

**Manuela Mesa y Mabel González Bustelo**  
(coordinadoras)

# **Escenarios de conflicto Irak y el desorden mundial**

**ANUARIO CIP  
2004**



**Icaria** ✿ editorial

327.5(058)  
ANU

ANUARIO CIP 2004: Escenarios de conflicto. Irak y el desorden mundial /  
Manuela Mesa y Mabel González Bustelo (coordinadoras) ; Centro de Investi-  
gación para la Paz (CIP), Fundación Hogar del Empleado (FUHEM) .- Barcelo-  
na: Icaria, 2004

312 p.; 23 cm. — (Anuario ; 2004)  
ISBN: 84-7426-707-2

I. Conflictos Internacionales — 2004 — Anuario. 2. Relaciones Internaciona-  
les — 2004 — Anuario. I. Mesa, Manuela (coord.). II. González Bustelo, Mabel  
(coord.). III. Centro de Investigación para la Paz.

- © Manuela Mesa, Mabel González Bustelo, Jesús A. Núñez Villaverde, José Manuel Pureza, Alberto Piris, Laurence Thieux, Robert Matthews, Xulio Ríos, Efraim Davidi, Mark Sedra, David Sogge, Michael Renner, Nieves Zúñiga García-Falces, Carolina María Rudas, Laura Ruiz Jiménez, José Antonio Sanahuja, Francisco Rey Marcos, Mónica Rafael Simões, Daniele Archibugi.

De esta edición:

- © Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

Duque de Sesto, 40  
28009 Madrid  
Teléfono: (00-34-91) 576 32 99  
Fax: (00-34-91) 577 47 26  
Correo electrónico: [cip@fuhem.es](mailto:cip@fuhem.es)  
Web: [www.fuhem.es/cip](http://www.fuhem.es/cip)

- ©

Icaria Editorial  
Ausiàs Marc, 16, 3.º 2.ª  
08010 Barcelona  
Teléfono: (00-34-93) 301 17 23  
Fax: (00-34-93) 317 82 42  
Correo electrónico: [icaria@icariaeditorial.com](mailto:icaria@icariaeditorial.com)  
Web: [www.icariaeditorial.com](http://www.icariaeditorial.com)

Primera edición: mayo, 2004

ISBN: 84-7426-707-2  
Depósito legal: B. 26.137-2004

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. Una nueva estrategia contra el terrorismo,</i> Manuela Mesa y Mabel González Bustelo .....	5
<b>La invasión de Irak y sus protagonistas</b>	
<i>I. Una guerra ilegal, una estrategia equivocada,</i> Jesús A. Núñez Villaverde .....	23
<i>II. Vuelve la batalla por la reforma de la ONU,</i> José Manuel Pureza .....	47
<i>III. El vuelco más radical de la política exterior española,</i> Alberto Piris .....	59
<i>IV. La diplomacia francesa. ¿Una posición de principios?,</i> Laurence Thieux .....	73
<b>El escenario geopolítico</b>	
<i>I. Juegos nucleares. Irán y Corea del Norte,</i> Robert Matthews .....	81
<i>II. Rusia y China en el escenario global,</i> Xulio Ríos .....	105
<i>III. Capitalismo, resistencia a la ocupación y crisis múltiple</i> <i>en Israel,</i> Efraim Davidi .....	119
<i>IV. La última oportunidad de Afganistán,</i> Mark Sedra .....	127
<i>V. Angola: Una monarquía apoyada por las petroleras,</i> Mabel González Bustelo .....	139
<i>Otra adquisición petrolera de Estados Unidos,</i> David Sogge .....	157
<i>VI. Conflictos violentos y recursos naturales,</i> Michael Renner	165

## **América Latina**

- I. Demanda social y oposición estatal por recursos nacionales. El caso de Bolivia*, Nieves Zúñiga García-Falces . . . . . 179
- II. Paradojas y contradicciones en Colombia*, Carolina María Rudas . . . . . 193
- III. Brasil: Las posibilidades de un nuevo liderazgo regional*, Laura Ruiz Jiménez . . . . . 207

## **La acción de la comunidad internacional**

- I. Comercio, ayuda y desarrollo en tiempos de guerras: se estanca la agenda social de la globalización*, José Antonio Sanahuja . . . . . 217
- II. La financiación de la asistencia humanitaria: El papel de los donantes y sus implicaciones*, Francisco Rey Marcos . . . . . 243
- III. De la prevención de conflictos a la reconstrucción posbélica. En busca de una paz sostenible*, Mónica Rafael Simões . . . . . 261
- IV. Un análisis crítico de la autodeterminación de los pueblos*, Daniele Archibugi . . . . . 277

## INTRODUCCIÓN. UNA NUEVA ESTRATEGIA CONTRA EL TERRORISMO

*Manuela Mesa y Mabel González Bustelo\**

Un año después del comienzo de la guerra en Irak, se ha producido el mayor ataque terrorista sufrido en Europa y en España en muchos años. Los atentados del 11 de marzo en Madrid señalan el fracaso de la política antiterrorista liderada por Estados Unidos. La estrategia no ha funcionado en Afganistán ni en Irak, ni ha impedido los ataques en Turquía, Indonesia, Casablanca o Madrid, entre otros.

La «guerra global contra el terrorismo» lanzada por la Administración Bush después de los atentados del 11 de septiembre es un error estratégico, porque el terrorismo no puede abordarse como una guerra convencional ni ser combatido con medios militares. Al Qaeda no es un actor de base territorial y no se le puede ganar mediante bombardeos e invasiones ilegales.

Además, la «guerra contra el terrorismo» tal y como está planteada, y el uso de un lenguaje belicoso y de la amenaza de atacar a los estados promotores del terrorismo, alimenta y fortalece la propia causa de los terroristas y les proporciona argumentos para seguir matando. Como señala Mary Kaldor, «el término ‘guerra’ alimenta la propia concepción que los terroristas tienen de la *yihad*. Así son elevados a la categoría de enemigos, en lugar de considerarse criminales desacreditados. (...) Murieron muchos más civiles en Afganistán y en Irak que los que fueron asesinados por los terroristas en Nueva York, Washington, Bali, Casablanca y demás lugares; un argumento que, a su vez, se utiliza para justificar más actos de terror».<sup>1</sup>

---

\* Manuela Mesa es directora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM). Mabel González Bustelo es analista del CIP.

<sup>1</sup> Mary Kaldor, «Primeras lecciones de España», *El País*, 18 de marzo de 2004 y también Mary Kaldor, «Terrorismo global», en *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 84, invierno de 2003/2004, CIP/Fuhem.

Una de las justificaciones que se utilizaron para invadir Irak, además de las armas de destrucción masiva, fue la lucha contra el terrorismo global. Los intentos de demostrar la vinculación entre Sadam Husein y Al Qaeda fueron infructuosos. La ocupación de Irak está relacionada con los objetivos geoestratégicos de la Administración Bush en la región y con el intento de imponer, por parte de los sectores más conservadores de EE UU, un modelo neoimperial y consolidar su proyecto político, ideológico y económico.<sup>2</sup>

El terrorismo tiene su germen en estados frágiles con un sistema político debilitado y corrupto. Promover las instituciones democráticas, el fortalecimiento institucional, el respeto de la ley y el desarrollo en sociedades empobrecidas será el principal paso para limitar el reclutamiento de los terroristas. En el plano económico es necesario hacer frente a los problemas derivados del fracaso del desarrollo en el mundo árabe e islámico, ya que éste es uno de los factores clave que explica el auge del fundamentalismo religioso como movimiento político, que alimenta la violencia y la aparición de grupos terroristas fundamentalistas.<sup>3</sup> Esto no es ajeno a las dinámicas de la globalización, que es necesario afrontar promoviendo reformas en las instituciones multilaterales y nuevos marcos reguladores y cambios en las relaciones comerciales y en los mercados financieros.

\* \* \*

La situación en Irak es muy grave. La invasión y ocupación se ha demostrado, un año después de su inicio y como muchos preveían, un gravísimo error y un tremendo fracaso para sus promotores. No se ha logrado el objetivo declarado —una vez descartada la existencia de armas de destrucción masiva o los vínculos de Sadam Husein con Al Qaeda— de democratizar el país como punto de partida para la extensión de la democracia y el buen gobierno en todo Oriente Medio. Las fuerzas de ocupación no han conseguido garantizar un mínimo de seguridad y funcionamiento de los servicios públicos para la población iraquí.

---

<sup>2</sup> Ver Mariano Aguirre y Phyllis Bennis, *La ideología neoimperial. La crisis de EE UU con Irak*, Icaria, Barcelona, 2003.

<sup>3</sup> Mark Juergensmeyer, *Terrorismo religioso. El auge global de la violencia religiosa*, Siglo XXI, Madrid, 2001.

Por el contrario, al derribar un estado sin tener prevista una alternativa han generado una dinámica de inestabilidad y un espacio para fuerzas internas y externas de resistencia cuyo control resultará muy difícil. No se ha llevado estabilidad y prosperidad a Irak sino se ha abierto la puerta al terrorismo en un país que, aunque tenía otros problemas, carecía de él. Pero, como afirma Jesús Núñez, no era la democratización de Irak el objetivo, sino la necesidad de imponer una visión del mundo basada en el unilateralismo frente a los marcos de negociación multilateral, el uso de la fuerza sobre la negociación y la consolidación del doble rasero para juzgar y actuar desde Occidente frente a los comportamientos de diferentes gobiernos. Irak es el mejor ejemplo de cómo se están definiendo los perfiles del sistema internacional en este período aún sin nombre que sigue a la posguerra fría. El terror global de raíz islamista sustituye al enemigo comunista y se genera una visión de que «EE UU está en guerra» y sólo cabe seguirle o quedar marginado. Los elementos neoconservadores que dominan la Administración estadounidense aceleran, así, el ritmo para consolidar a EE UU como única potencia mundial. Pero esta estrategia es un error porque se olvidan de forma interesada otras amenazas y riesgos; se utiliza un unilateralismo que no sólo es injusto sino ineficaz en la gestión de problemas globales; se margina a la ONU, único organismo con capacidad política para llevar a cabo esa gestión, y a la Unión Europea, necesario contrapeso de EE UU en un mundo globalizado; se consagra el principio de una guerra preventiva que en realidad es agresión y da lugar a más inestabilidad y se utiliza contra el terrorismo una estrategia militar que no sólo es ineficaz sino contraproducente. Los bombardeos sobre Afganistán e Irak, el abandono de la cuestión palestina y el apoyo a los mal llamados «régimenes árabes moderados», además, contribuyen a alimentar la percepción —muy extendida en el mundo árabe— de que Occidente utiliza un doble rasero, lo que sólo puede ser el germen de más frustración y resentimiento.

