afectar a los estados de manera diversa. Por estas razones, dichas amenazas y desafíos requieren ser abordadas de manera integral y multidimensional y demandan la búsqueda coordinada de soluciones a los problemas comunes, así como el respeto a la diversidad de las respuestas de cada Estado».

¹⁵ www.defensa.cl.

En lo referente al marco institucional, la declaración afirma en su punto 10 que «la región ha ido transitando paulatinamente hacia un sistema de seguridad complejo, conformado por una red de antiguas y nuevas instituciones y regímenes de seguridad, tanto colectivas como cooperativas, de alcance hemisférico, regional, subregional y bilateral, que han ido conformando en la práctica una nueva arquitectura de seguridad flexible. Ésta ha permitido dotar a la región de un nivel creciente de estabilidad y gobernabilidad en el ámbito de la seguridad y de la defensa, para encarar tanto amenazas tradicionales como también el conjunto de riesgos y amenazas que han emergido durante el proceso de globalización».

Un panorama complejo para el año 2003

El desarrollo de los acontecimientos no hace prever escenarios positivos. Superar las dificultades parece una meta muy ambiciosa y difícil de alcanzar. En el campo económico la guerra en Irak incrementará los costes, reducirá la inversión y dificultará el comercio, lo que prolongará la caída y el estancamiento económico. Más aún cuando no se percibe una recuperación de la economía estadounidense, a la que está asociada la mayoría de los países latinoamericanos. El único hecho externo significativo que podría incentivar el comercio sería el avance en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

En el ámbito del conflicto, la guerra en Colombia sólo permite predecir un incremento en su intensidad y efectos en el año 2003. El mayor peligro es la militarización de las fronteras y del comportamiento de los países vecinos, por el aumento de la tensión y los incentivos que puede generar una perspectiva regional de confrontación impulsada desde la administración estadounidense. El escenario de derechos humanos puede ser aún peor en Colombia y en la región.¹⁶ De igual forma se aprecia una tendencia al incremento en el consumo de drogas en América Latina. Con ello la dimensión del problema cambia y cada vez será más necesario aplicar políticas que promuevan medidas de cooperación internacional.

¹⁶ www.hrw.org.

En Venezuela, el diálogo es difícil y alcanzar consensos sobre puntos básicos lleva tiempo. Ésa es la conclusión que se deriva de la actuación del secretario general de la OEA y el espacio del «grupo de países amigos». Consensuar un código de conducta democrático entre los actores se ha demostrado muy difícil, lo que hace prever escenarios con altos niveles de incertidumbre.

En Argentina y Paraguay, los procesos electorales deberían mostrar si las tendencias expresadas en el año 2002 en la región se mantienen.¹⁷ En ninguno de los dos países se percibe un escenario político nítido. A pocos meses de las elecciones no hay claridad en las candidaturas y menos aún en las tendencias y preferencias. Por el contrario, parece que la opción «que se vayan todos» es la que suscita mayor apoyo.

En la perspectiva de la estabilidad regional, la gran esperanza está puesta en Brasil. Las expectativas sobre la política de Lula son muy altas y esas expectativas influirán de manera fundamental en las percepciones de estabilidad y gobernabilidad regional.

¹⁷ www.nuevamayoria.com.

AFGANISTÁN: UNA DEUDA DE LA GUERRA FRÍA

*Diego Cordovez**

Muy pocas veces en su historia se han sentido los estadounidenses tan conmovidos como al producirse los ataques al World Trade Center y al Pentágono. No fue solamente el dolor por la muerte de miles de inocentes víctimas de ochenta y seis nacionalidades. Era también la sensación de que en su propio suelo eran vulnerables a agresiones del terrorismo internacional. La tristeza y desamparo enseguida dieron lugar a una psicosis de la población y al examen urgente, al más alto nivel de la administración, de medidas de represalia y de estrategias para combatir al terrorismo. Esto, en cuestión de minutos, obligó al mundo a enfrentar, como primer punto de la agenda, una trágica deuda de la Guerra Fría.

Los afganos —que súbitamente se encontraron en el ojo de la tormenta— habían vivido hasta 1973 en paz y tranquilidad bajo una monarquía que servía fundamentalmente de símbolo de unión y respetaba escrupulosamente las tradiciones tribales. Ese año, Sardar Mohammed Daud, un primo y cuñado del rey Zahir Shah, organizó un complot palaciego, derrocó al monarca y pretendió instituir una República con un gobierno central. Los afganos se resistieron y el país entró en un período de turbulencia que se acrecentó aún más cuando, en 1978, se produ-

* Diego Cordovez es presidente del Centro Andino de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. Este artículo es una síntesis de dos textos, «Afganistán: rezago de la Guerra Fría», y «La paz caliente», publicados por este autor en la revista *Comentario Internacional*, N° 3 y 4, 2002, Universidad Andina Simón Bolívar-Corporación Editora Nacional, Ecuador. El autor fue ministro de Asuntos Exteriores de Ecuador y representante del Secretario General de la ONU para negociar la retirada soviética de Afganistán. Al respecto ver Diego Cordovez y Selig S. Harrison, *Out of Afghanistan: The Inside Story of the Soviet Withdrawal*, Oxford University Press, Nueva York, 1995.

jo una revolución llamada socialista. Aparentemente la Unión Soviética respaldó a regañadientes a los revolucionarios, principalmente para complacer a un grupo de oficiales de las Fuerzas Armadas que habían sido entrenados en Moscú. Pero la Unión Soviética observaba con preocupación lo que sucedía en Afganistán. En 1979, Nur Mohammed Taraki, el primer presidente de la República Democrática de Afganistán, fue asesinado y reemplazado por el vicepresidente, Hafizullah Amin, que adoptó una serie de medidas radicales y arbitrarias que colmaron la paciencia del Politburó.

El 27 de diciembre de 1979, la Unión Soviética resolvió imponer en Afganistán un régimen de su confianza encabezado por Babrak Karmal, un político que era embajador en Checoslovaquia. Más de 110.000 soldados soviéticos se instalaron en el país para respaldar al nuevo gobierno y aniquilar la resistencia armada de los afganos, apoyada, con armas y entrenamiento, por Pakistán, Arabia Saudí y Estados Unidos. La Agencia Central de Inteligencia (CIA) de Estados Unidos organizó, con ese objeto, la operación «secreta» más costosa de la historia, con la participación de *muyahidin* —«combatientes por la libertad»— de varias nacionalidades, principalmente árabes. Uno de los jóvenes saudíes que la CIA entrenó se llamaba Osama Bin Laden. Aunque la Unión Soviética hubiera podido continuar la ocupación de Afganistán durante muchos años —era todavía una gran potencia y mantenía allí un contingente limitado de sus tropas— se dio cuenta, poco después de llegar, de que el coste humano y financiero sería demasiado alto. Afganistán era su Vietnam. Como Vietnam, Afganistán, más que una acción imperialista, fue un tremendo error. Jóvenes rusos regresaban del frente afgano con hepatitis o tifoidea, adictos a las drogas o en un ataúd. La crítica internacional era cada vez más acerba. En 1981, Moscú accedió a buscar una salida negociada con la mediación de Naciones Unidas.

Las negociaciones fueron muy difíciles y muchas veces se acusó a los soviéticos de aceptarlas solamente para aparentar un compromiso de paz con la comunidad internacional hasta lograr que sus tropas se consolidaran en Afganistán. La verdad era que el gobierno soviético sí quería retirar sus tropas pero enfrentaba la oposición de las Fuerzas Armadas, que consideraban humillante un acuerdo diplomático de ese tipo. En 1985, cuando Mijail Gorbachov asumió el gobierno, las negociaciones adquirieron mayor impulso porque el nuevo líder soviético se pro-

puso establecer con los países occidentales una relación distinta, de acuerdo con una nueva política exterior que llamó el «Nuevo pensamiento» (la dimensión internacional de la *perestroika*). Gorbachov quiso dar fe de esa disposición retirando las tropas de Afganistán y aceptó los Acuerdos de Ginebra, que disponían la retirada soviética en un plazo de nueve meses. Cumplió su compromiso escrupulosamente: el 15 de febrero de 1989, precisamente nueve meses después de la entrada en vigor de los Acuerdos de Ginebra, el General Boris V. Gromov cruzó el Puente de la Amistad a la ciudad de Termez, en Uzbekistán. «No queda ni un solo soldado en Afganistán», le dijo Gromov a un corresponsal de la televisión estadounidense que lo esperaba en el puente. «Nuestra misión de nueve años termina aquí».

Anticipando la posibilidad, o probabilidad, de que al retirarse las tropas soviéticas se produjera un baño de sangre como consecuencia de un enfrentamiento entre afganos —los que habían apoyado la ocupación rusa y residían dentro del país contra los que habían formado parte de la resistencia y regresaban del exterior— y, aunque mi misión se limitaba a obtener la retirada soviética, presenté en nombre de Naciones Unidas una propuesta para la formación de un gobierno de unidad nacional, o al menos la constitución de una amplia coalición, que incluyera elementos del régimen de Najibulá, que había reemplazado a Karmal como presidente de Afganistán, de los siete grupos políticos que se habían constituido en Peshawar, Pakistán, durante la ocupación y de otros grupos de afganos que permanecían en el país o se habían exiliado en Europa y en Estados Unidos. Sugerí que se considerara la posibilidad de invitar al rey Zahir Shah para que convocara una *Loya Jirga* —una gran asamblea de tribus que los afganos tradicionalmente han considerado el único método legítimo de adoptar decisiones— y establecer un gobierno de transición que tuviera como principal objetivo la reconciliación nacional.

La propuesta de Naciones Unidas fue el resultado de intensas consultas con todos los sectores de la sociedad afgana, dentro y fuera del país. Pero era indispensable que las dos grandes potencias y el gobierno de Pakistán la apoyaran y promovieran su aceptación. La Unión Soviética y Estados Unidos siguieron ayudando con armas y municiones a sus respectivos amigos, en contravención de los Acuerdos de Ginebra, y solamente después del golpe de estado contra Gorbachov, en agosto de 1991, acordaron cesar su intervención en Afganistán. (En Estados Uni-

dos la CIA había vaticinado que, al salir las tropas soviéticas, Najibulá sería derrocado y reemplazado por los líderes de los grupos afines a Washington. No era ni la primera ni la única vez que la CIA se equivocaba: Najibulá se mantuvo en el gobierno durante cuatro años después de la retirada soviética). El único que consideró favorablemente la propuesta de Naciones Unidas fue el presidente Zia Ul-haq de Pakistán. En julio de 1988 prometió tratar de persuadir a los siete líderes para que entraran en conversaciones con Najibulá y enviar a su canciller a Moscú para negociar el apoyo ruso a la propuesta. Zia falleció trágicamente en un accidente aéreo tres semanas después.

El pueblo afgano quedó abandonado a su suerte y condenado a un nuevo período de sufrimiento. Lo que pasó cuando los soviéticos se retiraron fue lo previsible: se desencadenó una guerra civil que destruyó aún más el país. Durante la ocupación, al menos Kabul se había mantenido intacta porque los soviéticos, conscientes del valor simbólico de la capital para los afganos, la habían protegido a toda costa. Najibulá fue finalmente derrocado en abril de 1992 y reemplazado por un gobierno de los siete líderes de Peshawar presidido por Burhanuddin Rabbani, uno de los «moderados». No bien asumió el nuevo gobierno, se inició la guerra civil y los siete líderes empezaron a atacarse mutuamente.

Pakistán, que desde su independencia mantiene con la India un conflicto territorial que ha dado lugar a tres guerras, ha considerado siempre que un gobierno inamistoso en Afganistán puede poner en serio peligro su seguridad. Había jugado un papel crucial en la organización del grupo de los siete líderes de Peshawar como eje político de la resistencia contra los soviéticos, pero sintió que, al asumir ellos el gobierno en Kabul, empezó a perder el control que había ejercido durante la ocupación. La anarquía desatada en Kabul llevó al gobierno de Islamabad a buscar una alternativa. En 1994, su servicio de inteligencia —el siniestro ISI— empezó a organizar un grupo de musulmanes fanáticos —los talibán, plural de taleb, estudiante religioso— que, apoyados por algunos comandantes veteranos de la resistencia contra la Unión Soviética, empezó a ganar terreno en la guerra civil. Un *mulá* extremista y fanático, Mohamed Omar, fue designado «comandante de los creyentes». El 27 de septiembre de 1996, los talibán ocuparon victoriosos la capital de Afganistán. Lo primero que hicieron fue apresar y ejecutar a Najibulá y a su hermano, que se encontraban asilados en la oficina de Naciones Unidas, y colgar sus cadáveres a la vista de la población. Enseguida

establecieron un régimen de purismo islámico y terror que involucró, entre muchos otros atentados contra las personas, un tratamiento humillante y cruel de las mujeres. Rabbani y Massoud, junto con algunos comandantes de la resistencia a los soviéticos, formaron la Alianza del Norte, que controló entre el 10 y el 35 por ciento del territorio durante años, y Rabbani mantuvo su acreditación ante Naciones Unidas como el gobierno legítimo de Afganistán.

El régimen talibán fue reconocido solamente por Pakistán, Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos. En todos sus actos de gobierno el régimen demostró ser totalitario, fundamentalista, obcecado, xenófobo y violento, seguramente el más despiadado y despótico que han conocido los afganos. Los talibán, además, pretendieron imponer la hegemonía étnica de los pastunes en un país donde la convivencia de ese grupo étnico, al cual pertenece un 40 por ciento de la población, con otros grupos —tajikos, uzbekos, hazaras y otros aún más minoritarios— ha constituido tradicionalmente la clave de la estabilidad política. Y permitieron a Bin Laden establecer en el territorio que controlaban el cuartel general de Al Qaeda, su vasta organización terrorista, así como campos de entrenamiento y otras instalaciones. El encubrimiento de Bin Laden y la colaboración de los talibán con su red terrorista es evidente e irrefutable.

El domingo 9 de septiembre, dos días antes del ataque al World Trade Center y el Pentágono, el comandante Massoud, un gran estratega y negociador, inteligente y carismático, fue asesinado por dos supuestos periodistas árabes que llegaron a su oficina con una grabadora que contenía una bomba. La Alianza del Norte ha acusado a Bin Laden de organizar el atentado. Si así fue, Bin Laden demostró conocer a sus enemigos: Massoud hubiera aportado invaluable información, y su participación personal, a los esfuerzos para ubicar a Bin Laden. Aunque contaba con muy limitado armamento, Massoud había logrado establecer un puesto de avanzada relativamente cerca de Kabul y conocía como nadie los lugares en que se encontraban las instalaciones militares de los talibán y de Bin Laden.

Los inicios de la «guerra contra el terrorismo»

Unos días después de los ataques en Nueva York y Washington, el presidente George W. Bush anunció, ante el Congreso en pleno, el

principal objetivo de su gobierno: desarticular toda organización terrorista y a quienes apoyan, encubren, socorren o dan cualquier tipo de ayuda a dichas organizaciones. Pero las acciones encaminadas a conseguir ese objetivo no se iniciaron de inmediato. Aunque se hablaba de divergencias en la administración, inicialmente se impuso el criterio del secretario de Estado Colin Powell. Convertido en jefe de la diplomacia estadounidense, Powell primero organizó una gran coalición de Estados, obtuvo una resolución de Naciones Unidas que implícitamente autorizaba el tipo de acciones que se estaban preparando y aconsejó una muy clara definición de propósitos que el presidente Bush enunció en su discurso ante el Congreso y posteriormente en numerosas ocasiones. En ese contexto, Estados Unidos declaró solemnemente que no consideraba responsable de los ataques a ninguna religión y a ninguna nacionalidad.

Durante todo ese período, Washington consiguió la participación en la coalición que estaba organizando de países que darían mucha credibilidad y peso político a sus acciones. El primer ministro del Reino Unido, Tony Blair, dio elocuente apoyo a la coalición y se constituyó en el lugarteniente de Bush en la organización de las operaciones, para las cuales dispuso la participación de sus efectivos militares. Rusia, inesperadamente, se sumó incondicionalmente a la coalición con palabras de su presidente, Vladímir Putin, que parecían indicar que se había producido una completa reconciliación entre los dos principales antagonistas de la Guerra Fría. Los países que habían formado parte de la Unión Soviética y que bordean Afganistán ofrecieron ayuda logística para los esfuerzos encaminados a desarticular la organización de Bin Laden. China lo hizo de forma más discreta pero su apoyo fue significativo y valioso. Pakistán, que había mantenido una relación tensa con Estados Unidos desde que demostró tener armas nucleares, accedió a todas las peticiones de colaboración que recibió de Washington, que a su vez levantó las sanciones que le había impuesto, ofreció abundante ayuda para solucionar la grave situación económica que enfrentan los paquistaníes y prometió su colaboración para solucionar el problema de Cachemira. La Unión Europea dijo estar dispuesta a hacer todo lo que fuera necesario y adoptó una serie de medidas legales destinadas, por ejemplo, a facilitar y acelerar los procesos de extradición de terroristas entre sus estados miembros. La OTAN invocó por primera vez en su historia el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, en virtud del cual un ataque

a un miembro se considera una agresión contra todos los demás. La Organización de Estados Americanos (OEA) resolvió invocar una disposición similar del Tratado de Asistencia Recíproca pero no se comprometió a tomar las medidas que podrían ser necesarias para cumplir dicha decisión.¹ Los cincuenta y siete miembros de la Conferencia de los Países Islámicos condenaron el ataque terrorista a Estados Unidos y expresaron su apoyo a operaciones contra el terrorismo que no incluyeran ataques a poblaciones civiles.

Aunque Arabia Saudí y Egipto manifestaron su deseo de sumarse a la coalición, su conducta creó dudas en Washington sobre la sinceridad de sus intenciones. Arabia Saudí se negó a entregar antecedentes sobre los secuestradores de los aviones que se utilizaron en los ataques, aunque la mayoría de ellos era de nacionalidad saudí, y a tomar las acciones de carácter financiero. El gobierno de ese país financia las *madrasas* (escuelas coránicas) en que se formaron los talibán y tradicionalmente ha mantenido políticas ambivalentes en lo político y religioso. El gobierno de El Cairo, uno de los mayores beneficiarios de ayuda estadounidense, permitió una campaña de prensa de inusitada agresividad contra Estados Unidos.

El fundamentalismo islámico surgió hacia finales de los años setenta como una reacción a regímenes autoritarios y corruptos que gastaban inmensos recursos en armas mientras sus pueblos sufrían de pobreza, desnutrición y un atraso generalizado. Jóvenes desesperados, embriagados por un extremismo religioso basado en una interpretación purista del Corán y fuertemente reprimidos en sus respectivos países por sistemas totalitarios, empezaron a ejecutar actos terroristas como el que le costó la vida al presidente egipcio Anwar El Sadat. Elementos fundamentalistas y extremistas resolvieron después demostrar en el exterior la viabilidad de una estrategia para expresar su desaliento que podía dejar indefensos a quienes contaban con el poder militar, por vasto que fuera. Sus autores eran débiles pero poco vulnerables; Europa y Estados Unidos eran fuertes, pero altamente vulnerables.

El líder palestino, Yasir Arafat, reaccionó con enfado cuando Bin Laden pretendió secuestrar la bandera palestina en el proceso de Orien-

¹ La *Declaración de Lima*, del 24 de noviembre de 2001, se mantuvo en los mismos niveles de cautela en cuanto a posibles acciones concretas.

te Medio, erigirse en portavoz de la nación palestina y víctima de la política estadounidense. Arafat condenó repetidamente, con palabras singularmente duras, el atentado del 11 de septiembre y tomó medidas de represión contra aquellos que celebraron los atentados. El giro retórico de Bin Laden era artificial porque él organizó su red terrorista Al Qaeda para combatir a la monarquía de su propio país, a quien acusa de haber traicionado su condición de guardián de las mezquitas de Meca y Medina al permitir a infieles, Estados Unidos, la instalación de bases militares cuando Irak invadió a Kuwait. Ésa fue la razón esgrimida para los ataques terroristas a dos cuarteles militares estadounidenses en Arabia Saudí, a las embajadas estadounidenses en Kenia y Tanzania y al crucero *USS Cole*, que precedieron al ataque al World Trade Center y al Pentágono y que dejaron como saldo centenares de muertos.

A partir del momento en que se iniciaron las acciones militares en Afganistán por parte de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos y el Reino Unido, el domingo 7 de octubre de 2001, se anunció repetida y categóricamente que el objetivo de los bombardeos, y de las operaciones de fuerzas especiales que se realizarían simultáneamente, era destruir exclusivamente las instalaciones militares de los talibán y los campamentos, bases militares y campos de entrenamiento de los terroristas. Una y otra vez se habló de operaciones «quirúrgicas» contra, exclusivamente, los terroristas acampados en territorio afgano y sus protectores, los talibán.

No obstante la muy avanzada tecnología del armamento de que ahora disponen Estados Unidos y el Reino Unido, se cometieron errores —ya se vieron en la Guerra del Golfo y durante los bombardeos en los Balcanes— y hubo víctimas civiles inocentes. Así como en Belgrado se bombardeó por error la Embajada china, en Kabul se destruyó en dos ocasiones un depósito de medicinas y alimentos de la Cruz Roja. Algo cándidas eran también las afirmaciones que se hicieron sobre la corta duración de las operaciones militares. La Unión Soviética y Estados Unidos dejaron una cantidad enorme de armas y municiones en Afganistán y, por lo tanto, los talibán y la Alianza del Norte todavía contaban con instrumentos de guerra, viejos y en mal estado, pero también con otros muy sofisticados —como los misiles Stinger que Estados Unidos trató de recuperar después de la retirada soviética ofreciendo un millón de dólares por unidad—.

La difícil reconstrucción

La campaña militar en Afganistán condujo al derrocamiento del régimen talibán. El otro objetivo de la coalición —destruir a la organización Al Qaeda— ha resultado mucho más difícil y todavía no se conoce si podrá cumplirse satisfactoriamente. No se logró capturar ni a Bin Laden, el jefe de la organización Al Qaeda, ni al *mulá* Omar, líder de los talibán, lo que hubiera constituido para muchos una especie de trofeo de singular importancia en la campaña contra el terrorismo internacional.

Sin embargo, la tarea de formar un nuevo gobierno —y con ello empezar el proceso de estabilización y reconstrucción del país— era una empresa particularmente difícil. Conscientes de la complejidad de la política afgana pidieron —para esto sí— la colaboración de Naciones Unidas, que patrocinó una primera reunión de lo que podría denominarse la diáspora afgana —políticos que dentro y fuera del país mantenían entre ellos diversos grados de enemistad y animadversión— y que aceptaron celebrar consultas fundamentalmente porque el ex rey Zahir Shah hizo desde el exilio un llamamiento para que se hiciera un esfuerzo patriótico encaminado a formar un nuevo gobierno.

Las conversaciones se llevaron a cabo en un viejo castillo alemán, Petersberg, convertido en hotel y centro de convenciones, situado en el suburbio de Koningswinter, muy cerca de Bonn, la anterior capital de la Alemania Federal. El representante de Naciones Unidas, Lakhdar Brahimi presidió las consultas y el gobierno de Alemania pagó todos los gastos. Tras una semana de discusiones, a ratos acerbos, se consiguió, mediante una mezcla de amenazas y de millonarios alicientes financieros, que se aprobara, el 5 de diciembre de 2001, un plan que contenía un calendario bastante estricto para una gradual organización del futuro gobierno. Se dispuso el traspaso del poder del gobierno de Burhanuddin Rabbani, que había ocupado el asiento de Afganistán en Naciones Unidas desde el derrocamiento del régimen soviético, a la Autoridad Interina que se creó en el mismo acuerdo y que en adelante sería «la depositaria de la soberanía afgana». Con ello se quería enfatizar que el régimen talibán no fue nunca el gobierno legítimo de Afganistán.

Se resolvió que hasta la celebración de la *Loya Jirga*, la Autoridad Interina funcionaría en Kabul durante seis meses, presidida por Hamid Karzai, un pastún que goza de la confianza de Washington y que tiene a toda su familia en Estados Unidos. Después de intensas consultas,

Brahimi anunció también el nombramiento de cinco vicepresidentes y 23 ministros. Aunque ninguno de los asistentes consideró que las disposiciones del acuerdo se habían adoptado por consenso, la mayoría las aceptó porque el «paquete» que finalmente se adoptó involucraba iniciar el proceso de formación de un gobierno nacional y supuestamente el primer paso hacia la estabilidad del país, tras 23 años de guerra y confrontación. El acuerdo disponía que Naciones Unidas debía organizar una fuerza internacional de seguridad, cuya composición y dimensión debían ser resueltas por el Consejo de Seguridad.

El 22 de diciembre de 2001, Hamid Karzai asumió en Kabul su cargo como presidente de la Autoridad Interina, en el que tayicos y uzbekos ocuparon los cargos de mayor importancia y responsabilidad, en reconocimiento a la labor de la Alianza del Norte en la ofensiva militar a Kabul que desalojó a los talibán. Muy poco después empezaron a oírse voces de insatisfacción y crítica de diversos sectores y de algunos «señores de la guerra».

Karzai se dedicó a viajar para promover una mayor aceptación internacional de las credenciales de su gobierno y un más amplio apoyo a los procesos de rehabilitación. En Japón se celebró una conferencia de potenciales donantes que culminó con un compromiso de contribuir cerca de 5.000 millones de dólares a las tareas de estabilización y reconstrucción de Afganistán. El Consejo de Seguridad resolvió establecer una fuerza internacional de seguridad, compuesta por 4.500 efectivos, que debía ejercer sus funciones solamente en Kabul (una condición que impuso el gobierno de Estados Unidos en el Consejo por considerar que la fuerza tenía un carácter transitorio, hasta que pudieran organizarse las fuerzas armadas y la policía afganas). Estados Unidos y la coalición se aseguraban así una mayor libertad de acción.

Aunque algunos incidentes protagonizados principalmente por señores de la guerra habían producido temores de que la *Loya Jirga* no llegaría a celebrarse, Estados Unidos y Naciones Unidas ejercieron todo tipo de presiones para la designación de delegados y representantes y lograron que el ex rey Zahir Shah, que parecía indeciso, regresara en junio de su exilio en Roma para convocar formalmente el evento. Algunas sesiones fueron borrascosas y más de una sesión tuvo que suspenderse para solucionar disputas. Lo que causó mayor contrariedad en un amplio sector de delegados fue el afán de Estados Unidos y Naciones Unidas de imponer a Karzai como presidente de la Autoridad Transitoria.

La asamblea, a la que asistieron 1.600 delegados, fue la primera ocasión en más de dos décadas en que los afganos pudieron hacer valer sus derechos civiles y expresar libremente opiniones sobre el futuro institucional y político del país. Pero las diferencias sobre la composición del gobierno transitorio impidieron la adopción de ningún tipo de acuerdo sobre la estructura del Estado afgano, lo cual era indispensable para que gradualmente se fuera organizando de acuerdo con sus propias tradiciones y evitar así más confrontaciones, si no una nueva guerra civil o la fragmentación del país. Ni siquiera hubo acuerdo para establecer una especie de Parlamento propuesto por Karzai.

Hay un elemento en esta complicada situación que debe tratarse con especial cuidado, tanto desde un punto de vista político como militar. Es la cuestión de los pastunes, que constituyen la mayoría étnica (alrededor del 40 por ciento de la población total) de Afganistán. Ellos siempre han jugado un papel crucial en la administración e incluso, en diversas ocasiones históricas, han pretendido ejercer un poder hegemónico sobre las otras etnias. Uno de esos episodios es reciente, puesto que la gran mayoría de los talibán era pastún, lo que dio lugar a la formación de la Alianza del Norte dirigida por el comandante Massoud y compuesta en su mayoría por tayicos y uzbekos.

Aunque Karzai, como su pariente el ex rey Zahir Shah, es pastún, la mayoría de los miembros de su administración son tayicos, uzbekos y de otras tribus minoritarias. Esto crea tensiones y desacuerdos. Pero al mismo tiempo los estadounidenses se han valido de muchos señores de la guerra pastunes para realizar operaciones contra los miembros de Al Qaeda y los talibán que actualmente viven en la clandestinidad. No siempre esas operaciones han sido exitosas, precisamente por el creciente resentimiento que sienten los pastunes por el papel secundario que se les ha asignado en la administración del país.

El problema puede tener imprevisibles consecuencias en el futuro. Los pastunes se sienten integrantes de una nacionalidad separada y dueños de un territorio que se extiende desde Afganistán hasta Pakistán. Se trata de una gran mancha sobre buena parte del territorio afgano y que también penetra y cubre parte del territorio paquistaní. En Pakistán el territorio pastún se llama Provincia Fronteriza Nororiental y en ella el gobierno central no ejerce ningún tipo de jurisdicción y control. Es, en la práctica, un territorio autónomo, administrado por pastunes. Si es cierto, como se cree, que los señores de la guerra a quienes se encargó

aprehender a los miembros de Al Qaeda los dejaron escapar, nada más sencillo para los fugitivos que cruzar a territorio pastún paquistaní sin que el gobierno del general Musharraf, por mucho que quisiera colaborar con Washington y la coalición, pudiera hacer nada.

Hay motivos de preocupación sobre el futuro de Afganistán ya que son muy pocos los avances logrados. Karzai sólo tiene algo de autoridad en Kabul, amparado por la fuerza internacional de seguridad de Naciones Unidas. Ni siquiera pudo confiar en sus guardaespaldas afganos y los reemplazó por estadounidenses. Aunque era lógico que los primeros meses, en que funcionó la Autoridad Interina, fueran turbulentos, lo cierto es que la *Loya Jirga*, aparte de reelegir a Karzai —porque eso era lo que Washington deseaba— no logro ampliar la base política del gobierno y con ello se incrementó la inseguridad y la incertidumbre. Karzai tuvo que confirmar a casi todos los ministros que habían sido designados en Koningswinter y la Autoridad Transitoria, que de acuerdo con el plan original debía empezar a funcionar como un verdadero gobierno nacional, es tan precaria como la Autoridad Interina. Pero lo más alarmante es que no se establecieron las bases para la construcción de un estado acorde con las tradiciones y la idiosincrasia de la sociedad afgana.

Si no se adoptan con urgencia medidas de rectificación para promover un gobierno con una amplia base política, si no se establecen las fundaciones de un nuevo estado afgano, si no comienza un proceso coherente de estabilización y reconstrucción de Afganistán, el país puede volver a vivir días de violencia y destrucción. Las tropas de Estados Unidos y de otros países de la coalición tendrán que salir del país y eso será posible no necesariamente en un plazo fijo, sino cuando se pueda apuntalar al gobierno de Kabul. Éste debería ser reforzado con nuevos elementos políticos de todas las etnias y tribus y con la ampliación de la fuerza internacional de seguridad para que pueda actuar en todo el territorio. En un informe a la Asamblea General, Kofi Annan considera que esto es indispensable.² Afganistán todavía vive una profunda crisis humanitaria pero los fondos comprometidos no llegan. Queda mucho por hacer para que los afganos puedan volver a tener paz y estabilidad o, incluso, algo de bienestar.

² Ver *La situación en Afganistán y sus implicaciones para la paz y seguridad internacionales: informe del Secretario-General*. A/56/1000 – S/2002/737.

Otros escenarios de crisis

Mientras tanto continúan, e incluso aumentan periódicamente, las tensiones en dos conflictos que tienen singular relevancia en la campaña antiterrorista. El del Oriente Medio porque se considera que los ataques del 11 de septiembre demuestran el resentimiento de muchos musulmanes por la tradicional política estadounidense de apoyo a Israel. La confrontación entre India y Pakistán porque una desestabilización en ese sector de Asia, más aún si se llega a una guerra nuclear, puede afectar en lo político y en lo militar a las operaciones de Estados Unidos y la coalición en Afganistán.

El conflicto de Oriente Medio ha llegado a los niveles más elevados de crisis y de violencia porque quienes ahora lo controlan son los extremistas de ambos lados.³ La escalada de atentados por terroristas palestinos suicidas y de represalias israelíes, con todo tipo de armamento, es tal que ha paralizado el proceso de negociaciones. El único mediador aceptado por las dos partes, el gobierno de Washington, adoptó, al iniciarse la administración Bush, una política de indiferencia hacia el conflicto en su conjunto y de abierta oposición a Yasir Arafat, que ha venido denunciando la inexistencia de un plan de paz estadounidense. Israel ha extremado la ocupación de territorios, los actos de agresión y de persecución policial, y hasta redujo al líder palestino a arresto domiciliario. Arafat, por su parte, no ha tomado todas las medidas que habrían sido necesarias para reducir los atentados y otros actos de provocación. Muchos analistas atribuyen esa incapacidad a la pérdida de la autoridad política incontrovertida que el líder palestino ejerció durante tantos años.

Lo más lamentable de esta situación es que contrasta con los avances de la década de los noventa, que fueron el resultado de una intensa actividad mediadora de Estados Unidos y de la actitud positiva y conciliadora que adoptaron las partes. Poco después de la Guerra del Golfo, Estados Unidos tomó la iniciativa de convocar una conferencia en Madrid, en noviembre de 1991, que presidieron los presidentes de Estados Unidos y Rusia. La conferencia de Madrid fue el resultado de los esfuerzos diplomáticos del ex secretario de Estado, James Baker. Muy poco

³ Ver también el artículo de Neve Gordon en este *Anuario* (N. del E.).

después, funcionarios palestinos e israelíes de alto nivel celebraron con éxito varias rondas de conversaciones secretas en Oslo. El histórico apretón de manos de Yitzhak Rabin y Yasir Arafat en los jardines de la Casa Blanca, el 13 de septiembre de 1993 —dos días después de que Israel y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) resolvieran reconocerse mutuamente— parecía indicar que finalmente ambos lados tenían la voluntad política de avanzar hacia un acuerdo.

Pero el asesinato de Rabin por un fanático judío en noviembre de 1994 demostró que el espíritu de Oslo tenía enemigos intransigentes. Netanyahu asumió el gobierno de Israel y las cosas empezaron a complicarse. Los palestinos iniciaron la primera Intifada. La elección en mayo de 1999 de Ehud Barak, un héroe militar israelí que estaba resuelto a firmar un acuerdo de paz, permitió reanudar el diálogo con la participación constante del presidente Bill Clinton, quien tras largas jornadas de negociaciones presentó, en julio de 2000, en Camp David, una propuesta de paz. Arafat se negó a aceptar la propuesta, el gobierno de Barak se desplomó, Clinton abandonó la Casa Blanca y Ariel Sharon, posiblemente el político más extremista de Israel, fue elegido primer ministro.⁴ Fue el comienzo de la confrontación.

Finalmente, en el año 2002 George W. Bush dio a conocer la posición formal de su gobierno sobre el conflicto del Oriente Medio. Se esperaba que la declaración del presidente constituyera un plan de paz que proyectara una visión de lo que podría ser el camino hacia una solución. Una «visión del futuro» era lo que los gobiernos de la región y la Unión Europea consideraban indispensable para reducir el poder de los extremistas. Pero la declaración de Bush fue más una especie de inculpación del liderazgo de Arafat que una «visión del futuro», aunque admitía que con otro líder palestino podría reiniciarse el proceso y lograrse una solución, basada en la existencia de dos estados, en un plazo de tres años. Según Bush, el nuevo líder palestino debe surgir en el contexto de una serie de reformas institucionales que la mayoría de los palestinos —descontenta con la ineptitud y corrupción de su administración— reclama desde hace tiempo, pero la condición impuesta por

⁴ En Estados Unidos se dice con frecuencia que Arafat rechazó la propuesta de Clinton. Nicholas D. Kristof, columnista de *The New York Times*, investigó el tema y llegó a la conclusión de que, en realidad, Arafat nunca aceptó la propuesta pero nunca la rechazó formalmente.

Bush fue severamente criticada, más aún cuando, en comentarios posteriores, funcionarios de la administración estadounidense afirmaron que la permanencia de Arafat al frente del gobierno sería inaceptable aun si era reelegido por su pueblo.

La solución del conflicto del Oriente Medio sigue, en consecuencia, sin vislumbrarse. Aunque es indispensable un fortalecimiento de las instituciones administrativas y judiciales, el reemplazo de Arafat —que Israel apoya con entusiasmo y que también propugna una cantidad creciente de palestinos— impuesto como condición para la mediación estadounidense, se ha convertido en el mayor escollo.

Otro conflicto que se mantiene abierto es el que sostienen la India y Pakistán por la cuestión de Cachemira, desde la partición de la India en 1947. La partición se hizo por razones étnicas: Pakistán se constituyó con la minoría musulmana y en la India permaneció la mayoría hindú. En Cachemira la mayoría de la población era musulmana pero el maharajá, Sir Hari Singh, era hindú y quiso que su territorio fuera de la India. Cachemira, lugar natal de Jawaharlal Nehru, tiene 220.000 kilómetros cuadrados, casi el mismo tamaño de Ecuador, y más de cinco millones de habitantes. (Incluye el distrito de Jammu, en el que la mayoría de la población es hindú). La India y Pakistán entraron en guerra, la primera de dos que los ha enfrentado por la misma razón. (La tercera se produjo en 1971 a raíz de la secesión de Bangladesh, abiertamente promovida por la India). El conflicto de Cachemira ha sido largamente debatido en Naciones Unidas, que propuso un referéndum que nunca se celebró por falta de acuerdo sobre las bases en que debería ser convocado, y también ha sido objeto de numerosas e interminables mediaciones. Conforme al acuerdo de Simla de 1972, patrocinado por la Unión Soviética, y un acuerdo sobre el *status* constitucional de Cachemira firmado en 1974, una «línea de control» define actualmente ese territorio.

La disputa se originó en incursiones de milicias y terroristas; la India acusó a Pakistán de promoverlas, con efectivos que fueron entrenados por la CIA para la resistencia contra la ocupación soviética de Afganistán. Pero ahora, el riesgo de un nuevo enfrentamiento militar puede desembocar en una guerra nuclear. Además, Pakistán empezó a desplazar hacia la frontera con la India tropas que estaban colaborando con las fuerzas de Estados Unidos en la frontera con Afganistán. Las tensiones en la frontera adquirieron también un carácter político interno en Pakistán, porque se acusó al gobierno de descuidar el problema de

Cachemira y sus tradicionales aspiraciones al respecto para dar prioridad a la cooperación que el presidente Musharraf se había comprometido a prestar a Estados Unidos en la campaña antiterrorista. Varios miembros del gabinete estadounidense en Nueva Delhi e Islamabad realizaron mediaciones urgentes, pero la India se negó a todo tipo de contacto o negociación con Pakistán hasta que cesen las incursiones en su territorio.

Las tensiones han bajado de nivel pero subsiste la necesidad de que el conflicto indo-paquistaní se solucione de forma honorable y aceptable para las dos partes; una confrontación nuclear entre dos naciones del Tercer Mundo podría tener consecuencias impredecibles. Hay mucho de ironía en ese conflicto. La partición de la India se produjo porque los musulmanes querían tener su propio país, pero muchos más musulmanes viven actualmente en la India que en Pakistán. La actitud del maharajá hindú de Cachemira no fue excepcional. El príncipe musulmán del estado de Junagadh, cuya población era casi totalmente hindú, quiso incorporarse a Pakistán pero fue obligado por la fuerza militar a convocar un plebiscito y aceptar la adhesión de su territorio a la India. El territorio de Hyderabad, circundado por territorios de la India, cuya población era casi totalmente musulmana, quiso declarar su independencia pero fue obligado, con tropas a la vista, a formar parte de la India. En el caso de Cachemira la ironía es que su población no desearía formar parte ni de la India ni de Pakistán. Con o sin referéndum, la solución del conflicto, en consecuencia, debería ser sencilla: el reconocimiento formal y solemne por parte de la India y Pakistán de que la actual «línea de control» será el límite internacional de Cachemira, Estado independiente.

La paz caliente

Así llamó el escritor mexicano Carlos Fuentes a la situación que han creado las políticas instauradas por el presidente George W. Bush a raíz del 11 de septiembre de 2001. Como de costumbre, a Fuentes no le falta ni razón ni originalidad. Éste es, sin duda, un mundo turbulento, en el que una campaña antiterrorista que iba a ser ejecutada de forma concertada por una coalición de estados ha dado lugar a una serie de acciones y de políticas que Bush ha resuelto llevar a cabo unilateralmente. El

gobierno de Washington parece dispuesto a convertirse no solamente en gendarme internacional sino a definir un nuevo orden mundial, o al menos lo que algunos analistas llaman una *pax americana*. Bush se niega a reconocer a Yasir Arafat como líder palestino —aunque sea reelegido democráticamente por sus conciudadanos— e intenta subordinar la naciente Corte Penal Internacional, en la cual se ha negado a participar, al Consejo de Seguridad, donde puede ejercer el veto.⁵

Un aspecto preocupante de la actitud y reacciones del gobierno de Estados con respecto a cualquier tema o problema de política exterior han sido las controversias entre los más altos responsables de estos asuntos en la administración Bush. Si esas diferencias han sido evidentes con respecto al conflicto de Oriente Medio, llegaron a niveles alarmantes a la hora de definir los pasos para continuar la campaña «antiterrorista» que se inició en Afganistán y concretamente, sobre la conveniencia de atacar a Irak, con el objeto de derrocar al régimen presidido por Sadam Husein.

Las intenciones estadounidenses con respecto a Irak no han logrado el apoyo de la mayoría de los países árabes o europeos. La mayoría de ellos ha sostenido, con variada convicción y énfasis, que si Washington pudiera demostrar algún elemento de complicidad de Sadam Husein en los atentados del 11 de septiembre del año pasado o de apoyo y colaboración con la organización Al Qaeda, sería razonable pensar en la adopción de medidas para derrocar a ese régimen pero que, en ausencia de tales evidencias, una operación en Irak solo serviría para crear tensiones adicionales y complicar más aún el problema de Oriente Medio. Se recuerda al respecto que el presidente Bush padre dio una razón —la invasión de Kuwait— que justificaba un ataque a Irak y consiguió en consecuencia organizar una coalición militar de 28 Estados —incluyendo, por ejemplo, a Francia, Egipto, Pakistán, Argentina y Dinamarca— que obtuvo la autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el uso de la fuerza y pagó la mayor parte de los gastos de la Guerra del Golfo.

Las relaciones de Estados Unidos con los países europeos se han ido deteriorando gradualmente y llegaron a una situación de franco enfrentamiento verbal cuando Washington, tras haberse negado a partici-

⁵ Ver artículo de Reed Brody en este *Anuario* (N. del E.).

par en la Corte Penal Internacional, pretendió, además, que el Consejo de Seguridad aprobara una inmunidad especial a favor de las tropas estadounidenses que forman parte de la fuerza internacional de paz de Naciones Unidas en Bosnia. El representante de Estados Unidos llegó a vetar la resolución que extendía el mandato de esa fuerza durante un año y solamente tras largos debates y negociaciones se adoptó una fórmula que postergó la solución de la disputa. Esa actitud de Estados Unidos con respecto a la Corte Penal Internacional, cuyo establecimiento era una aspiración de la comunidad internacional desde el final de la II Guerra Mundial y recibió el apoyo entusiasta de los europeos, se sumó a una serie de decisiones de la administración Bush con respecto a organismos y programas internacionales. Varios países de la Unión Europea han criticado estas posturas por considerar que denotan una fuerte tendencia hacia la ejecución de una política de «unilateralismo» que no se concilia con la naturaleza de las relaciones internacionales en el mundo actual.⁶

Las grandes potencias, a través de la historia, han generado irritación y sentimientos de resentimiento y animosidad. Atenas, Roma y Londres enfrentaron en su día esa animadversión. Estados Unidos, la más poderosa potencia militar, económica y tecnológica de la historia no podía ser una excepción. Lo curioso en el caso de Estados Unidos es que es un pueblo profundamente aislacionista, reacio a las intervenciones en asuntos externos y renuente a participar en esquemas multilaterales de cooperación internacional. La administración de Bush quiso demostrar desde el principio que era muy sensible a esos sentimientos aislacionistas de los estadounidenses y adoptó una actitud que algunos analistas calificaron de «unilateralista» y que empezó a ejecutarse rechazando el Protocolo de Kioto sobre el medio ambiente, el acuerdo para la constitución de la Corte Penal Internacional y varios otros instrumentos multilaterales. Bush anunció también que reduciría drásticamente el protagonismo de Washington en las negociaciones de Oriente Medio. En este caso lo que irrita, resiente y despierta odio en todo el mundo son las políticas y los doble estándar de la «República Imperial» de la que hablaba Raymond Aron.

⁶ Quien desee informarse con mayor detalle sobre las tensiones entre Estados Unidos y Europa puede leer un interesante estudio, Robert Kagan, «Power and Weakness, Why the United States and Europe see the world differently?», *Policy Review*, junio-julio de 2002, N° 113 (Ver www.policyreview.org).

En América Latina son evidentes, por ejemplo, los trastornos y tensiones que han causado innumerables intervenciones estadounidenses de carácter político, militar y financiero, a veces de forma frontal —como las acciones, relativamente recientes, en Granada, Haití y Panamá— y otras veces mediante operaciones clandestinas valiéndose de agentes de tan dudosa reputación como Noriega, Montesinos y tantos otros. Principalmente durante el período de la Guerra Fría hubo actuaciones de doble estándar que causaron profundo agravio a muchos gobiernos. En sectores de izquierda produjo ácidas críticas la reacción de Washington a la revolución cubana y la imposición del embargo a ese país ha sido severamente censurado por todos los países latinoamericanos durante varias décadas. Iniciativas que despertaron algún optimismo, como la Alianza para el Progreso del presidente John F. Kennedy, terminó en fracaso y la región ha sentido siempre que Estados Unidos, además de condicionar sistemáticamente su ayuda, no ha promovido una cooperación para el desarrollo que tuviera efectos realmente significativos en las economías de estos países.

Posdata de abril de 2003

La turbulencia del entorno internacional adquirió características aún más severas cuando, unos meses después, el presidente Bush empezó a hablar de la necesidad de reemplazar al régimen de Sadam Husein de Irak. Las expresiones cada vez más amenazantes del presidente estadounidense y de sus principales asesores en el área militar y de seguridad nacional parecían indicar que se estaba preparando una invasión unilateral. Pero a instancias de su secretario de estado Powell, el presidente Bush, en un discurso muy bien acogido por la Asamblea General de Naciones Unidas, resolvió denunciar ante la organización mundial el incumplimiento por parte de Husein de dieciséis resoluciones del Consejo de Seguridad y pedir al Consejo que se le ofreciera una última oportunidad de eliminar todas sus armas de destrucción masiva. El presidente habló de desarme y no del derrocamiento de Sadam Husein. El Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad una resolución en la que declaró que Husein había violado todas las resoluciones que se aprobaron después de la Guerra del Golfo y conminó a Husein a cooperar con los inspectores hasta concluir su desarme

completo. El asunto quedó muy claramente enmarcado en el Derecho Internacional.

Husein cometió entonces un grave error. En una primera declaración de 12.000 páginas, que sometió poco después de aprobada la resolución del Consejo, los inspectores encontraron una serie de «falsedades y omisiones», términos que el Consejo había determinado que constituirían nuevas violaciones de sus disposiciones. Bush consideró que había que utilizar la fuerza militar para obligar a Husein a desarmarse. Pero un grupo numeroso de países, liderados por Francia y que incluía a Rusia y China, países todos con derecho al veto en el Consejo, consideró que había que permitir a los inspectores terminar su trabajo. Se produjo una aguda división de opiniones, una ruptura grave en el seno de la Unión Europea y un acrecentamiento de las tensiones entre Estados Unidos y Europa. Se produjeron manifestaciones masivas contra la guerra y a favor de la paz en muchas ciudades de Europa, Oriente Medio y América Latina. Una segunda resolución, copatrocinada por Estados Unidos, el Reino Unido y España —cuya presentación constituyó un grave error diplomático— tuvo que ser retirada por falta de apoyo. Estados Unidos, con el Reino Unido y tropas en retaguardia de España y Australia, emprendió una acción militar abrumadora contra Irak. Kofi Annan, el secretario general de Naciones Unidas, declaró que dicha acción contrariaba las disposiciones de la Carta de San Francisco y carecía de legitimidad.

Pero para entonces el tema había dejado de ser Sadam Husein. El gran tema del debate internacional es ahora el que se refiere a la definición de un nuevo orden internacional en el que, según varios países europeos y muchos otros, Estados Unidos no puede jugar el papel de gendarme internacional o de matón del barrio, y tiene que adoptarse un sistema de seguridad colectiva verdaderamente robusto y eficiente.

LA COLABORACIÓN DE PUTIN CONTRA EL TERRORISMO

*Carolina María Rudas**

El secuestro de 700 rehenes en Moscú por parte de rebeldes chechenos en octubre de 2002, de los cuales murieron 121, llamó la atención mundial sobre un conflicto de más de tres siglos en el que se han conjugado la política imperial rusa, la campaña de colectivización de Stalin, los enfrentamientos étnicos y religiosos, los intereses económicos, la *yihad* islámica, la política electoral de la Federación Rusa y la nueva política de guerra contra el terrorismo. A pesar de que el conflicto en Chechenia ha sido mostrado como otra guerra contra el terrorismo por el presidente ruso Vladímir Putin, principal impulsor de este concepto seguido por Bush después del 11 de septiembre, este conflicto debe ser entendido partiendo de sus raíces.