Para lanzar su estrategia, la Administración Bush necesitaba aliados que contribuyeran a darle una apariencia «multilateral». A la tradicional apuesta por la alianza trasatlántica del Reino Unido de Tony Blair se sumó sin condiciones el gobierno español de José María Aznar, decidido a «sacar a España del rincón de la historia» y ubicarla «entre los países que cuentan». El ejecutivo de Aznar ha dado a la política exterior española uno de los virajes más radicales de su

historia.<sup>4</sup> Su alineamiento incondicional con EE UU significó romper el consenso en política exterior construido desde la transición y contribuyó de forma decisiva al debilitamiento de la ONU y la división de la Unión Europea. Pero, como afirma Alberto Piris, esto no ha servido para dar a España más relevancia internacional sino que ha debilitado su imagen y su prestigio en algunas de las zonas prioritarias de la política exterior, como América Latina y el mundo árabe. La crisis diplomática con Marruecos, permanentemente abierta durante la última legislatura, es una muestra de la prepotencia e incapacidad de entendimiento y de mantener abiertos cauces de diálogo, especialmente importante en el caso de un vecino con el que hay múltiples intereses y problemas compartidos. Aznar llegó incluso a defender delante de la cúpula del ejército las acciones militares «de carácter anticipatorio» y ha mantenido insistentemente que todos los terrorismos son iguales y que no hay que atender a sus causas. Ésta es una simplificación inaceptable y grave, especialmente en el presidente de un país que conoce bien el terrorismo. Independientemente de lo reprobable de sus métodos, equiparar a ETA con la resistencia palestina, o a las FARC de Colombia con Abu Sayyaf en Filipinas, puede justificar el uso de estrategias militares pero no contribuye a comprender ni mucho menos a resolver ninguna de esas situaciones. Y llevado a su extremo, aplicar contra ETA la estrategia de Bush contra Al Qaeda hubiera significado bombardear el País Vasco o incluso el sur de Francia, como santuario de terroristas. La experiencia española demuestra que la estrategia adecuada es otra muy diferente: la cooperación policial y de servicios de inteligencia contra los grupos terroristas, así como no hacer concesiones en la defensa de la democracia y los principios del estado de derecho. Lo contrario significa la victoria del terror.

Una postura muy diferente a la española fue la mantenida por Francia en los prolegómenos de la invasión de Irak. La diplomacia francesa se empleó a fondo, en el Consejo de Seguridad de la ONU y en todos los foros posibles, para frenar los planes militares de EE UU y encauzar las acciones contra Sadam Husein en el marco de la ONU. Para Francia, la mejor forma de desarmar a Irak era seguir presionando al régi-

---

<sup>4</sup> Celestino del Arenal, «EE UU y la política latinoamericana de España», en *Política Exterior*, Vol. 17, N° 23, mayo de 2003, pp.183-194.

men, reforzar las inspecciones y obligar a Sadam a rendir cuentas en marcos multilaterales, y mantuvo su posición incluso ante la amenaza de represalias estadounidenses. Desde algunos sectores se ha intentado explicar su postura por los intereses comerciales de las petroleras francesas en Irak, pero ésta no es, para Laurence Thieux, la principal de las razones. Por el contrario, afirma que mantener una política exterior propia e independiente de la de EE UU ha sido, aunque con matices, una prioridad para Francia desde los tiempos del general De Gaulle. En este caso se ha sumado también la importancia de la comunidad árabe y musulmana asentada en Francia, especialmente sensible con las tomas de posición hacia el mundo árabe y que acogió con gran satisfacción la postura de su gobierno. Francia tiene su propia visión estratégica del mundo y de los desafíos que afectan a la seguridad de los estados. Para su ministro de Exteriores, Dominique de Villepin, la cuestión iba más allá de la crisis iraquí y Francia debía apostar por un sistema internacional basado en los principios de responsabilidad colectiva y en la preeminencia del multilateralismo y la legalidad y legitimidad internacional de la ONU.

Fue precisamente este organismo, como depositario de la gestión multilateral de la paz y la seguridad internacional, uno de los principales objetivos y víctimas de la estrategia de los neoconservadores. La guerra contra Irak, asegura José Manuel Pureza, fue también una guerra contra la ONU. A su juicio, la lógica y los principios de gobierno global establecidos en la Carta de Naciones Unidas chocan frontalmente con el perfil de ejercicio del superpoder que desarrolla la Administración Bush desde los atentados del 11 de septiembre en el marco de su «guerra global contra el terror». Y debilitarla, o eliminarla, se convirtió en un objetivo prioritario. A la ONU se la critica por la falta de representatividad geopolítica del Consejo de Seguridad, que sigue respondiendo a la composición del mundo en 1945, por el derecho de veto de cinco potencias en ese organismo y por no adecuarse a las nuevas amenazas globales. Y, desde el otro extremo, porque se la considera un instrumento de dominación multilateral que complementa el llevado a cabo desde ámbitos estatales. La situación creada con la invasión de Irak ha vuelto a poner en primer plano la necesidad de una reforma a fondo de la institución. Pero los objetivos de la reforma son diversos según quién los plantea, y éste será sin ninguna duda un combate político, no técnico. Para quienes creen en un marco cooperativo de seguri-

dad global, debe servir para confirmar la primacía de la seguridad colectiva sobre los mitos de pueblos elegidos, del multilateralismo sobre el unilateralismo, de la negociación sobre la fuerza. Puede que actualmente este objetivo parezca inalcanzable, pero hay que confiar en la capacidad de la historia para alumbrar acontecimientos que en otros momentos se vieron como imposibles.

### **Guerra preventiva y eje del mal**

La invasión de Irak fue acompañada, en la Administración Bush, por una retórica belicista plasmada en discursos y documentos como la Estrategia de Seguridad Nacional y con la creación de conceptos como «guerra preventiva» y «eje del mal». Éste incluía al régimen de Sadam Husein junto con Irán y Corea del Norte, tres países que sólo tienen en común su interés en poseer armas nucleares. Pero durante el año 2003 se hizo patente que el nuevo principio de la prevención sólo se aplicaba a Irak. Como afirma Robert Matthews, de los tres, era el país donde los argumentos de que ocultaba armas de destrucción masiva e instigaba el terrorismo eran más débiles, pero que (y eso era más importante) también tenía el ejército más débil. Desde Washington se afirma que la estrategia contra Irak ha tenido éxito porque ha contribuido a hacer más «dóviles» a regímenes como Siria, Libia, Irán o Corea del Norte. Sin embargo, otras fuentes señalan que los resultados han sido desastrosos porque se ha minado la credibilidad de Estados Unidos en Oriente Medio y su capacidad real para combatir el terrorismo: Damasco, que era una fuente importante de información al respecto, ha cerrado sus fuentes ante las amenazas; y las sociedades de Arabia Saudí y Pakistán, dos importantes aliados, pueden ser una amenaza más real. EE UU se ha equivocado en el objetivo y en la estrategia y su retórica belicista sólo agrava las cosas. El terrorismo y la proliferación nuclear son amenazas reales pero la respuesta no puede ser el cambio de régimen y las guerras preventivas sino los incentivos y la cooperación. El éxito de la estrategia negociadora de la UE a la hora de poner bajo control de la ONU el programa nuclear de Irán así parece demostrarlo.

El contexto de la zona, además, ha dado alas a los derechistas israelíes encabezados por el primer ministro Ariel Sharon para continuar con una estrategia de acoso a los palestinos, asesinato de sus líde-

res, destrucción total de las instituciones y construcción de un muro de separación que se adentra en tierra palestina y consolida la anexión de territorios al estado de Israel. Su estrategia de provocación lo llevó incluso a ordenar bombardeos en Siria con el pretexto de que se ocultaban grupos terroristas. Con las tropas estadounidenses a unos pocos cientos de kilómetros y la perspectiva de elecciones en EE UU el próximo mes de noviembre, Sharon se siente fuerte para pisar el acelerador y acabar con cualquier atisbo de posibilidad de un futuro estado palestino. El conflicto atraviesa una de las peores fases de su historia. Pero la estrategia seguida contra los palestinos no puede ocultar, según Efraim Davidi, que Israel sufre también una de las peores crisis económicas, políticas y sociales desde su creación. Es la quiebra del proyecto neoimperial establecido hace tiempo por el sector hegemónico de la burguesía israelí, que saltó por los aires con la segunda Intifada. El proyecto consistía básicamente en establecer una paz precaria y con condiciones con Palestina, que convertiría a ésta en una entidad política de competencias limitadas pero consolidaría su carácter de mercado cautivo para la economía israelí. Palestina proporcionaría mano de obra barata y compraría, a cambio, productos industriales israelíes caros. Esto era básico para insertar a Israel en mejores condiciones en el mundo globalizado: mercado colonial por un lado y productos de alta tecnología por el otro permitirían a la burguesía israelí ligada a la exportación consolidar su fuerza y sus grandes beneficios. Durante un tiempo el modelo funcionó. Pero una rebelión anticolonialista por un lado, y la caída en los mercados internacionales de los valores de alta tecnología por el otro, fueron los detonantes de una crisis de enormes proporciones que ha tratado de paliarse con más fuerza sobre los palestinos (retorno al modelo colonial) y reducción de los servicios sociales. La crisis, en Israel como en otros lugares, la están pagando los más pobres.

Al mismo tiempo, en el supuestamente liberado Afganistán, la crisis humanitaria y de seguridad y los retrasos de la reconstrucción están generando un gran resentimiento entre la población hacia las tropas de la coalición internacional. La guerra de baja intensidad entre los talibán y las fuerzas encabezadas por Estados Unidos se ha intensificado, siguen estallando enfrentamientos violentos entre caudillos locales, el narcotráfico ha aumentado de forma exponencial y los índices de delincuencia, caracterizada por delitos como el robo, la extorsión y la violación, han crecido de forma vertiginosa. El gobierno de Hamid Karzai y

las fuerzas internacionales a duras penas consiguen expandir su control más allá de Kabul. Y las consecuencias de la inseguridad afectan a la población afgana y a las agencias internacionales de ayuda, algunas de las cuales han tenido que retirar a su personal de zonas de alto riesgo. El país está entrando en una fase crucial del proceso de construcción del estado y está previsto celebrar las primeras elecciones nacionales en décadas. Y, aunque se han logrado avances como aprobar la Constitución, reabrir numerosas escuelas, reactivar la economía o estabilizar la moneda, el apoyo internacional es escaso en comparación con los desafíos. Según Mark Sedra, es preciso aumentar la ayuda y que ésta se dirija a garantizar la seguridad y ofrecer a la población afgana algún tipo de avance que le permita confiar en la paz y en el futuro. Si se pierde esta oportunidad, podría no haber otra.

El contexto internacional afecta también al realineamiento de otras grandes potencias como Rusia y China y a la evolución de países en conflicto o que afrontan la reconstrucción tras décadas de conflicto armado como Angola. Rusia y China han logrado avances en su inserción mundial y e intentan mejorar su adaptación a un mundo cuyos parámetros han cambiado después del 11 de septiembre. Han encontrado convergencias y en sus relaciones, siempre delicadas, tratan de crear marcos políticos de cooperación. Ambos afrontan algunos problemas similares (como el comercio ilegal de armas, el narcotráfico, el extremismo religioso o el separatismo) y tienen algunos puntos de vista comunes como el pragmatismo en sus relaciones exteriores, la prioridad de la defensa de sus intereses nacionales y la apuesta por la multipolaridad, que no significa romper relaciones con Washington pero sí desarrollar una política exterior independiente y dirigida a fortalecer sus relaciones con la Unión Europea, India, Irán o el mundo árabe. Frente a la estrategia estadounidense en Afganistán e Irak, mostraron una reserva nacionalista y un fuerte escepticismo hacia los resultados. Ninguno de ellos ha renunciado a sus puntos de vista, aunque esto no ha llevado a romper las relaciones bilaterales. En ambos, aunque especialmente en China, hay rivalidades estratégicas importantes con EE UU (desde Pekín se entiende que parte de la estrategia actual de Washington está dirigida a contener su emergencia como actor global), y estas rivalidades se manifiestan especialmente en Asia Central. Ambos han apostado, aunque con divergencias puntuales, por incrementar sus relaciones con la UE y fortalecer los marcos multilaterales en sus escenarios regionales. A juicio

de Xulio Ríos, esta apuesta por el multilateralismo y el derecho, que no les impide rechazar cualquier injerencia en sus asuntos internos, es sin embargo importante en el momento actual y puede favorecer su inserción en el contexto mundial. Sin embargo esa postura, para ser creíble, probablemente tendrá que ir acompañada de reformas internas y dependerá en gran medida de la futura actuación de EE UU.

El enfoque en las cuestiones de seguridad militar, el unilateralismo y una mirada estadounidense que observa el mundo en términos de terrorismo se han traducido en una situación compleja para países en conflicto armado o saliendo de él. Angola afronta la reconstrucción tras 27 años de guerra civil. El legado de la guerra, junto a un régimen de apariencia democrática pero autoritario y corrupto, cuyos dirigentes no dudan en utilizar los ingresos del petróleo para su enriquecimiento personal, han dejado a la población de Angola en una complejísima situación social y humanitaria cuya resolución exigirá una fuerte inversión nacional e internacional. Esta sociedad, como señala Mabel González Bustelo, está atrapada en una trampa: de un lado tiene un gobierno corrupto y escasamente preocupado por su destino, con recursos abundantes y dispuesto a utilizar casi todos los medios a su alcance para perpetuar el *statu quo*. Por el otro, la ayuda internacional para la reconstrucción se retrasa indefinidamente porque se exige a ese gobierno que asuma compromisos, mientras la ayuda humanitaria y para el desarrollo es cada vez menor porque las prioridades geopolíticas son otras. Estas últimas partidas son urgentes para una población en situación alarmante y que ha sufrido muchos años de guerra. El desembolso de ayuda financiera debe ir acompañado de una presión continua y concertada y ser condicionado a resultados en materia de buen gobierno, democracia y derechos humanos. El apoyo a una sociedad civil todavía débil pero emergente debe ser un componente fundamental de cualquier estrategia. Pero este país, junto con Nigeria, ha sido ahora calificado de clave por EE UU ya que son los primeros productores de petróleo de África Subsahariana y se consideran imprescindibles para garantizar el abastecimiento de esta fuente de energía fuera de un área muy inestable como Oriente Medio. Y el antes marxista Movimiento Popular para la Liberación de Angola (MPLA) es considerado ahora como un socio con el que se puede hacer negocios. Según David Sogge, el peligro de que las prioridades geopolíticas se impongan a las de la población está muy presente. Sin embargo, los gobiernos occidentales cuentan con medios para

fomentar una mejor ciudadanía de sus empresas y contribuir a ampliar el espacio democrático para los ciudadanos angoleños, aunque para ello será necesario combinar la presión por la transparencia y el buen gobierno interno con las presiones exteriores sobre las multinacionales y los circuitos financieros por donde circula el dinero que es sustraído a los ciudadanos del país.

Una presión similar deben ejercer los gobiernos occidentales y las instituciones multilaterales para modificar el comportamiento de empresas de extracción de recursos que operan en zonas de conflicto armado y cuyas operaciones han contribuido a financiar y agravar estos conflictos. La abundancia de recursos naturales ha contribuido a alimentar guerras en un amplio abanico de países del mundo en desarrollo: recursos como el petróleo y el gas natural, minerales y metales, piedras preciosas, madera y productos agrícolas como el café y derivados de las drogas. Casi la cuarta parte de las aproximadamente cincuenta guerras y conflictos armados activos en los últimos años tienen un fuerte componente de recursos, en el sentido de que su explotación legal o ilegal contribuyó a desencadenar o exacerbar un conflicto violento o a financiar su continuación. Estos conflictos tienen un terrible coste humano —la violencia se dirige mayoritariamente contra los civiles— pero en ese marco señores de la guerra, gobiernos corruptos, traficantes de armas y empresas multinacionales operan con soltura y obtienen beneficios millonarios. La relación entre la abundancia de recursos naturales y los conflictos es compleja y, como afirma Michael Renner, está mediada por multitud de factores políticos, económicos y sociales y agravada por cuestiones como la corrupción y el mal gobierno. Sin embargo, según este autor, desde finales de los años noventa está aumentando la conciencia de los estrechos vínculos que unen la extracción ilegal de recursos, el tráfico de armas, los conflictos armados, las violaciones de derechos humanos, las catástrofes humanitarias y la destrucción del medio ambiente, y esto ha llevado a la comunidad internacional a adoptar algunas medidas como los embargos impuestos por la ONU sobre recursos de Angola, la República Democrática del Congo, Sierra Leona y Liberia. Además, desde distintos ámbitos se han lanzado campañas para sensibilizar a la opinión pública occidental sobre la procedencia de algunos recursos e impedir que se vendan en los mercados mundiales. Sin embargo, serán necesarios más esfuerzos para evitar la impunidad, reforzar los embargos y la capacidad de investigar sus violaciones y estable-

cer las sanciones correspondientes. Además, los gobiernos occidentales no pueden seguir poniendo en primer plano los intereses de sus empresas en detrimento de los derechos de poblaciones en peligro.

### **América Latina: rupturas y expectativas**

América Latina afronta los comienzos del nuevo siglo inmersa en contradicciones. Es una región olvidada después del fin de la Guerra Fría pero relevante en cuestiones como el debate sobre sus procesos de integración, la lucha contra la pobreza y el papel de las economías del narcotráfico y la corrupción. Con violaciones de los derechos humanos y dificultades para afrontar el desarrollo, pero con movimientos sociales emergentes que tienen su mayor expresión en el ascenso de la identidad indígena. Apenas comenzó el siglo, Argentina se hundió y Ecuador entró en crisis. Poco después, en Colombia se rompieron las negociaciones de paz. Pero Luiz Inácio *Lula* da Silva llegó al gobierno en Brasil con un programa de economía social y de consolidación de la proyección exterior. En Argentina fue desplazado el peronismo corrupto de Carlos Menem y ha surgido un presidente renovador, y en Perú se dieron a conocer las investigaciones de la Comisión de la Verdad.

Brasil está intentando avanzar como líder regional con proyección incluso, en algunos ámbitos, de carácter global. Ha adquirido protagonismo por su intento de lograr negociaciones conjuntas de los países suramericanos con EE UU para el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), su apuesta por fortalecer el Mercosur y los marcos regionales, sus propuestas en el Grupo de Países Amigos para solucionar la crisis política de Venezuela o su decisión de poner tropas a disposición de la ONU para la estabilización de Haití. Pero, según Laura Ruiz Jiménez, la estrategia va más allá, como mostró su papel en el llamado Grupo de los 21 en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Cancún, que reclamaba a EE UU y Europa nuevos términos de negociación, o su protagonismo en la producción y exportación de medicamentos genéricos contra el sida, más asequibles, para países pobres muy afectados por la epidemia. Las tradicionales reticencias de otros países del área (especialmente México y Argentina) a un liderazgo regional no equilibrado no han desaparecido totalmente, pero están dando paso a una conciencia de que es necesario estrechar las

relaciones regionales para mejorar la inserción en el marco de la globalización. La presidencia de *Lula* puede fortalecer esas tendencias ya que coincide en el área con otros gobiernos de carácter pragmático y progresista. Brasil tiene las condiciones para el liderazgo: recursos económicos, potencial humano y objetivos claros de política exterior. Además, juega a su favor la relativa solvencia política y económica con la que atravesó los años noventa, nefastos para la mayoría de sus vecinos (y que podría atribuirse, al menos en parte, a que ha sido más reacio a aplicar de forma total el recetario neoliberal). La viabilidad de su democracia y su creciente presencia internacional son elementos adicionales. Sin embargo, deberá contar con pragmatismo y habilidad para no despertar las reticencias de EE UU. Así lo ha hecho hasta ahora, mostrando oposición en algunos aspectos y colaboración donde es necesario. Si esto se comprende desde Washington, sus posibilidades como líder regional serán aún más reales. En definitiva, en el marco de la crisis política e institucional que atraviesa la región, un Brasil fuerte podría ir en beneficio de todos.

América Latina es también hoy el escenario de crisis políticas y económicas que afectan a una población cada vez más descontenta, desencantada con una democracia que no ha llevado mayor prosperidad a la población y con un modelo de explotación de recursos naturales que beneficia a las empresas extranjeras en detrimento del bienestar social. Las manifestaciones en Bolivia y los levantamientos en Ecuador en enero de 2000 y febrero de 2001, repetidos en febrero de 2004, son buenos ejemplos de protestas sociales contra las políticas de privatización adoptadas por los gobiernos. Para Nieves Zúñiga, Bolivia es un claro ejemplo de país muy rico en recursos, especialmente petróleo y gas natural, donde un 75% de la población vive en condiciones de extrema pobreza. En los últimos meses del año 2003, la exportación del gas natural a Norteamérica a través de Chile o Perú fue el detonante de una protesta social que le costó la presidencia a Gonzalo Sánchez de Lozada y que no ha sido totalmente resuelta. El proyecto sólo dejaría cincuenta millones de dólares anuales de beneficios para Bolivia, mientras que supondría mil millones para las multinacionales. Pero ésta es sólo la punta del iceberg de un modelo de conflicto que se repite en el continente y donde se combinan la inestabilidad democrática y la falta de representatividad política, un modelo económico neoliberal que se centra en la privatización y políticas favorables a las multinacionales, incapacidad del estado para satisfacer las demandas sociales y recurso al

uso de la fuerza como forma de sofocar las protestas, y movimientos sociales cada vez más fuertes y con capacidad de articular demandas políticas. Bolivia, como otros países latinoamericanos, se debate entre las medidas neoliberales para intentar salvar su economía y los problemas estructurales de una sociedad cada vez más desprotegida. En este marco de incertidumbre serán necesarios difíciles equilibrios y sólo la transparencia, una gestión adecuada de los recursos y una democracia realmente participativa podrán garantizar el futuro del país y de su población.

### **Colombia: entre contradicciones y paradojas**

Mientras, el único país latinoamericano con un conflicto armado abierto, Colombia, vio transcurrir el año entre contradicciones y paradojas. Los colombianos siguen mostrando un alto apoyo por un presidente, Álvaro Uribe, que apuesta por las políticas de fuerza para ganar la guerra contra los grupos insurgentes y por las recetas neoliberales para reactivar la economía, a la vez que por un alineamiento con la Administración Bush en una «guerra contra el terror» que él traduce a la situación de Colombia. Pero al mismo tiempo, varias propuestas clave del proyecto de Uribe salieron derrotadas en referéndum y, en las elecciones para gobernadores y alcaldes, se asistió a la emergencia de candidatos de izquierda liderados por el Polo Democrático, que defienden la solución negociada y la resistencia civil como salida al conflicto, por encima del uso de la fuerza. Las violaciones de derechos humanos en el marco del conflicto armado se redujeron, aunque de forma desigual (se dispararon las cometidas por el estado), y, como señala Carolina María Rudas, es difícil afirmar que la orientación belicista esté dando resultado ya que se está produciendo un cambio en la estrategia de los actores armados y los grupos paramilitares están hoy más presentes que nunca por todo el territorio. Por ello, la comunidad internacional y especialmente la UE deben seguir apostando por el respeto de las normas y recomendaciones internacionales, la negociación y el apoyo a una sociedad civil que es la principal víctima de la violencia.<sup>5</sup> A la vez, los países

<sup>5</sup> Dossier: «El papel de Europa en un futuro proceso de paz para Colombia», en *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 83, otoño de 2003, CIP-FUHEM, pp.101-147.

que prestan apoyo a Colombia deben revisar sus políticas de financiación de armamento para combatir a las guerrillas y las políticas de erradicación de la droga pues, en un país con altos índices de pobreza y exclusión, puede que esa ayuda no sea ni la más necesaria ni tampoco suficiente para acabar con el conflicto.