Chechenia es un territorio de 17.300 km² en el que vivían 900.000 personas cuando declaró su independencia en 1991. Actualmente viven 350.000 personas de las cuales 112.000 han sido desplazadas internamente. De acuerdo con el Comité de Madres de Soldados Rusos, las pérdidas militares de la última guerra en Chechenia ascienden a 11.000 soldados muertos y 12.000 heridos. Los expertos estiman que la guerra cuesta cien millones de dólares al mes y que mueren entre diez y veinte soldados cada día. Para los civiles la situación es aún peor. Según las cifras del Comité Checheno para la Salvación Nacional, desde 1999 han

* Carolina María Rudas es licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de los Andes de Bogotá y master en Resolución de Conflictos por la Universidad de Bradford (Inglaterra). Actualmente es investigadora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM). La primera versión de este texto fue publicada como «Chechenia: ¿otra guerra contra el terrorismo?», en *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 80, invierno de 2002, pp. 11-27.

muerto de 20.000 a 40.000 personas, aunque el cálculo oficial es de 4.249 personas. El número de víctimas desde la primera guerra puede ascender a 100.000 personas. Hay 400.000 chechenos desplazados, de los cuales 180.000 viven en campos de refugiados en la República de Ingushetia. De acuerdo con los datos oficiales del Ministerio de Salud, en menos de diez años, más del 30% de la población ha sufrido desplazamiento interno.

Las mujeres, los niños y los ancianos son las principales víctimas del conflicto. Entre 1999 y 2000 se calcula que 2.278 niños murieron por causa de la guerra. Los chechenos han sido víctimas de bombardeos, operaciones de limpieza, minas antipersonales y abusos de las Fuerzas Armadas rusas y de las milicias rebeldes. El estado no cumple con sus funciones de brindar seguridad, acceso a la educación ni a la salud. Sólo existe la economía informal e ilegal; la corrupción y el tráfico de armas, petróleo e incluso cuerpos humanos constituyen las principales actividades económicas.

Antecedentes históricos

Los chechenos son descendientes de tribus caucásicas nómadas procedentes de Siria o Irak que, en el siglo V, buscaron refugio en las montañas del Cáucaso y se constituyeron como una etnia lingüísticamente diferente a la de los nativos rusos. En el siglo XVIII culminó la penetración total del islam sobre estos pueblos, justo cuando comenzó la expansión del imperio ruso. Los chechenos resistieron durante veinticinco años la invasión rusa. Posteriormente fueron tratados con dureza por el imperio zarista.

Desde ese momento comenzó una larga lucha por su independencia. Los chechenos se definen a sí mismos como «los mejores amigos de nuestros amigos y los peores enemigos de nuestros enemigos».¹ Su sociedad se ha caracterizado por confiar más en el poder local que en una autoridad central, con comunidades autogobernadas basadas en buscar consensos para resolver conflictos más que en aceptar una autoridad única.²

¹ www.amina.com.

² Chechen history: <http://www.chechnyafree.ru>.

Después de la Revolución Bolchevique de 1917, los chechenos declararon un emirato independiente y su territorio fue escenario del fuego cruzado entre los zaristas que querían la restauración de la monarquía, los bolcheviques que buscaban consolidar el poder soviético y los chechenos que intentaban mantener su independencia. A pesar de que la revolución rusa dio algunas esperanzas al pueblo checheno de liberarse del dominio ruso durante sus primeros años, lo único que se logró fue que Stalin, bajo su política de colectivización, los uniera con Ingushetia (que apoyaba al régimen centralista) conformando la República Socialista Soviética (RSSA) de Chechenia-Ingushetia. En 1944 Stalin suprimió la República y deportó a aproximadamente 400.000 chechenos a Asia central, argumentando una presunta colaboración masiva con los nazis.³ En 1957 se restauró la RSSA, aunque los gobiernos posteriores centralizaron aún más el poder en Moscú e impusieron las normas socialistas soviéticas sobre el pueblo checheno.

En medio de la crisis generada por el *glásnost* (transparencia informativa) y la *perestroika*, y confiando en la política de Boris Yeltsin de dar mayor autonomía a las Repúblicas, se dividió la República de Chechenia-Ingushetia. Después del golpe de Estado fallido de agosto de 1991 en Moscú, los chechenos votaron a favor de la independencia y eligieron al general Dzhoyar Dudayev, apoyado por varios clanes étnicos, para presidir el Congreso Nacional del Pueblo Checheno. Moscú no reconoció la declaración de independencia ni la elección de Dudayev.

El gobierno de Yeltsin, más preocupado por crear un nuevo orden en Rusia, por disolver el poder soviético y por liberalizar la economía, cesó las presiones sobre la nueva república de Chechenia. Por su parte, Dudayev empezó a ejercer un poder autoritario, personalista y corrupto. En 1993 disolvió el Parlamento impidiendo la creación de mecanismos institucionales para resolver conflictos, lo cual propició la creación de milicias opositoras a su régimen.

La crisis económica generada por la ruptura de las relaciones de dependencia con Moscú y el bloqueo impuesto por la Federación Rusa alentaron la aparición de mafias, el crimen organizado y la corrupción. Los constantes robos de petróleo del oleoducto fueron, para los grupos

³ Sobre el conflicto checheno ver Anna Politkovskaya, *A Dirty War*, The Harvill Press, Londres, 2001; también Georgi Derlugian, «Che Guevaras in Turbans», *New Left Review*, N° 237, septiembre-octubre de 1999.

armados y mafias de la zona, la forma de financiar sus actividades militares mediante el tráfico ilícito de los derivados de los hidrocarburos.

La oposición a Dudayev creció con el apoyo de Moscú. Los combates entre las milicias opositoras y las fuerzas de Dudayev se recrudecieron. En 1994, apremiado por el Consejo de Seguridad que prometía una operación rápida y efectiva, y presionado por la necesidad de fortalecer su imagen política, Yeltsin lanzó una intervención militar de las tropas rusas para retomar el control de Grozni, capital de Chechenia.

Las guerras sucesivas

A partir de 1994 el conflicto se desarrolló como una típica guerra de insurgencia en la que Dudayev y sus seguidores separatistas mantuvieron su posición en los enclaves montañosos mientras las tropas rusas luchaban por el poder en las zonas urbanas.⁴ Posteriormente se entró en una guerra de posiciones, durante la cual las tropas rusas bombardearon las ciudades indiscriminadamente.

La guerra sucia se estableció como forma de vida. Las tropas rusas impusieron el «sistema de filtración», que consiste en capturar a cualquier hombre de 15 a 65 años por ser sospechoso de apoyar a los terroristas. Los servicios de seguridad rusos mataron al general Dudayev. Por su parte, los rebeldes chechenos respondieron con ataques a las fuerzas militares causando un gran número de bajas de soldados y realizaron diversas acciones terroristas y secuestros. Miles de civiles murieron y otros miles se refugiaron en las Repúblicas de Daguestán, Ingushetia, Kabardino-Balkaria y Osetia del Norte.

La población rusa consideraba cada vez menos necesaria una guerra en la que se perdían vidas humanas de ambas partes y no se vislumbraba una victoria de ninguna. Justo antes de las elecciones presidenciales de 1996, Yeltsin propuso un alto el fuego con el fin de asegurar su reelección, reinició intempestivamente los combates sin un plan previo y de manera desordenada y propició la caída de Grozni en manos

⁴ Lester W. Grau y Jacob W. Kipp, «Chechen Nationalism and the Tragedy of the Struggle for Independence», *National Strategy Forum Review*, Vol. 10, Issue 1, otoño de 2000.

rebeldes. En agosto de 1996, presionado por las críticas a su política, ordenó la retirada de las tropas rusas y se firmó el acuerdo de Jasaiyurt.

Este acuerdo establecía un alto al fuego duradero, la retirada de las tropas rusas, el desarme de las milicias chechenas y la instauración de un procedimiento por cinco años, tiempo en el cual las partes debatirían la inclusión de Chechenia en la Federación Rusa o, por el contrario, su independencia. En 1997 ganó las elecciones en Chechenia el general Aslán Masjadov, quien había planeado la victoria de los rebeldes en Grozni y había liderado la firma de los acuerdos de paz.

Masjadov no pudo recuperar la ley y el orden en la República ni conformar un verdadero Estado. La crisis económica continuó ahondándose, el secuestro y la tortura se propagaron (se contabilizaron hasta 1.100 ciudadanos rusos secuestrados) y los conflictos territoriales, étnicos y religiosos dividieron aún más a la población. Masjadov se enfrentó con Shamil Basáyev, su principal contendiente en las elecciones. Basáyev fue nombrado primer ministro, cargo al que renunció para formar una oposición armada junto a otros líderes radicales chechenos, radicales islámicos de la vecina Daguestán y los wahabíes (una pequeña guerrilla fundamentalista islámica). Algunas fuentes, entre ellas el gobierno de Rusia, han afirmado que la fuerza opositora recibió apoyo público y económico del régimen talibán de Afganistán.

En agosto de 1999 la oposición, liderada por Basáyev y por Abdurrahman Arman (Ibn al Khattab), se desplegó hacia Daguestán con el fin de iniciar una revolución para la conformación de una república islamista en el Cáucaso norte. La Federación Rusa movilizó sus tropas para controlar la insurgencia armada y se preparó una nueva intervención armada en Chechenia.

Justo antes de las elecciones, unos atentados terroristas en los que murieron aproximadamente trescientas personas en Moscú y Volgodonsk fueron hábilmente presentados por el gobierno ruso como respuesta a la derrota infligida en Daguestán a las milicias extremistas wahabíes, comandadas por Basáyev y Khattab. La responsabilidad de los atentados aún no ha sido confirmada, e incluso hay analistas que coinciden en que podrían haber sido realizados por el propio gobierno de Moscú.⁵

⁵ Boris Kagarlitsky, «Terrorism Benefits the State», *The Moscow Times*, 4 de septiembre de 2001.

Estos actos sirvieron para alentar una «guerra contra el terrorismo» y para propiciar una nueva intervención armada sobre Grozni dirigida a derrocar el gobierno de Masjadov. La guerra sirvió para impulsar a Vladímir Putin, nombrado primer ministro por Yeltsin, en su campaña para las elecciones legislativas de 1999 y posteriormente asegurar su éxito en las elecciones a la jefatura del Estado en marzo de 2000. Toda la estrategia electoral de Putin se basó en la guerra en Chechenia, hasta el punto de que concurrió a las elecciones sin ningún programa político ni económico.

Existieron otros intereses estratégicos y políticos que alentaron la intervención armada y que aún hoy impiden que se considere la opción de permitir la independencia de Chechenia:⁶

- La importancia del territorio checheno como lugar de paso para el transporte de petróleo del mar Caspio hacia Rusia. A pesar de que el petróleo de Chechenia no corresponde ni siquiera al 1% de las reservas rusas de crudo, es un territorio estratégico para su transporte. La construcción en 1999 del oleoducto que une Bakú con el puerto georgiano de Supsa evitando el territorio ruso, y el anuncio de Turquía, Azerbaiyán y Georgia de la construcción de un oleoducto y gasoducto que unirán Bakú y el puerto turco de Ceyhan, no impiden que Chechenia siga siendo un territorio importante para el transporte del petróleo ruso.
- En esta región se escenifica el último gran teatro de la Guerra Fría. EE UU y Rusia rivalizan por el poder sobre las tres ex Repúblicas rusas. La pérdida de Chechenia impediría el establecimiento de Rusia como potencia en la zona.
- La pérdida de Chechenia y la posible influencia de su independencia sobre otras Repúblicas como Daguestán minarían intereses estratégicos y económicos de Rusia, como la construcción de un oleoducto que uniría Tengiz (Kazajstán) con Novorossisk, atravesando el norte de Daguestán. La criminalización de la economía y la inestabilidad del país alejan a los inversores extranjeros, que prefieren otras rutas más seguras.

⁶ Xulio Ríos, «Chechenia: operaciones en el patio trasero», en Mariano Aguirre y Mabel González, *Políticas mundiales, tendencias peligrosas. Anuario CIP 2001*, Icaria-CIP-FUHEM, Barcelona, 2001.

- El Gobierno teme que, si se ofrece la independencia a Chechenia, el resto de las provincias del Caspio querrierán independizarse de la Federación.

Para esta nueva intervención armada, Putin se aseguró de no repetir los errores que llevaron a la derrota en Grozni en 1996. Para esto se movilizaron aproximadamente 100.000 soldados, que se oponían a las 30.000 tropas del Gobierno checheno y a los 30.000 milicianos de Basáyev y Khattab.

El plan inicial del entonces primer ministro Putin fue establecer un «cordón sanitario» que circundara Chechenia y, posteriormente, asegurar la zona desde la frontera norte de Chechenia hasta el río Terek. Después de los atentados en Moscú, y de su elección como presidente, Putin anunció que se trataría de una guerra contra el terrorismo, realizada con la meta final de tomar el territorio entero de Chechenia para proteger la integridad de la Federación Rusa y controlar el separatismo.

Posiblemente, el cambio más significativo con respecto a la primera guerra fue la preparación de la opinión pública para la contienda. Durante la guerra de 1994 las autoridades perdieron la guerra de la información frente a la oposición chechena, que diariamente denunciaba las violaciones de los derechos humanos cometidas por las tropas rusas a los medios nacionales e internacionales. En la segunda guerra el gobierno se aseguró de impedir cualquier tipo de información que no proviniera de fuentes oficiales, impidiendo a la opinión pública nacional e internacional conocer los acontecimientos sin el filtro del gobierno de Moscú. La primera intervención se puede diferenciar de la segunda en varios aspectos:

- En la segunda guerra, las acciones militares estuvieron controladas netamente por los militares y no por los políticos.
- Rusia ganó la guerra de la información.
- Existía un plan bien desarrollado e implementado.
- En vez de alentar gobiernos locales chechenos se utilizó una táctica de guerra colonialista, imponiendo militares rusos como comandantes de la población después de las acciones.⁷

⁷ Mr. Timothy L. Thomas. «A Tale of Two Theaters: Russian Actions in Chechnya in 1994 and 1999», *Analysis of Current Events*, Vol. 12, N° 5-6, septiembre de 2000.

En enero de 2001 el manejo de la operación antiterrorista se transfirió a la FSB (antigua KGB). Con esto se marcó el inicio de la normalización y la retirada masiva de tropas. Durante 2001 se intentó generar un clima de finalización de la guerra y de reconstrucción posbélica. Se creó una nueva administración temporal en Chechenia, liderada por Stanislav Iliyasov, que seguía órdenes del presidente ruso y del presidente para el Cáucaso Norte, coronel general Viktor Kazantsev. Se pusieron en marcha programas para generar empleo, se intentó reactivar la economía y se reabrieron las escuelas y hospitales. Mientras tanto, continuaban las operaciones de grupos de hombres encapuchados similares a los escuadrones de la muerte, los asesinatos, las desapariciones, los secuestros, la corrupción y el robo de petróleo.

La guerra contra el terrorismo

La guerra contra el terrorismo declarada por Bush después del 11 de septiembre fue recibida con beneplácito por Putin quien, tres años antes, había declarado la guerra en Chechenia exactamente bajo el mismo lema. En su primera alocución presidencial después de los ataques al World Trade Center, Putin enfatizó el paralelismo de las dos guerras. Hábilmente comparó la decisión de bombardear el régimen talibán en Afganistán con la intervención de las tropas rusas en Chechenia, justificando las pérdidas civiles durante los bombardeos a Grozni y otras ciudades con la excusa de que los rebeldes utilizaban a los civiles como escudos.⁸

El gobierno de EE UU ha empezado a recortar las libertades individuales y los derechos de sus ciudadanos con la justificación de la seguridad nacional. Este cambio de posición ha diezmado las críticas del Ejecutivo de Bush sobre las operaciones de Rusia en Chechenia y ha dado cierta legitimidad a las acciones de Putin ante la comunidad internacional y la opinión pública rusa. El nuevo énfasis de las potencias occidentales en combatir el terrorismo y las consecuentes reacciones dirigidas a dismantelar las organizaciones terroristas, junto con el interés

⁸ Seamus Martin, «Putin sees Chechnya advantage in support for war on terrorism» *Irish Times*, 27 de diciembre de 2001.

de fortalecer los lazos entre Rusia, EE UU y Europa, han hecho más difusa la preocupación por la violación de los derechos humanos en Chechenia.⁹

Los atentados de las Torres Gemelas abrieron una nueva época en las relaciones entre Rusia y EE UU a través de la lucha contra el enemigo común: el terrorismo islamista. Inmediatamente después de los atentados en Nueva York se hizo pública la conexión entre los rebeldes chechenos y grupos islamistas extremistas, dando a Putin la legitimidad suficiente para actuar en Chechenia.

Los intereses de Rusia y EE UU coinciden, en esta nueva etapa posterior al 11 de septiembre, en la necesidad de pacificar las repúblicas de Asia central. Para EE UU es importante la pacificación en territorios como Chechenia, que han recibido el reconocimiento del régimen talibán y el apoyo económico de Al Qaeda. Adicionalmente, EE UU reconoce que es posible que dichos territorios den protección a Osama Bin Laden y a otras organizaciones terroristas. Para Rusia la intervención abre la oportunidad de ejercer mayor influencia en Asia central, una de sus prioridades de seguridad nacional. Rusia fue una de las primeras potencias internacionales en unirse a la lucha contra el terrorismo y específicamente a la guerra en Afganistán, prestando sus servicios de inteligencia y su conocimiento del territorio afgano y de la Alianza del Norte para asesorar a Washington.

A pesar del nuevo clima mundial, y de un ataque de los rebeldes chechenos a un helicóptero militar en agosto —en el que murieron 117 soldados rusos—, en 2002 parecía vislumbrarse la posibilidad de nuevas negociaciones. En noviembre de 2001 el representante del Gobierno checheno en Moscú, Akhmed Zakayev, sostuvo conversaciones con el representante del Gobierno ruso, el general Viktor Kazantsev. Zakayev ofreció a Moscú la posibilidad de aceptar un estatuto que diera mayor autonomía a Chechenia y sugirió la introducción de un mandato ruso por un período transitorio. Putin se negó a aceptar el acuerdo insistiendo en la necesidad de una total rendición de los rebeldes. El Gobierno checheno acudió a Washington para pedirle que usara su influencia para convencer a Rusia de aceptar las negociaciones, pero Washington se negó a contrariar a su nuevo aliado contra el terrorismo.

⁹ Musa Tumsoyev, «The Russian-Chechen conflict after September 11, 2001». En: <http://www.watchdog.cz/>.

El 24 de septiembre Masjadov afirmó, en una entrevista, que había abandonado su intención separatista y propuso un plan que tenía como primer punto la aceptación de un gobierno directo presidencial durante un periodo de transición después del cese de las hostilidades. El 17 de octubre, los oficiales rusos parecían convencidos de que se llegaría a un acuerdo negociado bajo los términos de Moscú. Al parecer, Rusia había elaborado un calendario para comenzar las negociaciones a principios de noviembre, ofreciendo a los delegados chechenos autonomía parcial o total dentro del esquema del Estado ruso.¹⁰

La toma del teatro en Moscú

Pero la toma de 700 rehenes en un teatro de Moscú, el 23 y 24 de octubre de 2002, por parte de rebeldes chechenos, cambió totalmente la perspectiva de las negociaciones y la dirección de la guerra. Durante su encierro los rebeldes exigieron a Putin la terminación de la guerra y la retirada de todas las fuerzas rusas del territorio. Después de 58 horas de expectativa, el gobierno de Putin acabó con el secuestro lanzando un gas, que posteriormente se identificó como derivado del opio, que inmovilizó a los rebeldes y dio muerte a 121 civiles de los 700 retenidos. Según el Ejecutivo ruso, Masjadov podría haber estado involucrado en el incidente o haber tenido conocimiento del mismo, pero esto no ha sido comprobado. EE UU y las demás potencias europeas se apresuraron a condenar la acción de los terroristas, aunque la utilización del gas, la falta de preparación de los equipos hospitalarios y la ocultación de información referente a la recuperación del teatro fue cuestionada por las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación nacionales e internacionales.

Las consecuencias de la crisis podrían haber impulsado las negociaciones, ya que la opinión pública rusa, que eligió a Putin bajo la bandera de terminar con el conflicto en Chechenia, comenzó a pedir cuentas a su presidente por la falta de resultados. En las encuestas, el número de rusos que favorece la continuación de la guerra aumentó

¹⁰ Ivan Rybkin, «Chechen Roulette», *The Wall Street Journal*, 29 de octubre de 2002. Rybkin, ex miembro de la Duma, fue el jefe del Consejo de Seguridad de Rusia entre 1996 y 1998.

después de la toma del teatro, pero también se organizó un comité contra la guerra en Chechenia por parte de los familiares de las víctimas. Los rusos temen el incremento de los ataques terroristas. Se preguntan si vale la pena una guerra en la que el único resultado hasta el momento es la pérdida de vidas civiles y la muerte de soldados rusos, a lo que hay que añadir la constante amenaza de nuevos ataques terroristas. Aún así, Putin decidió retomar las acciones militares en Chechenia y empezar una nueva etapa de enfrentamientos.

A partir de la toma del teatro, la guerra se ha recrudecido. Los rebeldes chechenos continúan atacando helicópteros y otros objetivos militares. Las tropas rusas han reiniciado las acciones de búsqueda de terroristas en Grozni. El gobierno ha levantado la orden de retirar las fuerzas de Chechenia y ha iniciado una operación a gran escala, fuerte y dirigida a todo el territorio. Varias organizaciones de derechos humanos han denunciado que la escalada del conflicto podría acarrear una prolongación de las violaciones de los derechos humanos.¹¹ Los refugiados en los campos cercanos a Ingushetia sienten temor de retornar a sus hogares ya que la situación en Chechenia se ha deteriorado después de la crisis.

A pesar de las múltiples denuncias de violaciones de derechos humanos y del ataque al cuartel general de la administración pro Moscú en Grozni el 27 de diciembre de 2002, el gobierno ruso afirma que la situación en Chechenia se ha normalizado y ha propuesto la realización de un referéndum en el cual se aprobaría una Constitución interna para Chechenia, subordinada a la ley federal rusa. La aprobación de esta Constitución abriría la puerta a nuevas elecciones presidenciales y parlamentarias.

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) fue obligada a retirarse por el gobierno ruso a principios de 2003. El oficial de Derechos Humanos de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Lord Judd, que renunció debido a las presiones del gobierno ruso, ha manifestado que en Chechenia no hay garantías para la realización de votaciones libres: no existe un censo creíble de los posibles votantes, la población en Chechenia desconoce el texto del referéndum y no existe un clima de seguridad y orden. La organización de derechos humanos Memorial, después de un viaje de reconocimiento

¹¹ Gregory Feifer, *Chechnya: Human Rights Defenders Denounce Russia's Rekindled War*, 4 de noviembre de 2002. En: <http://www.cdi.org/russia/johnson/6520-2.cfm>.

a Chechenia, ha denunciado un incremento en el número de secuestros y desapariciones relacionadas con las tropas federales en los meses de enero y febrero. Esta situación y las constantes presiones sobre los residentes en Chechenia y los desplazados en Ingushetia impiden que el referéndum se realice con las garantías necesarias para una elección libre. También existe el temor de que soldados de las fuerzas federales puedan votar en las elecciones, lo cual amañaría aún más los resultados.¹²

Mientras el mundo se preocupa por el pueblo de Irak, la comunidad internacional olvida de nuevo las consecuencias de esta «otra» guerra contra el terrorismo. Al igual que las guerras en Afganistán y en Irak, la realización del referéndum en Chechenia prolongará el conflicto, aumentará el número de víctimas y desplazados y perpetuará las violaciones de los derechos humanos en esta región.

Posibilidades

Diversos analistas y organizaciones de derechos humanos han propuesto nuevas formas de analizar y resolver el conflicto en Chechenia, criticando la realización del referéndum el 23 de marzo:

- La guerra en Chechenia no es simplemente una guerra contra los terroristas. Es necesario trazar una línea entre los radicales islamistas y el presidente Masjádov, que fue elegido popularmente en elecciones reconocidas como legales por observadores internacionales y la Federación Rusa.
- Rusia debe disciplinar a sus tropas y castigar a los culpables de atrocidades. Masjádov debe admitir sus fallos y permitir la presencia de tropas rusas para mantener el orden y restablecer el estado. También debe romper con el islamismo internacional y los rebeldes chechenos y condenar las acciones terroristas. Si estas fuerzas se niegan a aceptar el acuerdo, Masjádov debe aliarse con Rusia para dismantelar los grupos rebeldes.¹³

¹² Los primeros datos oficiales sobre el referéndum celebrado en Chechenia muestran un 95% de apoyo al texto constitucional propuesto (N. del E.).

¹³ Anatol Lieven, «The Painful Path to Peace in Chechnya», *Financial Times*, 30 de octubre de 2002.

- Dos guerras no han logrado solucionar el conflicto. Aunque la FSB ha intentado capturar a «señores de la guerra» como Basáyev, estos operativos no han dado resultado. La acción en el teatro demostró que, aunque fueran capturados, siempre existirían líderes nuevos que los suplantarían. Movsar Baraéev, el jefe de los rebeldes que tomaron el teatro (de 25 años), era el sobrino de un «señor de la guerra» que fue dado de baja por las fuerzas rusas el año pasado. Adicionalmente, el ejército ruso sufre serios problemas de deserciones y no está modernizado, con lo cual es muy difícil que derrote a los rebeldes.¹⁴
- La guerra en Rusia no debe entenderse únicamente como una guerra contra el terrorismo internacional, tal como ha manifestado Putin. La historia del conflicto, los abusos cometidos por las fuerzas rusas y la inestabilidad política y económica que sufre la población civil obligan a pensar en una solución negociada del conflicto, junto con una serie de medidas de reconstrucción posbélica y construcción del Estado. El proceso de reconciliación debe ser apoyado y verificado por la comunidad internacional para detener las violaciones de los derechos humanos y generar legitimidad.

Actores del conflicto¹⁵

República Chechena de Ichkeria

- Masjádov Aslan Aliyevich: presidente de la República Chechena de Ichkeria desde 1997.
- Zakáyev Akhmed: vice-premier. Representante del presidente para las conversaciones de paz.
- Dudáyev Dzhojar (Johar): ex presidente de la República, asesinado en abril de 1996.

Combatientes

- Basáyev Shamil: comandante de fuerzas de campo chechenas.
- Khattab: comandante de las fuerzas extranjeras en Chechenia.

¹⁴ «The lost cause of the Caucasus», *The Economist*, 2 de noviembre de 2002.

¹⁵ Prague Watchdog <http://www.watchdog.cz/index.php>.

- Bakuyev Baudi: comandante de la frontera norte, asesinado en octubre de 2000.
- Barayev Arbi: comandante de campo. Acusado de haber dirigido una banda de secuestradores durante el lapso entre las guerras. Asesinado en junio de 2001.

Administración pro rusa

- Kadyrov Akhmad-Khadzhi: jefe de la administración temporal.
- Ilyasov Stanislav: primer ministro.

Federación Rusa

- Putin Vladímir Vladimirovich: presidente de la Federación Rusa.
- Kazantsev Víctor: coronel-general. Enviado presidencial al Distrito Federal del Sur. Representante del presidente en las conversaciones de paz.

Situación humanitaria¹⁶

La ONU ha adoptado varias resoluciones sobre las violaciones de los derechos humanos en Chechenia, condenando el uso desproporcionado de la fuerza y las violaciones de los derechos humanos por parte de las fuerzas rusas. En la última resolución se pidió al gobierno ruso que permitiera la visita de los cinco mecanismos de derechos humanos de la ONU. La Federación Rusa se negó a acatar las resoluciones. A partir del 23 de julio se suspendieron los principales programas de Naciones Unidas en el Cáucaso Norte debido al secuestro de Nina Davidovich, miembro de la ONG Drujba. En 2002, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU cursó un proyecto de resolución sobre la situación de Chechenia que fue rechazado a instancias de un representante de la delegación rusa (que instó a sus miembros a votar en contra de la resolución como muestra de que se oponían al terrorismo). Fue rechazada.

¹⁶ Amnistía Internacional, *Informe 2002. Federación Rusa*, www.amnesty.org; Human Rights Watch, *World Report 2002*, www.hrw.org; Subcomisión de la ONU sobre Derechos Humanos, Informe sobre Chechenia, <http://servizi.radicalparty.org/documents/subcomm54/>.

Otras organizaciones no gubernamentales han preparado informes y han presionado a los gobiernos occidentales para que inicien acciones sobre la situación de los derechos humanos en Rusia (entre otras Amnistía Internacional y Human Rights Watch). Existen diversos comités de apoyo al pueblo checheno que han realizado labores para tratar de reiniciar las negociaciones (Comité Danés de Apoyo al Pueblo Checheno, Comité Americano por la Paz en Chechenia). En Rusia existen varias organizaciones no gubernamentales (Memorial, Movimiento para los Derechos Humanos) que continuamente preparan informes sobre las desapariciones forzadas, torturas y violaciones de los derechos humanos.

Abusos de las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa y del gobierno ruso

Operaciones de limpieza «zachistkas»

Las operaciones de limpieza han aumentado considerablemente desde octubre de 2001. Consisten en aproximadamente 4.000 hombres de las fuerzas federales que rodean un pueblo, impidiendo la entrada y la salida durante varios días. Se realizan detenciones masivas de hombres que posteriormente son llevados a «campos de filtración». Durante las operaciones se han denunciado robos y hay indicios de que se practican violaciones de mujeres y de hombres, pero no hay denuncias establecidas. Estas operaciones se han realizado principalmente en el sur y centro de Chechenia, incluyendo las zonas cercanas a Grozni.

Sistema de filtración

Se ha usado durante las dos guerras. El sistema se basa en la creencia de que cualquier hombre de 15 a 65 años es sospechoso de apoyar a los rebeldes o de ser terrorista. Miles de personas han sido detenidas en centros de filtración ilegales, muchas de ellas han sido torturadas. Aquellos que sobreviven a los campos de filtración son comúnmente «vendidos» a sus familiares por un precio establecido. Si la persona muere, la familia debe pagar para que le devuelvan su cuerpo.

Escuadrones de la muerte

Estas operaciones son realizadas por grupos de hombres armados y enmascarados que entran en los pueblos durante la noche, violan, ro-

ban, asesinan y se llevan a varios hombres de la población que posteriormente son encontrados muertos. Son generalizadas especialmente en la región de Urus-Martan. A pesar de que se han comprobado casos perpetrados por soldados rusos, se cree que en otros son realizadas por grupos armados ilegales.

Impunidad

A partir de 2001 se reabrieron los tribunales de justicia en Chechenia, se establecieron mecanismos para resolver las principales denuncias y se abrieron algunas investigaciones. A pesar de estos adelantos, la desproporción de las violaciones de los derechos humanos realizadas por las fuerzas militares y el número de investigaciones muestra que la impunidad es todavía muy alta. De 7.000 casos que ha recibido el fiscal de Chechenia (de los 24.000 presentados), sólo se han abierto 393 casos de los cuales 230 han sido suspendidos, diez se han cerrado, 138 han pasado a manos de fiscales militares y existen catorce pendientes. Hasta el momento, sólo treinta militares han sido sentenciados. Las organizaciones no gubernamentales han denunciado la utilización de la legislación antiterrorista para llevar a cabo operaciones que contravienen los principios universales. Existen pocos tribunales, hay duplicación en el sistema judicial y existen presiones y obstáculos sobre los jueces y fiscales que llevan los casos.

Desapariciones

Según fuentes gubernamentales han desaparecido entre 1.200 y 2.000 personas en la última guerra, aunque las ONG calculan bastantes más. Las fuerzas rusas continúan reteniendo civiles durante sus incursiones en los pueblos. Se han reportado malos tratos y torturas a los detenidos mientras permanecen incomunicados. Hay informes de cientos de desapariciones de personas que estuvieron bajo custodia. Se han encontrado cuerpos mutilados de estas personas, junto con docenas de cuerpos no identificados, en basureros y tumbas masivas en Chechenia.

Según Human Rights Watch, entre septiembre y diciembre de 2001 ocurrió al menos una desaparición semanal. Esta misma organización investigó setenta casos de personas desaparecidas después de haber estado bajo custodia de las autoridades en 2001. De estos casos, 34 estuvieron en custodia después de operaciones de filtración y 24 correspon-

dían a desapariciones llevadas a cabo por escuadrones de la muerte. El Gobierno ruso culpó a los rebeldes chechenos por estas desapariciones, aunque en la mayoría de los casos se demostró la presencia de las fuerzas policiales durante las operaciones.

Refugiados

Se calcula un número de 150.000 personas desplazadas internamente que se han refugiado en Ingushetia. A estos hay que sumar otras 160.000 personas desplazadas por el conflicto dentro de la propia Chechenia. Muchos carecen de identificación y viven en tiendas, edificios abandonados o con familias que los hospedan. Las autoridades rusas han retirado los subsidios de alimentación para obligar a los desplazados internos a retornar a Chechenia. Algunas organizaciones han demostrado su preocupación por la suerte de los refugiados en Ingushetia después de la toma del teatro en Moscú.

Libertad de expresión

Sigue existiendo censura sobre los medios de comunicación en todo lo referente a la guerra en Chechenia. Hay limitaciones para el acceso de los periodistas nacionales e internacionales a la zona. Varios periodistas han sido detenidos y amenazados por realizar informes independientes. El ministro de Prensa ha amenazado con sanciones a periódicos de Moscú y a la estación de televisión privada NTV, por publicar entrevistas con los líderes rebeldes.

EE UU ha criticado la censura y la falta de libertad de expresión, pero a partir del 11 de septiembre sus críticas han sido cada vez menos fuertes. Durante la toma del teatro varias cadenas de radio, televisión y periódicos denunciaron amenazas del gobierno, encubrimiento de información e incluso la prohibición expresa de emitir informaciones.

Abusos de los rebeldes chechenos

Existen informes de violaciones de los derechos humanos por parte de los rebeldes chechenos, principalmente toma de rehenes y ejecuciones sumarias de soldados rusos prisioneros. Los rebeldes han asesinado, intimidado y atacado a civiles miembros de la administración de

Chechenia para impedir que colaboren con el gobierno ruso. De septiembre de 2000 a septiembre de 2001 se registraron 41 asesinatos, entre ellos los de once alcaldes provinciales, cuatro alcaldes provinciales encargados, cuatro directores de distrito, tres oficiales religiosos, ocho policías y dos profesores. También hubo trece intentos de asesinato dirigidos, entre otros, a cuatro alcaldes, tres directores de distrito y un juez.

En Urus-Martán, fuentes oficiales afirman que han sido asesinados sesenta líderes cívicos y trabajadores del gobierno en los últimos tres años. Según varias entrevistas realizadas en esta ciudad, la tercera más importante de Chechenia, rebeldes chechenos armados y enmascarados atacan durante la noche a los oficiales, policías, profesores y profesionales que aceptan trabajar con el gobierno ruso. Existen informes no corroborados de incursiones de grupos rebeldes en varios pueblos para asesinar a líderes cívicos y a sus familiares.

ISRAEL:
EL ENEMIGO INTERIOR Y LOS LÍMITES
DEL MOVIMIENTO POR LA PAZ

Neve Gordon*

El movimiento israelí por la paz en tiempo de oscuridad¹

La escritora Hannah Arendt llamó *Hombres en tiempo de oscuridad* a una colección de ensayos sobre las actividades de hombres y mujeres que ofrecieron un atisbo de luz y de esperanza en períodos siniestros.² El movimiento israelí por la paz vive en tiempo de oscuridad, no sólo en el sentido de que está intentando ofrecer una luz en tiempos oscuros, sino porque ha experimentado recientemente su propia dosis de oscuridad, en el crítico momento en que flaqueó: guardó silencio cuando debía haber gritado, fue autocomplaciente cuando debía haber resistido y traicionó a sus socios cuando debía haber expresado compasión y solidaridad. Examinar esta segunda dimensión, la oscuridad dentro del movimiento por la paz y no la que le rodea, es el objetivo de este trabajo.

La crisis que sufre el movimiento por la paz en Israel se puso de manifiesto en octubre de 2000, en los días siguientes al estallido de la segunda Intifada. En los territorios ocupados, las manifestaciones populares palestinas fueron disueltas con fuego real. Se ordenó a los

* Neve Gordon imparte clases en el Departamento de Política y Administración Pública de la Universidad Ben Gurion en Beer-Sheva (Israel). Correo electrónico: ngordon@bgumail.bgu.ac.il. Traducción: Berna Wang.

¹ Esta primera parte del artículo fue originalmente publicada como Neve Gordon, «The Israeli Peace Camp in Dark Times», *Peace Review*, Vol. 15, 2003. Más información en Taylor&Francis Group (www.tandf.co.uk). Reproducido con autorización.

² Hannah Arendt, *Men in Dark Times*, Harcourt Brace, San Diego, 1993.

francotiradores que disparasen contra los manifestantes desde una distancia de 300 yardas (264 metros), volvieron a producirse ejecuciones extrajudiciales, se derribaron casas, se sitiaron pueblos y ciudades y se impidió el acceso a los centros médicos.³ Aunque los medios de comunicación locales e internacionales documentaron éstas y otras violaciones de los derechos humanos, las masas que integran el movimiento israelí por la paz permanecieron mudas.

Al mismo tiempo, los ciudadanos palestinos de Israel salieron a la calle para protestar por la represión que sufrían sus familiares en los territorios. Aunque la mayoría de las manifestaciones fueron pacíficas, en varias ocasiones se bloquearon carreteras y se lanzaron piedras. La policía israelí decidió reprimir con dureza a los manifestantes y empleó la fuerza bruta para dispersarlos, con el resultado de trece ciudadanos muertos y decenas de heridos en unos días. La mayoría de las personas que integran el movimiento israelí por la paz vio las protestas por televisión, vio cómo la policía abatía a sus conciudadanos y siguió con su rutina cotidiana sin un murmullo de protesta.

¿Cómo se explica este inquietante silencio? Sin duda, los atentados suicidas con bombas que se vienen cometiendo desde noviembre de 2000 y que han matado y herido a decenas de civiles no contribuyen a movilizar a los partidarios de la paz. Pero por sí mismos no pueden explicar la quiebra de un poderoso movimiento de base, especialmente teniendo en cuenta que los atentados suicidas no son un fenómeno nuevo en la vida israelí.

La explicación más común sugiere que el movimiento por la paz tuvo que enfrentarse finalmente a la realidad; había estado inmerso en una especie de falsa conciencia y los incidentes que siguieron a la cumbre de Camp David de 2000 sirvieron de verificación con la realidad. «Ya os habíamos advertido de que lo único que quieren es destruirnos», exclaman los derechistas. «Sí, firmaron en Oslo, pero sólo como un medio para alcanzar un fin; su verdadero plan abarca todo Israel, no sólo Cisjordania, Gaza y Jerusalén Oriental». Por si no se entiende, «ellos»

³ B'tselem, *The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories, Operation Defensive Shield: Soldiers' Testimonies, Palestinian Testimonies*, Jerusalén, septiembre de 2002; B'tselem, *Trigger Happy: Unjustified Gunfire and the IDF's Open-Fire Regulations during the al-Aqsa Intifada*, Jerusalén, marzo de 2002; B'tselem, *Policy of Destruction: House Demolition and Destruction of Agricultural Land in the Gaza Strip*, Jerusalén, febrero de 2002.

son los palestinos, «vosotros» las palomas israelíes y «nosotros» los israelíes judíos.

«Vosotros —continúa la acusación— les habéis dado armas y munición y ahora ellos los están usando contra nosotros, para matarnos y para asesinar a nuestros hijos. Sólo después de que el primer ministro Barak les ofreció todo, quedaron manifiestas sus verdaderas intenciones. En realidad, Barak nos hizo un favor. Ahora por fin, todos vosotros, los pacifistas, tenéis que afrontar la realidad y reconocer que nos han manipulado todo el tiempo. Ellos no quieren la paz: quieren matarnos». Esta argumentación adopta numerosas formas, a veces subrayando los «crímenes» de Arafat y, en otras ocasiones, acentuando los «crímenes» de Rabin y de Peres, pero el centro de la cuestión es siempre asombrosamente similar.

Un argumento ligeramente distinto sugiere que el movimiento por la paz falló porque sus integrantes aceptaron la afirmación de Barak de que Arafat había rechazado la propuesta de paz más generosa posible en la cumbre de Camp David. En consecuencia, el movimiento por la paz consideraba que la segunda Intifada era un intento de obtener por la fuerza lo que no se pudo lograr con las negociaciones.

Sin embargo, ahora se sabe que Barak cedió en Camp David sólo el 78% de Cisjordania, mientras que 69 asentamientos judíos, que representaban el 85% de la población de colonos, iban a quedar intocados; las principales carreteras de circunvalación seguirían estando bajo control israelí, lo que dejaría el futuro estado palestino cortado en rebanadas y algunos de los depósitos de agua más importantes bajo soberanía israelí.⁴

Lo que lleva a la pregunta: ¿por qué la mayoría de los israelíes aceptó ciegamente la afirmación de que los palestinos rechazan la paz? Las maquinarias propagandísticas israelí y estadounidense, que hacían horas extras para convencer a la opinión pública de que Barak había hecho la oferta más generosa, contribuyeron a producir este efecto, así como la torpeza de la Autoridad Palestina para ofrecer su versión. Pero hubo otros factores de igual importancia.

Hay una alternativa a estas versiones, un relato diferente del retroceso del movimiento por la paz, del hecho de que en el momento de la

⁴ Ver www.gush-shalom.org/archives/offers.doc. También Akiva Eldar, «They just can't hear each other», *Ha'aretz*, 31 de marzo de 2003.

crisis se comportó de forma rastrea.⁵ Paz Ahora fue fundada a finales de los años setenta por un grupo de oficiales del ejército en la reserva, preocupados porque el gobierno de Menahem Begin no respondiera favorablemente a la iniciativa de paz del presidente egipcio Anwar El Sadat. Más adelante, el grupo se convirtió en una organización de base cuyo objetivo era presionar a Israel para lograr la paz con Egipto y con el resto del mundo árabe.

Las primeras acciones del movimiento fueron prometedoras. La invasión israelí del Líbano preparó el camino para que Paz Ahora se convirtiera en *el movimiento israelí por la paz*. El movimiento organizó, entre otras cosas, una impresionante manifestación multitudinaria tras la matanza de Sabra y Shatila; con ella generó suficiente presión sobre el gobierno israelí para que éste, a su vez, creara el Comité Kahan para investigar la matanza y, en última instancia, pidiera la dimisión de Ariel Sharon como ministro de Defensa.

Desde principios de los años ochenta, Paz Ahora ha estado a la vanguardia de la lucha contra los asentamientos judíos en los territorios ocupados, alegando que son el principal obstáculo para alcanzar una solución pacífica con los palestinos. Se ha opuesto rotundamente a la creación de más asentamientos judíos y ha logrado supervisar la expansión del proyecto de colonización.

La crisis que amenaza actualmente al movimiento israelí por la paz es un síntoma de una enfermedad mucho más profunda: ya a finales de los años setenta, quienes fundaron Paz Ahora sembraron semillas malas y, ahora que el movimiento ha madurado, está atrapado en varias contradicciones. Las críticas a Paz Ahora pueden dividirse en cinco puntos centrales y, aunque se concentran en el ámbito local, también arrojan algo de luz sobre el repliegue mundial de la izquierda liberal.⁶ Paz Ahora sufre varios problemas:

⁵ Por movimiento por la paz no me refiero a los aproximadamente 3.000 activistas comprometidos que militan en Mujeres de Negro, Ta'ayush, Gush Shalom, Yesh Gvul y otras organizaciones israelíes, sino a la izquierda liberal y a la mayoría de los miembros de Paz Ahora, que es con diferencia el mayor movimiento de base por la paz en Israel y que tenía, hasta hace poco, capacidad para movilizar a 100.000 personas. En un país de seis millones de habitantes éste es, se mire como se mire, un número significativo.

⁶ Críticas que, quisiera subrayar, ofrezco como amigo y compañero en la lucha, y no como rival político.

- Su firme conexión con los partidos políticos.
- El sacrificio de los principios universalistas.
- Su parcialidad histórica.
- Un proceso de toma de decisiones antidemocrático.
- La incapacidad para establecer la relación que une el conflicto entre Israel y Palestina y la opresión socioeconómica que padecen los segmentos más débiles de la sociedad.

Una de las razones por las que el movimiento israelí por la paz no salió a la calle en octubre de 2000 es la fuerte y, en última instancia, perjudicial conexión entre Paz Ahora, un movimiento aparentemente apolítico y de base, y dos partidos políticos israelíes: Meretz y el ala izquierda del Partido Laborista. Aunque la relación de Paz Ahora con ambos partidos políticos le da acceso al capital cultural y social —es decir, al poder—, también tiene un efecto desmovilizador sobre sus actividades. Cuando estalló la segunda Intifada, Meretz (que había salido de la coalición por motivos totalmente diferentes) apoyaba al gobierno laborista desde fuera, lo que contribuye a explicar por qué Paz Ahora no organizó protestas importantes contra un gobierno israelí que estaba vulnerando derechos. El gobierno del movimiento por la paz estaba en el poder y Paz Ahora no quería debilitar su autoridad.

A un nivel más profundo, sin embargo, esta relación ha tenido un efecto distorsionador sobre la línea política de Paz Ahora, un impacto que se manifiesta de dos formas importantes. En primer lugar, gran parte de los seguidores de Paz Ahora (paradójicamente, no sus dirigentes de base) adoptaron ciegamente la visión de Oslo que difundió el gobierno laborista de Meretz, ignorando la realidad cotidiana en los territorios ocupados.

Desde que Rabin firmó los Acuerdos de Oslo en 1993, Israel ha construido más de 20.000 unidades de alojamiento en los territorios ocupados, sin contar los nuevos barrios judíos en Jerusalén Oriental. La población judía que vive en los territorios ha aumentado, pasando de los alrededor de 110.000 habitantes que tenían en 1993 a cerca de 200.000 en 2000, de nuevo sin contar a los judíos que viven en la Jerusalén Oriental ocupada.⁷ Estas cifras indican claramente que, mientras

⁷ Roane Carey, *The New Intifada: Resisting Israel's Apartheid*, Verso Books, Londres, 2001.

Israel utilizaba la retórica de la paz, hacía todo lo que podía para crear una situación irreversible sobre el terreno, asentando a miles de judíos en tierras expropiadas a los palestinos. Rabin, Netanyahu y Barak no fueron diferentes en este sentido.

Durante los años que siguieron a los acuerdos de Oslo, Israel estaba experimentando un auge económico, mientras la economía palestina se derrumbaba.⁸ La dura realidad en los territorios ocupados, que se había hecho visible durante la primera Intifada, se volvió invisible otra vez para la mayoría de los israelíes debido al denominado acuerdo de paz. Si el movimiento israelí por la paz hubiera reconocido la opresión que seguía habiendo en los territorios, se habría dado cuenta también de que cuando los palestinos salían a las calles de Ramalah, Nablus y Yenin en septiembre de 2000, no sólo protestaban por la ocupación israelí, sino que también se manifestaban contra Arafat y el hecho de que él también hubiera adoptado la retórica de la paz al tiempo que ignoraba gran parte de la realidad.

Consenso y principios

Los partidos políticos influyeron no sólo en el contenido de la línea de Paz Ahora sino también en su plasmación, que actualmente se basa en un enfoque pragmático más que de principios. Como todos los movimientos sociales de base, Paz Ahora tiene que hacer cálculos pragmáticos basados en las limitaciones económicas y la posibilidad de cambiar la política. Las decisiones de este tipo son honrosas y necesarias si se quiere mantener la eficacia, es decir, causar un cambio social.

⁸ Después de Oslo, la economía palestina se deterioró de forma espectacular. A no más de tres kilómetros de mi apartamento en Jerusalén, por el que pago un alquiler de 600 dólares al mes, hay miles de palestinos que viven con menos de 2,10 dólares al día por familia, es decir, dos adultos y dos niños. En los primeros tres años que transcurrieron después de los acuerdos de paz de Oslo, el PIB per cápita disminuyó un dramático 37% y el desempleo aumentó al 28%. Los ejemplos de la economía y la colonización son suficientes para mostrar que lo que había parecido una promesa para la inmensa mayoría de los palestinos se convirtió rápidamente en una maldición. «World Bank Report Highlights 60 Percent Poverty Level In Palestinian Territories», 5 de marzo de 2003. Ver: web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20095849~menuPK:34463~pagePK:34370~piPK:34426~theSitePK:4607,00.html. También Sara Roy, «Decline and Disfranchisement: The Palestinian Economy After Oslo» en Roane Carey (Ed.), *The New Intifada: Resisting Israel's Apartheid*, Verso, 2001.

Sin embargo, un movimiento social de base también ha de ser cauto para no ser rebasado por el pragmatismo. Un ejemplo reciente es la decisión de Paz Ahora de no participar en coaliciones con los objetores de conciencia israelíes por temor a ofender al denominado «consenso» israelí. Esta línea no sólo carece de principios, sino que además es torpe, porque concibe el consenso como algo petrificado, como una esencia, en lugar de como algo compuesto de opiniones maleables que pueden cambiar mediante la persuasión y la negociación. Al igual que los dos partidos políticos a los que está adscrito, Paz Ahora se ocupa con demasiada frecuencia de no ofender a ciertos segmentos de la sociedad, desentendiéndose así de su papel de líder social.