Por otro lado, el marco de la guerra global contra el terror está provocando cambios en varios instrumentos desarrollados para paliar las crisis, muchas veces estructurales, asociadas al desarrollo del proceso de globalización y las contradicciones socioeconómicas y políticas que acarrea. A juicio de José Antonio Sanahuja, el cuestionamiento de este proceso por parte de muchas poblaciones, en países en desarrollo y desarrollados, fue acompañado de la aparición de una «agenda social global» y de un debate sobre la dimensión social de la globalización, basado en la premisa de que este proceso debe contar con objetivos y políticas de contenido social. Sin embargo, la preocupación por la seguridad que ha traído el 11-S y la «guerra contra el terrorismo» han postergado ese debate, ahora marginado o reinterpretado en clave antiterrorista. Varias cuestiones permiten afirmarlo: la ayuda al desarrollo adopta una pauta cada vez más alejada de sus objetivos declarados, humanitarios o de desarrollo, las negociaciones comerciales están estancadas, tanto en el ámbito multilateral como en marcos subregionales, y hay un escepticismo cada vez mayor sobre el impacto de los acuerdos de libre comercio con los que se extiende el proceso de globalización. La lucha contra la pobreza, en el marco de esa guerra global, parece ser relevante sólo si refuerza las estrategias desplegadas en ella o contribuye a legitimarlas. La ayuda externa se usa como instrumento de política exterior y de seguridad y se dirige a apoyar a aliados como Pakistán, Filipinas, Indonesia o Egipto, y a la reconstrucción de Afganistán e Irak. La tendencia, inaugurada por EE UU, ha sido seguida por otros países e instituciones internacionales, que además incorporan cláusulas antiterroristas en sus acuerdos de cooperación. La paradoja es que las políticas de desarrollo, al subordinarse a los imperativos de corto plazo de la guerra y la seguridad, no conseguirán promover ni el desarrollo ni la seguridad.

También en el terreno de la ayuda humanitaria, en el año 2003 siguieron agudizándose tendencias como la instrumentalización de la ayuda con fines políticos, el militarismo, la confusión de mandatos o la desigualdad de los recursos destinados a diferentes crisis, entre otras.

La respuesta de los gobiernos donantes parece estar condicionada por criterios políticos y estratégicos y por la presencia de una crisis en los medios de comunicación, siempre discontinua y selectiva, más que por el elemento básico de necesidad que debe guiar la respuesta humanitaria. Así, si en el año 2000 era Kosovo quien acaparaba los fondos, en 2002 pasó a ser Afganistán y hoy este país ha caído de nuevo en la lista de prioridades para ser sustituido por Irak. Otras crisis, como muchas de las que tienen lugar en conflictos africanos, no consiguen recabar en el marco de Naciones Unidas más allá de un 25% de los fondos solicitados. Las víctimas y los derechos humanos parecen tener distinto valor según dónde se encuentren. La ayuda humanitaria se convierte así, también, en instrumento de la política exterior. Pero esa instrumentación tiene costes importantes, ya que debilita su legitimidad y su capacidad de proporcionar asistencia y protección eficaz a las víctimas. En distintas crisis recientes, pero sobre todo de manera creciente en Kosovo, Afganistán y ahora Irak, la ayuda humanitaria está siendo percibida como parte del entramado creado para la guerra y la confusión de actores sobre el terreno —o ciertos modos de financiación que supeditan ese trabajo a la colaboración con Fuerzas Armadas o gobiernos partes del conflicto— no ayudan a despejarla. Esto pone en peligro la seguridad de las operaciones y los trabajadores humanitarios, como se puso de manifiesto con los ataques contra el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la ONU en Bagdad, y puede llegar a poner en riesgo la propia continuidad de esas operaciones, dejando a la población en una situación aún más vulnerable. Todo ello genera, como afirma Francisco Rey, una crisis de grandes proporciones que hace inaplazable una revisión de fondo sobre el papel y pertinencia del humanitarismo en el mundo actual.

Los conflictos armados de la posguerra fría tienen complejidad creciente y nuevas características. Como afirma Mónica Rafael, dejan a su paso una destrucción que afecta a las instituciones políticas, económicas, sociales y culturales y a la esfera moral y psicológica de las sociedades, además de destruir la economía, agudizar la pobreza y exigir, cada vez en mayor medida, operaciones de mantenimiento de la paz. Por ello la prevención de conflictos armados y la reconstrucción de los países que salen de un conflicto en uno de los mayores desafíos para la comunidad internacional en los comienzos del siglo XXI. Actualmente las grandes potencias, las organizaciones multilaterales y las ONG —

junto con académicos, centros de investigación y periodistas— están debatiendo las respuestas a estas emergencias dado que ha aumentado el reconocimiento de que, una vez iniciadas, las nuevas guerras tienen consecuencias muchas veces imprevisibles y costes superiores a las inversiones realizadas para prevenirlas. Pero las políticas e instrumentos de la comunidad internacional son insuficientes, ineficaces y anacrónicos para lidiar con estas realidades. La prevención de conflictos choca con varios factores que dificultan una aproximación coherente: los intereses nacionales de potencias globales o regionales siguen prevaleciendo sobre el bien común, la inversión en prevención sigue considerándose costosa y de poca visibilidad (por tanto, de escasos beneficios políticos), el principio de soberanía nacional limita la posibilidad de intervenciones externas y los actores que deberían participar no tienen una adecuada coordinación. La comunidad internacional tampoco dispone de mecanismos adecuados para abordar la complejidad de las situaciones posconflicto y los retos que plantean. Pero la prevención de conflictos violentos y la construcción de una paz duradera en las sociedades que salen de ellos es una de las grandes cuestiones políticas que la comunidad internacional, tarde o temprano, tendrá que abordar.

Otra de ellas será la cuestión de la autodeterminación de los pueblos, una demanda que está adquiriendo de nuevo fuerza considerable. A principios del año 2003 estaban en marcha 22 conflictos armados por la autodeterminación, mientras 51 grupos utilizaban medios políticos convencionales para lograrla y 29 empleaban estrategias beligerantes que no llegan a la violencia armada. Bajo esta demanda de autodeterminación, sin embargo, se cobijan aspiraciones diferentes, que van desde la petición de pluralidad lingüística hasta el respeto a las minorías o la intención de crear nuevos estados. Sin embargo, sea cual sea su propósito último, tropiezan con la cuestión de que el derecho a la autodeterminación es un derecho subjetivo que no tiene correspondencia en un cuerpo legal y con la propia imprecisión del concepto de «pueblo». ¿Cómo dar al derecho a la autodeterminación plena vigencia y, al mismo tiempo, evitar el recurso a la violencia y que esta reclamación se convierta en una nueva forma de tribalismo? Para Daniele Archibugi, no hay otra opción que avanzar hacia un marco jurídico cosmopolita. Mientras eso no se logre, sin embargo, es necesario que las partes acepten que la decisión sea tomada por instituciones internacionales imparciales. Las demandas no pueden ser evaluadas por las propias partes en

conflicto porque de esa forma el resultado reflejará un equilibrio de poder, no lo justo de las demandas planteadas.

\* \* \*

### **La oportunidad de España**

En el caso de España, la promesa de José Luis Rodríguez Zapatero, en el debate electoral, de sacar a las tropas españolas de Irak si antes del 30 de junio no se logra un claro mandato de la ONU y ésta asume el control de la situación, fue avalada en las urnas por más de diez millones de votos. Esta retirada tiene un alto valor simbólico y afecta a otros países implicados en la guerra, por lo que es lógico suponer —y así está ocurriendo ya— que suscitará muchas presiones en sentido contrario, con el argumento que no debe cederse al terrorismo de Al Qaeda. Sin embargo, el verdadero chantaje sería ceder a las presiones internacionales y hacer caso omiso a lo que los españoles han refrendado en las urnas. España tiene que cumplir dos tareas principales: a) corregir el error de haber apoyado la guerra junto con Estados Unidos y en contra de la ONU, la opinión pública española y el consenso político; b) apoyar que sea la ONU quien tome los mandos de Irak para llevar la situación hasta que el país pueda manejarse solo.

El nuevo gobierno español tiene una oportunidad extraordinaria para definir una nueva estrategia frente al terrorismo, en el marco europeo y en Naciones Unidas, y para generar un debate sobre la ineficacia e ilegalidad de la que se ha llevado a cabo hasta ahora. Volver al marco europeo y al seno de la ONU es esencial, no sólo para restablecer la vigencia del derecho y los marcos multilaterales sino para volver a ubicar la política exterior española en aquellos ámbitos de los que nunca debió salir. Pero además, la cooperación europea y con países aliados es esencial para enfrenar de forma eficaz este nuevo terrorismo. La Unión Europea, además, debe reforzar su carácter de potencia civil y distanciarse de las aventuras belicistas de EE UU para apostar por el diálogo y la negociación como forma de resolución de conflictos, la cooperación internacional para la lucha contra la pobreza y por el respeto de los derechos humanos, la resolución de la cuestión palestina y el autoritarismo y la exclusión que aquejan a buena parte del mundo árabe e islámico.

mico y el imperio de la ley, no la fuerza, para perseguir y castigar a los autores de actos terroristas. A la vez, ésta es una oportunidad para promover los marcos regionales de cooperación y resolución de conflictos e impulsar la reforma y democratización de la ONU.

Por otro lado, y en el plano interno, España y la Unión Europea deben evitar cualquier tentación de restringir las libertades o socavar el estado de derecho para luchar contra el terror. Los atentados del 11 de septiembre en EE UU mostraron cómo se puede utilizar el terrorismo para favorecer políticas autoritarias y agresivas que, además de socavar la democracia, son ineficaces para la lucha contra el terrorismo. Éste debe combatirse desde el marco de la democracia y el imperio de la ley, no desde estados de excepción autoritarios. Las sociedades occidentales, si desean seguir siendo democráticas y libres, deben saber que la seguridad absoluta es inalcanzable y que la obsesión por ella conduce a la pérdida de las libertades por las que la humanidad se ha esforzado durante siglos. De ese modo se hace el juego al terrorismo. Los responsables de estos atentados deben ser perseguidos en el marco de las normas del estado de derecho y sometidos a la justicia. Y, en el marco de sociedades abiertas y pluriculturales como son las europeas, deben extremarse las precauciones para evitar la criminalización de determinadas identidades y alentar un racismo latente pero muy real.

Hacer frente al terrorismo exige un grado muy elevado de cooperación intergubernamental. Los estados deben aliarse para combatir el terrorismo pero esto sólo es posible si defienden un mundo más justo. Mientras haya injusticia, habrá inseguridad.