El segundo problema que sufre Paz Ahora, el relativo al sacrificio de principios universales, está inextricablemente unido al enfoque pragmático de la organización. En el nivel de la política de partidos, puede que algunos recuerden que en las elecciones de 1999, pese a que Barak recibió alrededor del 98% de los votos árabes, decidió no invitar a sus líderes a formar parte de su gobierno.⁹ Los motivos eran aparentemente pragmáticos: quería lograr la paz y para ello necesitaba a una mayoría judía. Aunque la decisión de no permitir que los líderes árabes participaran en el gobierno no es nueva en la arena política israelí, Barak y Meretz contribuyeron a perpetuar y legitimar este enfoque tan poco disimuladamente racista.

Como movimiento por la paz de base, Paz Ahora tiene más responsabilidad en la promoción de una cosmovisión universalista e igualitaria, aunque sólo sea porque los derechos humanos deben ser la base de unos acuerdos de paz justos. Sin embargo, Paz Ahora ha sacrificado con los años varios principios universales. El hecho de que no protestara por la composición de los gobiernos discriminatorios de Barak o de Rabin no es más que una manifestación de este sacrificio. El problema de fondo tiene que ver con el hecho de que la cosmovisión de Paz Ahora se sustenta en los principios básicos en los que se apoya el estado judío, principios que están saturados de características prejuiciadas y no universalistas.

Éste es, en realidad, el tema central del que nadie se está ocupando. Sin tener en cuenta el debate puramente teórico de si un estado ju-

⁹ Elie Rekhess, «The Arabs in Israel and the Elections for Prime Minister», *Tel-Aviv Notes*, 7 de febrero de 2001.

dío puede ser democrático e igualitario, después de 54 años, los hechos muestran claramente que los ciudadanos palestinos de Israel son discriminados en todos los aspectos de la vida. Paz Ahora, sin embargo, ha aceptado el paradigma del Estado judío y se ha convertido en un vehículo de su articulación, difundiendo esta idea por medio de las actividades y publicaciones de la organización, al mismo tiempo que ignora sus efectos discriminatorios. Estos son versos del himno nacional de Israel, con el que Paz Ahora termina casi todas sus concentraciones importantes. El himno se llama *HaTikvah*, la esperanza, y comienza así:

Mientras el espíritu judío aliente en lo profundo del corazón, / con la vista hacia el este, mirando hacia Sión, / nuestra esperanza —la esperanza de dos mil años— no estará perdida: / ser un pueblo libre en nuestra tierra, / la tierra de Sión y Jerusalén.

Estas palabras, escritas en 1886 por Naphtali Herz Imber, estaban destinadas sólo a los judíos y, en consecuencia, excluyen a los palestinos, que actualmente representan el 20% de la ciudadanía israelí. Dados los acontecimientos históricos que se produjeron después de que se escribiera la canción, cabe concluir que el himno también ayuda a perpetuar el mito sionista que describe el regreso de los judíos a Palestina como el regreso de «un pueblo sin tierra a una tierra sin pueblo».

La parcialidad histórica

La tendencia projudía de Paz Ahora se manifiesta de diversas formas, bien a través de la exclusión de los palestinos de los órganos institucionales de la organización —no hay ni un ciudadano palestino de Israel en su junta directiva ni entre su personal— o mediante su mensaje, que suele estar dirigido a un público exclusivamente judío. Si los palestinos hubieran participado en el proceso de toma de decisiones de Paz Ahora, es probable que sus miembros hubieran salido a la calle en octubre de 2000 y esto podría haber salvado algunas vidas. Y habría contribuido a reducir el distanciamiento de la ciudadanía palestina de Israel.

La tendencia projudía lleva a la tercera crítica al movimiento israelí por la paz, la relativa a su parcialidad histórica. Aunque Paz Ahora asegura que reconoce «el hecho de que hay dos pueblos en esta tierra, palestinos y judíos, cada uno con una historia, unas reivindicaciones y

unos derechos», todas sus actividades desde su creación se basan en la parcialidad histórica: no reconoce la catástrofe de 1948 del pueblo palestino y se refiere al conflicto entre palestinos e israelíes como si hubiera comenzado en 1967.¹⁰

Esta parcialidad ha tenido implicaciones de gran alcance. Por ejemplo, ha contribuido a hacer que los ciudadanos palestinos de Israel y los refugiados palestinos anteriores a 1967 sean invisibles, tanto los refugiados externos como los internos.¹¹ Dado que, en cierto sentido, los ciudadanos palestinos no se ven, se puede interpretar el himno nacional después de cada gran manifestación; también contribuye a explicar por qué, cuando el problema de los refugiados se planteó durante las negociaciones, constituyó una sorpresa para muchos judíos de la izquierda liberal israelí. Esta parcialidad subraya la falta de voluntad de Paz Ahora de enfrentar la historia desde el punto de vista de los oprimidos, un componente necesario en todo intento dialógico de conseguir la paz.

El cuarto aspecto es la estructura jerárquica y antidemocrática de la organización, que en última instancia corroe y ahoga al movimiento. Aunque existe formalmente un proceso de toma de decisiones democrático, el control continuado de la vieja guardia (gran parte de la cual está al timón de la organización desde finales de los años setenta), junto con su estrecha relación con los partidos políticos, ha creado una jerarquía que debilita los procedimientos democráticos.

Un movimiento que introdujo un discurso y un horizonte político nuevos en el panorama israelí se ha transformado en una organización que se queda atrás y que reprime las cosmovisiones progresistas alternativas. Un ejemplo es su relación con los objetores de conciencia. La limitada información parece indicar que, si la generación más joven de Paz Ahora tuviera voz, nunca se hubiera aprobado la decisión de alejarse de aquellos que se niegan a hacer el servicio militar.

Rara vez se ensayan nuevas formas de acción, como si sólo existieran unos cuantos modelos de prácticas políticas a seguir. ¿No es hora, por ejemplo, de que el movimiento por la paz pase de una política de protesta a una política de resistencia?

¹⁰ Benny Morris, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem, 1947-1949*, Cambridge University Press, Cambridge, 1987.

¹¹ Un estudio de los desplazados internos en Hillel Cohen, *The Present Absentees: The Palestinian Refugees in Israel since 1948*, Jerusalén, 2000 (en hebreo).

Finalmente, y éste el último aspecto, Paz Ahora —como la mayoría de los grupos por la paz de Israel— no ha sabido salvar la división artificial que separa el conflicto entre israelíes y palestinos de la explotación económica en el interior. El movimiento por la paz lleva años afirmando que existe una firme conexión entre la ocupación y la economía, y ha intentado ligar la ausencia de inversiones importantes en los barrios marginales israelíes, pobres y subdesarrollados, a las enormes cantidades de dinero dedicadas a los asentamientos y las carreteras de circunvalación. Sin embargo, esta conexión ha permanecido en el nivel discursivo y nunca se ha traducido en acción. El movimiento por la paz nunca se ha incorporado a la lucha de la población económicamente deprimida —ya sean judíos o palestinos— contra la explotación y la opresión.

Quizá la composición sociológica de Paz Ahora —principalmente clase media de judíos askenazies— contribuye a explicar por qué no ha dedicado tiempo, recursos y energía a los barrios pobres de Israel en un intento de corregir algunas de las injusticias que padecen los miembros desfavorecidos de esta sociedad. Con independencia de cuáles sean las razones, los segmentos de la sociedad israelí con más carencias suelen sentir que a los miembros de la organización sólo les preocupan los palestinos de los territorios ocupados y han abandonado a las clases inferiores de dentro. Paz Ahora se ha alejado así de los segmentos más débiles de la sociedad, entre ellos la clase inferior de judíos sefardíes.

El distanciamiento de los segmentos más débiles, cada vez más amplios, de la sociedad israelí y la ausencia de actividades para ayudar a los más desfavorecidos económicamente han sembrado malas semillas para el futuro. Actualmente, Israel se dirige a una crisis económica, y podría ocurrir que la ira de los más afectados les induzca a salir a la calle. Ya hay señales de que esto está ocurriendo. Estas protestas pueden tomar muchas direcciones. Pueden convertirse en un movimiento amplio inclinado a la izquierda, por el que la ira se dirija hacia las políticas gubernamentales y las grandes empresas, o puede convertirse en un movimiento fóbico derechista dirigido contra el otro: los palestinos y quizá los trabajadores inmigrantes. Considerando el clima actual de Israel y la ausencia de una preparación exhaustiva sobre el terreno, es muy probable que la rabia se convierta en fobia y sea destructiva.

Es importante señalar que Paz Ahora parece estar recuperándose del golpe que sufrió en octubre de 2000. Dado que seguramente la lu-

cha que le espera no será más fácil que la que ya se conoce, el movimiento israelí por la paz debe dar un paso atrás y reforzar la infraestructura de la resistencia. Grupos nuevos como Ta'ayush (Asociación Árabe-Judía) y Ropa Sucia, así como grupos antiguos como Yesh Gvul y Mujeres de Negro, están intentando abordar algunas de las cuestiones planteadas y han cambiado el modo de funcionamiento tradicional y la visión dominante del mundo. Sin embargo, es crucial que estos cambios se extiendan y no se queden en los márgenes de la sociedad israelí. Paz Ahora ha logrado ofrecer luz en períodos especialmente oscuros; si corrige estos errores y los supera podría ser, una vez más, una fuente de luz e inspiración para todos.

El enemigo interior

«Para Israel, el 11 de septiembre fue un milagro de Januká», escribió el analista político de *Ha'aretz*, citando a funcionarios israelíes.¹² Los millares de muertos estadounidenses se consideran —en este mundo cínico— una bendición sólo porque sus muertes contribuyeron a desplazar la presión internacional de Israel a los palestinos, mientras permitían que el gobierno israelí persiguiera sus objetivos regionales sin obstáculos. De hecho, desde el 11 de septiembre, Estados Unidos ha apoyado resueltamente las acciones israelíes.

El gobierno de Sharon ha explotado este cambio a favor de la fuerza sobre la negociación de la administración Bush y está decidido a hacer estragos en la Autoridad Palestina, impidiendo la posibilidad de que surja un estado palestino independiente a corto plazo. Los últimos acontecimientos indican que Sharon está interesado en derribar a Arafat con la esperanza de precipitar un conflicto interno palestino, quizá incluso una guerra civil. Israel podrá entonces ayudar a establecer un gobierno títere mientras cambia la demarcación territorial de Cisjordania. Otra vez el desastre del Líbano.

A medida que el ciclo de violencia se lleva más vidas, muchos habitantes de Israel han ido perdiendo la capacidad para pensar con claridad. Según una encuesta de opinión publicada por el periódico de más

¹² Aluf Benn, «For Israel, September 11 was a Hanukkah Miracle,» *Ha'aretz*, 18 de diciembre de 2001.

circulación en el país, *Yediot Ahronot*, el 74% de los israelíes está a favor de la política de asesinatos del gobierno. Pero cuando se les preguntó si creían que los asesinatos fueron eficaces, el 45% respondió que en realidad hicieron aumentar el terrorismo palestino, el 31% opinó que no habían tenido ningún efecto sobre el terrorismo y sólo el 22% afirmó que contribuyeron a disuadir el terrorismo.¹³ Casi la mitad de los israelíes cree que la reacción del gobierno ante el terrorismo es perjudicial para sus propios intereses, a pesar de lo cual sigue apoyando los asesinatos.

Esto sugiere que un instinto visceral se ha apoderado de la psique nacional, marginando y reprimiendo todas las formas de razonamiento político. Ya en *La república*, Platón advierte contra la supremacía de sentimientos y emociones en la esfera pública, afirmando que estos rasgos caracterizan el surgimiento de un régimen despótico. Muchos años después, la gente podría preguntarse¹⁴ cómo toda una población no se dio cuenta de lo que estaba ocurriendo.

Lo que queda del movimiento por la paz israelí ha intentado organizar algún tipo de oposición viable. Las protestas semanales frente a la casa del primer ministro o los cientos de ciudadanos judíos y árabes de Israel rompiendo el cerco militar con el envío de alimentos básicos a los pueblos palestinos, son sólo algunas expresiones de resistencia política. Sin embargo, estas actividades no han logrado cuestionar el espíritu bélico hegemónico.

Hay muchas razones por las que los pacifistas israelíes han tenido poco impacto, si es que han tenido alguno, sobre la política local. Aunque la mayoría de los comentaristas mencionan la espectacular reducción del número de seguidores de este movimiento tras su decepción con Arafat, nadie ha hablado del efecto que ha tenido la «fascistización» de Israel en la escena política. De hecho, hoy el peligro más grave para Israel no es la Autoridad Palestina, ni siquiera Hamas y la Yihad Islámica, sino el que afronta desde dentro: el fascismo.

La «fascistización» de la política adopta muchas formas, algunas más evidentes que otras. Quizá la más llamativa sea el cambio espectacular del panorama en Israel. Pocos meses después del estallido de la

¹³ Sever Plotzker, «Angry, So Liquidate,» *Yedioth Ahronoth*, 7 de diciembre de 2001.

¹⁴ Como nos preguntamos nosotros sobre otras épocas y lugares...

segunda Intifada, Israel estaba cubierto de miles de vallas publicitarias, carteles, adhesivos para coches y pintadas con consignas como «No a los árabes, no a las agresiones», «expulsen a Arafat» y «los criminales de Oslo deben comparecer ante la justicia». Fue chocante, en aquel momento, que el caído primer ministro, Isaac Rabin, fuera criminalizado por su propio pueblo.

Pero esto sólo fue el principio. Se imprimió un adhesivo que decía «no a los izquierdistas, no a las agresiones» para acompañar al que rezaba «no a los árabes, no a las agresiones», mientras poco a poco iba apareciendo en escena un tipo totalmente nuevo de cartel dirigido contra los ciudadanos palestinos de Israel: «No den trabajo a árabes», «no se debe ofrecer un medio de vida al enemigo», «ayudaremos a quienes no den trabajo a los árabes». Un cartel ofrecía incluso una lista detallada de compañías de taxi que empleaban a ciudadanos árabes y de compañías que no lo hacían. Al parecer, se había olvidado la historia judía.

Discriminaciones y exclusión

Este tipo de fascismo descarado es ahora habitual en Israel. Se alimenta del temor generalizado a los atentados suicidas, que también ha conseguido cambiar el paisaje de Jerusalén. Las calles del centro están casi vacías y la mayoría de los negocios ha sufrido graves perjuicios debido a la drástica disminución de clientes. Según una encuesta de opinión, el 67% de los israelíes ha reducido el número de veces que sale de casa. Las únicas empresas que han crecido en los últimos meses son las de seguridad. Cada supermercado, banco, teatro y café emplea ahora a guardas privados cuya obligación es registrar a los clientes cuando entran en el edificio.

Uno de los efectos de esta nueva práctica es la omnipresencia de la discriminación por el aspecto físico. Los residentes de apariencia árabe se abstienen de utilizar el transporte público y de ir a todos los barrios y centros comerciales judíos. Cuando se va en coche en la ciudad no es raro ver a la policía israelí cacheando a grupos de hombres árabes a punta de pistola, de cara a la pared y con las manos en alto.

El servicio secreto israelí intercepta rutinariamente los mensajes electrónicos de los grupos pacifistas y suele dificultar la celebración de

reuniones o protestas de solidaridad en Cisjordania declarando regiones enteras «zonas militares cerradas». Los activistas por la paz son «invitados» a asistir a entrevistas con el servicio secreto, donde se les «advier- te» sobre sus actividades. Desde hace casi dos años, Gaza está total- mente cerrada para los israelíes del movimiento por la paz —incluidos los miembros del Parlamento israelí, Kneset— y sólo pueden entrar en la región los colonos judíos, periodistas y soldados. Los palestinos de Gaza llevan ya año y medio encerrados en lo que se considera la mayor prisión del mundo.

La tortura, que por fin fue prohibida en septiembre de 1999 —des- pués de una lucha que duró diez años en el Tribunal Supremo—, ha resurgido con fuerza. Según el Comité Público Israelí contra la Tortura, el servicio secreto no sólo ha sustituido los métodos de tortura ilegalizados por otros, sino que los malos tratos, la brutalidad policial, la precariedad de las condiciones penitenciarias y la prohibición de dis- poner de un abogado se han generalizado.¹⁵ B'tselem, el Centro de In- formación Israelí de Derechos Humanos, ha documentado torturas a me- nores palestinos, mientras la Asociación de Derechos Civiles y otras or- ganizaciones han recurrido ante el Tribunal Supremo contra la nueva práctica de mantener incomunicados a los detenidos.¹⁶ Sin embargo, este tribunal ha desestimado todos los recursos.

Desde septiembre de 2000, los medios de comunicación israelíes, antes conocidos por su talante crítico, no han permitido que se airee ninguna crítica a las políticas de Israel. Esto significa, por una parte, que a los líderes de la oposición y grupos de paz judíos les es muy di- ficil hacer que se oigan sus opiniones. Por otro lado, los medios están ayudando activamente al estado no sólo a legitimar sus actos sino a deslegitimar a los ciudadanos palestinos de Israel.

La exclusión de casi una quinta parte de la ciudadanía israelí de la *demos* se logra atacando a sus líderes. Los ministros judíos y otros miem- bros del Kneset se refieren reiteradamente a los representantes árabes como agentes de Arafat, colaboracionistas y quintacolumnistas. Unién-

¹⁵ Public Committee Against Torture in Israel, *Submission Concerning Israel's Policies in the Occupied Palestinian Territories relevant the UN Convention Against Tor- ture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Jerusalén, mayo de 2002.

¹⁶ B'tselem, *Torture of Palestinian Minors at the Gush Etzion Police Station*, Jerusalén, julio de 2001.

dose a la fanfarria, los periódicos, la televisión y la radio no sólo los han caracterizado como «el otro» sino como enemigos, lo que sirve para justificar el hostigamiento que sufren actualmente.

En el último año y medio, seis de cada diez miembros árabes del Kneset pertenecientes a partidos de la oposición han sido objeto de investigación policial por declaraciones «antiisraelíes» realizadas en discursos políticos. A uno de ellos se le ha despojado de la inmunidad. Al mismo tiempo, la radio y la televisión públicas de Israel han impedido que los líderes árabes difundan sus reclamaciones y quejas dejando de entrevistarlos e intensificando la marginación que sienten sus votantes.

Pero los ciudadanos árabes sufren también los ataques constantes de los políticos judíos de la derecha, que explotan el omnipresente temor para fomentar una forma de nacionalismo ardiente basado en el racismo. Effi Eitam, el nuevo líder del Partido Religioso Nacional, que fue ministro del gobierno de Sharon, ha calificado a todos los ciudadanos palestinos de Israel de «cáncer», algo que hay que extirpar. «Los árabes, afirma, nunca tendrán el gobierno político en el país: ni soberanía, ni un ejército, ni ninguna parte, grano o callejón de la Tierra de Israel», lo que en opinión de Eitam incluye Cisjordania y Gaza. Sus opiniones son ahora legítimas y, como parecen indicar las recientes elecciones, tienen partidarios entre en la población judía.¹⁷

Tras la guerra israelí de los asentamientos, denominada «Escudo defensivo», el apoyo al primer ministro Sharon aumentó hasta llegar al 62%. El hecho de que los ciudadanos palestinos, que representan casi el 20% de la población, se opongan categóricamente a la agresión militar israelí, indica que sólo uno de cada cinco judíos está contra la guerra de Sharon. La mayoría de los judíos se considera víctima de este conflicto, no el agresor.

El síndrome de la víctima, profundamente enraizado, ha sido manipulado para cohesionar a la opinión pública en torno a la bandera. Para los televidentes israelíes, el sufrimiento palestino casi no existe, mientras que los atentados contra judíos se retratan gráficamente y se reproducen una y otra vez, haciendo de la condición de víctima la condición existencial del judío israelí.

¹⁷ Amos Harel, «Rightist ex-generals propose massive invasion of territories», *Ha'aretz*, 31 de enero de 2002. Ver también la entrevista de Ari Shavit con Moshe Ya'alon, donde éste utiliza el término «cáncer» para referirse a los palestinos ocupados que, según sus palabras, «necesitan quimioterapia». *Ha'aretz Magazine*, 30 de agosto de 2002.

Señales de esperanza

Dentro de esta sofocante atmósfera hay que entender el lento resurgimiento del movimiento por la paz. Aunque varios incidentes ocurridos el año pasado indican que el estribillo nacionalista está empezando a fracturarse, las elecciones del 28 de enero de 2003 sugieren que aún queda mucho por hacer. El partido de Sharon obtuvo una victoria histórica en las últimas elecciones y pasó de tener 19 escaños en el Parlamento a 38. Ahora el Kneset está bajo el control de la derecha y ésta podrá continuar sus esfuerzos en curso para destruir la infraestructura de la existencia de los palestinos ocupados.

Pero todavía hay algunas señales de esperanza. En primer lugar, la cuestión de los «crímenes de guerra» se debatió por primera vez por los principales medios de comunicación tras la destrucción de unas 58 viviendas en Rafah, el 10 de enero de 2002, que dejó sin hogar al menos a 500 personas (300 de ellas niños) de la noche a la mañana, en medio de un frío invierno. Siguiendo la misma línea, el ataque contra Yenin y el fiasco que rodeó al equipo de investigación de Naciones Unidas también ha suscitado la cuestión de los «crímenes de guerra» y la posibilidad de que puedan ser detenidos oficiales israelíes si visitan países europeos. En varias entrevistas y artículos se insinuó que los soldados debían desobedecer las órdenes que les exigían cometer actos ilegales.

La segunda forma de resistencia, probablemente la más significativa, llegó de cincuenta oficiales y soldados de combate que anunciaron, en una carta abierta publicada el 25 de enero de 2002 en la prensa israelí, que no iban a seguir sirviendo en los territorios ocupados. Estos reservistas, entre los que hay muchos sargentos, tenientes, capitanes e incluso algunos coroneles,¹⁸ incluyen ya a más de quinientas personas. Junto con Yesh Gvul («Hay un límite»), el antiguo movimiento de objeción de conciencia, esto hace que los que se niegan a luchar en los territorios ocupados tengan ahora más de 1.000 miembros. Muchos más de doscientos ya han ingresado en la cárcel como presos de conciencia.

Miles de israelíes han llamado a una línea directa telefónica para apoyar a los soldados y donar dinero para ayudarles a publicar anuncios en los periódicos locales. Un grupo de mujeres ha organizado una peti-

¹⁸ Se puede leer la carta, incluida la lista de firmantes, en www.seruv.org.

ción, en la que afirman que los reservistas no son los únicos que llevan el peso de la ocupación, mientras cerca de cien alumnos de secundaria han anunciado que no cumplirán el servicio militar en los territorios ocupados tras su reclutamiento el próximo verano. Diez de ellos están actualmente en prisión.

El carácter único y la fuerza de la carta de los soldados de combate (la valentía de negarse), el hecho de que haya creado tanto revuelo dentro y fuera de la institución militar y de la sociedad en general, tiene relación con el perfil de las personas que la promovieron. No son izquierdistas radicales, sino jóvenes afiliados al centro político de Israel; miembros de la élite social que dicen haber sido «educados en los principios del sionismo, el sacrificio y la entrega [...] que siempre hemos servido en primera línea, y que hemos sido los primeros en realizar cualquier misión, liviana o pesada, para proteger al estado de Israel y fortalecerlo». Además, experimentaron de primera mano el efecto de la ocupación y nadie puede decirles que no saben lo que está pasando en los territorios.

Por último, Israel está atravesando una crisis económica. El año pasado Sharon recortó un 11% el presupuesto oficial, reduciendo las pensiones de la Seguridad Social y el paquete de atención médica básica. Israel sufre un crecimiento económico negativo del 1,8%, los inversores extranjeros han huido y los turistas se han convertido en una especie rara en el paisaje. La tasa de desempleo ha aumentado hasta el 10,4%, mientras un tercio de los asalariados del país han caído por debajo del umbral de la pobreza. No sorprende que la tasa de inflación anual haya aumentado espectacularmente, pasando del 3% a casi el 7%.¹⁹ Sharon confía en recortar el presupuesto otro 5% esta primavera, sugiriendo que si no fuera por los 12.000 millones de dólares que Bush ha prometido a Sharon —4.000 millones en ayuda directa y 8.000 millones asegurados para préstamos—, Israel podría convertirse fácilmente en otra Argentina.

Aunque esta información no se ha utilizado adecuadamente para criticar la ocupación y su efecto perjudicial para la economía israelí, cada vez aparecen más estudios que muestran la cantidad desproporcionada de fondos destinados a los colonos judíos de Cisjordania y Gaza y

¹⁹ «2002 Worse than Expected», *The Israeli Economy: Current Highlights*, I-Biz Insights into Israel's Economy, en www.i-biz.co.il/MonthlyReview.asp.

el impacto de la guerra sobre la economía. La conexión entre gastos bélicos y el número cada vez mayor de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza, así como los recortes en las prestaciones sociales, están empezando a llegar a los titulares. Los economistas comienzan a reconocer que, sin una solución política al conflicto, no hay forma de sanear la economía.

Pese a estos y otros reductos de resistencia a las políticas de Sharon, parece que se avecinan tiempos más oscuros. La administración Bush ha ampliado su rotundo apoyo al gobierno de Sharon, permitiendo así que las fuerzas de seguridad israelíes no sólo ataquen al pueblo palestino sino que silencien a toda la oposición del interior. El aspecto crucial que muchos extranjeros olvidan es que, en Israel, también la democracia está amenazada.

EL MUNDO DESDE PEKÍN: PREPARANDO EL FUTURO

*Xulio Ríos**

Los ataques terroristas del 11 de septiembre han revolucionado buena parte de la estructura política internacional, acentuando tendencias ya latentes con anterioridad o definiendo nuevas prioridades y alianzas con entidad suficiente como para obligar a repensar las estrategias de los principales actores. Éste es el caso de China, enfrentada, por otra parte, a una transición generacional iniciada en el XVI Congreso del Partido Comunista (del 8 a 14 de noviembre de 2002), marcado por el declive de Jiang Zemin y el lento auge de Hu Jintao.

En términos globales, en Pekín se sabe que la amenaza a la seguridad mundial rebasa hoy día cualquier sistema de defensa nacional y que se está produciendo un incremento de la interdependencia entre todos los países, no sólo en el ámbito económico —tendencia conocida— sino en materia de seguridad. Pero afrontar esa nueva situación es imposible si no se aprovecha la ocasión para avanzar en la globalización política. ¿Es ello factible? Depende de la forma en que EE UU conduzca la batalla antiterrorista y qué resultados obtenga.

La lucha contra el terrorismo le ha dado a EE UU la oportunidad de uniformar el mundo en lo político, asumiendo el papel de líder único del planeta y expandiendo gradualmente su esfera de influencia: en Oriente Medio después de la Guerra del Golfo; en Europa oriental tras la guerra de Kosovo y el control de Asia central con la guerra en Afganistán.

¿Cómo afecta a China la nueva situación? Bush nunca ha ocultado su consideración de China como rival potencial: ha expandido sus ven-

* Xulio Ríos es director del Instituto Gallego de Análisis y Documentación Internacional (IGADI). Para más información ver www.igadi.org.

tas de armas y realizado compromisos con Taiwan, ha incrementado su presencia militar alrededor de China, se ha esforzado por construir una «mini OTAN» en Asia y ha insistido en el desarrollo del sistema del Tratado de Defensa Antimisiles con Japón. Asia, sobre todo Asia oriental, es una zona de especial preocupación estratégica para la Casa Blanca.

Una interpretación es que el 11 de septiembre brinda una oportunidad para salvar las deterioradas relaciones bilaterales entre EE UU y China, acentuando la cooperación estratégica y favoreciendo un ambiente estable para la seguridad internacional. Esto es así porque el terrorismo ha trastocado las prioridades, relajando viejas tensiones y ubicando en primer plano la cooperación antiterrorista. ¿Es éste un interés común, compartido por ambos países, hasta el punto de hacer olvidar que no comparten el mismo sistema social ni los mismos valores?

El terrorismo transnacional es un reflejo extremista de las agudas diferencias en la distribución mundial de la riqueza y las diferencias culturales entre el oeste y el este, asegura Jiang Lingfei, profesor de la Universidad de Defensa Nacional. ¿Estará de acuerdo EE UU con esta interpretación? Para Miao Huashou, investigador del Instituto de Estudios del Desarrollo Social de Europa y Asia, dependiente del Centro de Investigación sobre el Desarrollo del Consejo de Estado, también es consecuencia de la aplicación de dobles raseros: Washington solía hacer caso omiso de las violaciones de los derechos humanos y la democracia en países aliados, pasando por alto incluso sus actividades terroristas o apenas expresando alguna crítica superficial, a la vez que les suministraba ayuda secreta.

Según otra línea de análisis, la estrategia dominante de EE UU a partir del 11 de septiembre consiste en contener a Rusia y China, a la vez que controla a Europa y Japón. Para Yang Chengxu, director del Instituto de Estudios Internacionales de China, EE UU no ha renunciado, sino todo lo contrario, a la búsqueda de la hegemonía mundial o a imponer patrones geopolíticos como parte de su lucha contra el terrorismo.

La visita de George W. Bush a China a finales de febrero de 2002 significó la primera prueba seria y directa del nuevo clima. Según Pang Zhongying, profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Qinghua, después del 11 de septiembre, a la vez que afirmaba la tendencia a la consolidación de relaciones con China, EE UU no abandonó el tono duro al hacer advertencias. Es verdad que ambos países

desean promover las relaciones bilaterales y también que existe «un peligro común que borra viejas rivalidades», pero mientras China busca la moderación al tratar las diferencias, Washington es asombrosamente «franco» al expresar los intereses y las divergencias entre los dos países.

China insistió en el establecimiento de una relación constructiva y estratégica en los años 1997 y 1998, pero ese proyecto fracasó debido al bombardeo estadounidense de la Embajada china en Belgrado y a las posteriores políticas de la administración Bush, globalmente más severas que las de su antecesor.

EE UU no podía ocultar su preocupación por la creciente influencia china en Asia, donde conserva poderosos intereses estratégicos en los campos político y económico. Los estrategas del Pentágono saben que sin la cooperación china es difícil la paz en Asia, pero no les resulta fácil encontrarle una posición adecuada que no cuestione el orden que imaginan y postulan para la región. Por otra parte, el desarrollo pujante de China y la caída de Japón es su mayor problema estratégico en la zona. El objetivo chino de lograr la modernización y convertirse en una potencia mundial en el siglo XXI no concuerda con el unilateralismo de EE UU (entendido en Pekín como el deseo de tomar las riendas de un mundo en desorden, para ordenarlo, sin hacer concesiones a ninguna estrategia multilateral).

El antiterrorismo no ofrece la base estratégica necesaria para aproximar a China y EE UU. Pesan más los conflictos que los consensos. Ni siquiera las definiciones de terrorismo de los dos países son totalmente iguales y los consensos son limitados incluso cuando se alude a la raíz del terrorismo y las respuestas antiterroristas. Algunos estrategas chinos están preocupados por la posibilidad de que EE UU aproveche su actual despliegue estratégico en Asia central y llegue a ejercer una presión insoportable sobre China.

Los factores que pueden dar lugar a conflictos son abundantes, especialmente en el asunto de Taiwan, que no ha cambiado en lo fundamental después del 11 de septiembre. Ha habido declaraciones de nuevo signo, como la efectuada por Bush en Shanghai después del 11 de septiembre pero, en la práctica, la superación de las dificultades y la intensificación de los lazos bilaterales no es fácil. Ambos países mantienen un margen de cautela.

La Casa Blanca nunca oculta sus intereses estratégicos vitales en Taiwan y su decisión de proporcionarle ayuda militar si fuera necesario.

El 11 de septiembre no ha alterado este esquema. Taiwan sigue pesando como el conflicto principal que China trata de evitar en sus relaciones con EE UU.

Desde que George W. Bush asumió la presidencia, asegura Liu Hong, del Instituto de Estudios de Taiwan, anexo a la Academia de Ciencias Sociales de China, su administración ha alterado sustancialmente la política anterior en varios aspectos. Primero, relajando la restricción sobre las visitas de altos funcionarios de Taiwan a EE UU y sobre su tránsito en territorio estadounidense. Con el apoyo del *lobby* taiwanés, en el Congreso se creó el «grupo de Taiwan» que tiene como objetivo levantar las restricciones a las visitas de altos funcionarios de la isla a EE UU. Los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de Taiwan visitaron Washington en 2001 y 2002. En 2001, Chen Shui-bian hizo tránsito en EE UU visitando la Bolsa de Valores de Nueva York y el Museo Metropolitano, se reunió con congresistas y alcaldes, ofreció grandes banquetes y se entrevistó con industriales y empresarios, etc. Nada que ver con la visita que Clinton autorizó a Lee Teng-hui en 1994, una parada de noventa minutos en el aeropuerto de Hawai con prohibición expresa de contactar con las autoridades locales, obligándole *de facto* a no descender del avión. A finales de 2001, el secretario general del Yuan ejecutivo de Taiwan se entrevistó con el vicesecretario de Estado, Richard Lee Armitage y funcionarios a cargo de la seguridad nacional y asuntos asiáticos. En marzo de 2002, el ministro de defensa de Taiwan se reunió en EE UU con el vicesecretario de defensa, Paul Wolfowitz y el secretario asistente, James A. Kelly, responsable de los asuntos de Asia oriental y el Pacífico. Hasta ahora siempre ha primado el carácter privado en las visitas, pero no pocos temen que se produzca a corto plazo una visita de Estado formal.

Segundo, el estrechamiento de los vínculos militares. Más allá de la venta de armas, existe un plan de cooperación militar que reduce ambigüedades y ajusta las conexiones con Taiwan en lo político y en lo militar para resolver con eficacia cualquier crisis de emergencia. Las declaraciones de Bush, en el sentido de hacer todo lo que esté a su alcance para ayudar a Taiwan en su autodefensa, realizadas poco después de acceder a la presidencia, son equiparadas por Pekín a la posición del Gobierno estadounidense. Según el diario *China Times*, en 2003, la Comandancia del Pacífico de EE UU, con la excusa de prepararse para una posible evacuación de los residentes estadounidenses en la isla,

enviará un equipo de oficiales para participar en los ejercicios «Han Kuang N° 19» de las Fuerzas Armadas de Taiwan. Dichos oficiales permanecerán en el Centro de Mando de la Comandancia Militar Hengshan de Taiwan, situado en Taipei, durante las maniobras, que serán de gran escala. De producirse, será la primera vez desde el establecimiento de relaciones diplomáticas con Pekín en 1979.

Tercero, se amplía el respaldo de EE UU a la participación de Taiwan en las organizaciones internacionales. La administración Bush, por ejemplo, no ha apoyado públicamente el intento de Taiwan de acceder a la ONU, pero se han producido cambios notables en su actitud, pasando al silencio donde antes había una clara objeción. La participación de Taiwan en la Organización Mundial de la Salud (OMS) es otro indicio evidente. No sólo se respalda el intento de Taiwan de obtener el estatuto de observador en la OMS, sino que se trata de convertirlo en miembro formal sugiriendo la participación de expertos de Taiwan en la comisión de asesores o en las reuniones auspiciadas por la OMS, y el incremento de la cooperación médica entre EE UU y Taiwan.

Cuarto, se promueve el intercambio de información sobre asuntos importantes a fin de fortalecer la confianza mutua. Antes del viaje de Bush a China a comienzos de 2002, EE UU informó a Taiwan de la visita, enviando un funcionario a la isla para prometer que no dañaría sus intereses y que no haría ninguna concesión en este tema. A su vuelta, la parte estadounidense volvió a informar a Taiwan.

Todos estos elementos indican que las relaciones entre Taiwan y EE UU se encuentran en un momento excelente desde el inicio del mandato de Bush. Ello amenaza directamente la política de China, cuya clave es Taiwan, y la base política fundamental de las relaciones China-EE UU.

La pugna por Asia central

China asegura que EE UU no se retirará fácilmente de Afganistán, o de Asia central y meridional. Al lanzar la guerra antiterrorista, EE UU ha obtenido acceso militar a Pakistán en el sur de Asia, y a Uzbekistán, Tayikistán y Afganistán en Asia central. Afganistán es el centro donde confluyen todas las vías de comunicación de Eurasia central y, por lo tanto, asegura Ge Lide, profesor de la Universidad Nacional de Defensa

de China, reviste gran importancia estratégica. Para EE UU, el control de Afganistán y Asia central podría permitirle la expansión de la OTAN hacia el este simultáneamente desde el este y el oeste, a la vez que sirve de vínculo a las fuerzas militares de EE UU en Europa, especialmente en Turquía, y en la región de Asia-Pacífico. En ese caso, asegura Ge Lide, EE UU podrá arrebatar espacio estratégico a Rusia en el norte y amenazar la seguridad de China por el este; mientras que por el oeste podrá contener a Irak e Irán, proporcionando así ayuda coordinada a sus tropas en Oriente Medio, a la vez que mantiene vigiladas a las dos potencias atómicas, India y Pakistán, por el sur. Dada su enorme rentabilidad, la expansión estratégica de EE UU en esta región no ha hecho más que empezar.

Dueño de una posición clave en la región de Asia-Pacífico, EE UU ha tomado, por primera vez, el espacio estratégico en la India y las áreas de unión de Asia central y Oriente Medio, lugares controlados en un tiempo por Gran Bretaña. También llenó el espacio estratégico que dejó la ex Unión Soviética después de su desintegración y que no llegó a ser ocupado por Rusia. No ha quedado espacio para que China extienda su influencia en Asia y este país es objeto directo de una estrategia disuasiva que tiene en Irán su segunda referencia. Por ello apuesta por el establecimiento de una base regional consolidada, incluyendo el fortalecimiento de relaciones con la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ANSEA) y el establecimiento de la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), políticas que sin duda, asegura Pang Zhongying, profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Qinghua, darán lugar a la hostilidad estratégica del Pentágono.

China es consciente de que hoy dispondría de una oportunidad histórica para extender su influencia en la región asiática, valiéndose de su posición geopolítica continental y su conocido apego a los principios del confucianismo, asegura Pang Zhongying, en lugar de las prácticas hegemónicas comunes en algunos países occidentales. La integración económica regional tiene a China como referencia central, más aún ahora que forma parte de la OMC.

En el terreno económico, tres son las potencias en la región asiática: EE UU (superpotencia económica con una fuerte presencia militar); Japón (que ha liderado la economía de Asia oriental durante medio siglo) y China (la tercera potencia en términos comerciales). Mientras las economías de EE UU y Japón presentan un perfil incierto, la economía

china continuará creciendo con rapidez en los próximos diez años, convirtiéndola en la esperanza de la economía asiática. Para el profesor Huang Chihlien, presidente de la Sociedad de Asia y el Pacífico del siglo XXI de Hong Kong, China será la mayor economía de Asia si mantiene su acelerado crecimiento durante ocho más. Esto significa que China mantendrá casi treinta años de elevado crecimiento, algo sin precedentes.

Integración regional

Asia es importante para China no sólo por su desarrollo económico, sino también en función de su seguridad nacional. Por ello, el fortalecimiento de la cooperación con los países de la región es esencial. En los últimos años ha participado en las reuniones de la ANSEA más China, Japón y la República de Corea (10+3) y las reuniones de la ANSEA más China (10+1).

Los mayores esfuerzos de China se centran en la consolidación de la Organización de Cooperación de Shanghai, nacida en 1996 bajo la denominación de «Grupo de los Cinco de Shanghai» y ahora refundada y ampliada a seis. En enero de 2002 se reunieron en Pekín los ministros de Relaciones Exteriores de los seis países que la integran: China, Rusia, Kazajstán, Kirguizistán, Tayikistán y Uzbekistán. Entre sus planes más urgentes figuraba la creación de un centro antiterrorista que estaría ubicado en Bishkek, Kirguizistán, según asegura Zhao Changqing, director de la Oficina de Asia central del Instituto de Estudios sobre Europa del Este, Rusia y Asia central de la Academia de Ciencias Sociales de China. El terrorismo islámico era el más común de los problemas de todos ellos: integrantes del Movimiento Islámico de Uzbekistán (MIU) penetraban en Kirguizistán y Uzbekistán desde Afganistán; Al Qaeda proporcionaba entrenamiento a guerrilleros chechenos y uigures; gran cantidad de droga que circulaba por estos países tenían su origen en Afganistán.

Las nuevas relaciones entre Rusia y la OTAN han reducido el potencial de la OCS. En tres países miembros de la OCS (Uzbekistán, Kirguizistán y Tayikistán) EE UU ha establecido bases militares. El entusiasmo de cada país respecto a la OCS es diferente. La incertidumbre respecto al futuro y la presencia de EE UU en la región puede darle una oportunidad limitada para fomentar la estabilidad y la cooperación

económica regional. China no tiene dudas al respecto y apuesta por la cohesión interna y la potenciación de su papel en la región, superando una primera fase inicial que ha justificado el rechazo de nuevos miembros (India).

El Foro Regional de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático, creado a mediados de los noventa, es otro foro de seguridad regional indispensable para fomentar la confianza mutua a través del diálogo, la seguridad y la cooperación.

En ese ámbito regional, China concede una particular importancia a la mejora de relaciones con los vecinos. Es el caso de India. En Asia meridional, India es una pieza clave en la estrategia de EE UU para contener a China. La creación de una red de transporte regional es el elemento central de la nueva época de cooperación bilateral. El principal proyecto consiste en la construcción del llamado puente continental del suroeste de Asia, que implica la puesta en funcionamiento de un ferrocarril a través de Asia meridional, empezando por el golfo de Beibu, en la frontera entre China y Vietnam, bordeando el norte del subcontinente surasiático y dirigiéndose hacia Asia suroccidental, Europa e incluso África. El puente continental ya ha tomado forma y sólo restan dos secciones. Una está situada en Irán suroriental y termina en Zahedan; la otra, considerada la llave del puente continental, cubre el tramo de Kunming a Lydo, en la India, vía Myitkyina en Myanmar (antes Birmania). El desarrollo de todos los proyectos de comunicación estimularía la cooperación entre los 2.300 millones de personas que habitan China y la India y podría transformar Asia.

En relación con Vietnam, una vez normalizadas las relaciones a principios de la década de los noventa, el tono cooperativo se mantiene. Así lo demuestran los intercambios de visitas al más alto nivel entre las autoridades de uno y otro país. China y Vietnam comparten fronteras terrestres y marítimas y actualmente practican políticas similares, a la vez que enfrentan problemas idénticos en su transición.

China es uno de los principales socios comerciales de Vietnam. En diez años, el volumen del comercio bilateral pasó de treinta millones a 2.815 millones de dólares. Pero aún queda mucho por hacer. A finales de 2000, China ocupaba la posición 24 entre los suministradores de capital foráneo de Vietnam. Vietnam ocupa la posición 27 entre los socios comerciales de China. La mejora de las comunicaciones terrestres puede facilitar la cooperación fronteriza entre la provincia de Yunnan y

la región autónoma de Guangxi y tres provincias vietnamitas, Lao Cai, Gao Bang y Lang Son.

Los principales competidores de China son Estados Unidos y Japón. En octubre de 2001, Bush firmó un acuerdo comercial con Vietnam y cada vez más empresas estadounidenses invierten en la zona, que se presenta como alternativa a China por su posición geográfica, recursos naturales abundantes y mano de obra barata. En cuanto a las grandes infraestructuras, Rusia se hizo cargo de buena parte de la influencia ejercida antaño por la URSS, limitando sus posibilidades de actuación en este campo.

Con relación a Afganistán, vecino clave para China en términos de mantenimiento de la estabilidad fronteriza y de control de las milicias armadas del Turquestán oriental, es consciente de que los recursos de petróleo y gas natural descubiertos en Asia central y el mar Caspio atraen la atención y el apoyo financiero de los países occidentales a este país. Los datos indican que los yacimientos alcanzan cerca de 200.000 millones de barriles y miden 7,9 billones de metros cúbicos. Es la última reserva de petróleo y gas no explotada, lo cual destaca la gran importancia geoeconómica de controlar Afganistán.

En la década de los noventa, EE UU planeó construir una línea desde el mar Caspio hasta Pakistán y la costa del océano Índico a través de Afganistán, pero el plan fracasó en 1998 debido a los obstáculos planteados por el régimen talibán.

Rusia sigue gozando de una posición estratégica clave en Asia central, asegura Fu Xiaoqiang, subdirector del Centro de Estudios del Tercer Mundo, asociado al Instituto de Estudios de las Relaciones Internacionales Contemporáneas. Su único rival posible es la ruta del oleoducto controlado por Europa occidental, que se extiende en sentido oeste desde Bakú hasta el mar Mediterráneo. Esto ha hecho de Afganistán el objetivo de la disputa. Durante su visita a Turkmenistán a principios de 2002 el presidente ruso, Vladímir Putin, llamó a establecer una alianza de producción de gas natural que incluye a Rusia, Turkmenistán, Kazajistán y Uzbekistán, con el propósito de impedir que EE UU reasuma su proyecto de oleoducto (bajo el pretexto de la reconstrucción de Afganistán) y rivalizar con la creciente influencia de EE UU en la región. Putin expresó la esperanza de que los cuatro países usaran un mismo conducto para coordinar la cantidad y el destino de sus exportaciones de gas natural.

¿Cómo interpreta China los cambios en las relaciones Rusia-EE UU? La política prooccidental de Putin, el retorno a Occidente, acentúa una nueva alianza con Washington y cierra el período de transición de la pos-Guerra Fría. ¿Se alejará Rusia de China? Rusia no va a interferir en la política interna de China pero seguirá interesada en sus cambios políticos e incluso puede verse tentada para actuar de mediador entre China y Estados Unidos. Por otra parte, el hecho de que Rusia se haya convertido en casi miembro de la OTAN y permitido a las fuerzas de EE UU entrar en Asia central ha complicado la seguridad de China. Paradójicamente, Rusia reclama la ayuda de Washington para salvaguardar la seguridad de su Lejano Oriente, en la parte siberiana, donde la inmigración china ha disparado algunas alarmas sobre la pérdida de control de esas regiones.

A China no le interesa alejarse de Rusia, pero ésta introducirá el cambio en sus relaciones con EE UU y la OTAN como un factor de peso en las relaciones bilaterales, sobre todo para urgir de China un fortalecimiento de las relaciones económicas —actualmente muy pobres— y apoyo a su acceso a la OMC. Pero EE UU siempre conservará recelos estratégicos profundos respecto a Rusia, que sigue siendo un país con un enorme potencial.

Los recursos petrolíferos y de gas en Asia central son también importantes para China. A partir de 1993 se convirtió en un país importador. En 2001, importó 81,71 millones de toneladas de petróleo crudo y refinado, y el volumen total de importación ascendió a 15.100 millones de dólares. Las demandas chinas de petróleo se incrementarán en un 10% anual en los próximos quince años. La estrategia de seguridad petrolera es crucial para su economía. En ese mismo año, las importaciones de Rusia y Asia central ascendieron a un 8% del total. La mayoría fueron transportadas por barcos cisterna debido a la falta de oleoductos. China puede garantizar un suministro estable a largo plazo mediante un programa de oleoductos que planea tender desde Asia central, a través de Xingjiang. Pero las propuestas de EE UU pueden perjudicar sus intereses.

Además de la campaña antiterrorista y los intereses económicos, EE UU también tiene un plan estratégico global, que incluye el estacionamiento de tropas en Asia central. Ahora dispone de tres bases militares en Afganistán y nueve en Asia central. En Asia suroriental, la ampliación de la colaboración militar de EE UU con Filipinas, Indonesia,

Tailandia y Singapur genera preocupación en China. En conjunto, el avance de EE UU en Asia central y meridional podría ir en detrimento de la estrategia energética de China.

EE UU necesita la cooperación china en el problema de la península de Corea. Después de la Declaración Conjunta Norte-Sur del 17 de junio de 2000 se han sucedido los altibajos, pero con un nivel de diálogo bilateral entre las dos Coreas de gran calado y que ha abarcado numerosos temas de interés común: comunicaciones, familias separadas, colaboración económica y diálogo militar. En apariencia, la presión estratégica ejercida por EE UU, que no simpatiza con la política comprensiva de Corea del Sur, actuó de catalizador. Corea del Norte es todavía una de las razones más importantes de la existencia de la alianza EE UU-Corea del Sur. La cooperación y el aumento de los intercambios deben sellar la reconciliación intercoreana. La reunificación deberá esperar un tiempo para que los intereses de las potencias vecinas, China incluida, se ajusten a cualquier cambio estratégico.

En suma, el «Imperio del Centro» afronta un enorme desafío para crear un espacio para su creciente poderío, en un contexto de inevitable sensación de cerco que dificultará la expansión de su influencia regional y mundial.

Fuentes consultadas

Asian Perspective	Nautilus Special Forum
Asian Survey	NBR Analysis
Asiaweek	North Pacific Policy Papers
Beijing Information	Pacific Review
China Daily	Parameters
China Times	Perspectives chinoises
China Today	Renmin Ribao
Despachos de las agencias	South China Morning Post
Xinhua y CNA	Straits Times
Far Eastern Economic Review	Stratfor
Géopolitique	Taipei Times
Issues&Studies	The New York Times
Korea Times	The Washington Post.



TIMOR ORIENTAL: EL NACIMIENTO DE LA FRAGILIDAD

Mónica Rafael*

El 20 de mayo de 2002 Timor Oriental se transformó en el primer estado soberano del siglo XXI. Después de cuatro siglos de régimen colonial portugués, veinticuatro años de ocupación indonesia y casi tres de administración de Naciones Unidas, la fecha de su independencia marcó otra compleja y ardua fase del recorrido del pueblo timorense. La destrucción y violencia perpetradas por los militares indonesios y por las milicias creadas por ellos, tras la divulgación de los resultados del referéndum de 1999, sumadas a la cultura de dependencia y a la corrupción resultantes de la ocupación indonesia y al subdesarrollo heredado del periodo colonial, dejaron el país en una situación de extrema vulnerabilidad y de total dependencia de la ayuda externa para sobrevivir.¹

Ante estas dificultades, una de las primeras medidas del gobierno de Timor Oriental fue elaborar un Plan Nacional de Desarrollo que refleja los mayores desafíos que la joven nación tendrá que enfrentar, entre ellos la consolidación de la paz y la estabilidad y el desarrollo integral y sostenible. La justicia social, basada en la absoluta necesidad de erradicar la pobreza, se asume como una cuestión primordial.²

* Mónica Rafael es licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de Coimbra, master europeo en Derechos Humanos y Democratización por las universidades de Padua y Deusto. Trabaja en el Área de Estudios para la Paz del Centro de Estudios Sociales de la Facultad de Economía de la Universidad de Coimbra. Traducción: Elsa Velasco.

¹ Mónica Rafael, «Timor Oriental: ¿el fin de la opresión?», *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 79, otoño de 2002, p. 73.

² Parlamento Nacional, *Programa do I Governo Constitucional*, República Democrática de Timor Oriental, 27 de junio de 2002 (<http://www.gov.east-timor.org/pageLei24.htm>).

Desde comienzos de enero de 2003, Timor Oriental está sufriendo la mayor amenaza a su estabilidad nacional después de la independencia y la incapacidad de sus fuerzas de seguridad de impedir incursiones violentas al territorio. Antiguos miembros de las milicias con base en Timor Occidental —alegando estar bajo las órdenes de las fuerzas especiales de seguridad indonesias— atraviesan la frontera de forma organizada y atacan con violencia las aldeas, hundiendo a la población timorense, una vez más, en un clima de miedo y desconfianza. Esta situación provoca serias dificultades al esfuerzo de desarrollo político y económico y de reconciliación social del país.

Desarrollo económico

Timor Oriental es uno de los países menos desarrollados del mundo, con una población de casi 800.000 habitantes y una superficie de 14.610 km². La reciente historia del país, en particular su transición hacia la independencia, fue extremadamente violenta y penosa, tanto en términos económicos como humanos. provocó la casi total destrucción y saqueo del territorio y la muerte y desplazamiento de miles de timorenses. El Informe de Desarrollo Humano sobre Timor Oriental de 2002, publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), revela la extensión del subdesarrollo y de las necesidades del país: «Timor Oriental [...] está todavía sufriendo las consecuencias de la destrucción y el trauma que siguieron al referéndum nacional por la independencia del 30 de agosto de 1999. El potencial económico del país es muy limitado y, en muchos aspectos, Timor se está construyendo a partir de cero».³

Los indicadores de desarrollo humano del PNUD colocan a Timor Oriental entre los diez países más pobres del mundo y el más pobre del sureste asiático, con un Producto Interior Bruto (PIB) aproximado de 478 dólares y con más del 40% de la población viviendo por debajo del umbral de la pobreza.⁴ El país tiene una población joven y en rápido

³ PNUD, *East Timor Human Development Report 2002 - The Way Ahead*, Nueva York, 2002, p. 11.

⁴ Naciones Unidas, *East Timor United Nations Development Assistance Framework (2003-2005)*, mayo de 2002, p. 5 (www.undp.east-timor.org/publications/undaf.pdf).

crecimiento, una infraestructura física en un estado aún muy degradado, una economía agrícola primaria de subsistencia, una administración pública que carece de recursos humanos cualificados y con experiencia e instituciones democráticas aún extremadamente frágiles.

Frente a esta realidad, las agencias de Naciones Unidas presentes en el territorio elaboraron un documento de planificación para su actuación en Timor Oriental —*East Timor United Nations Development Assistance Framework (2003-2005)*— en el que identifican las necesidades de desarrollo nacional más urgentes e importantes: reducción de la pobreza, rehabilitación de infraestructuras, acceso a los servicios sociales básicos, garantía de una oferta duradera de medios de subsistencia y promoción de un gobierno democrático. Para luchar por estos desafíos, el gobierno timorense presenta, en el Plan Nacional de Desarrollo, los objetivos, principios de orientación, políticas y legislación necesarias para que el país pueda seguir desarrollándose durante los próximos cinco años. En este plan se identifican dieciséis objetivos nacionales de desarrollo,⁵ aunque los dos vectores principales son la reducción de la pobreza y la promoción de un desarrollo sostenible. A pesar de que una de las tareas más urgentes para el futuro inmediato del país es el desarrollo de una administración pública competente —capaz de crear las condiciones legales, económicas y sociales fundamentales para el desarrollo del sector privado y para atraer la inversión externa— la extrema vulnerabilidad de la población más pobre justifica que el presidente de Timor Oriental, Xanana Gusmão, defienda como prioridad absoluta la erradicación de la pobreza, con una gran inversión en las áreas de salud y educación.⁶ Los servicios de salud y de educación en Timor Oriental están muy subdesarrollados y hay una necesidad inmediata de formar un número suficiente de profesionales cualificados, considerando que las principales causas de muerte incluyen enfermedades evitables y que la mayor parte de la población no tiene la cualificación y formación mínimas necesarias para ayudar al desarrollo del país.

A partir de la noción de que un rápido desarrollo económico es requisito previo para la reducción sostenible de la pobreza, el gobierno

⁵ Ver Anexo I.

⁶ «Interview with President Xanana Gusmão of Timor-Leste», *CHOICES Magazine*, 6 de diciembre de 2002 (www.undp.org/dpa/choices/2002/december/Pages6-8.pdf).

desarrolló también un Programa de Estrategia de Reducción de la Pobreza, en el que prevé crear oportunidades para el empleo y la mejora de la producción agrícola, proporcionar servicios sociales básicos a toda la población, promover el desarrollo del sector privado, crear las infraestructuras necesarias para la libre circulación de bienes y personas, un funcionamiento eficiente de los mercados y el desarrollo sostenible del país y, finalmente, implantar políticas macroeconómicas y una gestión de las finanzas públicas que favorezcan a los más pobres.⁷ Las causas de pobreza extrema son, entre otras, la fragilidad de la economía y la falta de trabajo, la falta de propiedad o acceso a bienes productivos, la ausencia de competencia y conocimientos técnicos, el bajo *status* de las mujeres en la sociedad y las altas tasas de analfabetismo femenino, las elevadas tasas de mortalidad causadas por enfermedades evitables, la explotación excesiva de los recursos naturales, el lamentable estado de los servicios sociales básicos y de las redes de distribución y transporte y la inestabilidad social.⁸

Los mayores desafíos son el casi inexistente desarrollo económico y la extrema dependencia de la ayuda externa, hasta que comiencen a llegar las primeras ganancias provenientes de la explotación del petróleo y el gas natural del mar de Timor. El acuerdo sobre la explotación de estos recursos naturales fue firmado, entre el gobierno de Timor Oriental y el de Australia, el 20 de mayo de 2002. Ya ha sido ratificado por el Parlamento timorense y está a la espera de la firma del gobierno australiano, prevista para el año 2003. Se espera que los ingresos de la explotación del gas y el petróleo se conviertan en la principal fuente de rendimiento del país.⁹ El gobierno tiene una estrategia de largo plazo, de ahorro e inversión de estos recursos financieros, basada en un fuerte crecimiento de los otros sectores de la economía nacional y en el cumplimiento de una disciplina fiscal rigurosa. Durante el periodo comprendido entre la independencia y la fecha prevista para el comienzo de la disponibilidad de estos rendimientos (2002-2006), la asistencia de los donantes será fundamental para que las ganancias obtenidas hasta entonces sean mantenidas y reforzadas.

⁷ Parlamento Nacional, *Op. Cit.*

⁸ Naciones Unidas, *Op. Cit.*, p. 13.

⁹ Nigel Wilson, «Dili MPs ratify Timor Sea Pact», *The Australian*, 18 de diciembre de 2002 (<http://etan.org/et2002c/december/15-21/17dili.htm>).

La economía nacional es, esencialmente, agrícola de subsistencia y será extremadamente dependiente de la ayuda externa durante los próximos años. La producción agrícola ocupa a la mayor parte de la población timorense y se estima que el café —producido orgánicamente y de excelente reputación— será la principal fuente de rendimiento nacional. El gran desafío, en este campo, es atraer la inversión necesaria para estimular la industria del café en condiciones beneficiosas, tanto para la economía como para la población y el medio ambiente, transformando la agricultura de subsistencia en una economía de mercado.¹⁰

Con estas áreas potencialmente generadoras de rendimiento económico, el país necesita inversores. Pero el escenario económico timorense sigue siendo difícil y las perspectivas de crecimiento y generación de empleo dependen, esencialmente, de la expansión del sector privado.¹¹ Casi la mitad del presupuesto actual está destinado a los gastos de bienestar social y desarrollo; pero incluso esta cantidad llegará a ser insuficiente para responder a las grandes necesidades en educación, salud e infraestructura básica como viviendas, carreteras, electricidad y comunicaciones. No obstante, los líderes timorenses han afirmado que no quieren pedir préstamos al Banco Mundial, porque es fundamental que la nueva nación no inicie su recorrido con el peso de la deuda externa.¹² A pesar de que el Ejecutivo considera fundamental el desarrollo del sector privado —a través de la remoción de obstáculos a la inversión, de la implantación de leyes y acuerdos institucionales que abarcan el derecho al trabajo, derecho comercial y derecho privado sobre reivindicaciones de tierra y derecho de propiedad, y del establecimiento de un sistema de garantías a los acreedores— su política sigue siendo evitar cualquier tipo de préstamo.¹³

El éxito de las políticas y objetivos del gobierno timorense, al menos en los primeros años, dependerá del delicado equilibrio entre la creación de condiciones mínimas de salud, educación y bienestar para un desarrollo humano real de la población y la implantación de medidas transparentes y responsables que logren atraer la inversión exterior di-

¹⁰ Mónica Rafael, *Op. Cit.*, p. 77.

¹¹ The World Bank Group, *Staff Statement of the International Monetary Fund, Donor's Meeting on East Timor, Dili, mayo de 2002*, p. 1.

¹² Mónica Rafael, *Op. Cit.*

¹³ Parlamento Nacional, *Op. Cit.*

recta hacia los sectores estratégicos de la agricultura, pesca, industria y turismo, sin comprometer con ello la independencia nacional.¹⁴

Vulnerabilidad social

Para que pueda haber un desarrollo humano real de la población, es fundamental la implantación de medidas que promuevan la capacitación de los grupos más vulnerables de la sociedad, que son también los más afectados por la pobreza endémica del país.

Las mujeres timorenses, después de haber sido el blanco de constantes abusos por parte de las Fuerzas Armadas indonesias durante el periodo de la ocupación, sufren ahora una profunda discriminación, tanto en la esfera pública como en la privada. El índice de violencia doméstica en el territorio es alarmante y el grupo de las mujeres es el que soporta las tasas más altas de analfabetismo, desnutrición, pobreza extrema y falta de acceso a los recursos. Para cambiar esta realidad y asegurar la capacitación y la participación de las mujeres en todos los niveles de la construcción del estado, es fundamental promover su acceso a la educación y a los servicios básicos de salud y garantizarles oportunidades de trabajo, de modo que consigan influir en las políticas públicas y en las estrategias de desarrollo del país, sobre todo en las áreas de educación, salud y autosuficiencia económica. En muchos casos, las mujeres son fundamentales a la hora de garantizar el apoyo económico y la seguridad alimentaria de sus familias y, además, desempeñan un papel fundamental en el proceso de reconciliación, promoviendo el diálogo y la coexistencia entre bandos en conflicto.¹⁵

Otro grupo extremadamente vulnerable en la sociedad timorense son los niños, en especial los huérfanos y los niños de la calle. Esta realidad exige políticas específicas de apoyo social para su reinserción en las comunidades. Un aspecto de este problema que merece atención son los centenares de niños separados involuntariamente de sus padres durante y después del periodo del referéndum de 1999, niños que se encuentran diseminados por orfanatos y fundaciones en Indo-

¹⁴ PNUD, *Op. Cit.*, p. 66.

¹⁵ Mónica Rafael Simões, *A Agenda Perdida da Reconstrução Pós-bélica: O Caso de Timor Leste*, Quarteto, Coimbra, 2002, p. 24.

nesia y que no pueden regresar con sus familias.¹⁶ Existen relatos terribles sobre las estremecedoras condiciones de vida de estos niños y su forzada conversión al islam. Los esfuerzos de reunificación realizados por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) han encontrado fuerte oposición por parte de sus «guardianes» y la indiferencia de las autoridades indonesias.¹⁷ Esta reunificación podría agilizarse si así lo decidieran las autoridades indonesias, pero la existencia de otras prioridades, la inercia burocrática y la falta de fondos están trabando el proceso. Es imprescindible que la comunidad internacional presione a Indonesia para que cumpla sus obligaciones legales como signataria de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

Finalmente, un grupo extremadamente vulnerable y fundamental para el proceso de reconciliación nacional en Timor Oriental son los refugiados que se encuentran en Timor Occidental. Tras la independencia, un gran número de timorenses decidió abandonar los campos de refugiados donde vivían desde hacía casi tres años y volver a sus casas. Sin embargo, en noviembre de 2002 aún se encontraban en la parte occidental de la isla cerca de 37.000 timorenses. Su estatuto de refugiados expiró el 1 de enero de 2003, por lo que Indonesia considera que todos los que no han retornado a Timor Oriental son ciudadanos nacionales.¹⁸ El fin del estatuto de refugiado para los timorenses no significó el fin del problema. Naciones Unidas e Indonesia esperan que al terminar con el estatuto de refugiado, los timorenses que están en Indonesia tengan que escoger dónde establecerse o regresar a casa. Pero esta postura da por sentado que todos los refugiados tienen información y libertad de escoger sin coacción. No tiene en cuenta la enorme influencia que tienen los antiguos miembros de las milicias y los innumerables

¹⁶ Simon Elegant, «Timor's Lost Boys», *Time Asia*, 23 de diciembre de 2002 (<http://etan.org/eet2002c/december/15-21/23tlost.htm>).

¹⁷ John Miller, «East Timorese in Indonesia to Lose Refugee Status at New Year - International Community Must Continue Efforts on Behalf of Vulnerable Children and Adults», 30 de diciembre de 2002 (www.etan.org/news/2002a/12refug.htm).

¹⁸ Ana Mesquita, «A Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação de Timor Leste: um modelo de reconciliação com justiça», *V Conferência Internacional do Conselho Português para os Refugiados*, Fundação Gulbenkian, Lisboa, 21 de noviembre de 2002.

abusos de derechos humanos que han cometido. La coacción y la desinformación por parte de estos grupos, junto a la preocupación económica y de seguridad relativas a Timor Oriental, siguen impidiendo a muchos timorenses el regreso a su país y participar activamente en el proceso de reconstrucción y reconciliación nacional.

Justicia y reconciliación

La justicia es fundamental en el proceso de reconciliación y el desarrollo del incipiente sistema judicial timorense constituye un desafío crucial para el futuro. La situación aún presenta grandes deficiencias y parece haber un consenso generalizado sobre que el sistema judicial está en crisis.¹⁹ Además de la falta de formación y práctica, de experiencia jurídica y apoyo técnico a los jueces y abogados, existe una considerable limitación de recursos humanos y financieros. La justicia es extremadamente lenta, las condiciones en las prisiones son precarias; algunos condenados han estado en espera de juicio en prisión por más de dos años, en una clara violación de los principios universales de derechos humanos.²⁰ Los tribunales tienen insuficientes recursos, el número de casos que espera juicio excede ampliamente la capacidad de los servicios y hay una ausencia general de coordinación y dirección. Además, el embrionario sistema judicial carece todavía de un código penal y de otras leyes fundamentales.

Sin embargo, las dificultades del sistema judicial no son el único obstáculo al proceso de reconciliación nacional. A pesar de que la atribución de responsabilidades a los autores de violaciones de derechos humanos es un factor decisivo para asegurar la reconciliación y la estabilidad del país, la realidad es que la mayoría de los principales perpetradores de crímenes graves continúa en libertad en Indonesia. Una de las lagunas del proceso de reconciliación es la forma en que el Tribunal Indonesio *Ad Hoc* para Derechos Humanos en Timor Oriental ha conducido los juicios, absolviendo a la mayoría de los oficiales acusa-

¹⁹ «East Timor's Legal System in Crisis», *Radio Australia*, 19 de diciembre de 2002 (<http://etan.org/et2002c/december/15-21/119etlegl.htm>).

²⁰ Aderito Hugo da Costa, «Supporting the Judiciary in Timor-Leste», *CHOICES Magazine*, diciembre de 2002.

dos de crímenes contra la humanidad.²¹ No es extraño que los principales grupos de derechos humanos de Indonesia consideren estos juicios una *sandiwara*, es decir, una farsa para proteger a los oficiales indonesios. Esta realidad se mofa de las exigencias timorenses de justicia y traiciona la confianza de la comunidad internacional en el sistema judicial indonesio. Además, la falta de justicia para Timor Oriental tiene una clara relación con las continuas violaciones de derechos humanos en Indonesia, en zonas como Aceh y Papúa (donde se están sufriendo abusos por parte de los mismos militares que fueron responsables de la carnicería en Timor Oriental).²²

Si es cierta la noción de que reconciliación y justicia son dos caras de la misma moneda, es fundamental que la comunidad internacional cumpla su responsabilidad con la justicia y el pueblo timorense, estableciendo un tribunal internacional para Timor Oriental. Es inaceptable sacrificar el valor de la verdad y de la dignidad humana, permitiendo que crímenes contra la humanidad queden impunes y alegando que se hace en nombre de la reconciliación nacional (en Timor) y de la estabilidad de la transición democrática (en Indonesia).²³ A pesar de los comentarios de que la idea de un tribunal internacional es irreal, el referendo y la independencia de Timor Oriental son un destacado ejemplo de que lo que hoy es políticamente utópico, mañana se puede transformar en realidad.

La reconciliación nacional va a depender del trabajo de la Comisión de Acogida, Verdad y Reconciliación, creada para investigar las violaciones de derechos humanos cometidas en Timor Oriental entre 1974 y 1999, para apoyar a las víctimas en el restablecimiento de su dignidad y promover la reconciliación y, finalmente, para apoyar la recep-

²¹ Este tribunal tiene la responsabilidad de juzgar a dieciocho sospechosos de crímenes contra la humanidad. Más allá de dos militares condenados (que, con todo, continúan en libertad aguardando la respuesta al recurso de sentencia) ya fueron absueltos diez acusados, a pesar de la existencia de pruebas sustanciales contra ellos. Además de eso, las acusaciones se han resumido a la negligencia en prevenir los enfrentamientos entre dos grupos en conflicto en la sociedad timorense, sin incluir la atribución de responsabilidades por la planificación y orquestación de la campaña de brutalidad perpetrada en Timor Oriental.

²² Catholic Institute for International Relations, «Jakarta trial ends without justice for East Timor», Press Release, 14 de agosto de 2002.

²³ José Manuel Pureza y Mónica Rafael Simões, «Timor Leste: (Des)Caminhos da Justiça Internacional», *Diário de Notícias*, 17 de septiembre de 2002.

ción e integración de individuos culpados de delitos criminales menores, a través de mecanismos de reconciliación comunitarios. Esta función de promoción de la reconciliación se une a otras dos funciones principales de la Comisión: una de «búsqueda de la verdad» y otra de elaboración de recomendaciones al gobierno de Timor Oriental.

El dilema de la seguridad

La posición oficial del Gobierno de Timor Oriental es que los grupos de milicias dejaron de existir como organización, refiriéndose a los responsables de las situaciones de violencia vividas en el territorio en el primer mes de 2003, con ex milicias infiltradas para causar inestabilidad y provocar disturbios. El primer ministro Mari Alkatiri afirma que no cree que estos grupos tengan algún apoyo del Gobierno indonesio, aunque sostiene que «como ha ocurrido en muchos países del mundo, el Gobierno puede tener su posición, pero las personas retrógradas del régimen pueden tener otra».²⁴ Todo indica que estas ex milicias armadas están infiltrándose en Timor Oriental en una tentativa de establecer alianzas con ex cuadros de la resistencia y ex combatientes, descontentos con la falta de apoyo del gobierno y por las precarias condiciones en las que viven.

Fue este clima de agitación y manipulación el que estuvo en la base de los incidentes violentos que vivió la capital del país a finales de 2002. El día 4 de diciembre, después de la detención de un estudiante por la policía, se inició una ola de protestas por parte de centenares de compañeros; la situación de seguridad se deterioró al unirse a la lucha otras facciones. La multitud discurrió por Dili, incendiando y atacando edificios como la casa del primer ministro, el Parlamento y la mezquita, así como algunos populares símbolos de la riqueza de los extranjeros en el territorio.²⁵

Esta ola de violencia fue un acontecimiento grave, no tanto porque los disturbios traspasaran el límite de lo que las autoridades podían contener y comprometiesen la estabilidad nacional, sino por sus consecuencias sobre el futuro de Timor Oriental, disuadiendo la inversión extranjera y creando aún más dificultades para el pueblo timorense.

²⁴ «Timor Leste: detidos dois alegados ex-milicias», *Público*, 9 de enero de 2003.

²⁵ Catholic Institute for International Relations, «East Timor calm after a day of protests», 6 de diciembre de 2002 (<http://www.ciir.org/ciir.asp?section=news&page=story&ID=547>).

Las explicaciones a la violencia son variadas. Sin duda hay una inquietud y descontento crecientes entre los timorenses, a medida que el periodo de luna de miel que siguió a la independencia llega a su fin y se hace más difícil la realidad del país más pobre de Asia. La fácil manipulación de la multitud reside en las condiciones sociales y económicas subyacentes, en los altos niveles de desempleo, en la precariedad de los servicios públicos, en el escaso respeto mutuo entre el gobierno y la sociedad civil, en la frustración por el ritmo de desarrollo democrático y económico, en el generalizado estrés posconflicto y postraumático. También influye el resentimiento, en algunos barrios, contra los funcionarios de Naciones Unidas, miembros de ONG internacionales y empresarios extranjeros, cuyos estilos de vida exceden ampliamente lo que la mayoría de los timorenses puede razonablemente aspirar.

Las divisiones políticas son crecientes. Un considerable número de antiguos combatientes del ejército de liberación timorense, las Falintil, fue dejado fuera de las nuevas Fuerza de Defensa y Fuerza Policial de Timor Oriental. Algunos de estos individuos están uniéndose a otros descontentos políticos y formando nuevas alianzas. Estos grupos son proclives a la infiltración y manipulación política y crean un escenario explosivo.

Estos incidentes son también una alerta de la incapacidad de las fuerzas de seguridad timorenses para afrontar con éxito los desafíos a su seguridad interna, cuyo deterioro es extremadamente preocupante. Ramos Horta, ministro de Asuntos Exteriores, afirmó que la reciente violencia en el país debería alertar a la comunidad internacional para no reducir la presencia de la policía y de las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU hasta enero de 2004, fecha en que se espera que las fuerzas de defensa y policiales timorenses asuman la total responsabilidad por la seguridad nacional.²⁶

Relaciones internacionales

La diplomacia ha sido siempre uno de los más importantes instrumentos a disposición de este pueblo, sobre todo durante el periodo de

²⁶ UNWIRE, «East Timor: Most Serious Riots Since Independence Hit Dili», 5 de diciembre de 2002 (<http://www.etan.org/et2002c/december/01-7/05most.htm>).

resistencia contra la ocupación ilegal indonesia. Hoy, al servicio de un estado independiente reconocido internacionalmente, la diplomacia timorense, además de crear relaciones estables con los restantes países, debe atraer apoyos e inversiones, ampliar la cooperación y contribuir a la consolidación de la paz y la estabilidad, garantizando mayor seguridad para el país y para la región.²⁷

La República Democrática de Timor Oriental ingresó como miembro del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional el día 23 de julio de 2002, cuando el primer ministro Mari Alkatiri firmó los Artículos de Acuerdo del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD). El 27 de septiembre de 2002, Timor Oriental se transformó en el más reciente miembro de Naciones Unidas. El gobierno decidió adherirse también a la Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa y crear, inmediatamente, misiones diplomáticas en Nueva York y Washington, Lisboa, Yakarta, Camberra, Kuala Lumpur y Bruselas.

En el dominio de las relaciones con instituciones internacionales, multilaterales, gubernamentales o no gubernamentales, el gobierno decidió adherirse al Banco Asiático de Desarrollo, a la Organización Mundial de la Salud y a la UNESCO. Todavía está considerando su adhesión a otras instituciones de naturaleza diversa. El país ha firmado y ratificado varios tratados internacionales de derechos humanos, así como el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y los Convenios de Ginebra y sus dos Protocolos Adicionales.

Las relaciones de Timor Oriental con Indonesia se han desarrollado positivamente, al menos a nivel de contactos intergubernamentales. La continuación de esta realidad será fundamental para la estabilidad y el desarrollo del joven país.

Conclusiones

La fragilidad del sistema político timorense, la ausencia de mecanismos internos de seguridad fuertes y autosostenibles y el aún incipiente estado de desarrollo económico suponen una gran necesidad de ayuda externa para los próximos años. Es esencial que los compromisos asu-

²⁷ Parlamento Nacional, *Op. Cit.*

midos por la comunidad internacional sigan concretándose en un apoyo concertado y eficaz. También es necesaria la presencia continuada de una misión de mantenimiento de la paz que refleje las nuevas realidades políticas y de seguridad.

Los disturbios ocurridos en Dili a principios de diciembre de 2002 se relacionan estrechamente con el trauma, las pésimas condiciones de vida y la creciente frustración de una comunidad que aún espera la paz prometida, simultáneamente a una independencia conquistada con gran esfuerzo. Merecen un enfoque especial los sectores más necesitados de la sociedad y los grupos que se sintieron excluidos durante el proceso de transición a la independencia, para evitar potenciales focos de tensión e inestabilidad. Por otro lado, las amenazas externas a la seguridad y la estabilidad nacional hacen imperativo que la comunidad internacional aumente su compromiso y ayude a este joven país a combatir las causas económicas, políticas y sociales del descontento que fue manipulado hasta la violencia.

Timor Oriental es un laboratorio de acción de Naciones Unidas en materia de construcción del estado (*State-building*). Su sostenibilidad está ligada al prestigio de la organización como gestora de situaciones posbélicas, incluyendo una pos-independencia viable y exitosa. Es necesario un diálogo constante entre la comunidad internacional, el gobierno y el pueblo timorense, esencial para la construcción de una democracia real, que identifique claramente las expectativas y prioridades del pueblo y permita planificar el futuro de acuerdo con esas expectativas. También es fundamental recordar que, como Estado-nación, la República Democrática de Timor Oriental tiene menos de un año de vida, por lo que los obstáculos actuales no pueden considerarse un fracaso o una prueba de la inviabilidad de esta nación. Es fundamental honrar el esfuerzo y el valor de un pueblo que siempre creyó que el sueño de la libertad era posible.

ANEXO I
OBJETIVOS NACIONALES DE DESARROLLO
DEL GOBIERNO DE TIMOR ORIENTAL

1. Mejorar la educación, salud y nutrición del pueblo de Timor Oriental.
2. Transformar la economía de subsistencia en una economía de mercado.
3. Alcanzar y mantener el crecimiento económico con una baja inflación, mayor empleo y un sector financiero más fuerte.
4. Reducir la pobreza entre mujeres y hombres y establecer una red de seguridad social.
5. Promover iniciativas, innovación e inversiones privadas, a través de la creación y promoción de escenarios adecuados.
6. Asegurar y mantener la unidad, integridad territorial y soberanía de la nación.
7. Promover el desarrollo rural y reducir la brecha entre las áreas rurales y urbanas.
8. Promover el desarrollo ordenado de ciudades y pueblos.
9. Alcanzar un desarrollo regional equilibrado para reducir la pobreza.
10. Lograr el crecimiento de las rentas gubernamentales para mejorar la independencia financiera.
11. Desarrollar y administrar un sistema judicial eficiente, accesible e imparcial.
12. Continuar reforzando la sociedad civil y aumentar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y nacionales.
13. Crear una cultura de respeto a los derechos humanos.
14. Promover el buen gobierno a través de la participación popular.
15. Promover un sistema democrático multipartidario fuerte.
16. Construir y reforzar una cooperación regional e internacional en términos políticos, económicos, científicos y culturales.

Fuente: www.unagencies.east-timor.org.

LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO: POTENCIANDO LOS CONFLICTOS ARMADOS

*Philip Swanson**

Cerca del 70% de la producción mundial de petróleo se ubica actualmente fuera de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y más del 40% fuera de la OCDE o de Oriente Medio. La gran presencia de la industria internacional del petróleo y el gas en los países en desarrollo se debe a la distribución natural de los recursos y al hecho de que, en la mayoría de los países de la OCDE, ya se han hecho prospecciones exhaustivas y la mayor parte de sus grandes yacimientos están descubiertos y explotados. Casi todos los grandes nuevos hallazgos se harán en el mundo en desarrollo.

Varios acontecimientos recientes han puesto de relieve el vínculo que une a la industria del petróleo y el conflicto en los países en desarrollo: la ejecución en 1995 de Ken Saro-Wiwa y otros activistas ogonis en Nigeria, el continuo desplazamiento violento de minorías en Sudán y Birmania, la guerra civil de Angola y la actividad guerrillera que se desarrolla en torno a las instalaciones petroleras de Colombia.

Las inversiones de las principales compañías petroleras pueden contribuir de forma significativa al Producto Interior Bruto (PIB) y a los ingresos de los gobiernos de los países en desarrollo ricos en petróleo. Sin embargo, las grandes inversiones en explotación y exportación de

* Philip Swanson es economista de la oficina de París del Centro ECON para el Análisis Político de Noruega. Especialista en política y regulación del sector de la energía, actualmente se dedica a cuestiones de responsabilidad social de las empresas en el sector petrolero. Este texto es un extracto del originalmente publicado como *Fuelling Conflicts. The Oil Industry and Armed Conflict*, FAFO, Noruega, 2002. Es parte del proyecto «Economías de conflicto» del FAFO Institute for Applied International Studies, que examina los vínculos entre ciertas actividades del sector privado y los conflictos armados. Se puede encontrar más información sobre el proyecto y otros informes en www.faf.no/piccr. Traducción: Berna Wang.

recursos naturales también dan lugar a dinámicas negativas en la economía, el gobierno y la sociedad del país anfitrión. Aun cuando no sean deliberadas, pueden ser muy poderosas y tener consecuencias para la estabilidad social.

Estados, petróleo y conflicto armado

Los impuestos y otros pagos relacionados con la extracción y exportación de recursos por compañías petroleras internacionales pueden representar mucho más de la mitad de los ingresos del estado en los países en desarrollo ricos en petróleo. Por ejemplo, el petróleo representa cerca del 80% del presupuesto del gobierno de Nigeria y en Angola su aportación fluctúa entre el 70% y el 90%.

El acceso a unos ingresos derivados del petróleo elevados y relativamente fáciles puede dar a los gobiernos una falsa sensación de seguridad económica que va en detrimento de la necesidad de una gestión económica y fiscal responsable, así como de buscar políticas destinadas a combatir la «enfermedad holandesa»: varios efectos económicos que pueden producirse en una economía cuando se han hecho inversiones significativas en recursos naturales destinados a la exportación. Las grandes inversiones relativas a la explotación del petróleo, seguidas de un aumento de la dependencia del gobierno de los ingresos derivados de éste, tienden a hacer subir los precios de los servicios y las aportaciones a la economía, lo que va en detrimento de la competitividad de otras actividades orientadas a la exportación; también provocan una apreciación de la moneda local que perjudica a los exportadores de productos que no son materias primas, así como a los fabricantes de bienes que compiten con los productos importados. Como señalaba Terry Lynn Karl en *The Paradox of Plenty*, el acceso a la riqueza fácil del petróleo puede debilitar los esfuerzos para movilizar recursos en otros sectores de la economía. Esto se debe a que la relativa facilidad de recaudar ingresos elevados por la producción del petróleo hace que la recaudación de ingresos relativamente pequeños en otros sectores, más difícil, apenas merezca la pena.¹

¹ Cuando el gobierno no necesita ingresos de sectores ajenos al petróleo puede tener menos incentivos para invertir en ellos. Los gastos en servicios sociales, como salud

Según Karl, los Estados que ya están desarrollados en cuanto a legitimidad y competencia administrativa antes de la aparición de la riqueza petrolera (por ejemplo, Noruega y, en cierta medida, Indonesia) tienen más oportunidades de evitar los peores efectos de la «enfermedad holandesa» y las influencias corruptoras de la riqueza petrolera.² La mayoría de los países en desarrollo ricos en petróleo no pertenecen a esta categoría.

Los ingresos derivados del petróleo suelen eliminar la necesidad de pedir préstamos al Fondo Monetario Internacional (FMI). Esto hace más probable que el gobierno evite realizar las reformas más básicas y la asistencia técnica que prescribe esa institución como condiciones para recibir sus créditos. Una de las reformas básicas que se suele evitar es una mayor transparencia de las cuentas oficiales.

Los gobiernos reciben la riqueza del petróleo a través de diversas vías, como las primas, las regalías y el impuesto sobre beneficios. Las primas son pagos únicos que se hacen en diferentes fases del proyecto. Por ejemplo, se suele abonar una prima de firma (a menudo de decenas de millones de dólares) al inicio de un proyecto, aunque rara vez en los países de la OCDE. Pueden hacerse pagos adicionales en función de un calendario o cuando se alcanzan ciertos hitos, como un determinado nivel de producción. Rara vez se hacen públicas las cuantías.

Los pagos de regalías se calculan de diferentes formas, pero en general representan un porcentaje de la producción. La compañía los abona en petróleo (en este caso puede ayudar al gobierno a comercializarlo) o en su equivalente en dinero. Algunos gobiernos indican a la compañía que haga los pagos de regalías a cuentas en el extranjero. Una variación de esta modalidad es la utilización del petróleo del gobierno como garantía de préstamos comerciales.

El impuesto de sociedades suele ser el pago más sencillo y transparente pues, por lo general, va directamente al presupuesto del Estado. Sin embargo, su importe depende de las normas que aplica el gobierno para calcular los ingresos y de la forma en que decida recibir su renta por el petróleo. Por ejemplo, si prefiere recibir la mayoría del dinero en

y educación, no aumentaron de forma significativa tras el auge del petróleo en Nigeria, Irán, Argelia y Angola. Además, estos gastos se resienten durante las caídas del precio del petróleo, cuando una parte significativa de los ingresos del Estado debe dedicarse a la devolución de la deuda.

² Terry Lynn Karl, *The Paradox of Plenty: Oil booms and Petro-States*, University of California Press, Berkeley, 1977, p. 213.

paraísos fiscales, puede optar por la opción de las regalías, compensando a la compañía con normas tributarias benévolas sobre deducciones (de gastos generales, etc.). En muchos casos se emplea una combinación de estos métodos de pago que, juntos, pueden utilizarse para ocultar la dirección y el volumen de los ingresos derivados del petróleo. Una gran entrada de ingresos fáciles en un sistema no transparente invita a la corrupción y crea incentivos para limitar aún más la transparencia y la rendición de cuentas. En tales condiciones, gran parte de la riqueza derivada del petróleo puede desaparecer en cuentas extrapresupuestarias. Por ejemplo, según Le Billon, los gastos militares de Angola «pagados con una partida de los presupuestos públicos, préstamos comerciales a corto plazo garantizados con petróleo pasados directamente a través de Sonangol (la compañía petrolera estatal) y primas de firma [...] no sólo sirvieron a los intereses de la seguridad, sino que proporcionaron considerables oportunidades para la corrupción».³

Varias ONG, como Global Witness y Transparency International, han criticado a las petroleras por reforzar la tendencia a la falta de transparencia. Al negarse a hacer públicos los datos de sus pagos a los gobiernos anfitriones, las compañías petroleras contribuyen a ocultar pagos a cuentas que nunca aparecen en los presupuestos oficiales del Estado. Los gobiernos anfitriones ejercen una gran presión para que continúen estas prácticas. Por ejemplo, cuando BP anunció su intención de hacer públicos diversos pagos realizados al gobierno angoleño, el régimen de Edoardo Dos Santos amenazó a la compañía con la pérdida de sus concesiones.⁴

Los países en desarrollo ricos en petróleo tienden a depender cada vez más de los ingresos derivados de éste y cualquier amenaza a su principal fuente de poder les preocupa mucho. A corto plazo, les preocupa cualquier interrupción del flujo de petróleo. Por ejemplo, las autoridades nigerianas exigen a las petroleras que les informen inmediatamente de cualquier dificultad que pueda afectar a la producción o transporte de petróleo, técnica o debida a sabotaje.

A largo plazo, a los gobiernos dependientes del petróleo les preocupa la voluntad de las compañías internacionales de permanecer en el

³ Philippe Le Billon, «Angola's political economy of war: the role of oil and diamonds (1975-2000)», *African Affairs*, 2001.

⁴ International Peace Academy y Fafo, «Private Sector Actors in Zones of Conflict: Research Challenges and Policy Responses», Nueva York, abril de 2001, p. 8.

país. Chevron abandonó Sudán en 1990, después de los ataques de grupos rebeldes contra su personal e instalaciones. El gobierno sudanés está ansioso por evitar una salida similar de otras compañías extranjeras y este deseo podría haber contribuido al brutal trato que inflige a las minorías no árabes asociadas a los rebeldes en la región meridional del país, productora de petróleo.

En algunos casos las preocupaciones relativas a la seguridad, reales o supuestas, pueden ser convenientes para el gobierno si le ayudan a justificar el aumento de los gastos de seguridad que piensa hacer en cualquier caso (por ejemplo, para protegerse de grupos que reivindican la riqueza petrolera del país o que protestan por la ausencia de beneficios prácticos derivados de esa riqueza). Una guerra o una amenaza importante para la seguridad también proporciona una explicación política cómoda a la inexistencia de beneficios sustanciales para la población, especialmente en regímenes en los que la riqueza derivada del petróleo es desviada a las cuentas de las élites políticas. Las amenazas para la seguridad también pueden justificar medidas represivas que no se tolerarían en tiempo de paz.

Con independencia de que estas dinámicas sean o no —total o incluso parcialmente— responsables de la violencia que ejerce un gobierno contra su población en cada caso concreto, los elevados ingresos derivados del petróleo proporcionan, a un gobierno predispuesto a la violencia, los medios para ponerla en marcha. Aunque los estados petroleros pueden tratar de proteger el control del recurso mediante el uso de la fuerza, la presencia de petróleo no desemboca necesariamente en un conflicto armado. Sin embargo, la dependencia de un régimen de los ingresos derivados del petróleo para tener poder hace más probable que cualquier amenaza a dichos ingresos encuentre una resistencia importante. El gobierno militar de Sudán, por ejemplo, que realiza una campaña de desplazamiento forzoso contra las minorías étnicas que viven en el sur, ha sido bastante franco sobre el lazo entre los ingresos derivados del petróleo y la capacidad militar. El portavoz militar del gobierno, general Mohamed Yassin, declaró: «Sudán será capaz de obtener todas las armas que necesita gracias a la creciente industria petrolera».⁵ Algu-

⁵ *Al-Share Al-Siyassi*, 1 de julio de 2000, citado en Christian Aid, *The scorched earth: oil and war in Sudan*, Londres, 2001. Ver www.christian-aid.org.uk/indepth/0103suda/sudanoil.htm

nos observadores han hecho comentarios similares sobre el papel de los ingresos derivados del petróleo en el apoyo a la guerra civil de Angola.⁶

La voluntad de un gobierno de recurrir a la fuerza para proteger su acceso ininterrumpido a estos ingresos puede verse reforzada por un creciente distanciamiento entre el gobierno y sus ciudadanos. Un aumento de la corrupción podría implicar a las élites del gobierno en intentos de «saquear» la riqueza del petróleo. Esto, a su vez, ofrece el incentivo y los medios para que estas élites permanezcan en el poder a fin de seguir saqueando (por ejemplo, por medio de inversiones en un aparato militar y policial represivo).

La dependencia cada vez mayor de estos ingresos reduce la dependencia del gobierno de sus ciudadanos para obtener ingresos tributarios. Y cuando un gobierno depende menos de sus ciudadanos para obtener ingresos, también puede depender menos para obtener legitimidad. En casos extremos, el gobierno podría pensar que casi no necesita en absoluto a sus ciudadanos, considerándolos sólo una fuerza potencialmente descontenta de la que debe protegerse para proteger su acceso a su principal fuente de ingresos. Posiblemente ésta es la tendencia en Angola, donde Global Witness ha señalado que el «bienestar de la población parece haber dejado de ser una prioridad para el gobierno».⁷

Las operaciones de las compañías petroleras pueden crear tensiones o exacerbar las ya existentes entre el gobierno central y las regiones productoras, especialmente si se ve que una parte desproporcionada de los beneficios va a parar al primero y una parte desproporcionada de los costes a las segundas. Los costes o quejas locales habituales relativos a la explotación de recursos naturales incluyen la expropiación «injusta» de tierras, la contaminación del agua potable, las tierras cultivables y las zonas pesqueras y trastornos sociales causados por rápidas migraciones de mano de obra.⁸

La tendencia de muchos estados a la imposición del control central a expensas de la región puede generar tensiones incluso antes de que la

⁶ Véase, por ejemplo, Global Witness, *A crude awakening: the role of oil and banking industries in Angola's civil war and the plunder of state assets*, Global Witness, Londres, 1999.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Michael Ross, «Natural Resources and Civil Conflict: Evidence from Case Studies», documento para el seminario del Banco Mundial-UC Irvine *Civil Wars and Post-Conflict Transitions*, 18-20 de mayo de 2001.

riqueza petrolera entre en escena. Human Rights Watch (HRW) observa que «la ira por las desigualdades atribuidas a la economía del petróleo [en Nigeria] ha hecho que un número creciente de miembros de las comunidades de las regiones petroleras proteste por la explotación de lo que consideran ‘su’ petróleo [...] sin beneficio ni compensación por los daños causados en su sustento». Estas protestas suelen ser atajadas con dureza por el gobierno, con casos como la ejecución en 1995 de Ken Saro-Wiwa y de otros líderes del Movimiento para la Supervivencia del Pueblo Ogoni.⁹

También pueden surgir tensiones si la región considera que la parte que se lleva el gobierno central de los ingresos derivados del petróleo es «injustamente» grande. Estas y otras quejas pueden ser reales o imaginarias, pero las discrepancias por el reparto de la riqueza derivada del petróleo pueden menoscabar la legitimidad del gobierno central. Al mismo tiempo, la posibilidad de mantener los ingresos dentro de la región constituye una gran tentación para gobiernos o movimientos locales que desean la secesión o para la creación de grupos rebeldes. Ejemplos de estos movimientos separatistas en provincias ricas en petróleo o gas se encuentran en Cabinda en Angola, Aceh en Indonesia y Biafra en Nigeria.

Paul Collier afirma que las quejas, por sí solas, no pueden transformar una disputa política en un conflicto armado. El factor decisivo es la capacidad del grupo rebelde para sostenerse económicamente. Para Collier, esto depende de forma significativa de la viabilidad de la depredación de los recursos naturales, de forma que la mayoría de las rebeliones «tienen como objetivo la depredación del recurso natural o dependen fundamentalmente de la depredación del recurso natural para perseguir sus objetivos».¹⁰

Las actividades de extracción de petróleo son un objetivo cómodo y tentador para la depredación a manos de grupos rebeldes por dos razones principales: los ingresos sumamente elevados que generan y la

⁹ Human Rights Watch, *The Price of Oil: CSR and Human Rights Violations in Nigeria's Oil Producing Communities*, 1999. Ver www.hrw.org/hrw/reports/1999/nigeria/Nigew991-01.htm

¹⁰ Paul Collier, «Economic causes of civil war and their implications for policy», Banco Mundial, Washington, junio de 2000, p. 20. Ver también *World Bank Project on the Economics of Civil Wars, Crime and Violence* (<http://www.worldbank.org/research/conflict>).

vulnerabilidad de la infraestructura de la extracción y el transporte. Los grupos armados pueden obtener dinero procedente de las compañías petroleras de varias formas, por ejemplo, ofreciendo protección y por medio de los rescates por empleados secuestrados. Estas operaciones son relativamente habituales en Colombia, donde los grupos armados suelen reforzar sus amenazas con ataques a la infraestructura del transporte del petróleo. También se han producido con cierta frecuencia secuestros de trabajadores petroleros en Nigeria. Según Human Rights Watch, la lucha por el control de los ingresos derivados del petróleo entre diferentes facciones de la élite es un factor en la sucesión de gobiernos militares en este país.¹¹ Amnistía Internacional afirma que la ofensiva por el control territorial sobre los yacimientos petrolíferos de Sudán es «fundamental en la guerra entre el gobierno y las fuerzas armadas de la oposición y en el conflicto entre las diversas facciones de las milicias». Muchos líderes clave de la oposición han declarado en un momento u otro que uno de sus principales objetivos militares es el control de las zonas ricas en petróleo.¹² Christian Aid señala por su parte que, aunque la prolongada guerra civil de Sudán no fue provocada originalmente por el petróleo, los ingresos relacionados con él y el objetivo de controlarlos ha elevado el conflicto a un «nuevo nivel».¹³ Es más probable que se llegue a la lucha armada por los ingresos «legítimos» e «ilegítimos»¹⁴ derivados del petróleo cuando la oposición considera que no dispone de medios democráticos para alcanzar el poder. Una riqueza significativa derivada del petróleo parece reforzar, en lugar de reducir, el carácter antidemocrático de regímenes políticamente débiles.

Los conflictos armados y las compañías petroleras

Los efectos directos del conflicto sobre las compañías petroleras son similares a los que sufren otras industrias: amenazas al personal, a las instalaciones y líneas de suministro, con los costes derivados de pro-

¹¹ Human Rights Watch, *Op. Cit.* .

¹² Amnistía Internacional, «Sudan-the Human Price of Oil», mayo de 2000, p. 8.

¹³ Christian Aid, *Op. Cit.*

¹⁴ Collier se refiere a la depredación rebelde como tributación ilegal, mientras los impuestos que van a parar únicamente a manos de una élite política podrían denominarse depredación legal. Collier, *Op. Cit.*, p. 9.

teger estos aspectos de la actividad. Sin embargo, una vez que estalla el conflicto en una región concreta, abandonar sus actividades suele ser significativamente más caro para las compañías petroleras que para la mayoría de las demás (como los fabricantes). Esto se debe a la naturaleza de las inversiones, grandes y a largo plazo y que incluyen la producción, la infraestructura de apoyo y los oleoductos. También se debe a que los recursos naturales están en lugares determinados y las operaciones no se pueden trasladar a otra región o país menos expuesto al conflicto. Estos factores contribuyen a explicar por qué las compañías petroleras y de gas suelen ser las últimas que se quedan en regiones en conflicto cuando huyen otros inversores.

Debido a la naturaleza del negocio del petróleo, estas compañías deberían tener un gran interés en prevenir los conflictos. Sin embargo, las petroleras saben que la protección de sus instalaciones será una prioridad para el gobierno anfitrión, dado que le proporcionan buena parte de sus ingresos. Al mismo tiempo, dado que los grupos armados de oposición pueden esperar beneficiarse de los ingresos «legítimos» derivados del petróleo una vez que lleguen al poder (frente a los ingresos «ilegítimos» como los pagos por protección y los rescates), en la mayoría de los casos tienen cuidado en no causar daños o hacer exigencias que traspasen el umbral que convertiría las actividades de la compañía petrolera en antieconómicas.

Los beneficios derivados de la extracción del petróleo podrían compensar los costes de hacer negocios en una zona de conflicto. Jonathan Berman señala, en una encuesta realizada a directores que supervisan las operaciones de las compañías en regiones de conflicto armado, que «aunque pocos directores de empresas multinacionales lo admitirían, el conflicto es un riesgo que en general se tolera».¹⁵ Algunos incluso pueden considerar que su capacidad para operar en estos entornos es su ventaja comparativa, ya que una situación más estable podría atraer la competencia de rivales menos experimentados.