# LA INVASIÓN DE IRAK Y SUS PROTAGONISTAS

## I. UNA GUERRA ILEGAL, UNA ESTRATEGIA EQUIVOCADA

*Jesús A. Núñez Villaverde\**

Irak ha sido uno de los principales focos de interés de la agenda de seguridad internacional a lo largo del año 2003. Por diferentes razones, es el mejor ejemplo para conocer los perfiles que van definiendo la nueva etapa, todavía sin nombre, que sigue al final de la posguerra fría. Aquí se dan cita actores tan relevantes como Estados Unidos —en la cima de su poder mundial—; la Unión Europea —a la búsqueda de identidad como actor exterior—; la ONU —representante formal de la comunidad internacional y sometida a una marginación cada vez mayor en función de los intereses nacionales de los más poderosos—, e Irak, como un ejemplo más de lo que cabe esperar del tipo de gobiernos totalitarios que controlan el mundo árabe. El caso iraquí sirve también para poner de manifiesto cómo algunos pretenden gestionar la globalización a partir de las enseñanzas recogidas durante la década de los noventa: unilateralismo frente a la multilateralidad que parecía emerger con fuerza desde la caída del Muro de Berlín; forzamiento, cuando no quebrantamiento, del todavía endeble entramado de legalidad internacional desarrollado en los últimos años; vigencia de un doble rasero para juzgar comportamientos de diferentes gobiernos; uso de la fuerza no sólo como último recurso, sino más bien como un instrumento protagonista para imponer determinadas visiones e intereses...

La herida sigue abierta, en contra de los deseos y planes de los promotores de la ilegal campaña militar y de la posterior ocupación

---

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

del país, por lo que su desarrollo permite analizar el proceso de definición de esos perfiles todavía por asentar. La forma en que se resuelva, para bien o para mal, esta crisis, influirá poderosamente en la conformación del sistema de seguridad internacional para las próximas décadas.

### Posturas de partida e interrelaciones

El presidente George W. Bush dejó entrever desde el inicio de su mandato la pretensión de pasar página con respecto a Irak, una vez constatada la ineficacia de la política de «doble contención» (*dual containment*) aplicada desde 1993 por su predecesor, tanto contra Bagdad como contra Teherán.<sup>1</sup> En sus planteamientos, derivados de la situación que siguió a la operación Tormenta del Desierto, la Administración de Bill Clinton asumió la idea básica que, en febrero de 1991, había llevado al padre del actual residente en la Casa Blanca a detener el avance militar sobre Bagdad para destruir el régimen liderado por Sadam Husein: mantener el marco multilateral definido por la ONU, que permitió responder eficazmente a la invasión kuwaití de las tropas iraquíes y, sobre todo, permitir la permanencia en el poder del sátrapa iraquí, no tanto como antiguo aliado en la causa contra la revolución *jomeinista* de Irán, sino para evitar un vacío de poder que podría desencadenar más inestabilidad en una zona tan sensible. La política de contención pretendía estar en condiciones de neutralizar a Sadam como posible amenaza (embargo internacional, programa «petróleo por alimentos», planes de inspección de Naciones Unidas, zonas de exclusión aérea) y alimentar el descontento entre la población iraquí, la principal perjudicada por el sistema de sanciones. De ese modo se esperaba que se produjera un colapso del régimen dictatorial desde dentro, dando paso a nuevos actores políticos que pudieran cubrir cualquier posible vacío y que mostraran mayor simpatía por Washington. Simultáneamente, EE UU iba incrementando su presencia militar permanente en la región, concentrán-

---

<sup>1</sup> Una visión contrapuesta, a favor y en contra de dicha política, puede analizarse en Gary Sick, «Rethinking Dual Containment» (pp. 5-32) y en Patrick Clawson: «The continuing logic of Dual Containment» (pp. 33-47), ambos en *Survival*, Vol. 40, N° 1, primavera de 1998.

dose en aquellos momentos en Arabia Saudí y en los pequeños emiratos del Golfo Pérsico.

A principios de esta década, Sadam se encontraba en una situación muy distinta a la prevista por los estrategas estadounidenses. No sólo había logrado reprimir los diferentes focos de rebelión (shíites en el sur y kurdos en el norte), fomentados directamente desde el exterior sino que, además había conseguido recuperar gran parte de su ascendencia entre su pueblo. Para ello utilizó el tradicional argumento, tan usado por otras dictaduras en circunstancias similares, de que la razón de todos los males era el odio que existía en el exterior contra todo lo que significaba Irak. En esta situación, con una población desanimada y desinformada, no es extraño que Sadam hubiera conseguido desviar los sentimientos de frustración y descontento hacia los enemigos exteriores.

Para Washington la espera se hacía eterna y de ahí su intención de replantear las reglas del juego. Aquí, como en muchos otros terrenos de la acción exterior,<sup>2</sup> los atentados del 11-S han servido como elemento acelerador de tendencias que ya existían antes. Los gobernantes de esta Administración —en la que confluyen como nunca antes elementos fundamentalistas tanto en el terreno ideológico como en el empresarial y el religioso— interpretan que Estados Unidos emerge como el vencedor indiscutible de la confrontación bipolar contra el expansionismo soviético y que, en consecuencia, se les presenta una ocasión inmejorable para lo que, en términos militares, podría calificarse como «explotación del éxito». El objetivo central de este equipo de gobierno es sentar las bases para hacer del presente «el siglo de América [Estados Unidos]», aprovechando la ventaja que le otorga su aparente victoria y el hecho de que no existe a corto plazo ningún otro actor internacional de relevancia con un poder militar, tecnológico, político, cultural ni —aunque de forma más matizada— económico de similar magnitud.

La tarea es ingente e Irak no es más que un apunte en una amplísima agenda, pero su importancia va más allá de lo que atañe específica-

---

<sup>2</sup> Afganistán es un buen ejemplo de ello. Una vez que los talibán dejaron de ser el instrumento útil para lograr la pacificación, que no la democratización o la modernización, de un país sometido a confrontaciones permanentes entre los «señores de la guerra», había un interés evidente por promover su eliminación del escenario político afgano. La operación Libertad Duradera, desencadenada a partir del 7 de octubre de 2001, fue la plasmación militarizada de ese deseo, al que se añadió el intento de eliminar a la organización terrorista Al Qaeda y sus líderes.

mente a su futuro y conecta directamente con una nueva visión estadounidense para todo Oriente Medio.<sup>3</sup> Esa agenda —que venía siendo formulada desde mediados de los años noventa— necesitaba un catalizador (el 11-S) que facilitara su aplicación de forma más rápida, abierta y sostenida. También requería un caso paradigmático de aplicación práctica, para comprobar su eficacia y enviar un mensaje claro al resto del mundo sobre la voluntad y capacidad que iluminaba a sus impulsores. Irak —más que ningún otro ejemplo, como Irán, Siria, Libia, Corea del Norte o Colombia— cumple perfectamente las condiciones requeridas. A partir de entonces, su inclusión en el «eje del mal» no era más que una formalidad apenas burocrática.

Conectado con este proceso se ha desarrollado paralelamente otro de alcance mayor, que ha ido configurando una visión al servicio de una estrategia que sólo puede calificarse de imperial.<sup>4</sup> La primera, y fundamental, pieza del entramado que pretende construir el gobierno de Bush es la proclamación de que «Estados Unidos está en guerra». Se anuncia que será una guerra larga y que sólo hay dos opciones para todos los gobiernos del mundo y los organismos internacionales: «o con nosotros o contra nosotros». La simplificación de los términos en los que se plantean las relaciones internacionales es inadecuada para tratar con los verdaderos problemas del sistema mundial, pero útil para movilizar a una población atemorizada tras constatar que el territorio nacional ha dejado de ser invulnerable. También lo es eliminar de la agenda de los riesgos o amenazas actuales todo aquello que no esté directamente ligado al terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.

Así se definen los elementos centrales de una estrategia planteada en términos similares a los que orientaron la enorme potencialidad económica, política y militar estadounidense a lo largo de la Guerra Fría. Si entonces el móvil fue la contención de la amenaza comunista, ahora lo es la guerra contra el terror. Se trata de un objetivo que cumple las condiciones para aunar esfuerzos militares, económicos y polí-

---

<sup>3</sup> Presentada en primera instancia por el presidente Bush en su alocución con motivo de la cena anual del American Enterprise Institute, el 26 de febrero de 2003. Una versión íntegra del discurso puede verse en <http://usinfo.state.gov>.

<sup>4</sup> Así se analiza acertadamente en Mariano Aguirre y Phyllis Bennis, *La ideología neoimperial*, Icaria, Barcelona, 2003, p. 132.

ticos, tanto en el interior del país como entre los aliados exteriores, en una tarea que se entiende como de larga duración y contra un enemigo lo suficientemente indefinido como para asegurar que nunca desaparecerá.

No es casual que en ese ejercicio de convencimiento se hayan potenciado de forma sostenida los estereotipos negativos sobre el mundo islámico. Es un recurso con alta probabilidad de éxito, especialmente cuando se persigue convencer a una población que ha sido «trabajada» en esa misma línea desde hace años (habría que recordar el clima de asedio que vivieron en 1995 los ciudadanos estadounidenses de origen musulmán, con ocasión del atentado de Oklahoma). El lógico sentimiento de temor de esa población tras el trauma de los atentados contra las Torres Gemelas y el Pentágono facilitaba aún más el ejercicio de convencimiento. En el exterior, el discurso calaba fácilmente entre los mal llamados gobiernos árabes moderados y servía para movilizar a unos dirigentes (desde los argelinos hasta los libios) interesados en fomentar la visión de los grupos islamistas reformistas como actores ligados directamente a actividades terroristas, y no como una opción política que trata de modificar las reglas impuestas por unas élites dirigentes —consentidas, cuando no apoyadas explícitamente, por Occidente— injustas y generadoras de inestabilidad, exclusión y marginación de una gran proporción de los ciudadanos de esos países.

La identificación del terrorismo, una amenaza real, con el islamismo, forma parte de esa táctica simplificadora. Lo que se pretende es lograr el respaldo unánime a una estrategia que se completa planteando, como hipótesis más probable, la existencia de gobiernos de raíz islámica interesados en promover el terrorismo internacional, bien por sí mismos o a través de actores no estatales (grupos terroristas) a punto de hacerse con el control de armas de destrucción masiva con las que atacar intereses occidentales. Ante esa visión tan aterradora, ¿cómo permanecer indiferentes? ¿Qué otra opción cabe más que respaldar la actuación de los gobernantes estadounidenses?

Este tipo de esquema trata de movilizar al resto del mundo pero, para el consumo interno, todavía se emplea un ingrediente más. Los gobernantes de Washington no dudan en manipular un componente muy asentado en quienes, en cierta medida, se perciben a sí mismos como un pueblo al que le ha sido encargada una misión especial de alcance planetario. El mesianismo propio de quienes se sienten llamados a grandes

tareas sirve para asumir la pesada carga que puede suponer el desarrollo de esa misión (atentados, incompreensión de los demás, odio suicida...) y los contratiempos no hacen más que reforzar la necesidad de perseverar en la misma línea. La promoción del modelo democrático liberal y de la economía de mercado, donde interese y en las proporciones convenientes en cada caso, se convierten en los mandamientos básicos de una labor de tintes evangelizadores que, presentada como buena *per se*, sirve, en realidad, a los intereses de la hiperpotencia.<sup>5</sup>

Este proceso se ha desarrollado básicamente en el interior de Estados Unidos. Entre tanto, los demás actores implicados en la crisis se enfrentaban a dinámicas diversas. La ONU ha vuelto a su tradicional posición secundaria, una vez constatada la falta de voluntad de sus miembros para impulsar la reforma de sus procedimientos internos y para dotarla de los medios, incluyendo los de sanción y coacción, imprescindibles para ejercer el cometido que le otorga su Carta fundacional. Los acontecimientos desatados desde principios de esta década la han encontrado sumida en sus propias reflexiones internas, con unos planes de reforma prácticamente bloqueados y sin que los grandes actores, que disfrutaban de una situación de privilegio en el Consejo de Seguridad, muestren el más mínimo interés por modificar la situación.