Uno de los efectos negativos más importantes del conflicto para una compañía petrolera no se produce en los países donde éste se desarrolla, sino en los mercados del producto y de capital del mundo desarrollado: es la amenaza para la reputación de la compañía, que a su

¹⁵ Jonathan Berman y Political & Economic Link Consulting, «Corporations and Conflict: How Managers Think About War», *Harvard International Review*, Fall 2000.

vez puede tener repercusiones negativas en los beneficios, el precio de las acciones y su capacidad para atraer capital. Las compañías petroleras con nombres de marca fácilmente identificables en las estaciones de servicio son vulnerables al tipo de campañas de boicot que ya han amenazado a otras industrias, como la del vestido y el calzado. Por ejemplo, Shell fue amenazada con boicots en respuesta a las duras medidas represivas que adoptó el gobierno nigeriano contra los activistas que protestaban contra la actividades de la compañía. Las compañías también pueden ser vulnerables al uso, cada vez más frecuente, de códigos de conducta por los grandes inversores institucionales, como los fondos de pensiones. Estos inversores manejan grandes bloques de acciones y podrían tener una repercusión significativa en el valor de éstas.

Las compañías petroleras suelen proporcionar gran parte de los presupuestos del país anfitrión y se incorporan al pequeño grupo de entidades con influencia política potencial sobre estos gobiernos. Ésta es la razón por la que algunos analistas consideran a estas compañías agentes potenciales del cambio positivo. En la práctica, no siempre es fácil hacer valer este peso político. Si una compañía petrolera concreta quisiera presionar a un gobierno para que practicara mejores políticas o, por ejemplo, para obligarlo a negociar de forma más constructiva con un grupo armado de oposición, tendría que afrontar dificultades. La compañía sufriría una pérdida de ventaja competitiva si el gobierno decide castigarla y recompensar a una competidora suya que no haya formulado dichas demandas. Una dificultad relacionada con esto es «efecto *free-rider*»: otras compañías tendrán pocos incentivos para cooperar con la que está intentando influir en el gobierno, si consideran que pueden beneficiarse del resultado sin correr el riesgo de contribuir al mismo.

Existe la posibilidad de que una coalición de grandes compañías forme un frente unido para la reforma política, frente a uno o dos gobiernos anfitriones. Sin embargo, podrían afrontar la falta de cooperación del creciente número de compañías petroleras técnicamente muy competentes de los países en desarrollo, principalmente China y Malasia, que actualmente no sufren las presiones de ONG, clientes y accionistas para implantar políticas de «responsabilidad social empresarial».

Otro problema es que es más fácil calcular el coste de operar bajo un conflicto que calcular los beneficios de las iniciativas para la paz, y más que conectar directamente estos beneficios con las inversiones y

los riesgos (probablemente grandes) que tendría que asumir la compañía en dicho esfuerzo.

La mayoría de las compañías petroleras internacionales han adoptado una postura «neutral» sobre la naturaleza de los regímenes de los países anfitriones y han señalado que las empresas no deben implicarse en la política. Por ejemplo, Unocal dice en su página web que tiene la «obligación legal y ética de permanecer políticamente neutral».¹⁶ De modo similar, TotalFinaElf habla del deber de «abstenerse de toda intervención en el proceso político de los países anfitriones».¹⁷

Pero varias ONG han subrayado que las grandes inversiones proporcionan desahogo económico y político a los países anfitriones, incluido el «reconocimiento» de hecho de regímenes «canallas». Esto podría ser especialmente cierto en el sector del petróleo, donde los gobiernos de los países de origen de las empresas suelen intervenir ayudando a obtener contratos, cuando no poseen intereses declarados en la compañía.¹⁸ Como mínimo, señala Christian Aid, la presencia acrítica de las grandes petroleras «fomenta la impunidad y añade credibilidad» a este tipo de gobierno.¹⁹

Las petroleras internacionales probablemente son reacias a que se considere que influyen en los gobiernos debido a la percepción pública negativa que han tenido anteriores intervenciones. En parte como respuesta a este legado, muchas han adoptado una política de «no injerencia en asuntos políticos» en los países donde operan. Sin embargo, muchos críticos se preguntan hasta qué punto puede reivindicar la neutralidad política una compañía o una industria que proporciona la mayor parte del apoyo económico a un gobierno que oprime a su propio pueblo. Una política de «no injerencia» también puede ser una cómoda excusa para no hacer nada.

En Birmania, donde Unocal y TotalFinaElf participan en un proyecto para explotar y exportar gas, la oposición democrática les ha comunicado que estas inversiones sólo ayudarán a fortalecer al gobierno militar, que continúa en el poder pese a los resultados de las elecciones

¹⁶ <http://www.unocal.com/responsibility/humanrights/hr4.htm>.

¹⁷ *Code of Conduct*, TotalFinaElf, 2000.

¹⁸ Por ejemplo, el gobierno francés tenía un 32% de las acciones de Total cuando se firmó el contrato con Birmania.

¹⁹ Christian Aid, *Op. Cit.*.

celebradas en el país en 1990. En respuesta a las acusaciones, Thierry Desmarest, ex presidente de Total y posteriormente director de TotalFinaElf, señaló que, dado que la compañía petrolera birmana de propiedad estatal debe devolver el préstamo que obtuvo para comprar su parte del proyecto, no era probable que el gobierno obtuviera ingresos importantes hasta después de 2002 o 2003. «¿Quién puede decir qué régimen estará en el poder entonces?», observó el presidente de Total en 1999.²⁰ La observación oculta que el gobierno puede usar los ingresos futuros como crédito, incluso para la compra de armas.²¹ Además, ese crédito probablemente permite que el régimen *garantice* su permanencia hasta que empiece a recibir ingresos importantes del proyecto.

Abusos en nombre de la seguridad

Andrew Mack señala que «el empleo de la fuerza por las fuerzas de seguridad gubernamentales para reprimir a los ciudadanos que protestan contra las operaciones de las empresas de la industria extractora es la forma más habitual de violencia asociada a la presencia de estas empresas en los países en desarrollo».²² ONG como Christian Aid y Amnistía Internacional, así como misiones de la ONU y del gobierno canadiense, han informado de numerosas denuncias de violaciones de los derechos humanos cometidos por las fuerzas gubernamentales sudanesas y sus unidades militares aliadas en la región meridional del país y en torno a ella. Estos abusos están encaminados a despoblar la región de

²⁰ Declaración ante la comisión de la Asamblea Nacional que investigaba el impacto social y medioambiental de las compañías petroleras francesas en el extranjero, 2 de febrero de 1999. TotalFinaElf tenía gran interés en apoyar la supervivencia del gobierno militar del Consejo de Estado para la Restauración del Orden Público: la LND, en la oposición, había declarado que no reconocería los contratos comerciales firmados por compañías extranjeras con el régimen; FIDH, *La Birmanie, TOTAL et les droits de l'Homme: dissection d'un chantier*, FIDH, Paris, 1996, p. 12.

²¹ Por ejemplo, el gobierno birmano compró helicópteros a Polonia en 1994 y declaró que los pagos de la compra fueron realizados por Total (William Bourdon, secretario general de FIDH, declaración ante la comisión de la Asamblea Nacional que investigaba el impacto social y medioambiental de las compañías petroleras francesas en el extranjero, 12 de enero de 1999).

²² Andrew Mack, «The Private Sector and Conflict», Global Compact Policy Dialogue, 2000.

sus residentes no árabes (que, según el gobierno central, dan refugio a grupos rebeldes que amenazan las operaciones de la petrolera). Según Amnistía Internacional, las tácticas de las fuerzas de seguridad gubernamentales han incluido la destrucción de cosechas y ganado, ejecuciones masivas y torturas.²³ El relator de la ONU Leonardo Franco concluyó que «las repercusiones económicas, políticas y estratégicas de la cuestión del petróleo han agravado y exacerbado severamente el conflicto y causado el deterioro de la situación general de los derechos humanos y del respeto por la legislación humanitaria; también han reducido aún más las probabilidades de paz, que ya eran escasas».²⁴ Human Rights Watch ha documentado varios casos de abusos de los derechos humanos cometidos por las fuerzas gubernamentales en la región del Delta del Níger, en Nigeria. HRW afirma que la complicidad de la petrolera es aún mayor en casos en los que la compañía ha reclamado la intervención de las fuerzas de seguridad gubernamentales o las ha auxiliado. En 1990, un director de Shell en Umuechem formuló una petición «por escrito y expresa» de protección de ciertas instalaciones por la Policía Móvil, un incidente que provocó la muerte de ochenta civiles desarmados y la destrucción de cientos de viviendas. En mayo de 1998, dos jóvenes murieron en la plataforma de Parabe de Chevron a manos de miembros de las fuerzas de seguridad gubernamentales que habían sido trasladados hasta la plataforma para expulsar a doscientas personas que protestaban.

HRW señala que los casos que estudió se referían a presuntos abusos del gobierno en respuesta a amenazas contra instalaciones de compañías petroleras. Según esta organización, en ninguno de los casos las compañías presentaron una queja ante las fuerzas de seguridad gubernamentales, salvo cuando los informes de los abusos llegaron a la prensa internacional. HRW ha llamado la atención sobre el secreto que rodea los acuerdos sobre seguridad que muchas petroleras internacionales han firmado con los gobiernos anfitriones. También indica que, en el momento en que se redactó su informe de 1999, ninguna compañía publicaba «informes periódicos y completos sobre denuncias de daños al medio ambiente, sa-

²³ Amnistía Internacional, *Op. Cit.*, pp. 2-5.

²⁴ Leonardo Franco, relator especial, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Sudán (A/54/467)*, 54º período de sesiones de la Asamblea General de la ONU, 14 de octubre de 1999.

botaje, reclamaciones de indemnización, acciones de protesta o acciones policiales o militares realizadas en sus instalaciones o en sus proximidades». ²⁵ Christian Aid ha puesto de relieve la similar falta de transparencia de los acuerdos sobre seguridad formalizados por las compañías petroleras y el gobierno en Sudán, indicando que «el secreto sólo puede fomentar que se cometan abusos con impunidad». ²⁶

Varias petroleras han sido acusadas de proporcionar ayuda logística a campañas militares del gobierno contra la oposición política o étnica. Por ejemplo, algunas ONG señalan que el gobierno sudanés ha utilizado la pista de aterrizaje de Hegelig, que está bajo el control del consorcio internacional GNPOC. Se han denunciado casos en que aviones y helicópteros militares sudaneses se han armado y han repostado combustible en Hegelig, incluidos aviones que atacaron pueblos de las proximidades. Según Christian Aid, Talisman Energy negó al principio que el gobierno hubiera utilizado la pista y después declaró que su contrato con el gobierno permitía que éste lo utilizara con «fines defensivos». Más tarde reconoció ante los investigadores del gobierno canadiense que, aparentemente, el gobierno de Sudán se había excedido en las condiciones del contrato. ²⁷

En Colombia, algunas petroleras han formalizado acuerdos que las obligan a proporcionar al ejército bienes y servicios, incluidos equipos de seguridad y de comunicaciones, así como servicios de ingeniería y transporte por helicóptero y terrestre. ²⁸ En Birmania, Total ha sido acusada de auxiliar al ejército en sus combates contra las minorías étnicas rebeldes de la región de Tenasserim, por donde pasa su gasoducto. En concreto se ha acusado a Total de prestar al ejército birmano helicópteros y pilotos subcontratados por la compañía. Aunque Total lo ha negado, estas denuncias parecen haber sido confirmadas por fuentes de la compañía. ²⁹ También se ha acusado a Total de permitir que sus consultores de seguridad franceses compartieran información con el ejército. ³⁰

²⁵ HRW, *Op. Cit.*, 1999.

²⁶ Christian Aid, *Op. Cit.*, 2000.

²⁷ *Ibidem.*

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ William Bourdon, secretario general del FIDH, declaración ante la comisión de la Asamblea Nacional que investigaba el impacto de las compañías petroleras francesas en el extranjero, 12 de enero de 1999.

³⁰ FIDH, *Op. Cit.*, p. 15.

En algunos casos, los gobiernos utilizan la seguridad de la compañía petrolera como tapadera para librar campañas militares contra sus enemigos políticos o étnicos. En Sudán, Christian Aid ha denunciado que «la relación entre el petróleo y la seguridad ha pasado a ser algo más que la simple defensa». El gobierno considera que la estrategia de limpiar los yacimientos petrolíferos de potenciales enemigos —civiles nuer y dinka— es un requisito esencial para abrir paso al petróleo.³¹ Esta política se lleva a cabo con el pretexto de proporcionar seguridad a los consorcios extranjeros.

Algunas de las acusaciones más graves formuladas contra las petroleras internacionales se refieren a la ayuda directa o indirecta que han prestado a los gobiernos, y en algunos casos a grupos rebeldes, en la compra de armas. Al parecer, son habituales los «regalos» como armas ligeras para uso de las fuerzas de seguridad gubernamentales. En 1996, la prensa británica y nigeriana reveló que Shell había estado negociando para importar armas para la policía. Como resultado de esta revelación, Shell reconoció que había importado armas cortas e incluso había negociado la continuación de estas importaciones. Sin embargo, sostuvo que las últimas transferencias se habían producido casi quince años antes. Además, declaró que «no podemos comprometernos a no proporcionar armas en el futuro, pues debido al deterioro de la situación de seguridad en Nigeria, puede que deseemos que mejoren las armas que actualmente emplea la policía que protege al personal y las propiedades de Shell».³² Normalmente estos acuerdos no se hacen públicos.

La antigua Elf ha sido acusada de traficar con armas en Congo-Brazzaville y Angola. Jacques Monsieur, traficante de armas belga que está siendo investigado en una de las numerosas facetas del denominado «escándalo Elf» de finales de los años noventa, afirmó que tenía pruebas que implicaban a varios ex cargos de Elf, incluidos André Tarallo y Jack Sigolet, el ex director de prefinanciación del petróleo. En una carta dirigida a «A. T.» y «J. S.» (supuestamente Tarallo y Sigolet), Monsieur amenazaba con entregar documentos importantes a las autoridades francesas si no le pagaban las cantidades que Elf le adeudaba por sus servicios. Según *Le Soir* de Bélgica, estos documentos demuestran cómo Elf «hizo y derrotó militarmente» a los presidentes Pascal Lissouba y Denis

³¹ Christian Aid, *Op. Cit.*

³² Human Rights Watch, *Op. Cit.*

Sassou N'Guesso en Congo-Brazzaville y financió las entregas de armas de Monsieur.³³

Le Soir y otras fuentes han indicado que, con la financiación de la venta de armas a líderes africanos, Elf logró que «hipotecaran» de hecho los recursos petroleros de su país, manteniendo a éste endeudado con la compañía petrolera con independencia de quién estuviera en el poder. Según la declaración del periodista de investigación Antoine Glaser, cuando Sassou N'Guesso regresó al poder en Congo, supuestamente con la ayuda de Elf, descubrió que su antecesor había hipotecado la producción de petróleo del país hasta el año 2006.³⁴

Aparentemente, Elf ayudó a ambos bandos en las disputas militares, aumentando así su necesidad de comprar armas e hipotecar los futuros ingresos derivados del petróleo. Varias fuentes han acusado a Elf no sólo de proporcionar las armas que ayudaron a Sassou N'Guesso a derrocar a Pascal Lissouba en Congo-Brazzaville en 1997, sino de facilitar el uso de la infraestructura propiedad de Elf (especialmente los barcos que transportaron a las tropas gubernamentales angoleñas, cuya intervención fue decisiva para N'Guesso).³⁵ En una denuncia formulada ante un tribunal de París, el depuesto Lissouba cita la prensa francesa y diversas declaraciones de N'Guesso para demostrar su afirmación de que «Elf Aquitaine ayudó al general Sassou N'Guesso a realizar su golpe de Estado en el Congo».³⁶

Otro método para financiar la compra de armas es proporcionar acciones en proyectos de explotación de petróleo a traficantes de armas

³³ *Le Soir* (Bélgica), 20 de marzo de 2001.

³⁴ Antoine Glaser, director de la editorial *L'Indigo*, declaración ante la comisión de la Asamblea Nacional que investigaba las actividades de las compañías petroleras francesas en el extranjero, 8 de diciembre de 1998.

³⁵ François Xavier Verschave, *La Françafrique*, citado en Marie-Hélène Aubert et al., «Sur le rôle des compagnies pétrolières dans la politique internationale et son impact social et environmental», y «Sommaire des comptes rendus d'auditions», Informe N° 1859, Asamblea Nacional, 13 de octubre de 1999, p. 113. Es el informe final de la comisión de la Asamblea Nacional francesa que investigó las actividades de petroleras francesas en el extranjero. Ver www.assemblee-nationale.fr/rap-info/i1859-01.asp y www.assemblee-nationale.fr/rap-info/is1859-02.asp Pascal Lissouba fue presidente de la República del Congo (Brazzaville) desde 1992 hasta octubre de 1997, cuando fue depuesto por Denis Sassou N'Guesso tras una guerra civil. Éste había sido presidente del país entre 1979 y 1992.

³⁶ *Plainte déposée le 20 novembre 1997 qu Tribunal de Grand Instance de Paris*, citado en *Ibidem*, p. 113.

o intermediarios, presumiblemente con el conocimiento, cuando no con la complicidad, del operador del proyecto. Por ejemplo, Global Witness ha acusado al gobierno angoleño de incluir «socios accionistas más vinculados al tráfico de armas que a la prospección petrolífera» en varios consorcios internacionales, y señala que estos socios han sido incluidos en el Bloque 32 y el Bloque 33, operados por TotalFinaElf y Exxon, respectivamente.³⁷

También se han producido casos de violencia por parte de fuerzas de seguridad pertenecientes a compañías petroleras o fuerzas privadas contratadas por ellas. Por ejemplo, HRW informa de incidentes en Nigeria en los que personal de la compañía (incluso el personal de seguridad) amenazó directamente a las comunidades con represalias si se creaban problemas a la producción. En varios incidentes incluso se golpeó a detenidos ogonis.³⁸ En estos casos es más evidente la responsabilidad de la compañía petrolera. Sin embargo, quizá son también los abusos más fáciles de evitar en el futuro, ya que las petroleras tienen más control sobre sus propias fuerzas que sobre las de los gobiernos. Estos abusos son relativamente sencillos de abordar mediante campañas de denuncia de las ONG.

Las opciones políticas

Los ingresos procedentes de las operaciones de las petroleras internacionales respaldan al gobierno anfitrión con independencia de la naturaleza del régimen. Lo ideal sería exigir a los gobiernos que proporcionaran una contabilidad completa de los fondos que reciben y respondieran de la forma en que se gastan. Sin embargo, dado que la comunidad internacional tiene poca influencia sobre gobiernos soberanos, es una propuesta difícil de llevar a cabo.

Una opción mejor sería exigir a las petroleras que facilitaran una contabilidad más transparente de todos los pagos de impuestos, primas y de otra índole que hacen a diversas instituciones y agentes del país anfitrión en relación con cada proyecto. Esto incluiría los pagos extrapresupuestarios, que no son ilegales pero pueden facilitar la co-

³⁷ Global Witness, *Op. Cit.*

³⁸ HRW, *Op. Cit.*

rupción y el desvío de la riqueza nacional a compras no constructivas: investigaciones recientes de Global Witness en Angola informan de un sistema de adquisiciones sumamente complejo para el ejército, en virtud del cual altos cargos angoleños reciben sobornos para la adquisición de armas a un precio superior.³⁹ La exigencia de que las petroleras informen pública y exhaustivamente de sus pagos a países concretos (incluidos los destinados a organismos como «fundaciones presidenciales») facilitaría que la ciudadanía del país y otros observadores comprendieran mejor la cantidad de dinero que se recibe por la explotación de los recursos naturales de su país.

En muchos casos de conflicto armado, las petroleras extranjeras que se benefician del uso de la fuerza por las tropas gubernamentales han negado conocer los abusos o han insistido en que las acciones del gobierno no fueron instigadas ni aprobadas por la compañía. El acuerdo sobre seguridad entre un gobierno y una compañía suele ser secreto, lo que hace difícil saber si el gobierno actuó dentro o fuera del marco del mismo. Si los acuerdos se hicieran públicos sería más fácil saber si las compañías son cómplices de violaciones de los derechos humanos o de atrocidades derivadas del conflicto armado. Aunque el acuerdo estipule expresamente que no se consideran apropiadas determinadas acciones de las fuerzas de seguridad, la compañía podría ser cómplice de los abusos si su personal tiene conocimiento de ellos y hace poco o nada para atajarlos, condenarlos o ambas cosas. Como ha señalado Amnistía Internacional en relación con Sudán, «las petroleras no pueden ignorar la relación entre el petróleo y los combates, y una razón no poco importante es el impacto directo que tiene sobre la seguridad de su personal».⁴⁰

La preocupación que suscitan estas cuestiones ha desembocado en la formulación de los «Principios voluntarios sobre seguridad y derechos humanos», unas directrices patrocinadas por los gobiernos de Estados Unidos y el Reino Unido para regular el uso de las fuerzas de seguridad extranjeras por compañías extractoras.⁴¹ Entre otras cosas, los

³⁹ Véase Global Witness, *Op. Cit.* La página web de Global Witness contiene artículos y comunicados de prensa sobre el tema. Ver <http://www.oneworld.org/globalwitness>

⁴⁰ Amnistía Internacional, *Op. Cit.*, p. 8.

⁴¹ Se puede ver una copia del acuerdo en la página web del Departamento de Estado de EE UU. http://www.state.gov/www/global/human_rights.

Principios aconsejan a las compañías que garanticen que sus servicios de seguridad (gubernamentales o privados) «ejercen la contención y la cautela de una forma congruente con las directrices internacionales aplicables relativas al uso local de la fuerza, incluidos los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, de la ONU, y el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, de la ONU, así como con las mejores prácticas de las empresas, la sociedad civil y los gobiernos». Los Principios recomiendan que las compañías realicen evaluaciones de riesgo sistemáticas para «examinar pautas de violencia en zonas de operaciones de la compañía con fines educativos y de predicción y prevención». Entre otras cuestiones, las compañías deben tratar de identificar las raíces de los conflictos locales y examinar el historial de derechos humanos de las fuerzas de seguridad públicas.

Instrumentos políticos

Una posibilidad es dejar que ONG y consumidores prosigan con sus campañas de vigilancia y presión sobre las compañías petroleras. La presión de las ONG y de los consumidores puede ser eficaz para modificar las actuaciones que dependen directamente de la compañía, como la conducta de sus fuerzas de seguridad y la decisión de entrar o permanecer en un país concreto. Hay razones de mercado para responder a las críticas de las ONG o evitarlas, porque la publicidad negativa puede dañar su imagen ante los consumidores y accionistas. Los directores de las compañías son conscientes de que las ONG pueden organizar campañas de boicot de los consumidores y de que los accionistas pueden votar a otro consejo de administración si la compañía pierde demasiado dinero por una mala gestión de cuestiones relativas a su reputación.

El principal inconveniente de la presión actual de las ONG es que no se aplica por igual a todas las compañías «culpables». Dadas sus limitaciones de fondos, las ONG se han dirigido a las que perciben más proclives a responder a sus críticas. Una de sus tácticas es comparar la actuación de una compañía con sus compromisos, por ejemplo su código de conducta. Otro problema es que las compañías occidentales más sensibles a la presión de la opinión pública pueden ser las que tienen

mejor conducta en el ámbito internacional. Si una de ellas se retira de un contexto difícil o es sustituida por otra, la compañía sustituta podría tener un comportamiento aún peor y ser menos susceptible a la presión. La presión desigual de las ONG queda especialmente de manifiesto en lo referente a grandes petroleras, técnicamente muy competentes y no pertenecientes a países de la OCDE, que ofrecen una competencia cada vez más seria para las occidentales.

Una variación de la presión de los consumidores y las ONG es la influencia y el activismo de los inversores. En parte debido a la eficacia de las campañas de concienciación de las ONG, el mercado de valores está respondiendo a la demanda de inversión en compañías «socialmente responsables». Este fenómeno ha sido impulsado por los códigos de conducta de grandes inversores institucionales. Una novedad en Estados Unidos fueron las directrices emitidas en 1988 por el Departamento de Trabajo, que exige que los fiduciarios de planes de pensiones de las empresas presten atención al «valor último de los activos del plan». Estas directrices han hecho que muchos administradores de fondos incorporen criterios de responsabilidad social empresarial en sus políticas de inversión.⁴² La amenaza de ser eliminado de un fondo de inversión o un índice socialmente responsable y prestigioso podría pesar de forma importante en la formulación de la política de la empresa. Algunos administradores de fondos y compañías de servicios financieros han creado fondos de inversión e índices para ayudar a los inversores socialmente responsables.

Los códigos de conducta voluntarios son una importante herramienta para que las compañías demuestren su apoyo a principios sociales. Muchas petroleras han adoptado códigos propios. Sin embargo, la experiencia de otras industrias indica que los códigos creados por las compañías o asociaciones sectoriales carecen de legitimidad para los observadores externos. Por ejemplo, la industria maderera recibió considerables críticas a principios de los años noventa, cuando intentó crear su propio código para competir con los creados por varias ONG.⁴³

⁴² Meg Vorhes, «Is There an American View of Global Corporate Social Responsibility?: The Views of U.S. Institutional Investors», ponencia presentada en la conferencia *The Role of Governments in Promoting Corporate Citizenship*, Washington DC, 11-12 de junio de 2001. Ver: www.npal.org/OECD/Documents/voorhesspeech.htm

⁴³ *Foreign Policy*, julio-agosto de 2001.

A veces se critican los códigos voluntarios porque se consideran un método de la industria para prevenir las regulaciones. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los costes de una regulación más formal pueden ser elevados. Sus defensores argumentan que los códigos voluntarios pueden servir de base para la regulación futura, y ofrecer mientras tanto una oportunidad para la innovación. Hay que ser realistas sobre lo que pueden conseguir los códigos voluntarios: si no se incorpora una supervisión independiente, su cumplimiento por parte de la industria dependerá en gran medida de la vigilancia de ONG y otros actores.

Un planteamiento para fomentar que las compañías faciliten más información o implanten otras medidas es convertir estas estipulaciones o políticas en un requisito para recibir ciertos servicios del gobierno o regulados. Por ejemplo, muchos gobiernos de la OCDE ofrecen seguros de riesgo político y otros tipos de aseguramiento para proyectos en el extranjero. Las principales compañías petroleras están autoaseguradas, pero el seguro de riesgo político es habitual en la industria petrolera y del gas para las operaciones en países considerados de alto riesgo. Varios planes gubernamentales ya exigen que los proyectos cumplan ciertos criterios medioambientales. En algunos países se debate la posibilidad de ampliar los criterios para incluir estipulaciones de carácter social, así como requisitos más estrictos sobre transparencia y rendición de cuentas respecto de los pagos, a fin de reducir las oportunidades para la corrupción.

En la actualidad, son los países de donde proceden las compañías los que suelen manejar criterios sociales, más que ellas o sus proyectos. Durante un tiempo, el gobierno británico denegó la cobertura de crédito para la exportación a todos los proyectos en Angola. Este enfoque de país podría ser útil para modificar el comportamiento del gobierno anfitrión, pero sirve de poco para modificar las políticas de las compañías en países donde éstas ya han hecho inversiones.

Otra iniciativa es la de varios gobiernos estatales y municipales de Estados Unidos, que han aprobado leyes sobre «compras selectivas» que establecen criterios sociales y de otra índole para las empresas que reciben contratos del gobierno local. Estas leyes comenzaron a introducirse en los años ochenta para persuadir a las compañías para que dejaran de invertir en Suráfrica. En los noventa su objetivo fue el régimen militar de Birmania; por ejemplo, la ley sobre compras selectivas de 1996 ins-

tituida por la Commonwealth de Massachusetts prohíbe que las empresas con negocios en Birmania reciban nuevos contratos del estado. La ley de Massachusetts ha sido citada por varias empresas, como Motorola, Hewlett-Packard y Apple, como la causa por la que se retiraron de Birmania.⁴⁴ Al menos otras quince localidades estadounidenses han aprobado leyes similares.⁴⁵ Sin embargo, en lugar de prohibir sin más la inversión en ciertos países, estas normas oficiales podrían exigir a las compañías políticas concretas.

Aunque la cotización en los mercados de valores no es, en términos generales, un servicio del estado, suele estar regulada estrictamente por éste (en EE UU, por ejemplo, por la Comisión de Valores y Bolsa). Esto da al gobierno cierto margen para imponer condiciones. Para las petroleras podrían incluir, por ejemplo, la transparencia de pagos y de los acuerdos sobre seguridad con los gobiernos anfitriones.

Las condiciones para el acceso a los mercados de capital mundiales podrían limitar el acceso a las compañías de propiedad estatal de regímenes «canallas», por ejemplo la MOGE birmana. También podrían afectar al comportamiento de las compañías internacionales que operan en países en desarrollo. Una crítica a estas condiciones es que podrían ser perjudiciales para los centros financieros que las impongan, pero este problema puede resolverse mediante la coordinación para introducir una legislación armonizada en los principales centros financieros mundiales.

Dependiendo de las leyes de cada país, los gobiernos pueden imponer requisitos de forma unilateral a las compañías petroleras con sede en su jurisdicción. Por ejemplo, en 1977, Estados Unidos aprobó la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero que, entre otras cosas, permite castigar a las compañías estadounidenses que sobornen a funcionarios extranjeros. El principal problema de las normas unilaterales es que pueden situar a las compañías en desventaja competitiva respecto de

⁴⁴ Ver United States Institute of Peace, *The Massachusetts Selective Purchasing Legislation*, en www.usip.org/oc/vd/vdr/vburma/vburma_two.html.

⁴⁵ Los gobiernos municipales y de condado de Estados Unidos que han aprobado leyes sobre compras selectivas incluyen los de la ciudad de Nueva York, Madison (Wisconsin), Ann Arbor (Michigan), Boulder (Colorado), Takoma Park (Maryland), Carrboro (Carolina del Norte), Chapel Hill (Carolina del Norte), Portland (Oregón), el condado de Alameda (California), Berkeley (California), Los Ángeles (California), Oakland (California), Santa Mónica (California) y San Francisco (California).

empresas no sometidas a las mismas restricciones. Para evitarlo, el gobierno de Estados Unidos presionó a los de otros países industrializados para que aprobaran leyes similares contra los sobornos. El vehículo para ello fue un proceso de negociación en la OCDE. Las negociaciones entre estados miembros de la OCDE (más Argentina, Brasil, Bulgaria, Chile y la República Eslovaca) desembocaron en la Convención para combatir el soborno de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales.

La cooperación de las compañías petroleras con las organizaciones internacionales

Las compañías petroleras que intentan alentar a los gobiernos anfitriones a que sean más transparentes o dediquen más dinero a salud y educación y menos a gastos militares suelen sufrir desventajas competitivas frente a las que no lo hacen. Sus motivos pueden ser observados con suspicacia e incluso ser acusadas de prácticas contra la competencia. La acción colectiva de las petroleras podría contar con el patrocinio de un organismo internacional como la ONU o el Banco Mundial. Una organización internacional puede ser más creíble a la hora de dar asesoramiento político a países en desarrollo.

Un posible modelo es el proyecto de explotación de yacimientos petrolíferos en el sur del Chad, destinado a exportar petróleo a través de un nuevo oleoducto a la costa atlántica de Camerún. Varias compañías llevaban décadas estudiando el proyecto, pero lo habían aplazado por las dificultades políticas a largo plazo y la mala gestión en aquel país. Finalmente, ExxonMobil accedió a invertir con la condición de que el gobierno del Chad firmase un acuerdo con el Banco Mundial y el FMI, por el que gran parte de los ingresos del petróleo se destinan a inversiones en salud y educación y a la infraestructura vital necesaria para el proyecto. Sin embargo, no está claro que este modelo funcione si los beneficios económicos previstos de la explotación del petróleo son superados por una difícil situación política local, una mala gestión económica o ambos. Por otra parte, la presión de las ONG, los accionistas y otros podría rebajar el umbral de las dificultades políticas que las compañías petroleras están dispuestas a afrontar en los países anfitriones. Esto puede hacer que las compañías y los países anfitriones estén más

interesadas en unir sus fuerzas a la ONU, el Banco Mundial o a otros organismos internacionales.⁴⁶

En cualquier caso, las petroleras se han dado cuenta del «escudo» de relaciones públicas que proporcionó el Banco Mundial para el proyecto del Chad. Su valor quedó patente cuando el gobierno utilizó abiertamente su primer ingreso procedente del proyecto para comprar armas. Como señaló un comentarista, «aunque los préstamos [del Banco Mundial] cubrían sólo un 5%, el Banco proporcionó valiosos beneficios políticos al desviar la ira de las ONG de Exxon al propio Banco». ⁴⁷ Las normas y leyes internacionales que representan las instituciones multilaterales son fundamentales para proporcionar este «escudo», que exigirá que estas instituciones y sus Estados miembros establezcan cualquier asociación teniendo en cuenta los riesgos humanos, medioambientales, políticos y legales que conlleva.

Bibliografía

AMNISTÍA INTERNACIONAL, «Sudan — the Human Price of Oil», mayo de 2000.

AUBERT, Marie-Hélène et. al., «*Sur le rôle des compagnies pétrolières dans la politique internationale et son impact social et environnemental*» et «*Sommaire des comptes rendus d'auditions*», Informe Nº 1859, Asamblea Nacional, 13 de octubre de 1999 (<http://www.assemblee-nationale.fr/rap-info/i1859-01.asp>, <http://www.assemblee-nationale.fr/rap-info/i1859-02.asp>). Se trata del informe final de la comisión de la Asamblea Nacional francesa que investigó las actividades políticas y económicas de las petroleras francesas en el extranjero. La segunda parte es la transcripción de los testimonios realizados ante la comisión.

BANCO MUNDIAL, Project on the Economics of Civil Wars, Crime and Violence: www.worldbank.org/research/conflict.

BEHR, Peter, «Companies Sign Pact on Human Rights», *Washington Post*

⁴⁶ Marina Ottaway, «Reluctant Missionaries», *Foreign Policy*, julio-agosto de 2001.

⁴⁷ *Ibidem*.

- Online*, 21 de diciembre de 2000 (<http://washintonpost.com/wp-dyn/articles/A34540-2000Dec20.html>).
- BERMAN, Jonathan y Political & Economic Link Consulting, «Corporations and Conflict: How Managers Think About War», *Harvard International Review*, Fall 2000.
- BURMA CAMPAIGN UK: www.burmacampaign.org.uk/aboutburma/foreign_investment.html
- CENTRE FOR THE STUDY FOR GLOBAL GOVERNANCE, London School of Economics, proyecto de investigación sobre petróleo y conflictos dirigido por Mary Kaldor: www.lse.ac.uk/Depts/global/OtherProjects.htm.
- CHRISTIAN AID (2001): *The scorched earth: oil and war in Sudan*, Christian Aid, Londres, 2002: www.christian-aid.org.uk/indepth/0103suda/sudanoil.htm.
- COLLIER, Paul, «Economic causes of civil conflict and their implications for policy», policy paper, Banco Mundial, Washington D.C., junio de 2000.
- EARTHRIGHTS INTERNATIONAL, *Total Denial* (1996) and *Total Denial Continues* (2000), Bangkok-Washington: www.earthrights.org/docs/TOTALDEN.PDF.
- ECON, *Economic driving forces of violent conflict and war*, ECON Report No. 27/2001.
- *Petrostates — Predatory or developmental?*, ECON Report N° 62/2000.
- ECON/FNI (en marcha), *Government Activities Promoting CSR in the Oil Industry*, dentro del proyecto «Oil companies and the new petroleum provinces: ethics, business and politics», para el Norwegian Research Council's Petropol.
- (en marcha), *TotalFinaElf and CSR: A case study*, proyecto «Oil companies and the new petroleum provinces: ethics, business and politics», para el Norwegian Research Council's Petropol.
- FIDH, *La Birmanie, TOTAL et les droits de l'Homme: dissection d'un chantier*, FIDH, París, 1996.
- FRANCO, Leonardo, Relator Especial, «Report on the situation of human rights in the Sudan» (A/54/467), 54th Session of the UN General Assembly, 14 de octubre de 1999.
- FREEMAN, Bennet, «Drilling for Common Ground», *Foreign Policy*, julio-agosto de 2001.

- GLOBAL WITNESS, *A crude awakening: the role of oil and banking industries in Angola's civil war and the plunder of state assets*, Global Witness, Londres, 1999.
- HUMAN RIGHTS WATCH, *The Price of Oil: CSR and Human Rights Violations in Nigeria's Oil Producing Communities*, Human Rights Watch, 1999: www.hrw.org/hrw/reports/1999/nigeria/Nigew991-01.htm#P190_8265
- INFORMES DE LAS COMPAÑÍAS PETROLERAS, por ejemplo varios de Shell sobre responsabilidad corporativa y Talisman Energy's «CSR Report 2000 – Sudan Operations».
- INTERNATIONAL ALERT, Council on Economic Priorities, the Prince of Wales Business Leaders Forum, *The Business of Peace — the private sector as partner in conflict prevention and resolution*, Londres, 2000.
- INTERNATIONAL PEACE ACADEMY Y FAFO, «Private Sector Actors in Zones of Conflict: Research Challenges and Policy Responses», Nueva York, 2001.
- LE BILLON, Philippe, «Angola's political economy of war: the role of oil and diamonds (1975-2000)». *African Affairs*, 2001, pp. 55-80.
- «Regulating resource flows to Civil War: A review and analysis of current policies & legal instruments», draft paper commissioned by IPA's Economic Agendas and Civil Wars project, Oxford/Nueva York, 2001.
- MACK, Andrew, «The Private Sector and Conflict», Global Compact Policy Dialogue, 2000.
- ROSS, Michael, «Natural Resources and Civil Conflict: Evidence from Case Studies», documento para el seminario del Banco Mundial-UC Irvine «Civil Wars and Post-Conflict Transitions», 18-20 de mayo de 2001, Irvine, CA.
- STERN, David, «Rude awakening for sleepy oil town», *Financial Times*, 22 de agosto de 2001.
- TERRY LYNN, Karl, *The Paradox of Plenty: Oil booms and Petro-States*, University of California Press, Berkeley, 1977.
- The Journal of International Affairs* (Fall 1999): número dedicado a la economía política de la energía. Varios artículos.
- UK DTI, «Modern Company Law for a Competitive Economy: Final Report», URN 01/942 and URN 01/943, DTI, 26 de julio de 2001: www.dti.gov.uk/cld/final_report/index.htm.

US ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, Country Analysis Briefs.
www.eia.doe.gov/emeu/cabs/contents.html.

VORHES, Meg, «Is There an American View of Global Corporate Social Responsibility?: The Views of U.S. Institutional Investors», ponencia en la conferencia *The Role of Governments in Promoting Corporate Citizenship*, Washington DC, 11-12 de junio de 2001: www.npal.org/OECD/Documents/voorhesspeech.htm.



FUERA DE LA LEY: EE UU EN LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

*Reed Brody**

«[La Corte Penal Internacional] promete, por fin, proporcionar lo que durante tanto tiempo ha sido el eslabón perdido en el sistema jurídico internacional: un tribunal permanente para juzgar los crímenes que más preocupan al conjunto de la comunidad internacional: el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra».

KOFI ANNAN, secretario general de Naciones Unidas,
julio de 2002¹

El 1 de julio de 2002, el mundo celebró una importante victoria para la justicia y los derechos humanos. Entró en vigor el tratado que creaba una Corte Penal Internacional permanente, con capacidad para investigar y procesar a las personas acusadas de cometer crímenes de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra cuando no actúen los tribunales nacionales. En el momento en que se redactan estas líneas, el tratado de Roma de 1998 por el que se establece la Corte Penal Internacional tiene 89 estados partes.

La Corte llega en un momento oportuno. Después de romper los votos de «¡Nunca más!» en Bosnia, Ruanda, Camboya e Irak, después de que se hayan cometido matanzas y atrocidades en innumerables países de todo el mundo, se ha creado por fin un tribunal que está dispues-

* Reed Brody es consejero especial para Procesamientos de Human Rights Watch.
Traducción: Berna Wang.

¹ Ver www.iccnw.org/html/pressoverview.html.

to a enjuiciar y condenar a los autores de estos crímenes en cualquier lugar del planeta. Este triunfo fue especialmente notable por los ataques sistemáticos de Estados Unidos contra los tribunales.

Es demasiado pronto para saber cuál será la repercusión de la Corte dentro de cinco o de quince años. El esquema de la Corte Penal Internacional presenta enormes lagunas jurisdiccionales y depende totalmente de la cooperación gubernamental. Pero la ratificación generalizada y la determinación política de perseguir a los peores criminales podrían convertirla en un arma poderosa para combatir la impunidad y respaldar la rendición de cuentas por los crímenes más graves, al mismo tiempo que promueve el respeto al imperio de la ley en las relaciones internacionales.

El Estatuto de Roma

La Corte Penal Internacional es un tribunal permanente con poder para investigar y juzgar a personas acusadas de las infracciones más graves del Derecho Internacional Humanitario y de las normas internacionales de derechos humanos, es decir, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y el genocidio, cuando los tribunales nacionales no puedan o no estén dispuestos a hacerlo. A diferencia del Tribunal Internacional de Justicia, que sólo tiene competencia para juzgar a los estados, la Corte Penal Internacional conoce casos contra individuos. A diferencia de los tribunales para Ruanda y la ex Yugoslavia, creados para abordar los crímenes cometidos durante estos conflictos, su competencia no se limita a una situación concreta y no puede actuar con retroactividad.

La Asamblea General de Naciones Unidas reconoció por primera vez la necesidad de crear un mecanismo permanente para enjuiciar a asesinos de masas y criminales de guerra en 1948, tras los juicios de Nuremberg y Tokio, celebrados después de la II Guerra Mundial. Desde aquella fecha numerosas leyes, tratados, convenciones y protocolos han venido definiendo y prohibiendo todo lo relativo a los crímenes de guerra, desde los gases tóxicos hasta las armas químicas, pero no se propuso ningún sistema que hiciera cumplir estas normas basándose en la responsabilidad penal *individual*. Hasta la adopción del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, no existía ningún mecanismo interna-

cional permanente capaz de enjuiciar las peores infracciones del Derecho Internacional Humanitario y de las normas internacionales de derechos humanos.

No obstante, aunque la Conferencia de Roma supuso una derrota para la cultura de la impunidad, el régimen de la Corte Penal Internacional tiene un defecto crítico: en la práctica, la Corte no podrá intervenir cuando las autoridades políticas de un estado que no es parte del Estatuto cometan infracciones graves del derecho humanitario en su territorio y contra sus propios ciudadanos. Esto se debe a que, con arreglo al Estatuto de Roma, si no existe una remisión del Consejo de Seguridad, el estado en cuyo territorio se cometieron los crímenes, o el estado de la nacionalidad del acusado han de ser partes del Estatuto o reconocer la competencia de la Corte. Dado que, en la práctica, el estado del territorio y el estado de la nacionalidad serán casi siempre el mismo, y que dicho estado podría no ser un estado parte del Estatuto, muchas de las atrocidades que se cometan en el futuro podrían quedar fuera del alcance de la Corte. Un Pol Pot o un Idi Amin cuyos crímenes se cometan en su propio territorio no podrían, sin mediar el Consejo de Seguridad, ser procesados por la Corte Penal Internacional. De hecho, estos tiranos podrían visitar la sede de la Corte en La Haya sin temor a ser detenidos. Como ha dicho Richard Dicker, esta limitación «da un pasaporte a los tiranos que viajan».

Sin embargo, son precisamente estas disposiciones jurisdiccionales las que le han granjeado al Estatuto de Roma la enemistad de Estados Unidos. Este país intentó limitar la competencia de la Corte a casos en los que el estado de la nacionalidad del acusado hubiera ratificado el Tratado, lo que daba a Estados Unidos un derecho a veto sobre el enjuiciamiento de sus nacionales. Puesto que la territorialidad o la nacionalidad constituyen un nexo suficiente para la jurisdicción, el Estatuto permite teóricamente el enjuiciamiento de ciudadanos estadounidenses por atrocidades cometidas en el territorio de los estados que reconozcan la jurisdicción de la Corte.

Otra gran victoria obtenida en Roma fue salvar a la Corte Penal Internacional del control del Consejo de Seguridad de la ONU, aunque éste podría influir aún en la composición de la lista de casos de la Corte. Hubo un momento en que los cinco miembros permanentes del Consejo insistieron en que éste aprobara cada enjuiciamiento, lo que daba a cada miembro permanente un derecho de veto individual sobre la lista

de casos. El Reino Unido, y después Francia, abandonaron la línea dura y dejaron a Estados Unidos como su principal defensor. Un gran número de países, celosos de la composición del Consejo, se opuso a que éste tuviera función alguna. El tratado definitivo refleja un compromiso mediante el cual el Consejo podría votar afirmativamente (por tanto, sin vetos individuales) para aplazar un enjuiciamiento por un período renovable de doce meses si considera que la actuación de la Corte interferiría en los esfuerzos por la paz del Consejo.

El Estatuto de Roma confiere a la Corte Penal Internacional una jurisdicción de carácter complementario respecto de las jurisdicciones nacionales. Este «principio de complementariedad», como se le conoce, otorga a los estados la responsabilidad y la obligación principal de enjuiciar los crímenes internacionales más graves, al tiempo que permite que la Corte Penal Internacional intervenga sólo como último recurso si los estados incumplen sus obligaciones. Es decir, sólo si las investigaciones y, en su caso, los enjuiciamientos no se llevan a cabo de buena fe. Los esfuerzos de buena fe para averiguar la verdad y hacer que los responsables de cualquier acto de genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra rindan cuentas impedirán la actuación de la Corte Penal Internacional. Sin embargo, las estipulaciones sobre complementariedad son tan estrictas que podrían permitir que un estado que no esté actuando de buena fe interponga una serie de obstáculos procesales que menoscabe considerablemente el alcance de la Corte.

Estos compromisos se han traducido, en cierto modo, en la creación de una Corte de dos niveles: un régimen fuerte cuando la jurisdicción se desencadena por una remisión del Consejo de Seguridad, y un régimen débil para los casos remitidos por los estados o iniciados por el fiscal, que es, irónicamente, justo lo que quería Estados Unidos... (aunque está por ver si la oposición de este país a la Corte es tan decidida que vetará toda remisión del Consejo de Seguridad a la Corte). Además, de los estados que son actualmente parte del Estatuto, pocos tienen probabilidades de ser aquellos cuyos territorios o nacionales son responsables de la comisión de atrocidades.

Otro punto débil del Estatuto de Roma es lo relativo a la cooperación de los estados. La Corte Penal Internacional dependerá en gran medida de que los estados le transfieran a presuntos criminales. El fiscal tiene facultades muy limitadas para realizar investigaciones de forma independiente; por ejemplo, no puede obligar a los testigos a decla-

rar ni hacer exhumaciones. El Estatuto exige que los estados atiendan las peticiones de cooperación de la Corte; por ejemplo, deberán permitir que se investigue en su territorio. Sin embargo, como resultado de la insistencia de Estados Unidos y de Francia, un estado podría retener información o impedir que una persona preste declaración si, en su opinión, ello fuera en detrimento de su seguridad nacional.

Muchos de estos obstáculos se salvarán mediante la ratificación generalizada (que reducirá el efecto de los agujeros jurisdiccionales) y la voluntad política de convertir la Corte Penal Internacional en un instrumento poderoso. El hecho de que 89 estados hayan ratificado el Estatuto de Roma con tanta rapidez le da un saludable impulso ahora que empieza a tratar de estar a la altura de las expectativas.

La ofensiva de Estados Unidos

Estados Unidos, tras no obtener el poder de vetar los enjuiciamientos de la Corte Penal Internacional por medio del Consejo de Seguridad o mediante el requisito del consentimiento del estado, fue uno de los siete estados (los otros seis son China, Irak, Israel, Libia, Qatar y Yemen) que votaron en contra del Estatuto de Roma en 1998. Pero el ex presidente Bill Clinton decidió firmar el Estatuto la víspera de dejar su cargo, con vistas a mantener la influencia de Estados Unidos en el establecimiento de la Corte. Sin embargo, en una maniobra diplomática sin precedentes, el 6 de mayo de 2002, la administración Bush retiró la firma de Estados Unidos del tratado. Aunque el embajador estadounidense para Asuntos relativos a Crímenes de Guerra, Pierre-Richard Prosper, afirmó que la administración «no iba a ir a la guerra» contra la Corte, esta renuncia del tratado sentó las bases para una campaña general de Estados Unidos destinada a debilitar la Corte Penal Internacional.

En primer lugar, la administración Bush intentó obtener una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU que excluyese de la jurisdicción de la Corte al personal estadounidense que formara parte de operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU. Al no obtener en mayo una exención específica para los miembros de la misión de mantenimiento de la paz en Timor Oriental, la administración Bush vetó en junio una ampliación de la misión para Bosnia y Herzegovina, a menos que el Consejo de Seguridad concediera una exención completa. En úl-

tima instancia, Estados Unidos fracasó en su apuesta por una exención blindada; en su lugar, el Consejo de Seguridad aprobó una exención limitada, de un año, para el personal estadounidense que participara en misiones de mantenimiento de la paz u operaciones autorizadas por la ONU, aunque con la intención de renovar esta medida el 30 de junio de 2003.