A la Unión Europea, los hechos la sorprenden en una mala situación. Por una parte, sigue mostrando una evidente incapacidad operativa como actor de relevancia internacional en el terreno político y, sobre todo, militar, como consecuencia de los resabios nacionalistas de sus gobiernos. Por otra, está volcada hacia dentro intentando lograr, precisamente, un avance sustancial en el terreno de la acción exterior, tratando de dotarse de una auténtica Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de una no menos importante Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). En los últimos cuatro años se han producido pasos reseñables en estas materias, pero todavía son insuficientes para permitirle asumir cometidos más ambiciosos que los de acompañamiento en determinados terrenos (conflicto árabe-israelí, prevención de crisis, ges-

---

<sup>5</sup> Una visión crítica y detallada del proceso de conformación del modelo de la Administración Bush puede verse en José María Tortosa, *La agenda hegemónica, la guerra continúa*, Icaria, Barcelona, 2003.

tión de crisis a pequeña escala...).<sup>6</sup> Esas insuficiencias son las que pueden haber llevado a algunos gobiernos, el español entre ellos, a apostar por un mayor acercamiento a Washington, entendiendo erróneamente que de esa manera defendían mejor sus intereses nacionales.

Estados Unidos ha acelerado el ritmo para consolidar su liderazgo mundial y la Unión Europea no está todavía capacitada para reaccionar adecuadamente ni para articular una estrategia propia. Esto la condena a recibir críticas de quienes desearían contar con una alternativa a los esquemas de interpretación y actuación estadounidenses y, además, a ralentizar su ritmo de profundización comunitaria, ya que algunos países miembros intentan encontrar atajos para ocupar posiciones más relevantes en el sistema internacional. En relación con Irak, la aproximación comunitaria ha tratado sistemáticamente de dar contenido a su visión del «diálogo crítico» y ha intentado mantener abiertos los canales de contacto diplomáticos, económicos y culturales con regímenes como el de Sadam Husein. De esta forma se ha pretendido, sin éxitos notables en este caso, tener más capacidad de influencia para promover reformas más o menos sustanciales, sin necesidad de recurrir a la fuerza militar.

En cuanto al régimen de Sadam Husein, había entrado en la década con el convencimiento de que los peores momentos habían quedado atrás. Los brotes de rebeldía interna habían sido sofocados, por la fuerza cuando se consideró necesario, y el frente externo mostraba avances significativos. El sistema de sanciones se iba erosionando, a medida que emergían con fuerza críticas de organizaciones no gubernamentales y de organismos internacionales sobre su impacto entre grandes capas de la población y, también, debido a las posiciones de gobiernos como el francés o el ruso, a favor de establecer un calendario concreto para ponerles fin. Desde esa perspectiva, nada apuntaba a la necesidad de llevar a cabo unas reformas que, por otro lado, nunca habían estado en la mente de un gobierno tiránico como el que ejercía Sadam a través del partido Baaz

---

<sup>6</sup> El fracaso del Consejo Europeo de Bruselas (12-13 de diciembre de 2003), en el que no fue posible alcanzar un compromiso general para poner en marcha la Constitución europea, no ha impedido, sin embargo, un avance sustancial en el ámbito de la acción exterior y en la política de seguridad y defensa. El marco de referencia ya oficial para analizar lo logrado es el documento conocido como Estrategia Europea de Seguridad («Una Europa segura en un mundo mejor», Bruselas, 12 de diciembre de 2003. Ver: <http://ue.eu.int/solana/docs/031208ESSIES.pdf>).

y, más directamente, de sus allegados del «clan de Tikrit». Los planes se dirigían a lograr la reintegración en la comunidad árabe y la normalización de relaciones con sus vecinos, al tiempo que se iniciaban los preparativos para asegurar la permanencia del régimen en manos de alguno de sus hijos.

En estas condiciones, era Bush quien deseaba alterar el *statu quo*, deseoso de evidenciar su supremacía, demostrar su poder militar y provocar un giro de etapa histórica.

### **Un camino plagado de equivocaciones**

Por mucho que los portavoces de la Administración Bush y circunstanciales aliados como el gobierno español se esfuercen en convencer a la opinión pública de la bondad de sus planteamientos y del éxito de la estrategia aplicada en Irak, están manifestándose con crudeza los rasgos negativos de una aventura que, por la insistencia de Estados Unidos en mantener la senda de la guerra, arrastra al mundo hacia escenarios altamente preocupantes. Quienes siguen defendiendo que ésta era la mejor manera de actuar contra las nuevas amenazas sostienen que, si no se han percibido aún todas sus ventajas, se debe a que es necesario dejar pasar algún tiempo para que éstas se hagan evidentes. Sin embargo, ya es posible identificar algunos importantes errores y equivocaciones y el desarrollo de los acontecimientos, tanto en Irak como a escala global, apunta más bien a que se irán acumulando evidencias de que el enfoque liderado por la Administración Bush es un inmenso error.

Provisionalmente pueden apuntarse algunos elementos que indican lo desacertado de la vía elegida por Washington y sus aliados. Su estrategia es equivocada, al menos, en tres niveles interconectados: para gestionar la globalización, para solucionar los problemas de Oriente Medio y para desarrollar Irak.

### **La gestión de la globalización**

#### *Olvido interesado de otras amenazas y riesgos*

El final de la Guerra Fría permitió reformular la agenda de la seguridad internacional de forma que una vez amortiguada (no desapareci-

da) la amenaza nuclear entre las dos grandes superpotencias, se abría paso la evidencia de que existen otros problemas a los que es necesario prestar más atención.

A principios de los años noventa, y de forma un tanto sorprendente, se llegó a un consenso generalizado sobre la reducción de la gravedad de la amenaza tradicional y la emergencia de otras formas de desestabilización. En un intento de desmilitarizar incluso el lenguaje de la seguridad, se prefirió denominarlas «riesgos» en lugar de «amenazas» y abrirse a otros campos hasta ahora ajenos a estas materias. Así se fue elaborando un amplio catálogo de riesgos en el que aparecían cuestiones como la pobreza y la exclusión, el deterioro medioambiental, las pandemias, los flujos migratorios irregulares o los estados frágiles, junto al terrorismo internacional, el crimen organizado, el narcotráfico y la proliferación de armas de destrucción masiva. En definitiva, una visión mucho más amplia de la agenda de la seguridad internacional que ponía en evidencia tres elementos. Por un lado, que se trata de riesgos (o amenazas) globales, que van mucho más allá de las fronteras nacionales de cualquier estado y afectan a la humanidad en su conjunto. Por otro, que ningún estado dispone de los instrumentos necesarios para hacerles frente por separado, lo que llamaba directamente a la colaboración multilateral para articular estrategias y movilizar recursos de todo tipo, puestos en común al servicio de una causa también común. Por último, un análisis individualizado de los componentes del catálogo muestra que en su esencia no son de naturaleza militar, por lo que cualquier vía de respuesta debe tener en cuenta que el protagonismo debe recaer en los instrumentos de naturaleza diplomática, económica, cultural, policial y de inteligencia (aunque sin descartar que, en determinadas circunstancias, sea preciso contar también con instrumentos militares).

La obsesión actual por el terrorismo —que pretende, además, que todos son iguales y deben ser tratados de la misma manera— y por la proliferación de armas de destrucción masiva están provocando una marginación de los demás temas que la comunidad internacional debería asumir como prioritarios. La senda iniciada a principios de la década pasada, con la convocatoria de cumbres internacionales centradas en algunos de los puntos de esta agenda y que desembocaron, en cierta medida, en los compromisos de la Cumbre del Milenio, ha quedado truncada sin que se haya puesto en marcha ninguna estrategia real para dar-

les una respuesta adecuada (más allá de compromisos formales que no ha dado tiempo a asentar definitivamente entre las prioridades de los gobiernos).

La nueva orientación implica un paso atrás en la construcción de un mundo más justo, solidario y sostenible. La insistencia en la línea que promueve Washington contribuye a impedir el cumplimiento de los objetivos trazados en esas cumbres, mientras la potencialidad desestabilizadora de los riesgos no ha hecho más que aumentar. En otras palabras, se ha vuelto a optar por la gestión de las crisis en lugar de potenciar los mecanismos de prevención de conflictos.

#### *Unilateralismo ineficaz*

Paralelamente al proceso de apertura hacia nuevas causas de conflictividad, se produjo otro que llevó a la adopción de conceptos que acentuaban la necesidad de colaboración gubernamental e internacional para hacer frente a los nuevos desafíos. Conceptos como «seguridad compartida» y «seguridad cooperativa» fueron recibidos como una necesidad que arrancaba de la incapacidad para actuar exitosamente en solitario contra los peligros que aparecían en el horizonte.

A principios de la década, las señales que emitía el equipo que iba a ocupar la Casa Blanca eran interpretadas en clave de un preocupante aislacionismo. Sin embargo, el tiempo ha confirmado que, muy al contrario, los gobernantes estadounidenses están decididos a involucrarse a fondo en los asuntos mundiales... a su modo. El unilateralismo actual de Washington es intranquilizador, no sólo porque no hay mecanismos internacionales que permitan limitar sus posibles excesos (Guantánamo es un ejemplo), sino porque implica la ruina de los esfuerzos, siempre escasos, para consolidar los débiles instrumentos multilaterales puestos en marcha en estos años (una muestra es el intento de cortocircuitar la capacidad operativa de la Corte Penal Internacional). También es problemático que algunos gobiernos, deseosos de mostrar una sobrevenida voluntad de colaboración con el más fuerte, encuentren nuevos espacios de impunidad para prácticas denunciadas desde los parámetros del Derecho Internacional y el respeto de los derechos humanos (como Pakistán, entre otros). Mientras tanto, gobiernos como el español se asocian a esa visión unilateral en contradicción con su reiterada vocación europeísta y sin entender que España, como potencia media, tiene más

posibilidades de ocupar espacios relevantes en la arena internacional y de defender sus intereses si lo hace en el marco de instancias multilaterales, con la UE como primera referencia.

Los enormes problemas que las potencias ocupantes están encontrando en Irak deberían ser suficientes para demostrar que la vía unilateral está condenada al fracaso. En el entorno globalizado actual, sólo es posible aportar soluciones sólidas desde plataformas de actuación multilateral que cuenten con el respaldo del conjunto de la comunidad internacional.

#### *Marginación ¿definitiva? de la ONU*

De la experiencia acumulada en los Balcanes, las autoridades civiles y militares de EE UU parecen haber extraído conclusiones que pueden llevarlas, nuevamente, por caminos erróneos. Allí se actuó sin respaldo explícito de la ONU y ahora se ha optado por hacer lo mismo, queriendo elevar a categoría de norma lo que en su momento fue percibido como una excepción. Entonces, las tropas estadounidenses sólo se emplearon en una campaña de bombardeos aéreos, sin participación en las operaciones terrestres que la siguieron. Ahora han querido creer que su innegable superioridad tecnológica en el campo de batalla les permitiría actuar prácticamente en solitario y sin apenas tener que implicarse en acciones terrestres. Confundir la parte (invasión y ocupación contra un ejército diezmado y sometido a vigilancia y embargo permanente) con el todo (eliminar el régimen y asegurar la reconstrucción del Irak pos-Sadam) es un error que les está costando a las autoridades de ocupación un sobreesfuerzo para el que, probablemente, no estaban preparadas.