En segundo lugar, la administración Bush comenzó a presionar a estados de todo el mundo para que formalizaran acuerdos bilaterales que les obligaban a no entregar a nacionales de Estados Unidos a la Corte Penal Internacional. El objetivo de estos «acuerdos de impunidad», incompatibles con el Estatuto de la Corte Penal Internacional, es excluir a los nacionales de Estados Unidos de la jurisdicción de la Corte. Esto se traduciría en un doble rasero en la aplicación del imperio de la ley para los crímenes internacionales más graves: uno para los nacionales de Estados Unidos y otro para los ciudadanos del resto del mundo. La Unión Europea perdió la oportunidad de adoptar una enérgica respuesta colectiva cuando el Reino Unido logró un compromiso mediante el cual cada miembro de la UE podía negociar con Estados Unidos, siempre y cuando cumpliera un conjunto de criterios generales y poco satisfactorios. Sin embargo, hasta el momento sólo quince gobiernos del mundo han firmado este tipo de acuerdo: Rumania, Israel, Timor Oriental, Islas Marshall, Tayikistán, Palaos, Mauritania, la República Dominicana, Uzbekistán, Honduras, Afganistán, Micronesia, Gambia, El Salvador y Sri Lanka.

Por último, el Congreso estadounidense respaldó los esfuerzos de la administración Bush para debilitar la Corte aprobando una Ley de Protección de Funcionarios y Personal estadounidenses (ASPA) que firmó el presidente George W. Bush el 3 de agosto. La ASPA prohíbe la cooperación de Estados Unidos con la Corte Penal Internacional, autoriza al presidente a «emplear todos los medios necesarios y adecuados» para liberar a personal estadounidense (y al personal de ciertos aliados) detenidos o encarcelados por la Corte Penal Internacional (la estipulación conocida como «Invasión de La Haya»), niega la ayuda militar a los estados partes del Estatuto de Roma (salvo a los principales aliados de Estados Unidos) y prohíbe la participación de Estados Unidos en actividades de mantenimiento de la paz salvo que se garantice la inmunidad frente a la actuación de la Corte Penal Internacional. Sin embargo, todas estas disposiciones son compensadas por cláusulas de exen-

ción que permiten al presidente hacer caso omiso de la ASPA «en aras del interés nacional», lo que hace que su repercusión sea discrecional.

¿Por qué estos ataques?

Las objeciones de Estados Unidos tienen su origen en la posibilidad de que la Corte intente enjuiciar a un soldado u oficial estadounidense por delitos cometidos en el territorio de un estado parte del Estatuto de Roma.

La cuestión general es que, al parecer, las autoridades estadounidenses creen que no sirve al interés nacional de Estados Unidos, la mayor potencia militar del mundo, vincularse a las mismas normas que todos los demás. También parecen creer que Estados Unidos no tiene nada que ganar si unos jueces internacionales miran por encima del hombro de los generales y políticos que deciden cómo se libran las guerras y qué objetivos eligen para las bombas. En otras palabras, en su intento de cumplir lo que suele denominar sus «responsabilidades especiales» respecto de la defensa internacional, Estados Unidos desea conservar su libertad de actuación para cometer lo que otros podrían considerar crímenes de guerra.

Durante el mandato del presidente Clinton, las autoridades estadounidenses no enmarcaron así sus objeciones, sino que articularon las protestas en torno a las garantías procesales de los enjuiciados y a las posibles «acusaciones irritantes y frívolas» formuladas contra soldados estadounidenses que disparan «por error» a civiles o contra comandantes cuando «se extravían» las bombas. Estos argumentos no resistirían el más mínimo análisis minucioso. La Corte Penal Internacional ofrecerá los derechos más estrictos en un juicio con las debidas garantías. De hecho, en áreas que van desde el derecho a disponer de un abogado hasta el derecho de apelación, pasando por la presunción de inocencia, las normas judiciales que permitía la orden del presidente Bush de noviembre de 2001 —mediante la que creaba comisiones para juzgar a presuntos miembros de Al Qaeda— eran significativamente inferiores a las de la Corte Penal Internacional. De modo similar, el número de filtros y normas procesales previstos para descartar casos nimios amenaza con convertir la tramitación de los casos que juzgue la Corte en una carrera de obstáculos.

Sin embargo, con el presidente Bush se acabaron las contemplaciones ideológicas. Según el subsecretario de Control de Armas y Seguridad Internacional, John Bolton: «Nuestra preocupación va más allá de la posibilidad de que se decida enjuiciar al soldado estadounidense aislado que infringe nuestras propias leyes y valores cometiendo presuntamente un crimen de guerra. Nuestra principal preocupación se centra en los máximos líderes civiles y militares de nuestro país, los responsables de nuestra defensa y nuestra política exterior. Son ellos quienes podrían correr peligro en manos de la Corte Penal Internacional, que no rinde cuentas políticamente, como parte de un programa para limitar las facultades discrecionales de Estados Unidos, aun cuando nuestras acciones estén legitimadas por el funcionamiento de nuestro propio sistema constitucional». ² Antes de incorporarse a la administración, Bolton, que estaba en el American Enterprise Institute, de carácter conservador, calificó la Corte Penal Internacional de «una idea que falla por su base y que Estados Unidos debe rechazar sin lugar a dudas». Bolton manifestó que la Corte se fundaba en una «visión amargada y totalmente legalista de la vida internacional» y que esperaba que fuera «débil e ineficaz», aunque también expresó el temor a que «se politice inevitablemente y se utilice contra Estados Unidos y aliados próximos como Israel [...] El auténtico plan secreto es limitar el poder militar de Estados Unidos». ³

Según esta forma de pensar, no es el pobre soldado que está en primera línea quien corre peligro, sino los Kissinger, Rumsfeld y Bush. No es la bala perdida la que será pasto de la lista de juicios de la Corte Penal Internacional, sino la decisión deliberada de atacar cierto objetivo o de usar un arma determinada.

El nuevo enfoque tiene al menos la ventaja de ser más sincero. «Siempre imaginamos que detrás de esta vergonzosa postura estaba el precedente de Kissinger, pero a los estadounidenses les ha costado algo de tiempo reconocerlo», declaró recientemente un importante diplomático occidental a *The New York Times*. ⁴

Esta controversia sobre la Corte Penal Internacional refleja un debate más general sobre las ventajas relativas de la fuerza y de la ley en

² Ver www.state.gov/t/us/rm/13538.htm.

³ Ver www.aei.org/news/newsID.15910/news_detail.asp.

⁴ Elizabeth Becker, «On World Court, U.S. Focus Shifts to Shielding Officials», *The New York Times*, 7 de septiembre de 2002.

las relaciones internacionales. Los estados más débiles obtienen una ventaja evidente con la resolución jurídica de las disputas con oponentes más poderosos. Es obvio que los fuertes pierden gran parte de su influencia en una contienda de argumentos jurídicos. Los estados que apoyan a la Corte están comprometidos con la protección de sus intereses nacionales en un mundo en el que todos los estados están sometidos al imperio de la ley. Naturalmente, con el Derecho Internacional vigente en la mano, cualquier estado tiene derecho, inmunidades aparte, de presentar cargos sobre atrocidades ante sus tribunales nacionales, pero resulta difícil imaginar un estado que toque a Henry Kissinger, por ejemplo, ni siquiera en el caso de que un país como Timor Oriental, Vietnam o Camboya tuviera el descaro suficiente para pedir su extradición. Una Corte Penal Internacional eficaz e independiente sería más segura, y tendría una influencia internacional mucho mayor a la hora de actuar contra los nacionales de un estado poderoso, que un estado pequeño.

Perspectivas

En febrero de 2003 fueron elegidos los 18 jueces de la Corte Penal Internacional, un paso decisivo para acercar esta institución a la realidad. Los 18 jueces constituyen una sala muy capacitada y diversa, en la que hay avezados jueces y abogados penalistas. En el complicado proceso de votación, y pese a las tradicionales tácticas negociadoras, resultaron elegidos los candidatos más capacitados y los menos capacitados ocuparon los últimos puestos de la lista, lo que indica que los estados partes de la Corte Penal Internacional están comprometidos con un tribunal eficaz e imparcial. Son siete mujeres y 11 hombres, lo que representa una ruptura con la práctica tradicional de excluir a la mujer de este tipo de cargos.

¿Convertirá la Corte Penal Internacional el mundo en un lugar más seguro o mejor? En el ámbito nacional, se supone que las sanciones penales promueven la disuasión, el castigo, la incapacitación y la rehabilitación. Cuando se trata de la macrodelincuencia —los peores crímenes cometidos como política de estado— entran en juego también otras funciones, las más importantes de las cuales son la promoción de los derechos humanos, la derrota de la impunidad y el mantenimiento de la seguridad internacional. Aunque los activistas suelen recurrir al lengua-

je fácilmente comprensible de la disuasión, existen cada vez más datos que indican que la función disuasoria del Derecho Penal es, en el mejor de los casos, limitada en el ámbito nacional. Existen menos pruebas empíricas de que los gobernantes y sus secuaces sean disuadidos de cometer atrocidades por el enjuiciamiento de sus homólogos en otros países del mundo... que siguen siendo la excepción. Gustavo Gallón, un destacado abogado colombiano, ha hablado del «peligroso espejismo de la disuasión».⁵ Para disuadir de infracciones futuras, un sistema de justicia debe ser eficaz a la hora de poner fin a las infracciones actuales. No parece que éste sea todavía una función probable de la Corte Penal Internacional, aunque dependerá de la voluntad de los estados de cooperar con ella. Toda disuasión será directamente proporcional a la rendición de cuentas y, por tanto, cuanto más se refuerce la jurisdicción de la Corte y abarque más crímenes, más disuasión ejercerá.

La prueba de fuego para la Corte Penal Internacional será su actuación en los contextos en los que probablemente sea invocada. Los críticos afirman que será difícil obtener una solución negociada de los conflictos armados si las partes temen el enjuiciamiento por la Corte, o que el recurso a la justicia podría poner en peligro una transición pacífica al convencer a un dictador para que haga una «última y sangrienta resistencia». Estados Unidos suele insinuar que en las intervenciones «humanitarias» multilaterales que no cuentan con la aprobación de la ONU (como en Kosovo y Serbia), existe el riesgo de que los actores externos se abstengan de participar en «un conflicto optativo» por temor a que Corte Penal Internacional enjuicie a sus nacionales, lo que «aumentará en realidad la impunidad».

El argumento de que si los autores de abusos son amenazados con el enjuiciamiento no renunciarán al poder o debilitarán una nueva democracia merece atención, pero suele exagerarse. En algunas guerras o transiciones negociadas, como la de Suráfrica, el argumento tiene cierto sentido, y por tanto hay que proceder con cautela con los enjuiciamientos. Sin embargo, en la mayoría de los casos —por ejemplo, Cedrás y Duvalier en Haití, Somoza en Nicaragua, Idi Amin en Uganda, Mobutu en Zaire y Suharto en Indonesia—, los déspotas sanguinarios son derro-

⁵ Dinah Shelton (Ed.), *International Crimes, Peace and Human Rights: The Role of the International Criminal Court*, Transnational Publishers, Ardsley (Nueva York), 2000.

cados o se marchan en medio de patadas y gritos cuando se acaba su tiempo, en cualquier caso. Hace tres años, muchos alegaban que para inducir a Slobodan Milosevic a dimitir había que garantizarle que no sería juzgado. No se le dio esa garantía y no sólo renunció al poder, sino que está siendo juzgado en La Haya. En Chile, aunque se dijo que la detención de Augusto Pinochet sería una amenaza para la democracia del país, resultó ser lo contrario. De modo similar, aunque a veces se afirma que los estados no intervendrán para poner fin a las atrocidades por temor a someter a sus nacionales a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, esta postura no tiene en cuenta la intervención encabezada por Estados Unidos en una ex Yugoslavia sometida a la vigilancia del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, ni la ratificación casi universal de la Corte Penal Internacional por estados que aportan regularmente tropas a operaciones humanitarias y para el mantenimiento de la paz. El problema serán, más bien, las numerosas situaciones en las que, debido a defectos jurisdiccionales, no se invocará la autoridad de la Corte.

Con un respaldo cada vez mayor de países de todo el mundo, la principal ventaja de la Corte Penal Internacional será servir a la construcción de una nueva ética política internacional, un código de conducta que la comunidad de naciones se compromete a aplicar cuando no lo hagan los propios estados. Al establecer unas normas que no se vulnerarán, al contribuir a poner fin a la impunidad de la que suelen gozar los responsables de los peores crímenes internacionales, al manifestar públicamente los derechos de las víctimas y deslegitimar a los criminales, la Corte tiene la posibilidad, a largo plazo, de contribuir a crear nuevas expectativas entre los ciudadanos y, sólo quizá, una conducta mejor entre los gobernantes de los estados.



DE DOHA A BAGDAD: LA FUERZA CONTRA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

*José Antonio Sanahuja**

En los últimos diez años se ha producido un visible declive del modelo económico neoliberal conocido como «Consenso de Washington» y se ha ido gestando un nuevo consenso internacional sobre desarrollo. Aunque no cuestiona los fundamentos económicos del anterior, ha asumido como objetivos centrales la lucha contra la pobreza y el desarrollo social. La mejor expresión de ese nuevo consenso son los «Objetivos de Desarrollo del Milenio», adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2000 a través de la «Declaración del Milenio», firmada por 189 países, incluyendo 147 jefes de Estado y de Gobierno.¹ Comprenden ocho objetivos de desarrollo social y económico, que se concretan en 18 metas cuantificables para el período 1990-2015, y uno o varios indicadores de progreso para cada una de ellas (ver cuadro anexo).

En la aparición de esos objetivos han intervenido distintos actores y procesos. Varios han sido adoptados en las Declaraciones y Planes de Acción de las Cumbres de Naciones Unidas celebradas a lo largo de los años noventa: sobre infancia (Nueva York, 1990); medio ambiente y desarrollo (Río de Janeiro, 1992), derechos humanos (Viena, 1993); población y desarrollo (El Cairo, 1994); mujer y desarrollo (Pekín, 1995); desarrollo social (Copenhague, 1995) y alimentación (Roma, 1996). Estas Cumbres trataron de promover acuerdos globales sobre metas de desarrollo en el contexto, más favorable, de la pos-Guerra Fría y de la crisis

* José Antonio Sanahuja es profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid (sanahuja@cps.ucm.es). En este texto se ha contado con la valiosa colaboración de Juan Pablo Prado Lallande, investigador del CONACYT de México.

¹ Resolución de la Asamblea General A/RES/55/2, adoptada el 8 de septiembre de 2000.

de la ideología neoliberal. Las «Cumbres paralelas» fueron, además, el escenario de la aparición del movimiento transnacional de ONG y otras organizaciones sociales, que desembocó en las movilizaciones de Seattle de noviembre de 1999 ante la reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En mayo de 1996 los países donantes, agrupados en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), adoptaron la mayor parte de los objetivos de las Cumbres de Naciones Unidas como metas expresas de la ayuda externa.² Esa decisión se inscribe en el objetivo, más amplio, de renovar los fundamentos de la ayuda externa en la pos-Guerra Fría. En ese escenario, perdieron vigencia las motivaciones poscoloniales y los intereses estratégicos que justificaban la ayuda externa. Junto a las dudas crecientes sobre su eficacia, ésta se vio sometida a dos críticas: la de sectores neoliberales, que pedían su desaparición alegando que la inversión privada respondería de manera más eficiente a las necesidades de financiación del desarrollo, y la crítica radical, que denunciaba la subordinación de la ayuda a los intereses económicos de los países industrializados y las dinámicas de la globalización. En ese contexto, los objetivos de lucha contra la pobreza de Naciones Unidas proporcionaban un buen argumento para dar nueva legitimidad a la ayuda y hacerla compatible con políticas de liberalización y con los intereses de política exterior de los países donantes.³

En junio de 2000 el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, la ONU y la OCDE se comprometieron a impulsar los objetivos de desarrollo del CAD.⁴ Este compromiso tiene gran importan-

² Ver Comité de Ayuda al Desarrollo, *Shaping the 21st Century; the Contribution of Development Cooperation*, OCDE, París, mayo de 1996 (disponible en <http://www.oecd.org/dac>).

³ Este argumento se desarrolla con más detalle en José Antonio Sanahuja, «Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y la transformaciones de la sociedad internacional», en José Antonio Sanahuja y Manuel Gómez-Galán, *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, CIDEAL, Madrid, 2001, pp. 51-127.

⁴ Ver *Un mundo mejor para todos. Consecución de los objetivos de desarrollo internacional*, elaborado con motivo de la XXIV sesión especial de la Asamblea General de Naciones Unidas, celebrada en junio de 2000 para revisar el cumplimiento de los compromisos de la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague de 1995 (<http://www.paris21.org/betterworld>).

cia para el sistema internacional de cooperación al desarrollo, al ser asumido conjuntamente por Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods. Estas últimas siempre habían mantenido una prudente distancia de Naciones Unidas, más proclive a los intereses de los países pobres, para preservar su libertad de acción y promover políticas favorables a los intereses de los países industrializados. Por otra parte, compromete expresamente al FMI y al Banco Mundial con los objetivos internacionales de desarrollo y, en especial, con la reducción de la pobreza. Como señala la declaración política firmada por sus dirigentes: «Las instituciones que representamos se sirven de esos objetivos de desarrollo como marco común para orientar sus políticas y programas, así como para evaluar su eficacia». Ese compromiso es particularmente relevante para el FMI. Poco antes, esta organización seguía sosteniendo que la pobreza estaba fuera de su mandato estatutario, que se limitaría a hacer frente a los desequilibrios macroeconómicos para restaurar el crecimiento. Tras la crisis asiática y la renuncia de su director gerente, Michel Camdessus, su sucesor, Horst Köhler anunció que la lucha contra la pobreza era una de las principales preocupaciones de este organismo. Se puede pensar que este visible cambio de política era consecuencia de las lecciones aprendidas en Asia; o bien, de manera más cínica, que el FMI asumía este objetivo para reclamar una posición preeminente en las iniciativas de reducción de la deuda y mantener su influencia en los países más pobres.⁵

Finalmente, los Objetivos del Milenio se han convertido en un compromiso global a través de la Declaración del Milenio de la Asamblea General de Naciones Unidas de septiembre de 2000. Esa Declaración devolvió los objetivos al lugar del que habían salido, Naciones Unidas, y añadió compromisos respecto a los medios necesarios para alcanzarlos, en ámbitos como la ayuda oficial al desarrollo (AOD), la condonación de deuda y la apertura comercial (al responder, en parte, a las viejas reivindicaciones de los países en desarrollo sobre el acceso a los mercados de los países industrializados y la supresión del proteccionismo en sectores clave como la agricultura o los textiles). Una de las «ideas

⁵ Para un tratamiento más extenso, ver José Antonio Sanahuja, «¿Compromisos factibles? Las instituciones de Bretton Woods y los «Objetivos del Milenio», en VV. AA., *Ya es hora de cumplir. Propuestas para erradicar la pobreza en el mundo antes del 2015*, Plataforma 2015 y más, Madrid, 2003.

fuerza» de este consenso, en la que coinciden sectores tan dispares como los economistas neoliberales y ONG como Oxfam Internacional, es la relación causal entre el proteccionismo agrario de los países industrializados y la pobreza de los países en desarrollo.⁶

En relación a la deuda externa, en septiembre de 1996 el FMI y el Banco Mundial, a petición del Grupo de los Siete (G-7), lanzaron la Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres Más Endeudados (Iniciativa PPME o HIPC, por sus siglas en inglés), reconociendo implícitamente que ninguna política económica, ni siquiera el ajuste estructural, era viable en países muy pobres y con un nivel de deuda «insostenible». Los escasos resultados prácticos de la Iniciativa PPME entre 1997 y 1999, y la fuerte presión ejercida por las campañas de las ONG y en particular «Jubileo 2000», llevaron a que el Grupo de los Siete decidiera lanzar la «Iniciativa PPME reforzada» o «PPME-II», en la Cumbre de Colonia de 1999. Se trata de una iniciativa importante para lograr los objetivos internacionales de desarrollo, pues cuenta con 38 países elegibles para la condonación de deuda, muchos de ellos muy pobres, e instrumentos que permiten, por primera vez, la condonación de deuda de instituciones financieras multilaterales.

Las negociaciones comerciales multilaterales también han incorporado el consenso emergente sobre desarrollo. La culminación de la Ronda Uruguay y la creación de la OMC permitió que Estados Unidos y la Unión Europea (UE) anunciaran la posibilidad de negociar acuerdos de libre comercio con países en desarrollo, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Acuerdo Unión Europea-México, los que ambos actores han suscrito con Chile o el que está en negociación entre la UE y Mercosur. Sin embargo, los objetivos de desarrollo se han explicitado con mucha más claridad en las negociaciones en curso de la Ronda de Doha de la OMC, hasta el punto de que ésta ha sido bautizada, de forma probablemente exagerada, como Ronda del desarrollo.⁷

El compromiso «desarrollista» de Doha se debe a varios factores. Entre ellos destaca la decepción causada por los acuerdos de la Ronda

⁶ Ver, en particular, el informe-base de la campaña de comercio de Oxfam, *Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza*, Barcelona, 2002 (<http://www.comerciojusticia.org>).

⁷ Kamal Malhorta, *Doha: ¿Se trata realmente de una ronda de desarrollo?*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, junio de 2002.

Uruguay, poco equitativos, y los problemas aparecidos en su aplicación, en especial en lo referido al comercio agrícola y a las patentes de los medicamentos; el fracaso de Seattle de noviembre de 1999, al que contribuyó el rechazo de los países en desarrollo a una repetición de los abusos de la anterior Ronda y las manifestaciones de un «movimiento antiglobalización» al que Seattle otorgó carta de naturaleza; y los atentados del 11 de septiembre, que agravaron el riesgo de crisis en la economía mundial y, en particular, en países en desarrollo en los que el retroceso económico y social podía afectar negativamente a la seguridad internacional.

Entre Seattle y Doha, los países en desarrollo —y en cierta forma, también los manifestantes—, obtuvieron algunas concesiones. En mayo de 2000 se logró un acuerdo sobre «cuestiones relativas a la aplicación», que revisaba asuntos decididos en la Ronda Uruguay. Ello permitió desbloquear el inicio de la nueva Ronda en Doha (Qatar), con la adopción del Programa de desarrollo o Declaración de Doha el 14 de noviembre de 2001.

Los compromisos más relevantes de Doha en materia de desarrollo se refieren al comercio agrícola, al Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual (ADPIC), al «trato especial y diferenciado» en todos los sectores a los Países Menos Avanzados (PMA) y al apoyo técnico a los países más pobres en la negociación y la ejecución de los acuerdos. En materia agrícola, la Declaración compromete a los miembros de la OMC a reducir las barreras proteccionistas y los subsidios internos y a la exportación —que, según estimaciones de la OCDE y el Banco Mundial, se sitúan entre 300.000 y 350.000 millones de dólares al año, cinco veces el total mundial de ayuda oficial al desarrollo—, y fija un calendario preciso para la negociación. Ésta debería estar cerrada el 1 de enero de 2005, fecha límite para todos los temas de la agenda. Sobre el ADPIC, se establece que su interpretación y aplicación no debe impedir el acceso a los medicamentos, ni el derecho de los gobiernos a proteger la salud pública y hacer frente a enfermedades graves, como el VIH/sida o la malaria, incluyendo el uso de licencias obligatorias e importaciones de genéricos.⁸ La exitosa campaña internacional de las ONG sobre los fármacos del sida, previa a Doha, fue una de las claves de este acuerdo.

⁸ El acceso a los medicamentos esenciales para hacer frente al sida y otras pandemias fue objeto de una declaración específica que recoge estos y otros compromisos conexos.

Finalmente, los países en desarrollo han intentado impulsar los compromisos sobre «trato especial y diferenciado» a través de la Caja de desarrollo (*Development Box*), logrando introducir esta cuestión en la agenda de la OMC en febrero de 2002. En las propuestas incluidas en esta Caja se encuentran medidas de protección y apoyo a la producción frente al *dumping* agrario de los países industrializados, para preservar el derecho de los gobiernos de los países pobres a promover la seguridad alimentaria y el desarrollo rural.

Monterrey y Johannesburgo: expectativas frustradas

La Conferencia sobre Financiación del Desarrollo de Monterrey (México) y la Segunda Conferencia sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo (Suráfrica), ambas celebradas en 2002, eran la continuación lógica de las Cumbres de Naciones Unidas del decenio anterior. Monterrey, en particular, abordaría la espinosa tarea de la financiación del desarrollo y, en particular, cómo movilizar los recursos necesarios para lograr el cumplimiento de los Objetivos del Milenio. La premisa básica de esta conferencia fue considerar que los recursos internos son el elemento esencial del desarrollo nacional, pero en los países en desarrollo es necesario contar con recursos externos para esa tarea y para hacer frente a la provisión de bienes públicos globales que, por definición, no pueden asegurar ni las fuerzas del mercado ni los estados individualmente.⁹

Monterrey reafirmó que el comercio y el capital privado, en particular la inversión extranjera, constituyen las principales fuentes de financiación del desarrollo, reservando a los flujos oficiales un papel subsidiario. Estos últimos se justificarían por la existencia de «fallas de mercado», más que por consideraciones de justicia o equidad, por el derecho al desarrollo o por objetivos de cohesión social a escala mundial. Por todo ello, el «Consenso de Monterrey» no se aleja demasiado de los postulados liberales que han regido la financiación del desarrollo desde 1945, y en particular, del más reciente «Consenso de Washington».

⁹ El texto del «Consenso de Monterrey» en Naciones Unidas, *Informe de la Conferencia Internacional sobre Financiación del desarrollo, Monterrey (México), 18-22 de marzo de 2002*, A/CONF.198/11, 2002.

Un examen desagregado de los flujos de inversión directa y otros flujos privados revela una alta concentración, en torno al 80%, en 16 «mercados emergentes».¹⁰ Los 49 Países Menos Avanzados (PMA) sólo reciben alrededor del 0,6%. La experiencia histórica y en particular las crisis financieras de los años noventa revelan que esos flujos se caracterizan por su volatilidad y dependen, en buena medida, de condiciones ajenas a la gestión macroeconómica y las políticas de los países en desarrollo. Con motivo de las crisis financieras del período 1997-2001, los flujos privados a los países en desarrollo cayó más del 40%.

Probablemente era ilusorio pensar que Monterrey alteraría las normas y los principios reguladores de la ayuda y del sistema financiero internacional, pero existían expectativas razonables de que la Conferencia lograra algún compromiso respecto a los montos de Ayuda Oficial al Desarrollo por parte de los principales donantes. Estas expectativas respondían a la necesidad de financiar la consecución de los Objetivos del Milenio, por un lado, y a la conmoción causada por los atentados del 11 de septiembre, que sugerían vínculos entre la nueva amenaza del terrorismo global y la desesperación causada por la pobreza y la desigualdad en amplias áreas del planeta. En vísperas de la Conferencia, y con este argumento como aval, el ministro de Hacienda británico, Gordon Brown, propuso un nuevo Plan Marshall y el presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, propuso duplicar la AOD, hasta alcanzar una cifra de entre 90.000 y 100.000 millones de dólares al año, frente a los alrededor de 50.000 millones anuales actuales. Esta propuesta, aparentemente ambiciosa, no lo es tanto si se tiene en cuenta que entre 1992 y 2000 la AOD descendió del 0,33% al 0,22% del Producto Interior Bruto (PIB) de los donantes de la OCDE. Si se hubiera mantenido ese 0,33%, que además es el promedio de los treinta años anteriores, en 2000 la AOD total estaría cerca de los 90.000 millones. Las propuestas de Brown o Wolfensohn, en suma, tan solo pretendían revertir el fuerte descenso de la AOD del decenio de los noventa.

Sin embargo, el «Consenso de Monterrey» se limitó a reiterar el viejo objetivo del 0,7% del PIB de los donantes, sin establecer obligaciones imperativas ni un calendario preciso para su cumplimiento. Ésta

¹⁰ Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas de la economía mundial*, FMI, Washington DC, 2001, p. 174.

es, quizá, la mejor indicación de que el Consenso de Monterrey supone la reafirmación de un *statu quo* insatisfactorio, pues al mismo tiempo que se reiteró este objetivo, falto ya de toda credibilidad después de treinta años de incumplimiento, se descartaron propuestas de textos preliminares para crear nuevos fuentes de recursos para financiar la ayuda al desarrollo, como las incluidas en el «Informe Zedillo»,¹¹ la «propuesta Stiglitz» para un uso activo de las reservas, o la sugerencia de George Soros de utilizar las emisiones de Derechos Especiales de Giro para la financiación de Bienes Públicos Globales. De igual manera, quedaron fuera de toda consideración las ideas de establecer impuestos globales como la Tasa Tobin (*Tobin Tax*) o gravámenes sobre emisiones de carbono o por el uso del patrimonio común de la humanidad, en estudio desde hace más de dos décadas.¹² Esas propuestas, además, permitirían generar nuevos recursos al margen de la voluntad discrecional de los gobiernos donantes. Monterrey fue una oportunidad perdida para reformar el viejo modelo de ayuda al desarrollo, para que no sea, en palabras de Adrian Hewitt, «... ni un instrumento de la Guerra Fría, ni una reliquia de las fases tempranas de la descolonización»,¹³ y adaptarlo a las nuevas exigencias de la globalización.

Estados Unidos rechazó la inclusión de compromisos cuantitativos precisos en el «Consenso de Monterrey», por lo que estos tuvieron que realizarse al margen del texto.¹⁴ En el Consejo Europeo de Barcelona la Unión Europea acordó aumentar su AOD hasta un 0,39% del PIB en 2006. Es un compromiso significativo, pero modesto, pues en 1990 los miembros de la Unión aportaban el 0,44%. Fuera también del texto, el propio presidente Bush anunció un aumento de alrededor del 50% de la

¹¹ Naciones Unidas, *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo* («Informe Zedillo»), A/55/1000, 26 de junio de 2001. Ver también Juan Pablo Prado, «Consenso de Monterrey, ¿Avance o retroceso?», *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 79, 2002; y José Antonio Ocampo, «La Cumbre de Monterrey», *Foreign Affairs en Español*, Vol. 2, N° 2, 2002, pp. 124-129.

¹² Overseas Development Institute, «New Sources of Finance for Development», *ODI Briefing Paper* (1), febrero de 1996.

¹³ A. Hewitt (Ed.), *Crisis or transition on foreign aid?*, Overseas Development Institute, Londres, 1994, p. 4.

¹⁴ Una reseña de los compromisos adoptados en Monterrey por parte de la UE y distintos donantes en Comité de Desarrollo del Banco Mundial y el FMI, *Informe de situación sobre la implementación del Consenso de Monterrey*, Comité de Desarrollo del Banco Mundial y el FMI, Washington, 25 de septiembre de 2002, pp. 11-14.

AOD de Estados Unidos, del 0,10% al 0,15% de su PIB, hasta llegar a unos 15.000 millones de dólares para el año 2006. Estos recursos se canalizarán a través de la denominada Cuenta de Desarrollo del Milenio (*Millennium Challenge Account* o MCA). En aplicación de un «nuevo paradigma de la ayuda», los fondos se otorgarán de forma muy selectiva a un número reducido de países que adopten el «Consenso de Washington» y reformen sus instituciones asegurando el «buen gobierno». Sin embargo, un examen más detallado de la MCA muestra que la iniciativa responde, como en el pasado, a objetivos hegemónicos de Estados Unidos.¹⁵

El «Consenso de Monterrey» reitera la exigencia del «buen gobierno» y la reforma de las instituciones en los países en desarrollo. Estos argumentos, que a menudo han sido una eficaz coartada para reducir la ayuda, contrastan con la ausencia de exigencias para los donantes y la falta de iniciativas para reformar un sistema internacional que presenta notables fallos. Es evidente que la corrupción condiciona la eficacia de la ayuda. Pero no puede esperarse que la ayuda sea eficaz si los donantes no actúan de manera coordinada y no existe coherencia entre la ayuda y otras políticas en ámbitos como el comercio o el proteccionismo agrícola. Las exigencias de transparencia, responsabilidad y «buen gobierno» no se aplican a los organismos financieros internacionales, cuyas reglas de votación aseguran la mayoría a los países industrializados. Se trata, en suma, de una agenda asimétrica en la que los países industrializados asumen menos obligaciones.¹⁶

La Cumbre de Johannesburgo, que se vio afectada por las decepciones de Monterrey, tuvo un perfil más bajo. En gran medida, la Declaración y el Plan de Acción responden a los parámetros liberales más que a las exigencias del desarrollo sostenible. Se insiste en las medidas de mitigación del daño *a posteriori*, antes que en la modificación de las pautas de producción y consumo de un modelo de desarrollo que supera, con creces, la capacidad de carga de la biosfera. En cuanto a la vinculación entre comercio y desarrollo —uno de los asuntos más debati-

¹⁵ Carlos Illán, «El 'milagro de Bush'. La iniciativa del *Millennium Challenge Account* y su repercusión para la lucha contra la pobreza», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, N° 11, otoño/invierno de 2003, pp. 107-118.

¹⁶ José Antonio Alonso, «Sin noticias de Monterrey», *El País*, 23 de marzo de 2002, p. 14.

dos en la OMC—, se logró evitar la subordinación de los acuerdos de Johannesburgo a las normas de la OMC, aunque no hay avances respecto a la inclusión de esta cuestión en la Ronda de Doha. Por último, se decidió refinanciar el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), pero no hubo otros compromisos adicionales respecto a los adoptados en Monterrey, para asegurar el cumplimiento del Plan de Acción.¹⁷

La ayuda al desarrollo tras el 11 de septiembre: del «Consenso de Washington» a la seguridad nacional

La recesión económica internacional y la «guerra contra el terrorismo» definen un escenario adverso para la ayuda al desarrollo. Estados Unidos se ha negado a asumir compromisos financieros para prioridades de desarrollo, pero ha aumentado la ayuda económica como instrumento de la política exterior. Aumento inferior, en todo caso, al que se ha producido en su gasto militar, que parece haber optado por la fuerza antes que por la diplomacia en sus relaciones exteriores, y por el «neokeynesiano militar» y el recurso a la guerra para reactivar su economía. Aunque difícil de calcular, ese gasto militar supone un elevado coste de oportunidad para la ayuda al desarrollo y los Objetivos del Milenio. En el presupuesto de Defensa presentado al Congreso para el ejercicio 2002 se propuso un aumento de 48.000 millones de dólares respecto al año anterior, hasta llegar a un total de 379.000 millones. Sólo el aumento de 2002 es cuatro veces el presupuesto de ayuda al desarrollo total de Estados Unidos y casi la misma cifra que, según distintos cálculos, sería necesaria para lograr los Objetivos del Milenio.

De igual forma, la distribución geográfica y las prioridades de la ayuda están cambiando en función de las lógicas de la guerra y de intereses de seguridad. En los presupuestos de 2002 y 2003 los «estados de la línea del frente» en la «guerra contra el terrorismo» reciben los mayores aumentos, en especial en ayuda militar y de seguridad. Pakistán dejó de recibir ayuda, como penalización por las pruebas nucleares de 1998 y al régimen militar de Pervez Musharraf, pero tras el 11 de septiembre se convirtió en el cuarto receptor mundial de ayuda bilateral de Estados

¹⁷ Ignasi Carreras, «Cumbre de Johannesburgo. Pocos resultados para tanta charanga», *Política Exterior*; N° 90, noviembre-diciembre de 2002, pp. 27-31.

Unidos y en el segundo de AOD, superado solamente por Egipto. Con el fin de obtener la anuencia turca para abrir el frente norte en la guerra contra Irak, Estados Unidos ofreció 26.000 millones de dólares para renegociar su deuda externa y otros 6.000 millones de ayuda concesional. Otros países verán condicionada la ayuda a las exigencias de la «guerra contra el terrorismo» y no al cumplimiento de los Objetivos del Milenio. África Subsahariana y América Latina, consideradas áreas estratégicamente «seguras» en la guerra contra el terrorismo, ya están siendo objeto de menos atención política y una reducción de los compromisos financieros.¹⁸

La tendencia a la militarización y la politización de la ayuda humanitaria puede acentuarse. Tras las experiencias de Kosovo y Afganistán, y con Irak en perspectiva, Estados Unidos ha creado una nueva Oficina de Reconstrucción y Ayuda Humanitaria dependiente del Pentágono, que conducirá la asistencia a la población civil con los mismos criterios de las operaciones de cooperación cívico-militar (CIMIC). Las ONG, las agencias de Naciones Unidas y la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO) ya han expresado su rechazo a la dirección militar estadounidense de las operaciones humanitarias en Irak.¹⁹

Tras la guerra, las necesidades de reconstrucción exigen sumas elevadas para reconstruir lo dañado. En un contexto de escasez de recursos, la reconstrucción detrae fondos de otras áreas. En la conferencia de donantes de Tokio, en enero de 2002, se comprometieron 4.500 millones de dólares para Afganistán. En el caso de Irak las estimaciones varían, pero el coste de la reconstrucción puede situarse en algún punto entre los 20.000 y los 100.000 millones de dólares y, aunque parte de esos costes sean sufragados por el petróleo iraquí, la ayuda externa tendrá un papel destacado.²⁰ En cualquier caso, los planes de reconstruc-

¹⁸ Ver el artículo de Francisco Rojas Aravena en este *Anuario*.

¹⁹ Sobre esa tendencia, ver Joanna Macrae (Ed.), *The New Humanitarianisms. A review of Trends in Global Humanitarian Action*, Overseas Development Institute, Humanitarian Practice Network, report N° 11, Londres, 2002; José A. Sanahuja, *Gueras, desastres y ayuda de emergencia. El «nuevo humanitarismo» internacional y la respuesta española*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2001; y Neil Macfarlane, *Politics and Humanitarian Action*, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University/United Nations University, Providence (USA), Occasional Paper N° 41, 2000.

²⁰ William Nordhaus, «Iraq: the economic consequences of war», *The New York Review of Books*, 5 de diciembre de 2002.

ción de la administración Bush, presentados a principios de marzo, reflejan las nuevas concepciones de la ayuda ya adelantadas en Monterrey. Esos planes prevén un «gobierno-sombra» dirigido por militares y funcionarios civiles estadounidenses —el Banco Central, por ejemplo, será dirigido por el Departamento del Tesoro y el dólar será la moneda de curso legal tras la ocupación— e incluyen una lista confidencial de contratos otorgados a empresas estadounidenses, quedando Naciones Unidas y otros organismos internacionales marginados de la reconstrucción.²¹

La subordinación de la ayuda a intereses de política exterior y a objetivos de seguridad afecta también a otros donantes. El Tratado de la Unión Europea subordina expresamente la ayuda comunitaria a objetivos de desarrollo y a la reducción de la pobreza, pero la cuota de los países más pobres en la ayuda comunitaria ha descendido, mientras que ha aumentado la de los Balcanes y el este de Europa.²² Más preocupante es la tendencia a vincular la ayuda a objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común poco o nada relacionados con el desarrollo. En el Consejo Europeo de Sevilla, por ejemplo, la Presidencia española y el Reino Unido plantearon condicionar la ayuda al desarrollo al control en origen de los flujos migratorios.

En el ámbito multilateral destacan las divergencias entre el presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, y la administración estadounidense en torno al papel de las instituciones multilaterales en la ayuda al desarrollo. Fue el presidente Clinton quien propuso a Wolfensohn para ese puesto y su política, y en especial el énfasis en la pobreza, es en muchos aspectos típicamente «clintoniana». Paul O'Neill, secretario del Tesoro de Bush, señaló que su política hacia las instituciones financieras internacionales se basaría en el «Informe Meltzer», publicado en 2000 a instancias del Congreso de Estados Unidos.²³ En él se propone una reforma radical y una drástica reducción del tamaño del Banco y el FMI, con el objeto de que las necesidades de financiación de

²¹ «Bush Plan for Iraq Reconstruction Bypasses UN Agencies», *Development News*, Banco Mundial, 17 de marzo de 2003.

²² Mirjam van Reizen, *Directing EU Policy Towards Poverty Eradication. From Commitments to Targets to Results...*, s. l., julio de 2002 (mimeo). José A. Sanahuja, «Mecanismos de cooperación UE-América Latina», *Foreign Affairs en español*, Vol. 2, Nº 2, verano de 2002, pp. 36-51.

²³ El nombre oficial del «Informe Meltzer» es International Financial Institutions Advisory Commission (IFIAC), *The IFIAC Report*, IFIAC, Washington, marzo de 2000.

los países en desarrollo estén básicamente cubiertas por el mercado y el capital privado.

En la Conferencia de Monterrey, el Banco Mundial planteó que sin recursos adicionales —entre 40.000 y 60.000 millones de dólares al año—, sería imposible alcanzar los Objetivos del Milenio.²⁴ Aunque también se afirmó que el aumento de la ayuda era necesario para atenuar los problemas sociales que pueden alentar el terrorismo global, la propuesta encontró la oposición frontal de la administración Bush. Ésta considera que la clave del desarrollo es el libre comercio y no la ayuda, aunque ésta sí se justifica como instrumento de la política exterior. Aunque se negó a aceptar compromisos cuantitativos en Monterrey, Estados Unidos ha aumentado la ayuda bilateral para los países aliados en la «guerra contra el terrorismo» y ha presionado al Banco Mundial y al FMI para utilizar la ayuda económica, según *The Economist*, como un «soborno» para ganar aliados.²⁵

El Informe Meltzer también planteaba acabar con las grandes operaciones de rescate (*bail-outs*) del FMI en mercados emergentes características de la etapa Clinton, con el objeto de evitar el «daño moral» inherente a esas operaciones y volver a someter a los gobiernos y los inversores privados a la «disciplina» del mercado. Ésa ha sido la doctrina oficial del secretario del Tesoro, Paul O'Neill. Sin embargo, tanto el Tesoro como el FMI han actuado con muy poca coherencia. Argentina ha sido, en la práctica, el único lugar en el que se ha aplicado la «doctrina O'Neill». La falta de apoyo del FMI fue uno de los factores que llevó a ese país a la suspensión de pagos de diciembre de 2001 y a una grave crisis económica y social. Aunque el FMI insiste, con razón, en la responsabilidad de los dirigentes argentinos en ese desastre, Michael Mussa, director de Investigación del Fondo entre 1991 y 2001, afirma que esta institución cometió serios errores en su relación con Argentina y, por lo tanto, también es responsable.²⁶ Desde entonces el FMI ha rescatado las economías de Uruguay, Brasil o Turquía; en este último caso,

²⁴ Shantayanan Devarajan, Margaret J. Miller y Eric V. Swanson, *The costs of attaining the Millennium Development Goals*, Banco Mundial, Washington, 2002 (www.worldbank.org/html/extdr/mdgassessment.pdf)

²⁵ «Bribing allies», *The Economist*, 27 de septiembre de 2001.

²⁶ Michael Mussa, *Argentina and the IMF: From Triumph to Tragedy*, Institute for International Economics, Washington, 2002.

debido a obvios intereses estratégicos referidos al papel de Turquía en el ataque de Estados Unidos a Irak.

El «doble rasero» del FMI no es el único problema. Ante las crisis de Asia, Rusia o Argentina esta institución ha respondido a las críticas alegando que eran situaciones sin precedentes, en las que no contaba con ninguna experiencia. En América Latina, sin embargo, el FMI lleva implicado casi dos décadas. En general se trata de economías que han aplicado las políticas del «Consenso de Washington» —aunque no siempre de forma consistente— sin lograr la estabilidad, el crecimiento sostenido y el desarrollo social que les fue ofrecido como recompensa años atrás. En cierta forma, el FMI ha actuado a la vez como bombero e incendiario, pues entre las causas de las crisis se encuentran las prescripciones de esta institución. Esto resulta particularmente cierto en lo referido a la liberalización financiera y la eliminación de los controles a los movimientos de capital, que sitúan estas economías a merced de un mercado global de capitales muy volátil.²⁷

La implementación de la Iniciativa PPME-II presenta resultados desiguales. A finales de 2002 eran 26 los países cubiertos por la Iniciativa, en una fase u otra, veinte habían recibido alivio de la deuda, y se planteaba la necesidad de prorrogarla ante las dificultades surgidas en el proceso de preparación de los preceptivos «Documentos de Estrategia de Lucha contra la pobreza» (DELP). En algunos de estos países, el alivio de la deuda se había traducido en un incremento significativo del gasto público en sectores sociales básicos y se había registrado un mayor crecimiento económico. El retroceso económico global, sin embargo, mostró que algunas de las previsiones de crecimiento, comportamiento de las exportaciones y otras variables que condicionaban la aplicación de la Iniciativa eran poco realistas. Quince de los veinte países cuya deuda se redujo enfrentaban pagos del servicio de la deuda similares y, en algunos casos, superiores a los que se realizaban antes de la Iniciativa, y unos diez países seguían destinando más del 15% del gasto público al servicio de la deuda. En algunos casos, esos pagos seguían siendo superiores al gasto en salud o en educación. Sigue pendiente la resolución de uno de los nudos gordianos de la Iniciativa: la financia-

²⁷ «Doubts inside the barricades», *The Economist*, 28 de septiembre de 2002, pp. 75-77.

ción. A finales de 2002 el FMI y el Banco Mundial cifraban el coste de la PPME-II en unos 37.000 millones de dólares.²⁸

Hay que recordar, por último, que los problemas de la deuda no se limitan a los países acogidos a la Iniciativa PPME. Las crisis de Ecuador, Argentina y Uruguay revelan que muchos países de renta media también necesitan soluciones. Durante 2002 el FMI ha planteado un «Mecanismo de Reestructuración de la Deuda Soberana» (MRDS) que establecería una negociación ordenada para reducir o renegociar la deuda exterior, aplicando una congelación de los pagos y una posterior «quita» de deuda. Su diseño final debería asegurar un trato justo tanto para deudores como acreedores, evitando un trato privilegiado de estos últimos, en detrimento de las necesidades de desarrollo del país afectado.²⁹ Sin embargo, la propuesta ha sido bloqueada por el Departamento del Tesoro y Wall Street, pese a que desde el principio era más favorable a sus intereses que a los de los países endeudados que podrían acogerse a ese mecanismo.³⁰

Comercio y desarrollo más allá de Doha: una Ronda extraviada

El cumplimiento de los compromisos de liberalización de Doha y la culminación de las negociaciones del ALCA y otros acuerdos comerciales dependen de una premisa básica: la reforma de las políticas agrícolas de Estados Unidos y la Unión Europea. En ambos casos el panorama es desalentador.

En julio de 2002 la Comisión Europea anunció una propuesta de reforma de la Política Agrícola Común (PAC) que pretendía hacer frente a la ampliación al Este y las negociaciones de la OMC, dentro del actual marco presupuestario. La reforma pretende, según la Comisión,

²⁸ Ver Comité de Desarrollo del FMI y el Banco Mundial (2002), *Heavily Indebted Poor Countries Initiative (HIPC). Status of implementation*, Banco Mundial y FMI, Washington, 21 de septiembre de 2002; y CAFOD, Oxfam, Christian Aid y Eurodad, *A Joint Submission to the WB and IMF Review of HIPC Initiative and Debt Sustainability*, agosto de 2002.

²⁹ «Battling over the bankrupt», *The Economist*, 5 de octubre de 2002, pp. 82-83.

³⁰ Joseph E. Stiglitz, «La oportunidad perdida del FMI», septiembre de 2001; y «No permitamos a Estados Unidos quebrar la reforma de la bancarrota internacional», abril de 2002 (<http://www.project-syndicate.org>).

promover una agricultura sostenible y orientada hacia el mercado, desplazando las ayudas del producto al productor mediante un sistema de ayudas por explotación disociadas de la producción (*decoupling*), basadas en referencias históricas y condicionadas a la protección del medio ambiente, el bienestar animal y la calidad de los alimentos. También pretende potenciar el desarrollo rural transfiriendo fondos a este objetivo. En relación a los compromisos internacionales de la Unión Europea, la Comisión ha argumentado que su propuesta, que suponía una reducción de las ayudas de un 20% en el período 2003-2012, mejoraría el acceso al mercado de los países en desarrollo, reduciendo de manera apreciable los subsidios a la exportación y el *dumping* que distorsiona los mercados internacionales.³¹

La reforma, sin embargo, se ha encontrado con la fuerte oposición de un grupo de Estados miembros con capacidad de bloquear la propuesta.³² En octubre de 2002, horas antes del Consejo Europeo de Bruselas (24-25 de octubre de 2002), se hizo público un acuerdo franco-alemán sobre la PAC, por el que Alemania, a cambio de que Francia levantara sus objeciones a la ampliación, renunciaba a la exigencia de una reforma inmediata y radical de esta política —la denominada «renacionalización» de la PAC— y aceptaba la prolongación hasta el año 2013 de las actuales ayudas agrarias, que se elevan a más de 40.000 millones de euros anuales, con una reducción del 6% en términos reales en el período 2006-2013, y no del 20% entre 2003 y 2012, como pretendía la Comisión.³³

Los desacuerdos en torno a la reforma volvieron a manifestarse en enero de 2003. El 27 de enero el Consejo de Asuntos Generales aprobó la propuesta de la Comisión respecto a la oferta de negociación de la

³¹ Véase la *Revisión intermedia de la Política Agrícola Común. Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo*, Comisión Europea, Bruselas, 10 de julio de 2002, COM(2002)394 final; y «Cleansing the Augean Stables», *The Economist*, 11 de julio de 2002. Se ha señalado, sin embargo, que la propuesta puede incrementar los subsidios a la exportación; véase Gonzalo Fanjul, *La inaplazable reforma de la política agraria común*, Real Instituto Elcano, Madrid, diciembre de 2002 (disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org>)

³² «Reform? Forget it», *The Economist*, 5 de octubre de 2002, p. 30.