La problemática situación —tanto en el terreno humanitario como en el de la reconstrucción y normalización del país, junto con el notable incremento de la inseguridad— está obligando a Estados Unidos a volver la vista hacia la comunidad internacional. Washington constata ahora que el inicial arrinconamiento de la ONU, para poder lanzar una guerra ilegal, se puede estar volviendo en su contra. Su intención de repartir la carga de la tarea pendiente entre todos enfrenta la resistencia, más o menos sincera, de gobiernos con actitudes y planteamientos tan diversos como los de Turquía, Japón, Corea, India, Francia o Alemania.

La aprobación por unanimidad de la Resolución 1.511 el 16 de octubre de 2003 —por la que el Consejo de Seguridad certifica los pla-

nes de reconstrucción iraquí tal como Washington los ha diseñado— podría interpretarse como un inicio de rectificación, que trata de devolver a la ONU al centro del sistema internacional. Sin embargo, sólo es la constatación evidente de la instrumentalización de la organización por parte de su miembro más poderoso y de la aceptación de ese poderío por los demás, interesados en obtener algo a cambio en el reparto de los enormes beneficios en juego. Aunque a corto plazo la marginación de la ONU puede resultar provechosa para esta Administración, la historia del siglo XX muestra que los intereses de Estados Unidos han estado mejor defendidos cuando se potenciaba el instrumental multilateral erigido desde el final de la II Guerra Mundial (del que otros dirigentes estadounidenses fueron, en su momento, los principales impulsores).

#### *Guerra preventiva inaceptable*

Dentro del histórico ejercicio de construcción de mecanismos internacionales que traten de paliar el flagelo de la guerra y recortar el uso de la fuerza, lo más destacable es la regla instaurada en el marco de la ONU, según la cual ese recurso queda estrictamente limitado a dos supuestos: legítima defensa (en incluso en este caso, debe darse cuenta inmediatamente al Consejo de Seguridad para recabar su refrendo) y autorización explícita del propio Consejo. Desde esta perspectiva, no hay dudas sobre la ilegalidad de la campaña lanzada contra Irak.

El problema es grave, pero no se limita sólo a ese carácter ilegal sino que afecta a las bases de la siempre precaria estabilidad mundial. El precedente instaurado por la Administración Bush, que primero trató de presentar la respuesta militar como un caso de legítima defensa y, posteriormente, como un intento de responder por adelantado a una amenaza inminente,<sup>7</sup> puede generar una peligrosa dinámica desestabilizadora. Con los mismos argumentos empleados por Washington para lanzar el ataque contra Irak, cualquier gobernante puede poner en marcha una operación similar contra cualquiera que perciba como una ame-

---

<sup>7</sup> Más allá de las disquisiciones entre los conceptos anglosajones de *preventive* y *pre-emptive*, se pueden recordar los apuros del primer ministro británico, Tony Blair, para tratar infructuosamente de justificar su afirmación de que Irak podía lanzar sus armas de destrucción masiva en apenas 45 minutos (lo que, desde su perspectiva, habría legitimado un ataque *pre-emptive*).

naza a sus intereses. ¿Con qué autoridad podrá la comunidad internacional condenar o, mucho menos, frenar estos comportamientos?

En lugar de contribuir con su enorme potencial a la prevención de los conflictos, este precedente de la Administración Bush complica aún más la tarea. A las razones externas mencionadas se han unido otras internas —desde el intento de desviar la atención de la opinión pública sobre los escándalos financieros que comenzaban a afectar directamente a altos responsables del equipo de Bush, hasta el recurso al incremento de los gastos militares como motor de reactivación de la economía estadounidense— para, en conjunto, acelerar un proceso desestabilizador de alcance mundial.

#### *Enfoque militar contra el terrorismo*

Decir que el terrorismo es una de las amenazas más serias para la seguridad internacional no es algo nuevo. El concepto estratégico de la OTAN, aprobado con ocasión de la cumbre de abril de 1999, ya lo recogía como una de las tareas de atención preferente para la organización trasatlántica. Sin embargo, sí parece necesario reiterar que la estrategia adecuada para enfrentar este problema obliga a concentrarse no solamente en los síntomas sino, sobre todo, en las causas.

Al margen de que no se ha demostrado ningún vínculo entre el depuesto régimen iraquí y las organizaciones terroristas internacionales —una de las excusas más insistentes, junto con la supuesta y tampoco demostrada posesión de armas de destrucción masiva—, la campaña militar contra Sadam Husein muestra la ineficacia de los métodos preferentemente militares para luchar contra el fenómeno. Resulta extraño que un jefe de gobierno como el español, con suficiente experiencia en la lucha contra el terrorismo, afirme en la Asamblea General de la ONU que de nada sirve concentrarse en las causas que fomentan las acciones terroristas, sino que el esfuerzo debe volcarse en erradicar por la fuerza a quienes se integran en estos grupos. También es extraño que se pretenda convencer a las opiniones públicas de que todos los terrorismos son iguales y de que la fuerza militar debe ser el instrumento prioritario para hacerles frente. Sin embargo, eso están haciendo los promotores de la campaña contra Irak que, al mismo tiempo, niegan que a lo que se están enfrentando ahora es a una guerra de resistencia alimentada por diversos grupos (militares desmovilizados,

*fedayines* leales al ex presidente Sadam, milicias suníes, nacionalistas de todo tipo, *yihadistas*...) que comparten el sentimiento de rechazo a los ocupantes.

Un enfoque de este tipo, concentrado ahora mismo en países de carácter musulmán, es contraproducente e ineficaz. Por una parte, contribuye a fomentar la sensación de humillación y frustración que siente la calle árabe ante el dominio militar de quienes, además, colaboran al mantenimiento de unos regímenes políticos represivos, corruptos e ineficaces como los que caracterizan a la mayoría de estos países. Por otro, se abandonan los esfuerzos para cerrar las brechas de subdesarrollo que alimentan y hacen de la violencia la única opción a considerar por muchos de los excluidos en estas zonas. Al mismo tiempo, acelera el ciclo de violencia, al emplear la fuerza militar para enfrentarse a problemas de naturaleza sociopolítica y económica y que necesitan un esfuerzo colectivo de la comunidad internacional para abordarlos de forma adecuada.

El terrorismo nunca será eliminado por la fuerza de las armas. No hay que descartar que, en determinados contextos, sea necesaria la participación de las fuerzas armadas (para desarrollar tareas en las que su ventaja comparativa les otorga un cometido principal, aunque puntual), pero el esfuerzo principal de la comunidad internacional debe centrarse en movilizar los numerosos instrumentos de cooperación con los que cuenta. La colaboración entre los servicios de inteligencia e información, o los de control financiero, sólo puede lograr avances sustanciales si se combina con la voluntad política de activar los mecanismos políticos, diplomáticos y económicos disponibles al servicio de una estrategia de reducción significativa o eliminación de la desigualdad e injusticia que define la vida de numerosos grupos dentro de los estados y entre los estados.

#### *Debilitamiento de la Unión Europea*

Más allá de los discursos oficiales, es cada vez más evidente el interés de los gobernantes estadounidenses en evitar, o al menos retardar, el proceso de constitución de la UE como un actor relevante en el terreno político (una vez que, en el económico, ya se han dado pasos tan significativos como la puesta en marcha del euro, recibido de manera muy negativa en Washington).

Una visión de corto plazo puede hacer creer, a los defensores de esta política antieuropeísta, que el debilitamiento de Bruselas significaría mayores posibilidades de consolidar la preeminencia planetaria de Estados Unidos. En esa línea hay que interpretar tanto sus acciones directas (por ejemplo, el intento de torpedear la puesta en marcha del sistema de satélites *Galileo*) como las indirectas (promoviendo la división entre sus miembros: «trío de las Azores», «nueva Europa y vieja Europa»...). Sin embargo, los hechos siguen confirmando que ningún país por sí solo puede hacer frente con éxito a los graves problemas que definen el mundo de hoy y Washington debería saber que, a la hora de promover los valores que le son propios y defenderse de las amenazas que afectan a sus intereses, nada sería más efectivo que contar con un socio como una Unión Europea fuerte.

## **Oriente Medio**

### *Irak no es el núcleo del problema de seguridad en Oriente Medio*

Si se atiende a los portavoces de Washington, parece que uno de los argumentos fundamentales para el lanzamiento de la campaña contra Irak fue el deseo sincero de poner fin a la inestabilidad estructural que caracteriza a Oriente Medio. El subdesarrollo económico y político de la región, la carrera de armamentos que la ha llevado a convertirse en la zona más militarizada del mundo, la ocupación del poder por parte de gobernantes reacios a cualquier reforma de unos modelos que les garantizan notables privilegios al margen de la suerte de sus pueblos, son rasgos que explican la situación y que deberían servir de base a cualquier esfuerzo dirigido a mejorarla. Pero por encima de esto, si se analiza la región desde la perspectiva de la seguridad, la pervivencia del conflicto árabe-israelí destaca como el núcleo central de los problemas del área.

Si lo que realmente se pretende es mejorar el clima de seguridad de Oriente Medio, la tarea prioritaria es apostar decididamente por la resolución del conflicto más antiguo de la zona. Una confrontación con capacidad suficiente para bloquear cualquier avance tanto en el ámbito interno (la existencia de Israel como enemigo sirve de excusa a los gobiernos árabes para retrasar eternamente las reformas y para justificar sus fracasos ante sus ciudadanías) como en el regional (la superioridad

militar israelí sirve de motor para alimentar la carrera armamentista de sus vecinos árabes y, también, para acusar a Occidente de aplicar una doble vara de medir que les niega el acceso a determinadas armas que están, por el contrario, a plena disposición de Israel).

Esta realidad no es desconocida para Washington. También sabe que es el único actor exterior con capacidad real para influir en las dos partes enfrentadas y modificar las peligrosas tendencias de la zona. Sin embargo, no sólo no ha optado por dedicar un mayor esfuerzo a la búsqueda de soluciones definitivas que satisfagan las pretensiones de ambos bandos, sino que ha apostado —como nunca hasta ahora lo había hecho un gobierno estadounidense, y mucho menos uno de perfil republicano— por reforzar las posiciones del gobierno de Ariel Sharon, decidido también a resolver por la fuerza los problemas con sus vecinos. El gobierno de Tel Aviv cuenta con un amplio margen de manobra, concedido por Washington en el marco de la «guerra contra el terror», para tratar de rematar su tarea de eliminar a la Autoridad Palestina.

Mientras Bush no se implique decisivamente en resolución de este conflicto, algo que no cabe esperar en un contexto preelectoral, su pretendida voluntad pacificadora en Oriente Medio estará totalmente cuestionada.

#### *Se refuerza el doble rasero*

Este comportamiento realimenta la animadversión de los palestinos y del resto de los países árabes contra Washington y, en general, contra Occidente. Existe un convencimiento pleno de que la operación de castigo contra Irak no ha sido precedida, ni será seguida, por medidas efectivas para forzar a Israel a cumplir con las numerosas resoluciones aprobadas en la ONU y poner fin a la estrategia de fuerza contra sus vecinos.