³³ «The summits of desire», *The Economist*, 31 de octubre de 2002. Ver también el punto 12 de las Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas del 24 y 25 de octubre de 2002, 27 de octubre de 2002.

Unión Europea ante la OMC, que incluye una reducción del 36% en los aranceles agrarios; del 45% en los subsidios a la exportación; y del 55% de las ayudas directas internas que falsean el comercio, en el período 2006-2012, siempre y cuando haya un «reparto equitativo de la carga» entre los países industrializados. Sin embargo, en el Consejo de Agricultura del 28 de enero de 2003 el comisario de Agricultura, Franz Fischler, intentó, sin éxito, lograr un compromiso para la reforma de la PAC. Para ello presentó una nueva propuesta, incorporando las decisiones del Consejo Europeo de Bruselas, que limita los recortes del gasto y los hace más graduales. La nueva propuesta mantenía la disociación de las ayudas y la producción, que sigue siendo objetada por los estados más opuestos a la reforma, entre ellos España y Francia, que plantean que la producción debe seguir siendo la referencia de las ayudas, aunque ello genere excedentes.

En cuanto a Estados Unidos, la Ley de Comercio de 2002, firmada por el presidente Bush en agosto, incluye la *Trade Promotion Authority* (TPA) solicitada por el Ejecutivo para las negociaciones comerciales en curso, incluyendo el ALCA y la OMC. Sin embargo, en el mes de mayo se aprobó la *Farm Bill* y a lo largo del año se adoptaron otras medidas proteccionistas —aranceles al acero, medidas antidumping...—, que muestran que el presidente Bush no es inmune a la presión de *lobbies* proteccionistas, que han exigido un alto precio político para otorgar la *Trade Promotion Authority*. La nueva legislación agraria supone un fuerte incremento de los subsidios agrarios en el período 2002-2012, en particular al trigo, maíz, soja, arroz y algodón y otros productos en los que se genera un gran volumen de excedentes que se exportan a precio de *dumping*.

Estas medidas afectan tanto a la negociación del ALCA como a la Ronda de Doha y han sido recibidas como un «jarro de agua fría» para las expectativas de acceso al mercado de los países en desarrollo. Estos no ven qué beneficio comportan unas negociaciones en la que se pretende que abran aún más sus fronteras a los productos industriales y los servicios estadounidenses, y se comprometan a observar reglas estrictas en materia de inversiones o propiedad intelectual, sin obtener acceso sin restricciones para sus bienes agrícolas.

En lo referido al ALCA, ya existe un borrador del texto, presentado en la VI Reunión Ministerial de abril de 2001 en Buenos Aires. En la VII Reunión ministerial del ALCA, celebrada en Quito (Ecuador) el

1 de noviembre de 2002, se reafirmó el compromiso de las partes de alcanzar un acuerdo «a más tardar» en enero de 2005.

Esa fecha, sin embargo, parece difícil de cumplir. Siguen pendientes cuestiones tan importantes como las ofertas de acceso al mercado, o las reglas de defensa comercial. Aún no está claro si el ALCA será una auténtica Zona de Libre Comercio hemisférica o un «paraguas» institucional que cubra una «red» de acuerdos subregionales y bilaterales de distinto alcance y profundidad.³⁴ Además, si se atiende a los países latinoamericanos con más peso en el proceso del ALCA, México muestra poco entusiasmo, pues tiene poco que ganar en un Acuerdo que es, en gran medida, un «TLCAN ampliado»; Argentina, sumida en la crisis, no está en condiciones de afrontar un proceso de liberalización como el que requeriría el ALCA —por no hablar de Venezuela o Colombia...— y el resultado de las elecciones brasileñas podría suponer posiciones negociadoras más firmes, aunque, como subrayó *The Economist*, el principal problema del ALCA no es el presidente Lula, sino Bush y sus concesiones al proteccionismo.³⁵

En relación a la OMC, tanto la *Farm Bill* como la falta de acuerdo para reformar la PAC hacen poco factible el «gran acuerdo» de la Ronda de Doha de la OMC, por el que los países en desarrollo ofrecerían liberalizar sus mercados a cambio del desmantelamiento del proteccionismo agrario de los países industrializados. Tanto la Unión Europea como Estados Unidos han argumentado que las ayudas aprobadas son compatibles con los compromisos de liberalización adquiridos en la OMC. Sin embargo, parecen anunciar un acuerdo agrícola limitado en el seno de esta organización, disminuyendo el atractivo de esas negociaciones para los países en desarrollo. A principios de 2003 se ha planteado, incluso, el riesgo de bloqueo de las negociaciones agrícolas. El borrador de directrices de negociación presentado a finales de febrero por el presidente del Comité de Negociaciones Agrícolas, Stuart Harbinson, fue rechazado por la Unión Europea, que lo consideró excesivamente sesgado a favor de Estados Unidos y otros exportadores agrarios del «Grupo de Cairns», y por una coalición de cincuenta ONG in-

³⁴ Félix Peña, «Los escenarios posibles... en la construcción del ALCA», *Foreign Affairs en español*, Vol. 3, Nº 1, enero-marzo de 2003, edición electrónica (<http://www.foreignaffairs-esp.org>).

³⁵ «Clouds over Quito», *The Economist*, 2 de noviembre de 2002, p. 53.

ternacionales, por motivos opuestos, pues permite que se mantenga el *dumping* de los países industrializados. Apenas dos semanas antes de la fecha límite del 31 de marzo, reinaba el más absoluto escepticismo respecto a las posibilidades de acuerdo.

Las negociaciones en torno al ADPIC y los medicamentos contra el sida presentan resultados desalentadores.³⁶ En diciembre de 2002, pocos días antes de vencer la fecha límite decidida en Doha, Estados Unidos bloqueó el acuerdo que permitiría que los países más pobres con graves problemas de sida y otras enfermedades, y que no tienen capacidad para fabricar genéricos, puedan importarlos de países como la India o Brasil. La posición estadounidense respondía a los intereses de compañías estadounidenses y europeas como Glaxo, Aventis, Merck o Roche, interesadas en mantener sus cuotas de mercado y evitar excepciones a la estricta normativa de protección de las patentes del ADPIC. Como alternativa prefieren una política «de doble precio» parcial y temporal, basada en ventas con descuento y donaciones, controlada por las farmacéuticas y no por los Gobiernos, que además reportaría beneficios en términos de imagen y publicidad. El respaldo del gobierno estadounidense a las grandes farmacéuticas era previsible, pues aportaron unos sesenta millones de dólares para la campaña del Partido Republicano a las elecciones de noviembre de 2002. La iniciativa del presidente Bush anunciando 10.000 millones de dólares adicionales para la lucha contra el sida también responde a esta política.

Finalmente, en lo que se refiere al trato especial y diferenciado, Estados Unidos se ha opuesto frontalmente a las propuestas de la Caja de desarrollo. La Unión Europea ha expresado un rechazo más matizado y ha intentado desbancarla proponiendo una «Caja de Seguridad Alimentaria» más débil.

La falta de acuerdo respecto a las patentes de los medicamentos y las directrices de negociación del sector agrícola condiciona el éxito de la V Reunión Ministerial de la OMC, que se celebrará en Cancún (México) en septiembre de 2003. Si no hay acuerdo y se incumplen los compromisos, los países en desarrollo pueden sentirse burlados. El director general de la OMC, Supachai Panitchpakdi, ha reconocido la creciente

³⁶ Oxfam Internacional, *TRIPS and Public Health. The Next Battle*, s. 1., Oxfam, marzo de 2002, y José María Vera, «Sida y patentes farmacéuticas, un paso adelante y dos a los lados», *El País*, 3 de diciembre de 2002, p. 33.

frustración de los países en desarrollo ante la situación, cercana a la parálisis, a la que llegaron las negociaciones a finales de 2002 y principios de 2003. Por estas razones, Cancún puede parecerse más a Seattle que a Doha, y el fracaso condicionaría el conjunto de las negociaciones. El bloqueo de la Ronda de Doha y una liberalización limitada, como ocurrió años atrás con la Ronda Uruguay, es un escenario plausible.³⁷ De una u otra forma, sería difícil que el acuerdo global pudiera estar ultimado, como establece la Declaración de Doha, el 1 de enero de 2005.

Conclusiones y perspectivas

En el decenio de los noventa se gestó un nuevo consenso sobre el desarrollo y la lucha contra la pobreza, que reflejaba tanto la crisis del neoliberalismo como la acción de una amplia coalición de agencias internacionales, ONG y un incipiente movimiento social transnacional. La economía política global se convirtió, en un plazo relativamente corto, en una nueva arena para el conflicto social y político, en el que se han reivindicado derechos de ciudadanía y han aparecido fuerzas sociales y demandas de justicia y equidad que antes sólo se formulaban en el marco del Estado-nación. Como expresión de ese Consenso, los Objetivos del Milenio responden tanto al avance de esas fuerzas sociales como al intento de acomodar sus demandas a los principios y las estructuras que rigen el sistema internacional, en particular a los principios liberales que pretenden regular la economía política global.

Esos objetivos, sin embargo, están seriamente comprometidos. En primer lugar, los atentados del 11 de septiembre y la «guerra contra el terrorismo» emprendida por Estados Unidos han alterado drásticamente la agenda de las relaciones internacionales. La guerra se ha convertido en un asunto central y los problemas del desarrollo, cuando apenas comenzaban a adquirir cierta relevancia, vuelven a estar relegados a un segundo plano y a ser vistos a través del limitado prisma de la seguridad nacional. Si el 11 de septiembre supone un retorno a la lógica de guerra en la economía política global, cabe suponer que cuestiones como la ayuda externa, las negociaciones comerciales y las acciones para hacer

³⁷ Ver Michael W. Garrett, Ian A. Goldin y Dani Rodrik, *Scenarios. International Trade and the Doha Development Agenda*, World Economic Forum, Davos, 2003.

frente a la deuda externa o los problemas del medio ambiente serán atendidas sólo o principalmente si se percibe que guardan relación con las amenazas a la seguridad y los objetivos estratégicos de los actores en juego.

Según los datos más recientes, de mantenerse la tendencia será difícil que los Objetivos del Milenio se logren en el año 2015. Antes del 11 de septiembre el grado de cumplimiento era desalentador. Con la excepción del sureste asiático, en ninguna región se está avanzando al ritmo requerido; en África Subsahariana y el este de Europa se están registrando retrocesos y hay setenta países que se sitúan por detrás de la tendencia necesaria en la reducción de la pobreza extrema.³⁸

Sería demasiado fácil, sin embargo, atribuir el incumplimiento de los Objetivos del Milenio a un solo factor, en especial a la primacía de la seguridad y la guerra en las relaciones internacionales. También inciden factores y dinámicas que ya operaban antes y de forma independiente de las dinámicas provocadas por el 11 de septiembre y la «guerra contra el terrorismo». La economía internacional parece estar sumida en un largo ciclo recesivo, que comenzó con la ruptura de la «burbuja» bursátil de las nuevas tecnologías, se agravó con la cadena de escándalos empresariales iniciada por Enron y WorldCom, y que la guerra de Irak puede profundizar. Las negociaciones internacionales de las que dependen las opciones de los países en desarrollo, y en particular la Ronda de Doha de la OMC, llegaron a finales de 2002 a una situación cercana al bloqueo debido a la resistencia de los países industrializados a hacer concesiones en materias clave como la agricultura o las patentes. Las iniciativas sobre reducción de deuda progresan con lentitud y aparecen nueva crisis financieras en países de renta media como Argentina o Uruguay, sin que haya avances en la reforma de la «arquitectura financiera internacional».

Por último, los Objetivos del Milenio se enfrentan a los condicionantes estructurales del sistema internacional. Como ha señalado David Held, ese sistema se caracteriza por una brecha o déficit jurisdiccional y de incentivos: en un mundo globalizado y regionalizado, pero en el que la autoridad política está fragmentada en unidades estatales, surge el

³⁸ Jan Vandemoortele (2002), *Are the MDGs feasible?*, PNUD, Nueva York, julio de 2002 (<http://www.undp.org/mdg/>)

problema de las «externalidades» de las que nadie se ocupa, y la ausencia de instituciones que aseguren la provisión y la regulación del uso de los bienes públicos internacionales.³⁹ Aunque los mercados están cada vez más integrados, la autoridad política sigue fragmentada en los Estados, y al existir marcadas asimetrías en la distribución de costes y beneficios de la cooperación, es frecuente que ésta no se produzca. En ese marco, pueden producirse acuerdos internacionales de cooperación, como los Objetivos del Milenio o el Protocolo de Kioto. Sin embargo, en un mundo de estados soberanos la ausencia de reglas imperativas sobre los medios que exigiría su cumplimiento, unida a la falta de voluntad política, genera comportamientos escapistas o de *free rider*. La pobreza y la desigualdad se mantienen y el deterioro ambiental sigue su curso. Estados Unidos y su negativa a sumarse a Kioto es un caso extremo, pero no aislado, como revela la experiencia de Monterrey y en especial la negativa de los estados a aumentar la ayuda al desarrollo o aceptar impuestos globales para la provisión de bienes públicos internacionales.

¿Qué relación existe entre la guerra en Irak y estos problemas? A lo largo de la historia, la guerra ha tenido un papel decisivo en la configuración de ese sistema internacional «westfaliano» basado en el estado territorial y el principio de soberanía. La guerra de Irak contribuirá a mantener ese sistema y podría debilitar a Naciones Unidas y los marcos de cooperación multilateral. Con la guerra de Irak y el redespiegue del poder hegemónico de Estados Unidos, se puede estar más lejos de la sociedad global y del «orden legal cosmopolita» que permitiría gobernar la globalización y hacer frente a la pobreza y la desigualdad y, con el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, crear un mundo en el que la justicia y la equidad, y no el uso de la fuerza, sean el principal fundamento de la paz y la seguridad.

³⁹ David Held, «La globalización tras el 11 de septiembre», *El País*, 8 de julio de 2002, p. 13. Ver también David Held et al., *Global Transformations*, Polity Press, Cambridge, 1999.

Objetivos de Desarrollo del Milenio

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

- Meta 1:** Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos menores a un dólar diario.
- Meta 2:** Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre.
-

Objetivo 2: Lograr la educación primaria universal

- Meta 3:** Asegurar que en 2015, en todas partes, tanto los niños como las niñas puedan terminar un ciclo completo de educación primaria.
-

Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer

- Meta 4:** Eliminar las disparidades entre los sexos en educación primaria y secundaria preferiblemente en 2005 y en todos los niveles educativos a más tardar en 2015.
-

Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil

- Meta 5:** Reducir en dos tercios, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años.
-

Objetivo 5: Mejorar la salud materna

- Meta 6:** Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes entre 1990 y 2015.
-

Objetivo 6: Combatir el VIH, el sida, la malaria y otras enfermedades

- Meta 7:** Haber detenido y comenzado a reducir en 2015 la propagación del VIH/sida.
- Meta 8:** Haber detenido y comenzado a reducir en 2015 la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves.
-

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

- Meta 9:** Integrar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales y revertir la pérdida de recursos del medio ambiente.
- Meta 10:** Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible a agua potable.
- Meta 11:** Para 2020, haber logrado mejoras apreciables en las vidas de al menos cien millones de residentes en barrios marginales.

Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

- Meta 12:** Dar un nuevo impulso al desarrollo de un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, predecible y no discriminatorio.
- Meta 13:** Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados (PMA).
- Meta 14:** Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo.
- Meta 15:** Abordar de forma global el problema de la deuda de los países en desarrollo mediante medidas nacionales e internacionales orientadas a que la deuda sea sostenible a largo plazo.
- Meta 16:** En cooperación con los países en desarrollo, elaborar e implementar estrategias que proporcionen empleo digno y productivo a los jóvenes.
- Meta 17:** En colaboración con las compañías farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales asequibles en los países en desarrollo.
- Meta 18:** En colaboración con el sector privado, facilitar el aprovechamiento de los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de información y comunicaciones.

Fuente: Naciones Unidas. Una lista completa de los objetivos, metas e indicadores, con información desagregada por regiones y países, en <http://www.developmentgoals.org/>.

EL CONTEXTO DEL SIDA: ¿UNA TRAGEDIA CAMINO DEL OLVIDO?

*Pilar Estébanez**

Durante el año 2001 el sida acabó con la vida de más de tres millones de personas. El virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) infectó en 2001 a cinco millones de personas. Desde que la enfermedad se conoció hace veinte años, 25 millones de personas han muerto, incluidos cinco millones de niños. Hasta este momento, aproximadamente sesenta millones de personas en todo el mundo se han infectado por el VIH y las previsiones señalan que el sida matará a setenta millones de personas en las próximas décadas.

La infección por VIH ha rebasado las proyecciones más pesimistas elaboradas la pasada década y, en pleno siglo XXI, ha superado la devastación —tanto en número de muertos como de enfermos— que causó la peste media en la Edad Media, hasta ahora considerada la epidemia más grave de la historia de la humanidad. En una situación mundial en la que hay un regreso a la geopolítica y una despreocupación por los grandes problemas globales —la guerra contra Irak es uno de los mayores síntomas de esta situación—, como el sida, esto puede conducir a la aceptación y el olvido de algunos de los mayores retos que se presentan para la humanidad.

África presenta los indicadores más trágicos. Esta situación ha llevado a estudiar las situaciones o zonas de alto riesgo donde los movimientos de población debidos a los conflictos han sido un factor importante en la extensión del sida.

* Pilar Estébanez es fundadora de Médicos del Mundo y experta en medicina humanitaria.

El VIH: una prioridad en los conflictos

El término «situaciones de emergencia» se utiliza para describir una compleja realidad cuya causa puede deberse a las guerras, a los desastres naturales (terremotos, sequías, inundaciones, etc.) o a ambos a la vez. Estos hechos dejan tras de sí un número de muertos y heridos en enfrentamientos directos pero también refugiados, desplazados, hombres militarizados y movilizados, hambrientos y enfermos.

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados los define como las personas que tienen que abandonar su país por miedo a la persecución basada en motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social, opinión política o conflicto armado, a lo que se une la falta de perspectiva de solución a largo plazo. La diferencia entre refugiados y desplazados internos es que los primeros cruzan las fronteras internacionales huyendo de las guerras o las persecuciones y cuentan con la protección de tratados y acuerdos internacionales, mientras que los segundos también abandonan sus casas huyendo de la pobreza, el hambre o la guerra pero se quedan en su propio país. Son diferencias jurídicas para una realidad muy próxima y similar. Estas situaciones se pueden prolongar durante mucho tiempo si los conflictos no se resuelven. De hecho, hay campos de refugiados provisionales que se han terminado convirtiendo en asentamientos permanentes.

Los datos de ACNUR y del Comité de Estados Unidos para los Refugiados (USCR, por sus siglas en inglés) reflejan una realidad que, lejos de mejorar, se agrava año a año. Más de cuarenta millones de personas en el mundo han sido evacuadas de sus hogares debido a distintos tipos de emergencias y están viviendo como refugiadas en otros países o como desplazadas dentro de su propio país. Este fenómeno es especialmente preocupante en África, aunque no es exclusivo de este continente. En el año 2000, cerca de tres millones de africanos se convirtieron en nuevos desplazados dentro de sus propios países, sumándose a los 13,5 millones de desplazados o refugiados que ya existían.

La guerra entre Etiopía y Eritrea, las guerras civiles en Sudán, Burundi y Angola, los conflictos armados en Sierra Leona y Uganda o el caos político de Somalia son la causa principal de los desplazamientos de población. En la Tabla 1 se presenta un resumen de las cifras y las causas de los nuevos desplazados en África, según las cifras del año 2000. Se complementa con la Tabla 2, que recoge cifras más completas,

aunque para el año 1999, sobre los países de la zona subsahariana que tienen los principales núcleos de refugiados. Con la primera se trata de centrar la atención en los nuevos focos o zonas de conflicto y, por tanto, de desplazamiento; la segunda ofrece un panorama de los lugares a partir de los cuales puede extenderse la epidemia del sida.

Tabla 1
Nuevos desplazamientos en África, 31 de julio de 2000

<i>País de origen</i>	<i>Cifras de nuevos desplazados</i>	<i>Causas</i>
Burundi	65.000	Recrudescimiento de la guerra civil.
República Democrática del Congo (RDC)	500.000	Guerra civil. Ocupación extranjera.
Eritrea	700.000	Guerra en la frontera.
Liberia	30.000	Inestabilidad/Grupos insurgentes.
Nigeria	50.000	Violencia religiosa y política.
Sierra Leona	150.000	Recrudescimiento de la guerra civil.
Somalia	5.000	Guerra civil. Desorden político.
Sudán	10.000	Guerra civil.
Uganda	50.000-250.000	Insurgencia armada.

Fuente: *Refugee Reports*, Vol. 21, N° 7, 2000.

Tabla 2
Países de África Subsahariana con los principales
núcleos de población refugiada

<i>País de asilo o residencia</i>	<i>Refugiados</i>	<i>Peticiones de asilo</i>	<i>Refugiados retornados</i>
Angola	13.100	960	41.100
Burundi	22.100	510	36.000
Costa de Marfil	138.400	660	
RDC	285.300	170	79.800
Eritrea	3.000		7.900
Etiopía	257.700	2.010	14.600
Guinea	501.500	430	
Kenia	223.700	5.800	10
Liberia	96.300	30	297.000
Ruanda	34.400	1.770	49.200
Sierra Leona	6.600	30	198.100
Somalia	130		77.400
Sudán	391.000		260
Tanzania	622.200	12.330	
Uganda	218.200	180	1.200
Zambia	206.400	180	
TOTAL	3.020.030	25.030	802.570

Fuente: Peter Salama y Timothy J. Dondero, «HIV Surveillance in Complex Emergencies», *AIDS*, N° 15, Supl. 3, S4-S15, 2001.

África muestra las cifras y la situación más alarmante, pero no es la única zona geográfica que experimenta masivos desplazamientos de población. En Colombia, la guerra también se ha convertido en algo crónico y a lo largo del año 2000 han abandonado el país cerca de 266.000 personas, 315.000 se han visto obligados a desplazarse por la violencia política y otros 7.800 han solicitado asilo político. Centroamérica también ha sido una región muy castigada por los conflictos civiles y las fuerzas de la naturaleza, lo que ha impulsado a parte de la población a buscar refugio en otros países. Las cifras estimadas por el Comité de EE UU para los Refugiados son de 230.000 personas en El Salvador y 100.000 en Guatemala.

Distintos acontecimientos políticos han provocado la inclusión de nuevos países o zonas dentro de las actuaciones y estudios de las organizaciones internacionales de ayuda a los refugiados y desplazados. En Afganistán, se calcula que hay 250.000 desplazados internos y que 172.000 personas han huido a Pakistán. La guerra de los Balcanes provocó también movimientos de personas de las que, según ACNUR, siguen sin retornar cerca de 1,7 millones. En este panorama de cifras y conflictos destaca el caso de Palestina, que se sitúa a la cabeza en las estadísticas de población en busca de refugio con cerca de cuatro millones en el año 2000 (aunque es difícil hacer cálculos certeros por la situación de la zona).

En este contexto, las prioridades del personal médico y logístico que trabaja en los campos de refugiados se ha centrado, tradicionalmente, en garantizar el acceso al agua potable y la llegada de alimentos, atender la desnutrición y curar a los heridos. La expansión del VIH/sida en las décadas de los ochenta y noventa añadió un nuevo factor al complejo y difícil ámbito de las intervenciones en situaciones de emergencia. La crisis de Ruanda, en 1994, constituyó la prueba de fuego y significó un cambio de actitud en la consideración de las situaciones de emergencia.

Nunca antes de 1994 se había producido un caso en el que se mezclara una guerra tan sangrienta, con el consiguiente desplazamiento de población (más de 300.000 personas cruzaron la frontera con Tanzania), en un país con una prevalencia tan alta de VIH/sida como la que existía en Ruanda: un 5% en áreas rurales y en torno a un 35% en zonas urbanas.¹ Tras la guerra, se comprobó que estas tasas habían cre-

¹ Philippe Mayaud et. al., «STD rapid assessment in Rwanda refugee camps in Tanzania», *Genitourin Med*, N° 73, 1997, p. 33.

cido enormemente debido, en buena parte, a los movimientos de población y a las condiciones de vida en los campos de refugiados.

Al analizar los factores que incrementan la vulnerabilidad de contraer el sida en estas situaciones de migración forzada hay que considerar, además del propio desplazamiento, elementos adicionales como la violencia sexual, los contactos sexuales entre la población y los militares, el incremento del sexo comercial, los traumas psicológicos o la destrucción de los sistemas de salud, que aumentan el riesgo de los desplazados a contagiarse y a extender la epidemia.

Factores de vulnerabilidad en situaciones de riesgo

La propagación del VIH es mucho más rápida en contextos de pobreza, inestabilidad social y sistemas de salud débiles, y estos elementos aparecen de forma más extrema en las situaciones de conflicto. Las pautas y mecanismos de transmisión de la enfermedad en los contextos de emergencia no son los mismos que en situaciones estables, ya que la dinámica de la epidemia queda alterada por factores socioeconómicos, sexuales, culturales y sanitarios.²

Abuso sexual y violencia.

La violación es utilizada con frecuencia por los militares o paramilitares como método para perseguir y atemorizar a la población o para obligarla a abandonar algunas áreas. Mozambique, Ruanda, Kosovo o Sierra Leona han experimentado conflictos en los que se ha utilizado la violencia sexual como un arma de guerra más. Se calcula que en los primeros cinco años de la guerra de Liberia casi la mitad de las mujeres y niñas sufrieron abusos físicos o sexuales.³ En Bosnia fueron violadas entre 30.000 y 40.000 mujeres y, en el éxodo que protagonizaron las vietnamitas a través del mar a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, se calcula que el 39% de las mujeres fueron raptadas o secuestradas, en su mayoría por piratas.

² Adrian J. Khaw et. al., «HIV risk and prevention in emergency-affected populations: A Review», *Disasters*, N° 24 (3), 2000.

³ J. Bauer, *Report on United Nations Comisión on Human Rights*, 1998.

Los campos de refugiados no suelen ser un lugar seguro para las mujeres porque su localización facilita el acceso a los refugiados, a los militares y a los policías. Las mujeres y las niñas están en una situación de extrema vulnerabilidad en estos lugares, como se demostró en los campos de refugiados en Tanzania tras el genocidio de Ruanda. Los jóvenes hutus se introdujeron sistemáticamente en los campos para violar a mujeres y niñas, amparados en un deseo de reemplazar y aumentar la población de su etnia. El 80% de las 2.000 mujeres que se hicieron pruebas voluntarias de VIH eran seropositivas.⁴

Todas las investigaciones recientes han puesto de manifiesto que las mujeres y las adolescentes están en una situación de mayor riesgo que los hombres debido a sus desventajas socioeconómicas, a su mayor exposición a la violencia y a que el sexo se convierte en moneda de cambio para tratar de mejorar las condiciones de vida.

La ruptura de lazos familiares y la soledad

La soledad que provoca la separación familiar o la quiebra de las relaciones sociales influye en la búsqueda de compañía a través del sexo. El sexo ofrece la compañía, el afecto y el cariño que se ha roto, pero el problema estriba en que la mayoría de las veces implica violencia, dominación y demostración de poder. Las relaciones de género y sexuales son un reflejo, en estos contextos, de los patrones militares de tipo machista. A menudo, el sexo es impuesto por la fuerza y es percibido por las tropas como una forma de paliar la pérdida de vidas en la guerra (se necesita tener hijos para sustituir a los fallecidos en el combate o por los efectos del conflicto). De alguna manera, en las situaciones de conflicto desaparecen todas las convenciones sociales y morales, convirtiendo la violación, la fuerza y la imposición en la tónica general. El uso del preservativo es prácticamente inexistente, ya que hay que asegurar la reproducción de la especie y los reemplazos para el combate.

La vivencia directa de situaciones de violencia bloquea la percepción de una salida digna y refuerza la imagen del sexo como única vía para la creación del vínculo destruido. Esta dinámica no afecta sólo al

⁴ Esther Mujawayo y Mary K. Blewitt, «Sexual violence against women: Experiences from AVEGA's work in Kigali», documento presentado en el seminario *Silent Emergency*, Londres, 1999.

sexo femenino, ya que los hombres jóvenes y adolescentes también buscan compañía sexual fuera o dentro de los campos de refugiados, e incluso pueden ellos mismos ser objeto de abusos sexuales, especialmente los prisioneros.

Prostitución

El sexo en situaciones de conflicto se convierte en muchas ocasiones en una estrategia de supervivencia. Los hombres abandonan voluntariamente o por coerción a sus familias para incorporarse al ejército, lo que supone que las mujeres se quedan a cargo del sostenimiento económico de la casa. La falta de preparación educativa y la vulnerabilidad económica convierten a mujeres y niñas en presa fácil del comercio sexual, para poder sostener a sus familias.

En la misma dirección operan las catástrofes naturales, que destruyen los medios habituales para el sostenimiento económico y familiar. El ciclón que azotó la región india de Orisa, en octubre de 1999, destruyó los campos de cultivo y causó la muerte de 800.000 cabezas de ganado, algo parecido a lo que había provocado el paso del huracán Mitch en Honduras un año antes. En estas circunstancias, la población depende de la ayuda nacional o internacional para sobrevivir o del dinero que puedan obtener por distintos medios. La prostitución puede convertirse en una forma de obtener comida o bienes primarios, ya que, además, suele haber largas colas para la distribución de las ayudas y muchas mujeres a cargo de hijos pequeños simplemente no pueden hacerlas.

El comercio sexual emerge en torno a los núcleos de asentamiento de refugiados o desplazados, como ha demostrado un estudio de la Organización Mundial de la Salud (OMS). En 1999, en el este y el norte de Sudán, el 27% de las madres solteras habían entrado a formar parte de las redes del comercio sexual para poder mantener a su familia y sus hijos. En los campos de Tanzania, el 25% de los adultos había mantenido relaciones sexuales con una nueva pareja desde su llegada al lugar. En los bares cercanos a los campos de refugiados prolifera el comercio sexual sin protección, unido al consumo de alcohol y a otro tipo de prácticas de riesgo.

Los campos de refugiados son, además, una especie de «tierra de nadie» en la que los países receptores no se sienten comprometidos a establecer programas de control del sida. Sin embargo, los esfuerzos preventivos a nivel local han dado resultados positivos y podrían ser

extrapolados a las zonas de conflicto en las que prolifera la prostitución. En Abidjan (Costa de Marfil) la prevalencia del VIH entre las profesionales del sexo que acudieron a un dispensario se redujo del 89% al 32%, entre 1991-1998. El uso del preservativo había aumentado del 20% al 78%, en el mismo período.

Inicio temprano de la actividad sexual de niños y adolescentes

La desintegración de la comunidad y la ruptura de los lazos familiares es una experiencia traumática, especialmente para las jóvenes y adolescentes que sin protección, guía ni apoyo de los adultos se incorporan o buscan otra unidad social para integrarse, lo que puede precipitar el inicio de las relaciones sexuales a edades cada vez más tempranas. Las poblaciones desplazadas suelen incluir un número proporcionalmente muy grande de jóvenes sin compañía, sobre todo mujeres. Según los datos de ACNUR, alrededor de un 75% de los refugiados de todo el mundo son mujeres y niños y su informe del año 1992 recogía el aumento de los embarazos entre adolescentes y de los abortos, en los contextos de conflicto.

Un estudio realizado por una ONG noruega en los campos de refugiados de Tanzania, en 1999, detectó que los niños comenzaban su vida sexual a la temprana edad de diez años. Lo más grave eran sus prácticas sexuales, que incluían el sexo sin protección, el intercambio frecuente de parejas y las relaciones sexuales a cambio de regalos.

Mezcla de poblaciones

La interacción entre los refugiados y la población receptora es algo habitual, lo que incrementa el riesgo de contagio. Esto depende de la tasa relativa de prevalencia del VIH en ambos grupos, de la presencia de enfermedades de transmisión sexual que pueden facilitar el contagio de sida o del nivel y calidad de los servicios existentes para el tratamiento de las enfermedades. Un estudio llevado a cabo en agosto de 1994 entre los refugiados ruandeses en los campos de Ngara (Tanzania) mostró una elevada presencia de síntomas relacionados con enfermedades de transmisión sexual (ETS).⁵ El 12% de los hombres que acudie-

⁵ David Mabey y Philippe Mayaud, «Sexually transmitted diseases in mobile populations», *Genitourin Med*, N° 73, 1997.

ron a un dispensario se quejaban de úlceras y dolores en los genitales, así como el 28% de los elegidos en una muestra aleatoria entre la comunidad de refugiados. Los porcentajes eran muy similares a los hallados en otro campo de refugiados en la región de Mwanza y se explican, en parte, por las pésimas condiciones higiénicas en estos lugares y por estrés psicológico.

El origen y el destino de los desplazamientos o migraciones causados por las guerras o los desastres naturales no son por sí mismos un factor de vulnerabilidad al VIH; son los hechos sociales que conllevan (ruptura de los lazos familiares y afectivos, quiebra del sustento económico familiar, alejamiento de la comunidad) los que determinan el riesgo y el aumento de los contagios. En Uganda, por ejemplo, la seroprevalencia era mucho mayor entre las personas que se desplazaban de una a otra región (16,3%) o entre las que se movían en un área local (12,4%) que entre las que no cambiaban su lugar de residencia (5,5%), al menos durante el período estudiado.⁶

Las transfusiones de sangre

Los conflictos o los desastres naturales afectan de forma directa a los servicios de salud, a menudo provocando su destrucción en países donde las infraestructuras suelen ser muy débiles. En los asentamientos de emergencia el riesgo de transmisión por VIH/sida a través de las transfusiones es muy alto, ya que es un procedimiento que se utiliza con mucha frecuencia en los heridos. Normalmente se carece de recursos para controlar la sangre que se utiliza en las transfusiones, a pesar de que las personas desplazadas pueden proceder de áreas con alta prevalencia de VIH. El riesgo no existe sólo para el paciente o herido sino también para el personal sanitario, ya que el peligro de sufrir accidentes en la práctica clínica al no contar con los medios adecuados es muy elevado.

El tipo de campo de refugiados

Pueden estar cerrados al contacto con la población receptora (los vietnamitas en Hong Kong), o abiertos (los sudaneses en Uganda) o integradas ambas poblaciones en los campos (los desplazados de Sierra Leona en Uganda). En cada caso el riesgo de contagio depende de la

⁶ Peter Salama y Timothy J. Dondero, *Op. Cit.*

tasa de prevalencia del VIH/SIDA, según la población. En cualquier caso, los riesgos no quedan focalizados en los campos y sus alrededores porque se calcula que entre un 60% y un 75% de los refugiados africanos no acuden a los asentamientos.⁷

Los factores de vulnerabilidad al VIH en situaciones de emergencia son de carácter muy diverso. El Cuadro 1 contiene los elementos más importantes de este proceso.⁸ La base del cuadro está formada por los factores que contribuyen a poner en marcha los movimientos y desplazamientos de población a gran escala, es decir, las situaciones de emergencia, así como el ingreso de hombres y adolescentes en las filas de combatientes: la inestabilidad política junto con la pobreza, la guerra o el conflicto, y los problemas medioambientales o la discriminación política y económica. Estos son suficientes factores para el aumento de la propagación del VIH y de la estigmatización de las personas enfermas. Pero también influyen, como indica la columna de la izquierda, en una mayor vulnerabilidad económica, en un aumento de la discriminación de género, en la mayor presencia de violencia sexual, en la falta de abastecimiento de los bienes de primera necesidad (comida o agua) y, sobre todo, en la ruptura de las estructuras y los lazos sociales y familiares.

Los cuadros de la columna de la derecha se refieren a la ausencia de educación o de infraestructura sanitaria y a factores adicionales como la localización de los campos de refugiados o las tasas de prevalencia del VIH. Como se observa por la dirección de las flechas, tanto los factores de la derecha como los de la izquierda son causa y consecuencia de la expansión de la epidemia, lo que lleva a la necesidad de articular respuestas globales para el sida en situaciones de emergencia o conflicto.

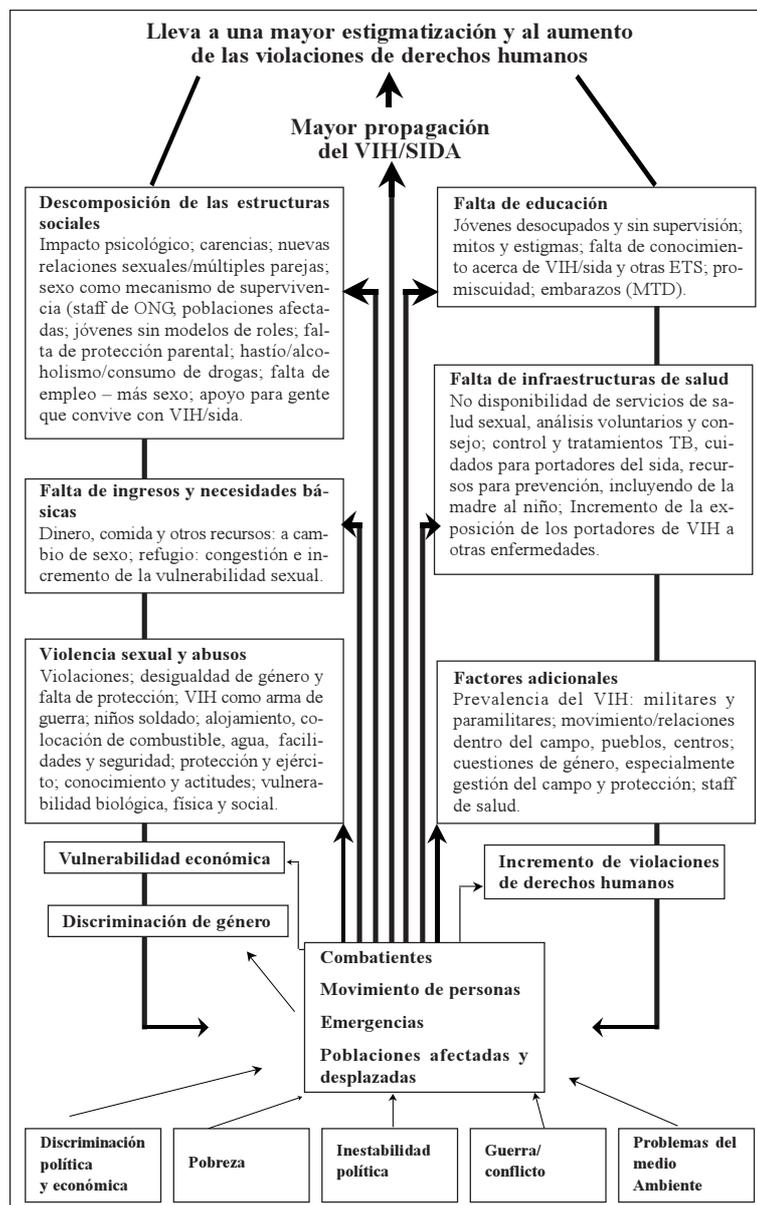
Grupos con mayor vulnerabilidad en situaciones de conflicto

Hay ciertos grupos de población que en situaciones de conflicto tienen una especial vulnerabilidad al contagio por VIH/sida.

⁷ *Ibidem*, S10.

⁸ Ann Smith, «HIV/AIDS and emergencies», *Network Paper HPM*, ODI, 2002.

Cuadro 1. Factores de vulnerabilidad al VIH



Militares y policías

El papel de estos grupos de población en la expansión del VIH es complejo y no se reduce a ser transmisores de la enfermedad; también son víctimas de ella. La guerra o los conflictos les sitúan en una posición de extrema vulnerabilidad al contagio y, a su vez, de vector de transmisión. Los estudios han demostrado que la presencia de enfermedades de transmisión sexual entre la población militar es entre dos y cinco veces mayor que la existente entre la población civil, y lo mismo se puede decir del sida.⁹ En estas condiciones, el riesgo de contagio de VIH a través de las relaciones sexuales es especialmente alto, ya que son frecuentes las lesiones genitales.

Uganda fue el primer país en el que se consiguió demostrar estadísticamente la relación entre el incremento de la tasa de seroprevalencia y la población militar. La geografía de la expansión del sida coincidía con la localización del Ejército Ugandés de Liberación Nacional, tras la guerra civil. La expansión del VIH-1 en la década de los ochenta y el consiguiente desarrollo del sida a partir de los noventa presentaban una asombrosa correlación con el reclutamiento y movilización del ejército.¹⁰ Éste fue un estudio pionero y sus conclusiones han servido de guía para el control de la expansión del VIH en los países africanos que han sufrido conflictos o guerras civiles posteriormente.

Las guerras fuerzan a los hombres a abandonar a sus familias para incorporarse a la lucha, a desplazarse lejos en busca de recursos económicos con los que sostener su hogar, o son llevados como rehenes y prisiones. En cualquiera de los casos desaparecen del núcleo familiar, lo que les lleva a buscar compañía junto a las prostitutas y a frecuentar hostales y tabernas. Además, las fuerzas militares o guerrilleras que protagonizan los conflictos en África son varones con una media de edad muy baja y poco preparados, desde el punto de vista técnico y personal, para hacer frente a la presión de la guerra. El sexo se percibe como la única vía para calmar la ansiedad y buscar compañía. Cuentan, además, con recursos económicos para poder comprar y acceder al intercambio sexual.

⁹ Según el estudio en Angola de M. O. Santos-Ferreira, «A Study of Seroprevalence of HIV-1 and HIV-2 in Six Provinces of People's Republic of Angola: Clues to the Spread of HIV Infection», *Journal of Acquired Immune Deficiency Syndromes*, N° 3, 1990.

¹⁰ M. R. Smallman-Raynor y A. D. Cliff, «Civil war and the spread of AIDS in Central Africa», *Epidemiol. Infect.*, N° 107, 1991.

La alta prevalencia de VIH/sida entre los militares, miembros de las fuerzas policiales y paramilitares se puede atribuir a que por su edad (25-44 años, aunque es frecuente ver grupos guerrilleros y ejércitos integrados por adolescentes en las zonas de conflicto) se sitúan en los grupos de riesgo y a que, debido a su inestable y móvil situación, mantienen frecuentes contactos sexuales con distintas parejas. La Tabla 3 refleja datos sobre la tasa de seroprevalencia entre la población de militares y policías, entre 1994 y 1999, en algunos países africanos.

Tabla 3
Tasas de seroprevalencia entre población militar

<i>País</i>	<i>Grupo</i>	<i>Tasa media %</i>
Camerún	Militares y policías	13,3
Tanzania	Militares y policías	13,3
Uganda	Militares	27,0

Fuente: Khaw et. al. (2000)

En periodos de paz, el porcentaje de VIH entre la población militar es de dos a cinco veces superior al de la población civil, aunque la diferencia se dispara en los momentos de conflicto. Según el Programa Conjunto de Naciones Unidas sobre el VIH/sida (ONUSIDA), la tasa de seroprevalencia entre las fuerzas nigerianas de paz que fueron enviadas a Sierra Leona y Liberia era del 11%, comparada con el 5% de la población adulta civil. Un estudio del gobierno de Etiopía entre los militares demostró que el 5,5% de las personas que se realizaron una prueba eran seropositivas. En el año 2000, entre el 60% y el 70% de la población militar de Suráfrica tenía VIH. En Namibia, una muestra realizada por el servicio de transfusiones entre 127 militares, que habían permanecido acuartelados en Owambo entre agosto de 1992 y febrero de 1993, arrojó una media de prevalencia del VIH-1 de 17,2%.¹¹

¹¹ Douglas Webb, «AIDS and the military: The case of Namibia», informe presentado en la Conferencia sobre sida de Marrakech, 1993.

Las autoridades militares francesas han calculado que el riesgo de contraer el VIH en misiones de este tipo se multiplica por cinco. Algunos observadores han señalado que desde 1980 han muerto o morirán más soldados de las fuerzas de paz de la ONU por el sida que en los combates.¹² Estos datos han levantado reservas entre las autoridades de ciertos países a la hora de enviar fuerzas de paz a lugares en conflicto.

El personal militar debe ser un claro objetivo de las medidas preventivas, para asegurar que conocen y saben utilizar el preservativo. Éste debe ser el más claro mensaje enviado a los combatientes de todo tipo: la necesidad de practicar sexo seguro y del uso de los condones. Generalmente, los soldados no prestan mucha atención a la transmisión del VIH/sida porque ven más cercana la muerte en combate. El fallecimiento de compañeros en la guerra es tan real y cercano que las enfermedades contagiosas se perciben como algo lejano o que no forma parte de su vida cotidiana. Un estudio de tipo cualitativo y cuantitativo llevado a cabo en dos de cuarteles de Zambia reveló que el 99,5% de los encuestados tenían un conocimiento adecuado del sida, pero sólo un 56% utilizaba preservativos en sus relaciones sexuales esporádicas. La mayoría señalaba como causa que no les gustaba el uso del condón.

En un nivel superior, los soldados deben ser conscientes de las responsabilidades penales que establece el Derecho Internacional para los que cometen abusos o crímenes sexuales. Las organizaciones internacionales para la protección de los derechos humanos son las mejor preparadas y dispuestas a dar cuenta de estas violaciones, dado que los sistemas legales de los países en conflicto no suelen estar preparados para responder a estas denuncias.

Los refugiados

La pobreza, la inestabilidad, la falta de alimentos y la inseguridad son factores que facilitan la expansión del sida y que se agravan en la población refugiada o desplazada. Según los datos de ACNUR del año 2001, la tasa de prevalencia entre los refugiados en Tanzania se estima en torno al 7% entre la población adulta de 15 a 49 años.

¹² Norman Miller y Rodger Yeager, «By virtue of their occupation, soldiers and sailors are at greater risk», *AIDS Analysis Africa*, 1995.

Esto supone una cifra de 14.000 adultos infectados entre la población refugiada en ese año, de los que al menos un tercio requerían cuidados médicos frecuentes. La presión sobre los servicios médicos de los campos de refugiados se incrementa de forma notable y en pocos años tendrán, además, que afrontar un aumento de la mortalidad.

Las mujeres

La desaparición de la figura masculina del hogar deja a las mujeres a cargo del sostenimiento de la familia, con lo que la vulnerabilidad económica las convierte en presa fácil del intercambio sexual para atender a sus necesidades básicas. No sólo las mujeres y niñas se convierten en grupos vulnerables al contagio y maltratadas por las violaciones y los abusos, sino que la situación las puede llevar al ejercicio de la prostitución. El riesgo que tienen de contraer el VIH/sida en el desempeño de su trabajo en las zonas de conflicto es elevadísima. La probabilidad de contagio en relaciones sexuales sin protección entre un hombre seropositivo y una mujer oscilan entre el 0,1% y el 5,6%, en cada acto sexual.¹³ El riesgo de transmisión de mujer a hombre es incluso mayor, especialmente si además hay presencia de una enfermedad de transmisión sexual.

Un problema similar afecta a las mujeres cuyos maridos son combatientes. La prevalencia del VIH en estos grupos masculinos es muy elevada y pone en un riesgo directamente proporcional a sus esposas, cuando regresan a casa tras largos períodos de ausencia. Hay pocos datos sobre la realidad de estas mujeres, pero deben ser incluidas en los planes preventivos de las agencias internacionales o de cooperación en situaciones de conflicto, porque su posición es de extrema vulnerabilidad. La probabilidad de que se contagien por VIH es muy alta dada la ocupación de sus maridos, lo que pondrá en marcha la cadena para la transmisión materno-infantil.

Los datos de la Tabla 4 ofrecen una imagen bastante cercana, aunque no completa, de la situación de la mujer en los principales países que han sufrido conflictos armados en la década de los noventa. Las cifras se refieren exactamente a la tasa de seroprevalencia recogida en las clínicas prenatales y en las que tratan ETS. Las tasas de seropre-

¹³ Adrian J. Khaw et. al., *Op. Cit.*, p. 185.

Tabla 4
Índices de seroprevalencia en países de África Subsahariana
(ámbito urbano), que han sufrido situaciones de emergencia
en los años noventa

PAÍS (1999) (miles)	Población	Clínicas prenatales			Clínicas de Enfermedades de Transmisión Sexual		
		Lugares	Prevalencia	Año	Lugares	Prevalencia	Año
Angola	12.479	1	1.2	1995	1	2.5	1992
Burundi	6.565	1	18.6	1998	S/D	S/D	S/D
Congo	50.335	3	4.1	1999	1	12.2	1997
Eritrea	3.719	S/D	S/D	S/D	1	9.5	1994
Etiopía	61.095	4	17.6	1997	2	37.5	1992
Liberia	2.930	1	4	1993	1	8	1993
Ruanda	7.235	2	19	1997	2	41.8	1996
Sierra Leona	4.717	1	2	1992	1	3.3	1992
Somalia	9.672	1	0	1985	1	0	1990
Sudán	28.883	1	0.5	1998	S/D	S/D	S/D
Botswana	1.597	1	43	1998	3	60.04	1998

Fuente: Salama y Dondero, *Op. Cit.*

valencia en Botswana son las más altas: el 43% en las clínicas prenatales, lo que se traduce en una elevada tasa de transmisión materno-infantil, y un 60% en las clínicas para el tratamiento de ETS. Es importante incidir en la magnitud de estas cifras junto con las de Etiopía, porque son casos quizá menos conocidos que el de Ruanda y, sin embargo, reflejan una grave expansión del VIH. Etiopía llegó a tener uno de los ejércitos más grandes de la zona, y los constantes conflictos étnicos junto con las hambrunas y la guerra provocaron el éxodo de más de nueve millones de civiles, entre 1977 y 1992. Etiopía también recibe pobla-

ción refugiada de países vecinos en guerra como Somalia o Sudán, pasando de 40.000 en 1983 a más de un millón en 1992.¹⁴ La epidemiología del VIH está variando como consecuencia de estos grandes desplazamientos y mezclas de poblaciones.

En el caso de Angola, la tabla refleja los datos de prevalencia en clínicas prenatales de la capital (Luanda), en el año 1995. Un porcentaje del 1,2% no parece muy elevado, pero en el año 2001 esta tasa había aumentado hasta el 8,6%. Esta tendencia al alza es grave y debe ser interpretada como un aviso de lo que probablemente también está ocurriendo en la zona de los Grandes Lagos, Congo o Ruanda, con conflictos abiertos y desplazamientos masivos de personas.

Los niños y adolescentes huérfanos

Estos grupos son especialmente vulnerables en situaciones de emergencia. La pérdida de los padres, en el mejor de los casos, les conduce a instituciones de acogida en las que se les provee de comida y ropa, pero no la ayuda psicológica necesaria para superar el trauma. La búsqueda de afecto les expone al riesgo de ser objeto de abusos. En el peor de los casos, los huérfanos pueden vagar sin ayuda ni apoyo de los adultos, lo que aumenta el peligro de recurrir a la prostitución para sobrevivir.

El único problema de estos jóvenes solos no es el sexo, ya que la ausencia de lazos familiares o de modelos sociales reduce la percepción de los peligros asociados al consumo de drogas y alcohol. Otra salida que tienen los niños huérfanos o abandonados es la de enrolarse en el ejército, lo que incrementa su vulnerabilidad al contagio por VIH porque se inician antes en las relaciones sexuales sin protección o son víctimas de abusos sexuales y violaciones.

En definitiva, en las situaciones de emergencia provocadas por guerras o crisis armadas la práctica totalidad de la población —mujeres, niñas, refugiados, prostitutas, inmigrantes, militares, policías, prisioneros e incluso los propios militares que prestan servicio en las misiones de paz (los llamados «cascos azules» de la ONU)— se convierten en grupos vulnerables al contagio por VIH.

¹⁴ Hailegnaw Eshete et. al., «Ethnic conflicts, poverty and AIDS in Ethiopia», *The Lancet*, N° 341, 1993.

Niveles de emergencia

Tanto ACNUR, con su dilatada experiencia en cuestiones de refugiados, como ONUSIDA, con un amplio conocimiento en el VIH, saben atender de forma inmediata situaciones de emergencia y han desarrollado recomendaciones básicas para abordar la prevención del contagio por VIH/sida, desde los primeros momentos de la crisis. Se trata del llamado Paquete Mínimo de Servicios Primarios (*Minimal Initial Services Package*, MISP) que incluye los tratamientos de atención primaria relacionados con la transmisión de la enfermedad y el control de la sangre para las transfusiones.

Hasta hace poco, la atención preventiva inmediata se había centrado en la población de los campos de refugiados, pero hay un alto porcentaje de desplazados que no van a los asentamientos creados por los organismos internacionales sino que solicitan refugio entre la población civil. En estos casos se complica la puesta en marcha del MISP, lo que obliga a desarrollar una serie de estrategias innovadoras y diferentes.¹⁵

El riesgo de los refugiados y desplazados de contraer VIH depende de una serie de factores como:

- La madurez de la epidemia.
- La seroprevalencia relativa del VIH entre la población refugiada y receptora.
- La prevalencia de otra ETS que puede facilitar la transmisión.
- El grado de intercambio sexual entre las dos comunidades.
- La presencia de factores de riesgos concreto como las violaciones sistemáticas, por los militares o paramilitares, o el comercio sexual.
- El nivel y calidad de los sistemas de prevención del VIH.

El mayor problema es que la epidemia no es una cuestión meramente sanitaria. Se requiere una aproximación multisectorial que incluya educación, seguridad, establecimiento de servicios comunitarios y asistencia psicológica. ONUSIDA y ACNUR distinguen varios niveles de emergencia para abordar la organización de la ayuda y asistencia en situaciones de conflicto o de desastre natural. Este tipo de acontecimientos

¹⁵ Adrian J. Khaw et. al., *Op. Cit.*, pp. 190-191.

son dinámicos y cambiantes, por lo que las agencias deben tener flexibilidad y asegurar su coordinación.

Nivel 1: suceso desestabilizador

Una vez que se ha producido la catástrofe o emergencia que cambia las condiciones de vida de la población y amenaza la integridad física o el bienestar de los afectados, debe iniciarse la movilización de recursos y donativos.

Es el momento de planificar cómo abordar las sucesivas oleadas de la crisis y establecer la comunicación y cooperación con las autoridades locales y nacionales para conseguir su colaboración y facilitar las operaciones humanitarias. Cobra especial importancia articular una respuesta global, ya que ninguna organización por sí sola puede atender a las demandas generadas por un conflicto o una catástrofe. Siempre que sea posible es imprescindible asegurarse la confianza de los gobiernos, especialmente los de los países fronterizos al conflicto o guerra, porque serán los que reciban mayor número de refugiados. Hay que asegurarles, por tanto, que la comunidad internacional es consciente del esfuerzo que van a tener que realizar. Por lo que respecta a la epidemia del VIH/sida, hay que desarrollar y definir los protocolos de actuación. En caso de que sea necesario hay que traducir los programas a las lenguas locales y adaptarlos a los contextos específicos.

Nivel 2: destrucción de servicios básicos

Tras los primeros momentos de la crisis, centrados en salvar vidas, hay que restablecer los servicios e infraestructuras básicas. En este período, el análisis de la situación y del estado de las infraestructuras de comunicación y sanitarias es el paso previo a la introducción de medidas más concretas. Hay que localizar los lugares para la distribución de alimentos y de agua potable, así como para el establecimiento de las clínicas materno-infantiles y de centros de salud. Es también la fase en la que se debe asegurar el control de la sangre para transfusiones e iniciar la recogida de información sobre la prevalencia del VIH y otras enfermedades de transmisión sexual, tanto en la población receptora como en la desplazada, de los patrones de transmisión de la enfermedad entre los grupos afectados y de las posibles conductas de riesgo.

Nivel 3: restauración de servicios básicos

Con la información recogida en el nivel de emergencia anterior se pueden empezar a preparar los proyectos a corto plazo de prevención de la transmisión del VIH/sida, en los que deben estar integrados los equipos del país receptor, los organismos internacionales y ONG presentes en la zona y los líderes de las comunidades de refugiados o desplazados.

Los planes a corto plazo deben incluir la distribución de preservativos; actividades de información, educación y comunicación; la garantía del suministro y el control de la sangre y los hemoderivados; el control de las enfermedades de transmisión sexual; la prevención de la transmisión madre-hijo y los cuidados clínicos básicos para los ya infectados por VIH.

Los programas preventivos de la transmisión materno-filial del VIH tienen un elevado coste y requieren un complejo entramado logístico para ponerse en marcha, pero son de vital importancia porque implican salvar vidas y reducir las tasas de prevalencia de la enfermedad a corto y largo plazo. Estos programas chocan con la inicial desconfianza cultural a hacerse las pruebas para detectar el sida pero, si se consigue superar, deben continuar con el suministro de medicamentos antirretrovirales como la nevirapina, y en caso de que sea necesario proporcionar a las madres alimentos sustitutivos de la lactancia natural.¹⁶ Las pruebas no se pueden imponer obligatoriamente y de forma general porque se violan los derechos humanos, no se detiene la propagación de la epidemia y, además, se desvían recursos de otros programas más efectivos de tipo educativo, informativo y preventivo.

Nivel 4: consecución de la estabilidad relativa

Si las actuaciones en los niveles anteriores han funcionado correctamente y coordinadamente se habrá llegado a conseguir el restablecimiento de los servicios básicos tanto en los campos de refugiados como en los países de origen, si la evolución del conflicto lo ha permitido. La mortalidad habrá descendido y la morbilidad puede haber variado. El suministro de agua potable habrá reducido el riesgo de disentería y los equipos médicos y sanitarios habrán controlado la calidad de las transfusiones y de las operaciones quirúrgicas.

¹⁶ Adrian J. Khaw et. al., *Op. Cit.*, pp. 192-193.

En esta fase debe continuar el esfuerzo y las actividades ya iniciadas; mantener y fortalecer las infraestructuras de los programas con equipos, personal y edificios preparados para atender a la población; regularizar la prestación de estos servicios; no descuidar la atención logística y el abastecimiento de los almacenes, suministros y equipos y, por último, continuar con la evaluación de las intervenciones.

Nivel 5: la normalidad

Es el restablecimiento de la estabilidad política, económica y social que permita el regreso de los desplazados y refugiados a su lugar de origen. Este escenario en ocasiones no se produce pero, donde se haya conseguido, conviene hacer un esfuerzo para evitar las dependencias continuas de la ayuda internacional y facilitar el desarrollo de programas sostenibles propios, liderados por el personal local.

A lo largo de todos los niveles es imprescindible prevenir y evitar los abusos sexuales y las violaciones. ACNUR elaboró en 1995 una serie de normas básicas para el establecimiento de los campos de refugiados, en los que las mujeres y niños tienen que situarse en las zonas más protegidas. Debe evitarse que grupos familiares no relacionados compartan un mismo espacio vital.

Recomendaciones y sugerencias

Hay una serie de estrategias básicas que pueden contribuir a detener la expansión del contagio por VIH/sida en situaciones de emergencia:¹⁷

- Reducir la probabilidad de transmisión de las ETS, incluido el VIH. Las acciones más urgentes son la educación y la distribución de condones, así como el tratamiento de los síntomas de las enfermedades de transmisión sexual.
- Asegurarse de que hay reservas de sangre y de productos sanguíneos con garantías y utilizar siempre equipamiento esterilizado. Éste

¹⁷ La sistematización corresponde a Rafael Mazin, «The basic strategies to prevent the spread of HIV/AIDS and STIs during and emergency situation», *WHO Health in Emergencies*, N° 7, 2000.

es un procedimiento de vital importancia en el tratamiento de heridas sangrantes o con tejidos abiertos.

- Facilitar el acceso al agua potable a todos los miembros de la comunidad, especialmente a los que tienen un débil sistema inmune. Si esto no es posible, hay que enseñar los métodos para purificar el agua.
- Mantener rigurosas normas sanitarias al manipular los alimentos.
- Conocer a las personas que reciben tratamientos antirretrovirales y preparar una lista de los medicamentos necesarios para que no se produzca una interrupción del tratamiento.
- Almacenar medicinas para el tratamiento de infecciones como neumonía, tuberculosis o gastrointestinales.
- Evitar, siempre que sea posible, la concentración y aglomeración de la población.

El esfuerzo por detener la expansión del VIH/sida en situaciones de emergencia no es sólo un asunto médico preventivo, sino que tiene graves implicaciones éticas y de respeto a los derechos humanos. La comunidad internacional y los gobiernos nacionales no pueden asistir impasibles a estas catástrofes humanitarias que sufren con especial virulencia poblaciones ya castigadas por el hambre y la pobreza. Dejar que sobre sus vidas recaiga además una epidemia de grandes dimensiones, sin tratar de prevenirla, va contra los más mínimos criterios de ética y de justicia.

Bibliografía

- BAUER, J., *Report on United Nations Commission on Human Rights*, 1998.
- GOODWIN-GILL, Guy S., *The Refugee in International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1996.
- HESETE, Hailegnaw et. al., «Ethnic conflicts, poverty, and AIDS in Ethiopia», *The Lancet*, Nº 341, 1993, p. 1219.
- KHAW, Adrian J, Peter SALAMA, Brent BURKHOLDER, Timothy J. DONDERO, «HIV Risk and prevention in Emergency-affected Populations: A Review», *Disasters*, Nº 24 (3), 2000, pp. 181-197.
- KUNTZ, D., «Contagious disease and refugee protection: AIDS policy in

- the United States», *International Migration*, Nº 30, 1990, pp. 223-30.
- MABEY, David y Philippe MAYAUD, «Sexually transmitted diseases in mobile populations», *Genitourin Med*, Nº 73, 1997, pp. 18-22.
- MAZIN, Rafael, «The basic strategies to prevent the spread of HIV/AIDS and STIs during an emergency situation», *WHO Health in Emergencies*, Nº 7, 2000, p. 5.
- MAYAUD, Philippe et. al., «STD rapid assessment in Rwanda refugee camps in Tanzania», *Genitourin Med*, Nº 73, 1997, pp. 33-38.
- MILLER, Norman y Rodger YEAGER, «By virtue of their occupation, soldiers and sailors are at greater risk», *AIDS Analysis Africa*, 1995, 8-9.
- MUJAWAYO Ester y Mary K. BLEWITT, «Sexual violence against women: Experiences from AVEGA's work in Kigali», paper presentado en el Seminario *Silent Emergency*, Londres, 1999.
- Refugee Reports*, Vol. 21, Nº 7, 2000.
- SALAMA, Peter y Timothy J. DONDERO, «HIV surveillance in complex emergencies», *AIDS*, Nº 15 (Suppl. 3), 2001, pp. S4-S15.
- SANTOS-FERREIRA, M. O., «A Study of Seroprevalence of HIV-1 and HIV-2 in Six Provinces of People's Republic of Angola: Clues to the Spread of HIV Infection», *Journal of Acquired Immune Deficiency Syndromes*, 3, 1990, pp. 780-786.
- SMALLMAN-RAYNOR, M. R. y A. D. CLIFF, «Civil war and the spread of AIDS in Central Africa», *Epidemiol. Infect.*, Nº 107, 1991, pp. 69-80.
- SMITH, Ann, «HIV/AIDS and emergencies», *Network PaperHPM*, ODI, 2002.
- WEBB, Douglas, «AIDS and the military: the case of Namibia» paper presentado en la Conferencia sobre el sida de Marrakech, 1993.

ÍNDICE ANALÍTICO

A

- Abidjan 269
Abrams, Elliot 59
Academia de Ciencias Sociales de China 174, 177
Aceh 191, 203
ACNUR (*ver* Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados)
Acuerdo de libre comercio de las Américas 22, 32
Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual 241
Acuerdo Unión Europea-México 240
Acuerdos de Ginebra 117
Acuerdos de Oslo 157, 158
Adén 90
ADPIC (*ver* Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual)
Afganistán 7, 11, 13, 49, 59, 61, 69, 126, 139, 142, 143, 146, 171, 175, 177, 179, 180, 265
África 22, 42, 59, 178, 261, 262, 265, 273
África Subsahariana 14, 15, 264, 277
Agencia Central de Inteligencia 116
AGOA (*ver* Ley de Crecimiento y Oportunidad de África)
Aguilar Zinser, Adolfo 27
Aguirre, Mariano 5, 8, 19, 140
Al Ashtal, Abdullah 21
Al Qaeda 11, 36, 43, 56, 59, 61, 69, 143, 177
Alaska 42, 63
ALCA (*ver* Acuerdo de Libre Comercio de las Américas)
Alemania 7, 8, 9, 12, 16, 17, 20, 26, 30, 41, 56, 67, 68, 77
Alianza del Norte 143
Alianza para el Progreso 133
Aliyev, Heydar 38
Alkatiri, Mari 192, 194
Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados 189, 262
América 42, 47, 101, 112
América Latina 9, 13, 14, 17, 49, 101, 108, 109, 113, 248
American Enterprise Institute 232
Amin, Hafizullah 116
Amnistía Internacional 149, 204, 208, 209, 214, 220
Amsterdam 19, 71
Angola 9, 20, 23, 197, 198, 200, 202, 203, 211, 214, 217, 222, 262, 264, 273, 277, 278, 284
Annan, Kofi 30, 31
ANSEA (*ver* Asociación de Naciones del Sureste Asiático)
AOD (*ver* Ayuda Oficial al Desarrollo)
Apple 218
APRA 105
Arabia Saudí 11, 36, 38, 39, 40, 42, 43, 56, 61, 62
Arafat, Yasir 121, 127, 128, 131
Arbi, Barayev 148
Área de Libre Comercio de las Américas 113
Arendt, Hannah 153
Argentina 102, 103, 105, 107, 108, 109, 114, 169, 219, 249
Asamblea General 25, 237
Ashcroft, John 58
Asia 11, 12, 172, 173, 175, 176, 177, 178, 180, 193
Asia central 11, 137, 143, 171, 173, 175, 176, 177, 179, 180
Asia oriental 172, 174, 176
Asociación de Derechos Civiles 166
Asociación de Naciones del Sureste Asiático 176, 178
ASPA (*ver* Ley de Protección de Funcionarios y Personal Estadounidense)
Atlántico 12, 77, 83

Australia 186, 190
Austria 77
Autoridad Interina 123, 124, 126
Autoridad Palestina 13, 155, 163, 164
Autoridad Transitoria 124, 126
Aventi 255s
Ayuda Oficial al Desarrollo 239, 241, 243
Azerbaián 38, 140
Aznar, José María 7

B

B'tselem 166
Bagdad 28, 29, 35, 36, 37, 39
Baker, James 24
Bakú 140, 179
Balcanes 265
Banco Asiático de Desarrollo 194
Banco Internacional de Reconstrucción y
Desarrollo 194
Banco Mundial 187, 194, 202, 219, 220, 221,
222, 248, 249
Bangladesh 129
Baral, Ehud 128
Barcelona 2, 8, 19, 63, 140, 240, 247
Basáyev, Shamil 139
Bechtel 30
Begin, Menahem 156
Bélgica 77, 211
Belgrado 173
Bennis, Phyllis 2, 8, 9, 19
Berlín 74, 88
Berman, Jonathan 205
Biafra 203
Bin Laden, Osama 43, 61, 69, 143
BIRD (*ver* Banco Internacional de Reconstruc-
ción y Desarrollo)
Birmania 178, 197, 207, 210, 217, 218
Bishkek 177
Blair, Tony 26, 31
Blix, Hans 32
Bogotá 29
Bolivia 13, 102, 103, 107, 109
Bolton, John 24
Bosnia 266
Bosnia-Herzegovina 78, 79
Botswana 277
BP 200
Brasil 7, 13, 102, 103, 104, 107, 109, 114, 219
Bretton Woods 239
Brody, Reed 2, 14, 131

Bruselas 77, 194
Buenos Aires 253
Bulgaria 23, 77, 219
Bull, Hedley 6
Burundi 262, 264, 277
Bush 9, 10, 12, 14, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24,
25, 26, 27, 28, 30, 31, 33, 34, 35, 37, 39,
40, 41, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 54,
55, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 63, 64, 65, 66,
67, 68, 69, 70, 135, 142, 163, 169, 170,
171, 173, 174, 175, 179, 248
Bush, George W. 9, 19, 40, 45, 48, 53, 67, 68,
172, 174

C

Cabinda 203
Cachemira 34, 35
CAD (*ver* Comité de Ayuda al Desarrollo)
Caja de Desarrollo 242, 255
Camboya 225, 233
Camdessus, Michel 239
Camerón 194
Camerún 9, 20, 22, 32, 219, 274
Camp David 154, 155
Cancún 255, 256
Caribe 13, 69, 101, 108
Carta de Intenciones 84
Carta de la ONU 25, 27, 32
Carta de Naciones Unidas 50
Carta de Seguridad de las Américas 111
Carta Democrática de las Américas 108
Casa Blanca 7, 17, 22, 24, 25, 31, 38, 49, 172,
173
Caspio 42, 140, 141, 179
Cáucaso 136
Cáucaso Norte 139, 142, 148
Cedrás 234
Centro de Estudios del Tercer Mundo 179
Centro de Información Israelí de Derechos
Humanos 166
Centro de Investigación sobre el Desarrollo 172
Centroamérica 265
CEPAL (*ver* Comisión Económica para América
Latina y el Caribe)
Ceuta 94, 97
Ceyhan 140
Chad 219, 220
Changqing, Zhao 177
Chávez, Hugo 103

Chechenia 11, 135, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152
 Cheney, Richard 24, 37, 40, 48, 60
 Chengxu, Yang 172
 Chevron 201, 209
 Chihlien, Huang 177
 Chile 8, 9, 16, 20, 22, 32, 102, 106, 107, 109, 112, 219
 China 9, 11, 12, 16, 30, 42, 65, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 206
 China Times 174, 181
 ChristianAid 201, 204, 207, 208, 210, 211, 221
 Christopher, Warren 49
 CIA (*ver* Agencia Central de Inteligencia)
 CICR (*ver* Comité Internacional de la Cruz Roja)
 Cisjordania 154, 155, 163, 166, 167, 169
 Clinton, Bill 45, 63
 CM (*ver* Comité Militar)
 Código de Conducta para Funcionarios
 Encargados de Hacer Cumplir la Ley 215
 Collier, Paul 203
 Collor de Melo, Fernando 107
 Colombia 29, 102, 103, 104, 107, 109, 113, 197, 204, 210, 265
 Colonia 72
 Comandancia del Pacífico 174
 Comandancia Militar Hengshan 175
 Comisión de Acogida, Verdad y Reconciliación 191
 Comisión de Derechos Humanos 54, 148
 Comisión de Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección 29
 Comisión de Servicios Armados del Senado 40, 41
 Comisión de Valores y Bolsa 218
 Comisión Económica para América Latina y el Caribe 108
 Comisión Europea 82
 Comité Americano por la Paz en Chechenia 149
 Comité Checheno para la Salvación Nacional 135
 Comité Danés de Apoyo al Pueblo Checheno 149
 Comité de Ayuda al Desarrollo 238
 Comité de Estados Unidos para los Refugiados 262
 Comité de Madres de Soldados Rusos 135
 Comité de Negociaciones Agrícolas 254
 Comité Internacional de la Cruz Roja 189
 Comité Militar 76
 Comité Político y de Seguridad 76
 Comité Público Israelí contra la Tortura 166
 Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa 194
 Conferencia de los Países Islámicos 121
 Conferencia de Mejora de Capacidades 77
 Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas 112
 Conferencia de Roma 227
 Conferencia Especial sobre Seguridad en las Américas 110, 111
 Conferencia Intergubernamental 75, 81, 82, 110
 Conferencia sobre Desarrollo Sostenible 242
 Congo-Brazzaville 211, 212
 Congreso 22, 57, 59, 103, 104, 105, 107, 171, 174
 Congreso Nacional del Pueblo Checheno 137
 Consejo de Estado 172
 Consejo de Europa 145
 Consejo de Ministros de Defensa 83
 Consejo de Seguridad 9, 11, 16, 20, 21, 24, 25, 27, 29, 32, 57, 59, 68, 138
 Consejo de Seguridad Nacional 24, 59
 Consejo Europeo 72, 79, 82, 83
 Consenso de Monterrey 242
 Consenso de Washington 103, 110
 Constitución 59, 108, 145
 Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño 189
 Convención Europea 75, 81
 Convenios de Ginebra 59, 194
 Copenhague 237
 COPS (*ver* Comité Político y de Seguridad)
 Corán 121
 Cordovez, Diego 13
 Corea del Norte 10, 34, 35, 47, 55, 56, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 69, 181
 Corea del Sur 69, 181
 Corte Penal Internacional 7, 14, 46, 194
 Costa de Marfil 264, 269
 Costa Rica 103, 106
 CPI (*ver* Corpe Penal Internacional)
 Croacia 71
 Cruz Roja 189
 Cuba 21, 59, 68, 106
 Cuenta de Desarrollo del Milenio 245
 Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno 91
 Cumbre Presidencial 110

D

Daguestán 138, 139, 140
Davidovich, Nina 148
de la Rúa, Fernando 105
de Villepin, Dominique 19, 31
Declaración de Bridgetown 110
Declaración de Doha 241, 256
Declaración del Milenio 237, 239
Declaración sobre una Zona de Paz Suramericana 112
DELP (*ver* Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza)
Delta del Níger 209
Departamento de Estado 24, 37, 49, 60, 214
Departamento de Justicia 58
Departamento de Seguridad de la Patria 57, 59
Departamento del Tesoro 248, 251
Derecho Internacional 6, 9, 20, 22, 46, 47, 50, 56, 64, 275
Derecho Internacional Humanitario 226, 227
Derechos Especiales de Giro 244
Desmarest, Thierry 208
Dicker, Richard 227
DIH (*ver* Derecho Internacional Humanitario)
Dili 186, 187, 192, 195
Dinamarca 77
Documento de planificación de la defensa 48
Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza 250
Doha 14, 240
Dos Santos, Edoardo 200
Drujba 148
Dubose, Lou 53
Dudayev, Dzhojjar 137
Duhalde, Eduardo 105
Dupont 30
Duvalier 234

E

Eastman Kodak 30
Ecuador 13, 102, 103, 104, 107, 109, 111
Edad Media 261
EE UU (*ver* Estados Unidos)
Egipto 31, 36, 156
Eitam, Effi 167
Ejército Ugandés de Liberación Nacional 273
El Baradei, Mohamed 32
El Gadafi, Muamar 54
El Sadat, Anuar 156

El Salvador 265
Elf 211, 212
Emiratos Árabes Unidos 119
EMM (*ver* Estado Mayor Militar)
Enron 257
Eritrea 262, 264, 277
Escudo defensivo 167
Eslovaquia 77
Eslovenia 77
España 6, 7, 9, 12, 16, 17, 77, 95
Estado Mayor Conjunto 24, 26
Estado Mayor Militar 76
Estados Unidos 10, 11, 13, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 74, 75, 85, 88, 101, 102, 105, 128, 163, 179, 180, 214, 216, 217, 218, 262
Estados Unidos de Europa 81
Estatuto de Roma 194
Estébanez, Pilar 2, 15, 261
Estonia 77
Estrategia de Seguridad Nacional 9, 41, 61, 45, 62
Estrategia Nacional para Combatir las Armas de Destrucción Masiva 62
Etiopía 262, 264, 274, 277
Eurasia central 175
Europa 7, 9, 17, 31, 32, 66, 68, 71, 75, 80, 81, 86, 88, 143, 145, 172, 176, 177, 178
Europa occidental 88, 179
Europa oriental 171
Exxon 213, 220
ExxonMobil 219

F

Falintil 193
FBI 57, 59
Federación Rusa 11, 135, 137, 139, 141, 146, 148, 149
Feira 79
Filipinas 31, 180
Finlandia 77
Fischler, Franz 253
FMAM (*ver* Fondo para el Medio Ambiente Mundial)
FMI (*ver* Fondo Monetario Internacional)
Fondo Monetario Internacional 102, 194, 199
Fondo para el Medio Ambiente Mundial 246

Fox, Vicente 22, 111
Francia 7, 8, 9, 12, 16, 17, 20, 26, 27, 30, 32, 41,
67, 68, 77, 79, 85
Franco, Leonardo 209
Freethought Today 53
Frente Polisario 93
FRR (*ver* Fuerza de Reacción Rápida)
Fuentes, Carlos 130
Fuerza de Reacción Rápida 76, 78
Fujimori, Alberto 107

G

Galileo 88
Gallón, Gustavo 234
Gambia 230
Gao Bang 179
García, Alan 105
Gaylor, Laurie 53
Gaza 154, 166, 167, 169
Georgia 140
Gergen, David 53
Gibraltar 92, 94, 98
Glaser, Antoine 212
Global Witness 200, 202, 213, 214, 222
GNPOC 210
Golfo Pérsico 10, 23, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 61
González Bustelo, Mabel 5
González Macchi, Luis 107
Gorbachov, Mijail 116
Gordon, Neve 2, 12, 127, 153
Gotemburgo 79
Granada 133
Grecia 77
Gromov, Boris V. 117
Grozni 138, 139, 140, 141, 142, 145, 149
Grupo de Armamento de Europa Occidental 84
Grupo de Cairns 254
Grupo de Río 103
Guangxi 179
Guantánamo 59
Guardia Civil del Mar 96
Guatemala 265
Guerra Fría 6, 21, 23, 38, 45, 47, 48, 51, 52, 55,
56, 57, 73, 75, 77, 78, 85, 140, 180
Guinea 9, 20, 22, 32, 264
Gush Shalom 156
Gusmão, Xanana 185
Gutiérrez, Lucio 13, 104, 110

H

Ha'aretz 163
 Hamas 13, 164
 Harbinson, Stuart 254
 Hawaii 174
 Hegelig 210
 Held, David 257
 Helsinki 72, 77
 Herz Imber, Naphtali 160
 Hewlett Packard 30
 Hitler 56
 Honduras 60, 268
 Honeywell 30
 Hong Kong 177, 270
 Hong, Liu 174
 Horta, Ramos 193
 HRW (*ver* Human Rights Watch)
 Huashou, Miao 172
 Human Rights Watch 149, 150, 203, 204, 209,
211, 222
 Hungría 77
 Husein, Sadam 10, 16, 18, 23, 33, 35, 36, 37, 38,
40, 42, 55, 58, 61
 Hyderabad 130

I

I Guerra Mundial 67
 Idi Amin 227, 234
 Ignatieff, Michael 42
 II Guerra Mundial 5, 39
 Iliyasov, Stanislav 142
 Imperio del Centro 181
 India 34, 69, 176, 178
 Índico 179
 Indonesia 60, 180, 188, 189, 190, 191, 194, 199,
203
 Informe Zedillo 244
 Inglaterra 77, 79
 Ingushetia 136, 137, 138, 145, 146, 151
 Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los
 Países Pobres Más Endeudados 240
 Iniciativa sobre Capacidades de Defensa 77
 Instituto de Estudios de las Relaciones
 Internacionales contemporáneas 179
 Instituto de Estudios de Taiwan 174
 Instituto de Estudios del Desarrollo Social de
 Europa y Asia 172
 Instituto de Estudios Internacionales 172, 176

Instituto de Estudios sobre Europa del Este,
Rusia y Asia central 177
Intifada 153, 155, 157, 158, 165
Irak 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 16, 19, 20, 22,
23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 33, 34, 35,
36, 37, 39, 40, 41, 43, 44, 46, 47, 48, 49,
50, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 61, 62, 63,
64, 66, 68, 69, 70, 77, 101, 102, 113, 136,
146, 176, 261
Irán 37, 39, 44, 56, 59, 61, 62, 63, 176, 178
Irlanda 27, 77
Islamabad 23
Islas Marshall 230
Israel 10, 12, 13, 20, 23, 36, 52, 153, 154, 156,
157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164,
165, 166, 167, 169, 170
Italia 17, 77

J

Jammu 129
Japón 11, 41, 172, 173, 176, 177, 179
Jasaiyurt 139
Jerusalén 154, 157, 160, 161, 165
Jerusalén Oriental 154, 157
Jintao, Hu 171
Johanesburgo 242, 246
Jomeini 39
Jones, James 88
Jordania 36
Jubileo 2000 240
Junagadh 130
Jung Il, Kim 63, 64
Junta de Política de Defensa 24, 48, 60

K

Kabardino-Balkaria 138
Kabul 13
Kadyrov, Akhmad-Khadzhi 148
Kagan, Robert 74
Karimov, Islam 38
Karl, Terry Lynn 198
Karmal, Brabak 116
Karzai, Hamid 123, 124
Kazajstán 140, 177, 179
Kazantsev, Viktor 142, 143
Kelly, James A. 174
Kenia 264
Kennedy, John F. 133
Khattab, Ibn al 139

Kirguizistán 177
Kissinger, Henry 8, 82
Klare, Michael T. 11, 33
Kneset 166, 167, 168
Kosovo 76, 171, 266
Kristol, William 48
Kuala Lumpur 194
Kunming 178
Kuwait 38, 40

L

La Haya 94, 227
Laeken 72, 82
Lagos, Ricardo 107
Lang Son 179
Lao Cai 179
Le Soir 211, 212
Leahy, Patrick 58
Lee Armitage, Richard 174
Letonia 77
Levitte, Jean-David 27
Ley de Crecimiento y Oportunidad de África 22
Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero 218
Ley Patriótica 59
Ley sobre Libertad de Información 59
Libano 156, 163
Libbey, Lawrence 24
Liberia 264, 266, 274, 277
Libia 54, 68
Lide, Ge 175, 176
Liga Árabe 27
Lingfei, Jiang 172
Lisboa 194
Lissouba, Pascal 211, 212
Lituania 77
Livermore, Lawrence 30
Londres 7, 16, 137, 157, 201, 202, 221, 222,
247, 267, 284
Los Álamos 30
Luanda 23, 278
Lula 7, 13, 109, 114
Lula da Silva, Inácio Luiz 104
Luxemburgo 77
Lydo 178

M

Macedonia 78
Mack, Andrew 208

Madrid 16, 31, 237, 239
Mahuad, Jamil 104
Malasia 206
Marcha Verde 94
Marruecos 92, 93, 94, 96, 97, 98
Marsella 76
MAS (*ver* Movimiento al Socialismo)
Masjadov, Aslán 139
Massachusetts 33, 218
Massoud 119, 125
Matthews, Robert 10, 45
Mauricio 22, 26
Mauritania 230
McDermot, Jim 28
Meca 122
Mecanismo de Reestructuración de la Deuda
 Soberana 251
Medina 122
Melilla 94, 95
Memorial 145, 149
Merck 255
Mercosur 240
Meretz 157, 159
México 8, 9, 16, 20, 22, 26, 27, 32, 49, 102, 109,
 111, 237, 240, 242, 254, 255
Micronesia 230
Milosevic, Slobodan 235
Ministerio de Salud 136
misiones Petersberg 76, 77, 78, 83, 85
MIU (*ver* Movimiento Islámico de Uzbekistán)
MNR (*ver* Movimiento Nacionalista Revolucionario)
Mobutu 234
MOGE 218
Mohamed VI 94
Mohammed Daud, Sardar 115
Monsieur, Jacques 211
Monterrey 14, 242, 243, 244, 245, 248, 249, 258
Morales, Evo 13, 103
Moscú 116, 118, 135, 137, 138, 139, 141, 143,
 144, 145, 151
Motorola 218
Movimiento al Socialismo 103
Movimiento Islámico de Uzbekistán 177
Movimiento Nacionalista Revolucionario 103
Movimiento para la Supervivencia del Pueblo
 Ogoni 203
Movimiento para los Derechos Humanos 149
Mozambique 266
Mr PESC 76
Mujeres de Negro 156, 163
Musharraf, Pervez 20, 34, 246

Mussa, Michael 249
Mwanza 270
Myanmar 178
Myitkyina 178

N

Nablus 158
Naciones Unidas 5, 6, 7, 8, 9, 19, 20, 22, 24, 25,
 28, 29, 31, 46, 50, 54, 57, 68, 94, 99, 116,
 117, 118, 119, 120, 123, 124, 126, 129,
 131, 132, 133, 134, 148, 168, 183, 184,
 185, 186, 189, 193, 194, 195, 225, 226,
 237, 238, 239, 242, 244, 247, 248, 258,
 260, 262, 274
Najibulá 117, 118
Namibia 274, 284
Nazarbaev, Nursultan 38
Negroponte, John 60
Nehru, Jawaharlal 129
Ngara 269
Nicaragua 60, 234
Nigeria 197, 198, 199, 203, 204, 209, 211, 213,
 222, 263
Niza 71, 76
Noriega, Roger 60
Novoa, Álvaro 104
Novorossisk 140
NSS (*ver* Estrategia de Seguridad Nacional)
Nueva Delhi 34, 130
Nueva York 6, 7, 24, 30, 31, 33, 45, 63, 93, 111,
 115, 119, 143, 174, 184, 194, 200, 218,
 222, 234, 237, 257
Núñez Villaverde, Jesús A. 71, 90
Nuremberg 226

O

O'Neill, Paul 248, 249
OAEO (*ver* Organización de Armamento de
 Europa Occidental)
Objetivos de Desarrollo del Milenio 237, 259
Ocampo, José Antonio 108, 244
OCCAR (*ver* Organización Conjunta de
 Cooperación en Materia de Armamento)
OCDE (*ver* Organización para la Cooperación y
 el Desarrollo Económico)
OCS (*ver* Organización de Cooperación de
 Shanghai)
OEA (*ver* Organización de Estados Americanos)

- Oficina de Análisis Económico de EE UU 109
 Oficina de Diplomacia Pública 60
 Oficina de Reconstrucción y Ayuda Humanitaria 247
 Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea 247
 OIEA (*ver* Organismo Internacional de Energía Atómica)
 OLP (*ver* Organización para la Liberación de Palestina)
 Omar, Mohamed 118
 OMS (*ver* Organización Mundial de la Salud)
 ONU (*ver* Organización de Naciones Unidas)
 ONUSIDA (*ver* Programa Conjunto de Naciones Unidas sobre el VIH/sida)
 Organismo Internacional de Energía Atómica 29, 65
 Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento 84
 Organización de Armamento de Europa Occidental 84
 Organización de Cooperación de Shanghai 176, 177
 Organización de Estados Americanos 46, 102, 121
 Organización de Naciones Unidas 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 16, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 35, 55, 57, 61, 68, 70, 75, 78, 89, 93, 94, 95, 98, 112, 148, 175, 193, 208, 209, 215, 219, 220, 227, 229, 230, 234, 238, 274, 278
 Organización del Tratado del Atlántico Norte 7, 32, 46, 75, 77, 78, 82, 83, 84, 88, 90, 92, 96, 98, 120, 172, 176, 177, 180
 Organización Mundial de la Salud 175, 194, 268
 Organización Mundial del Comercio 14, 46, 238
 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico 15, 197, 238
 Organización para la Liberación de Palestina 128
 Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa 145
 Oriente Medio 12, 16, 31, 39, 40, 62, 66, 69, 98, 121, 127, 128, 129, 131, 132, 134, 171, 176, 197
 Oriente Próximo 59, 89
 Orisa 268
 OSCE (*ver* Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa)
 Osetia del Norte 138
 Oslo 128, 154, 157, 158, 165
 OTAN (*ver* Organización del Tratado del Atlántico Norte)
- Owambo 274
 Oxfam Internacional 240, 255
- P**
- PAC (*ver* Política Agrícola Común)
 Pacífico 174, 176, 177
 Países Bajos 77
 Países Menos Avanzados 241, 243
 Pakistán 9, 10, 14, 20, 22, 31, 34, 35, 56, 116, 117, 118, 119, 120, 125, 127, 129, 130, 131, 175, 176, 179, 246, 265
 Palacio de Tlatelolco 111
 Palaos 230
 Palestina 12, 128, 155, 157, 160, 163, 265
 Panamá 133
 Panitchpakdi, Supachai 255
 Papúa 191
 Paquete Mínimo de Servicios Primarios 279
 Parabe 209
 Paraguay 103, 106, 107, 109, 114
 Parlamento Europeo 81, 252
 Partido Comunista 171
 Partido de los Trabajadores 104
 Partido Laborista 26, 31, 157
 Partido Religioso Nacional 167
 Partido Republicano 26, 255
 Patagonia 91
 Paz Ahora 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163
 Pekín 171, 173, 174, 177, 237
 Pentágono 11, 19, 24, 26, 28, 31, 48, 60, 63, 99, 115, 119, 122, 173, 176, 247
 Perejil 95, 96, 97, 98
 Pérez, Carlos Andrés 107
 Perle, Richard 24, 48, 60, 68
 Perú 105, 107, 109
 PESC (*ver* Política Exterior y de Seguridad Común)
 PESD (*ver* Política Europea de Seguridad y Defensa)
 Peshawar 117, 118
 Pinochet, Augusto 235
 Piris, Alberto 17, 89
 Plan de Acción Europeo de Capacidades 77
 Plan Marshall 243
 Plan Nacional de Desarrollo 183, 185
 Platón 164
 PMA (*ver* Países Menos Avanzados)
 PNUD (*ver* Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo)
 Poindexter, John 59

- Pol Pot 227
 Política Agrícola, Común 251, 252
 Política europea de seguridad y defensa 72
 Política Exterior y de Seguridad Común 72, 76, 248
 Polonia 23, 56, 77, 208
 Portugal 77
 Powell, Colin 24, 29, 32, 57, 120
 Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley 215
 Principios voluntarios sobre seguridad y derechos 214
 Producto Interior Bruto 85, 184, 197, 243
 Programa Conjunto de Naciones Unidas sobre el VIH/ 274
 Programa de Estrategia de Reducción de la Pobreza 186
 Programa de Información y Concienciación Total 59
 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 184
 Prosper, Pierre-Richard 229
 Protocolo de Kioto 14, 46, 132, 258
 Protocolos Adicionales 194
 Provincia Fronteriza Nororiental 125
 Proyecto para un Nuevo Siglo Americano 24, 48
 PT (*ver* Partido de los Trabajadores)
 Putin, Vladímir 11, 120, 135, 140, 179
 Pyongyang 64, 65, 66
- Q**
- Qatar 229, 241
 Québec 110
 Quito 253, 254
- R**
- Rabat 93, 95, 96, 97, 98
 Rabbani, Burhanuddin 118, 123
 Rabin, Yitzhak 128
 Rafael, Mónica 16, 183, 187, 188, 191
 Rajoy, Mariano 94, 96
 Ramalah 158
 Reagan, Ronald 37, 50, 51, 53
 Reich, Otto 60
 Reino Unido 6, 9, 12, 16, 17, 20, 30, 32, 77, 84, 85, 89, 92, 93, 120, 122, 134, 214, 228, 230, 248
- República Checa 77
 República de Corea 177
 República Democrática de Afganistán 116
 República Democrática de Timor Oriental 183, 194, 195
 República Democrática del Congo 263
 República Dominicana 91, 230
 República Eslovaca 219
 República Socialista Soviética (RSSA) de Chechenia-Ingushetia 137
 Reunión Ministerial de la OMC 255
 Revisión de la Postura Nuclear 63
 Revolución Bolchevique 137
 Reyes, Manfred 103
 Rice, Condolezza 55
 Río Bravo del Norte 91
 Río de Janeiro 237
 Roche 255
 Rockwell 30
 Rodríguez Saá, Alfredo 105
 Rojas Aravena, Francisco 13, 101, 247
 Roma 124, 132, 194, 225, 226, 227, 237
 Ronda de Doha 14, 240, 246, 253, 254, 256, 257
 Ronda del desarrollo 240
 Ronda Uruguay 240, 241, 256
 Roosevelt, Teddy 69
 Ruanda 225, 226, 264, 265, 266, 267, 277, 278
 Rudas, María Carolina 11, 135
 Rumania 77, 230
 Rumsfeld, Donald 24, 37, 48, 65, 68
 Rusia 9, 11, 16, 20, 26, 30, 32, 42, 93, 120, 127, 134, 137, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 146, 147, 149, 172, 176, 177, 179, 180
 Ryan, Richard 27
- S**
- Sabra 156
 Sáhara Occidental 92, 93, 94, 98
 Samper, Ernesto 107
 San Roque 93
 Sanahuja, José Antonio 14, 103, 237, 238, 239
 Sánchez de Lozada, Gonzalo 103
 Sandia 30
 Santiago de Chile 112
 Saro-Wiwa, Ken 197, 203
 Sassou N'Guesso, Denis 211, 212
 Scowcroft, Brent 24
 Seattle 238, 241, 256
 Serbia 234
 Servicio de Inmigración y Naturalización 58

- Sevilla 248
 Shah, Zahir 115, 117, 123, 124, 125
 Shanghai 173, 176, 177
 Sharon, Ariel 12, 128, 156
 Shatila 156
 Shell 206, 209, 211, 222
 Shui-bian, Chen 174
 sida 74, 241, 255, 259, 261, 263, 265, 266, 268, 269, 271, 272, 273, 275, 281, 284
 Sierra Leona 262, 263, 264, 266, 270, 274
 Sigolet, Jack 211
 Simla 129
 Singapur 181
 Singh, Sir Hari 129
 Sión 160
 Siria 27, 29, 44, 61, 136
 Sociedad de Asia y el Pacífico del siglo XXI 177
 Somalia 262, 263, 264, 277, 278
 Somoza 234
 Soros, George 244
 Sri Lanka 230
 Sudán 197, 201, 204, 209, 210, 211, 214, 262, 263, 264, 268, 277, 278
 Suecia 77, 84
 Suharto 234
 Supsa 140
 Suráfrica 217, 234, 242, 274
 Suramérica 101, 102, 103, 106, 107
 Sureste Asiático 176, 178, 184, 257
 Swanson, Philip 15, 197
- T**
- Ta'ayush 156, 163
 Tailandia 181
 Taipei 12, 175, 181
 Taiwan 12, 172, 173, 174, 175
 Talisman Energy 210
 Tanzania 122, 264, 265, 267, 268, 269, 274, 275, 284
 Taraki, Nur Mohammed 116
 Tarallo, André 211
 Tasa Tobin 244
 Tayikistán 175, 177, 230
 Teng-hui, Lee 174
 Tenguiz 140
 Tercer Mundo 53, 54, 55, 56, 60, 130, 179
 Terek 141
 Termez 117
 The Economist 147, 249, 250, 251, 252, 254
 The New York Times 9, 20, 24, 31, 32, 42, 48, 49, 51, 55, 57, 58, 59, 62, 64, 66, 67, 128, 181, 232
 The Washington Post 24, 63, 181
 TIAR (*ver* Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca)
 Timor 184, 185, 186, 187, 189, 190, 191, 192
 Timor Oriental 15, 183, 184, 185, 186, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 229, 230, 233
 Tokio 226, 247
 Toledo, Alejandro 105
 Tormenta del Desierto 40
 Torre de Babel 71, 88
 Total 59, 60, 207, 208, 210, 221
 TotalFinaElf 207, 208, 213, 221
 Trade Promotion Authority 253
 Transparency Internacional 200
 Tratado de Defensa Antimisiles 172
 Tratado de la UE 78, 82
 Tratado de Libre Comercio de América del Norte 240
 Tratado de Maastricht 71
 Tratado de Misiles Antibalísticos 46
 Tratado de No Proliferación Nuclear 19, 65
 Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nuc 46
 Tratado del Atlántico Norte 120
 Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca 102
 Tribunal de La Haya 94
 Tribunal Indonesio Ad Hoc para Derechos Humanos en 190
 Tribunal Supremo 166
 Turkmenistán 179
 Turquestán 179
 Turquía 31, 71, 77, 140, 176, 249, 250
 Tutu, Desmond 31
- U**
- U.S. News and World Report 53
 UE (*ver* Unión Europea)
 UE0 (*ver* Unión Europea Occidental)
 Uganda 234, 262, 263, 264, 270, 273, 274
 Ul-haq, Zia 118
 Umuechem 209
 UNESCO 194
 Unión Europea 11, 12, 13, 32, 71, 72, 73, 96, 101, 106, 120, 128, 132, 134, 230, 240, 244, 248, 251, 252, 253, 254, 255
 Unión Europea Occidental 76

Unión Nacional para la Independencia Total de Angola 23
Unión Soviética 51, 52, 53, 116, 117, 118, 120, 122, 129, 176
Universidad de Defensa Nacional 172
Universidad Qinghua 172, 176
UNMOVIC (*ver* Comisión de Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección)
Unocal 207
Uribe, Álvaro 103, 104
Uruguay 102, 109, 240, 241, 249, 251, 257
Urus-Martán 150
USCR (*ver* Comité de Estados Unidos para los Refugiados)
USS Cole 122
Uzbekistán 38, 117, 175, 177, 179, 230

V

Venezuela 42, 106, 107, 109, 114, 254
Vermont 58
Viena 29, 237
Vietnam 54, 60, 61, 116, 178, 179, 233
VIH/sida 15, 20, 241, 259, 265, 270, 271, 272, 274, 275, 276, 279, 280, 281, 282, 283
Volgodonsk 139

W

Waldo, Ralph 70
Wall Street 144, 251
Washington 7, 10, 12, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 39, 41, 49, 51, 52, 56, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 68, 69, 70, 74, 75, 77, 88, 98, 103, 110, 111, 118, 119, 120, 121, 123, 126, 127, 131, 132, 133, 143, 172, 173, 174, 180, 194, 203, 216, 220, 221, 223, 237, 240, 242, 243, 244, 245, 246, 248, 249, 250, 251

West Point 47
Wilson, Woodrow 67
Wolfensohn, James 243, 248
Wolfowitz, Paul 24, 48, 60, 174
Woodward, Bob 53, 58, 63
World Trade Center 115, 119, 122, 142
WorldCom 257

X

Xiaoqiang, Fu 179
Xingjiang 180
Xulio Ríos 12, 140, 171

Y

Yakarta 194
Yassin, Mohamed 201
Yediot Ahronot 164
Yeltsin, Boris 137
Yemen 21, 64, 229
Yenin 158
Yesh Gvul 156, 163, 168
Yihad Islámica 11, 13, 164, 135
Yunnan 178

Z

Zahedan 178
Zaire 234
Zakayev, Akhmed 143
Zambia 264, 275
Zemin, Jiang 171
Zhongying, Pang 172, 176
Zoellick, Robert B. 49
Zona de Libre Comercio 254
Zorro del Desierto 28