Esto contribuye a incrementar el desprestigio de la ONU —algo que no parece preocupar excesivamente al gobierno de Bush— y afecta directamente a la visión que tienen los musulmanes de Estados Unidos, convertido, a sus ojos, en un actor prepotente e injusto. Los promotores del terrorismo de raíz islámica —que han identificado a Estados Unidos como uno de sus principales objetivos y que se alimentan, tanto en recursos económicos como humanos, de quienes asumen una lectura de

ese tipo— ven, así, facilitada su labor por una actitud como la que actualmente promueven Bush y su equipo.

#### *Apoyo a los regímenes árabes tradicionales*

Una de las piezas centrales del modelo de relaciones que EE UU ha aplicado en la zona durante las últimas décadas (y también, a su escala, la UE) ha sido el apoyo a los regímenes árabes moderados. Ese eufemismo esconde un conjunto de países dominados con mano de hierro por líderes autoritarios, mucho más interesados en garantizar el control de los resortes del poder económico y político en su provecho que en satisfacer las necesidades básicas de una ciudadanía en aumento. Las dos claves fundamentales de su larga permanencia en el poder han sido la adaptación a las reglas de juego instauradas por Occidente —asumiendo su posición subordinada mientras estuvieran garantizados sus privilegios— y la capacidad para controlar, normalmente con políticas represivas, a su población, evitando la aparición de alternativas reales de poder. Para esto último han contado con el apoyo explícito de los gobiernos occidentales, interesados en el mantenimiento de una situación que les garantizaba sus intereses geoestratégicos y geoeconómicos en la región.

Este esquema ha tenido costes muy importantes. Ha generado un creciente desencanto y frustración en una población excluida de los beneficios de un sistema injusto en el reparto del poder. Ha contribuido a hacer atractivos a los grupos islamistas radicales o reformistas, aparecidos sobre todo a partir de finales de los años ochenta e interesados en replantear los sistemas políticos y económicos de estos estados, lo que lleva aparejado el desplazamiento del poder de las élites tradicionales. Por último, ha incrementado el resquemor e incluso el odio contra los gobiernos occidentales, que han seguido apostando por unos socios tradicionales que son vistos por sus propias poblaciones como gobernantes corruptos e ineficientes. En definitiva, ha alimentado el sentimiento antioccidental, dado que tanto Estados Unidos como muchos gobiernos europeos han preferido mantener su respaldo a gobernantes y regímenes insostenibles, nada interesados en el verdadero desarrollo de sus sociedades.

La apuesta por una causa indefendible, como la que representan los actuales gobiernos de la zona, se ha vuelto en contra de los intereses

estadounidenses y europeos. Junto al rechazo frontal que expresan estos grupos y un porcentaje creciente de ciudadanos contra sus propios gobiernos, una parte considerable de su malestar se ha reconducido hacia los gobiernos occidentales. Estos, con EE UU a la cabeza, han pasado a engrosar la lista de enemigos, como colaboradores de los tiranos que los dominan y sostenes del dominio israelí en Oriente Medio.

### **La situación de Irak**

#### *Ocupación, no liberación*

Tal vez atrapadas en su propio discurso, las fuerzas ocupantes han descubierto, con intranquilizadora sorpresa, que su labor no es saludada con alborozo por el pueblo iraquí y que éste no está agradecido como debería estarlo por verse liberado del dictador. Aunque la desaparición del régimen *baazista* sea una buena noticia para los iraquíes, muchos de ellos no olvidan que, durante la última década, sufrieron numerosas privaciones como consecuencia del régimen de sanciones internacionales. Con un poco más de memoria histórica, todavía recuerdan cómo hace menos de diez años fueron abandonados por los mismos «liberadores» cuando los shiíes y los kurdos decidieron levantarse directamente contra Sadam.

Para los gobernantes estadounidenses, Irak es parte de una estrategia de ocupación que busca fundamentalmente consolidar su presencia en la zona y resolver ciertas cuestiones, más o menos puntuales, relacionadas con el país y con algunos vecinos. La liberación —y aún más la modernización o democratización del país— son apuntes de un discurso que trata de ocultar sus verdaderas intenciones, más que un compromiso sinceramente asumido.

#### *Fin prematuro de la guerra*

Las exigencias del *marketing* político llevaron al presidente Bush a una prematura declaración del fin de la guerra el 1 de mayo de 2003. El recuento de las víctimas que cada día hace aumentar el número de caídos en esta campaña es una confirmación de lo desacertado de aquel acto publicitario. Ni se ha ganado la guerra, que no ha terminado, ni mucho menos la paz, que queda todavía muy lejana. El clima de cre-

ciente inseguridad que se percibe en las calles de Irak bloquea, a pesar de los intentos de las tropas ocupantes de transmitir un mensaje distinto, cualquier proceso de normalización de la vida social, política y económica y la pendiente reconstrucción del país.<sup>8</sup>

### *La captura de Sadam y el fin de la inseguridad*

En contra de los anuncios de Washington —no tanto al servicio del presidente como del candidato Bush—, que insistían en que la detención de Sadam el pasado mes de diciembre suponía el verdadero fin del conflicto y que, por lo tanto, la normalización y la recuperación serían inmediatas, los hechos siguen demostrando lo contrario. Por muchos deseos que tuviera Sadam de protagonizar y liderar la resistencia contra los ocupantes, su situación de hombre asediado le impedía, seguramente, controlar y dirigir a todos los actores interesados en promover la guerra de resistencia.

Su detención es simbólicamente importante, y debe conducir a un enjuiciamiento que le haga pagar por sus crímenes contra su pueblo y contra sus vecinos pero, desde una perspectiva operativa, no permite suponer el colapso inmediato de los resistentes. Son muchos los actores interesados en complicar la vida a los ocupantes y no hay evidencias de que actúen de manera coordinada sino que, más bien, parecen seguir sus propias agendas. Esto obliga a no descartar no solamente la continuación de la confrontación con los ocupantes sino, también, un enfrentamiento entre facciones iraquíes, en la medida en que los acontecimientos no confirmen sus expectativas. Puede haber serios problemas para encajar los intereses de la comunidad shíi —mayoritaria en términos demográficos y a la espera de que este factor se vea refrendado en el reparto del poder político—, kurda —interesada en instaurar una estructura federal que le permita gozar de una autonomía casi total y de los

---

<sup>8</sup> Un análisis detallado de la situación política, económica y humanitaria de Irak y de las posibles vías de desarrollo futuro puede verse en el informe conjunto del Centro de Investigación para la Paz (CIP) y el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) *Irak en su laberinto: apuntes para una salida*, elaborado por Jesús A. Núñez y Francisco Rey, con ocasión de la Conferencia de Donantes para Irak (octubre de 2003). El texto íntegro puede consultarse en [www.iecah.org](http://www.iecah.org) y en [www.cip.fuhem.es](http://www.cip.fuhem.es).

importantes recursos petrolíferos del norte del país— y suní —identificada globalmente con el anterior régimen y, en consecuencia, temerosa de ser marginada en el nuevo escenario político—. El hecho de que todos ellos tienen milicias armadas a su servicio debe ser tenido en cuenta en cualquier análisis sobre el futuro del país.

### ¿Qué se pretende en realidad?

La tragedia del 11-S fue, para la sociedad estadounidense, un choque brutal con una realidad que es más compleja de lo que sus gobernantes quieren hacerle creer. Pero al mismo tiempo ha permitido a estos últimos desarrollar más fácilmente una agenda que habían ido elaborando internamente, y que ahora deja ver con claridad unas pretensiones para las que no resulta exagerado el calificativo de imperial. Es una agenda que va mucho más allá de Irak y que pretende atender a diversos y muy ambiciosos objetivos.

En primer lugar, persigue evitar un nuevo ataque similar al sufrido en septiembre de 2001. Para ello envía un mensaje de fuerza a determinados gobiernos —que puedan verse tentados de apoyar o estimular a grupos terroristas interesados en dirigir sus ataques contra objetivos estadounidenses— y a las propias organizaciones terroristas. Afganistán y, sobre todo, Irak han sido elegidos como ejemplos en los que plasmar ese aviso (que parece haber sido captado por el régimen libio de Muamar el Gadafi). La guerra contra el terror será la prioridad máxima de este gobierno para restablecer, en la medida de lo posible, la invulnerabilidad del territorio nacional.

Por otra parte, permite desarrollar más fácilmente la reforma profunda de las bases de la seguridad internacional propia de la Guerra Fría. El abandono del tratado de antimisiles balísticos (ABM), firmado con la Unión Soviética en 1972, y la aprobación definitiva del programa para crear un escudo de defensa antimisiles (*National Missile Defense*, NMD) son muestras de ello. Después de los ataques es mucho más sencillo superar los obstáculos que pudieran surgir en una parte de la opinión pública o los responsables parlamentarios, ante el peligro desestabilizador que supone romper reglas básicas de la seguridad internacional (sobre todo, cuando no hay ningún elemento sustitutivo que haya sido consensuado) o ante la necesidad de incrementar aún más los

presupuestos de defensa. El gasto militar de EE UU ya representa prácticamente la mitad del gasto de defensa mundial y esto hace más creíble su pretensión de ser percibida como la potencia dominante. Se trata de una ventana de oportunidad para dar un salto cuantitativo y cualitativo que le otorgue el liderazgo incuestionable en las próximas décadas, antes de que nuevos actores con capacidad mundial aparezcan en el horizonte, como la UE y China.

En relación con la región de Oriente Medio, la ocupación de Irak contribuye a reconfirmar planes de largo alcance. Por un lado, permite ir cubriendo el vacío generado en Asia Central por la desaparición de la Unión Soviética. La presencia de fuerzas estadounidenses en Irak y en Afganistán se une a los acuerdos militares con algunas de las antiguas repúblicas soviéticas, en un proceso que genera intranquilidad en Moscú (que percibe, al mismo tiempo, cómo las fuerzas de EE UU tratan de adelantar sus bases europeas hacia países como Bulgaria o Rumania). El incremento de la presencia en la zona también es un mensaje para China, identificada en recientes documentos de seguridad nacional como un rival emergente al que hay que neutralizar.<sup>9</sup>

La situación también ofrece más opciones para replantear su relación estratégica con Arabia Saudí, una vez que se ha mostrado imposible mantener el vínculo que ha unido a Riad con Washington durante más de cuatro décadas. El 11-S puso de manifiesto la implicación de las autoridades saudíes no sólo en la expansión del islamismo más radical, sino en el consentimiento y el apoyo directo a grupos conectados con actividades terroristas dirigidas, precisamente, contra intereses de Estados Unidos (que quince de los diecinueve participantes en los ataques del 11-S fueran saudíes parece haber abierto los ojos a quienes, hasta entonces, nunca habían mostrado gran preocupación por el carácter dictatorial del régimen). Con su presencia en Irak, Estados Unidos cuenta con nuevas bazas para presionar al gobierno saudí, ante su temor por perder el paraguas de seguridad otorgado fundamentalmente por su colaboración en el terreno energético.

Irak dispone de las segundas reservas mundiales de petróleo tras Arabia Saudí, por lo que es un magnífico activo en las manos de Was-

---

<sup>9</sup> Especialmente en *The National Security Strategy of the United States of America*, Casa Blanca, septiembre de 2002. Sobre las posiciones de Rusia y China en el actual contexto, ver el artículo de Xulio Ríos en este *Anuario* (N. del E.).

hington. Para influir en Riad, pero mucho más para ocupar un lugar de privilegio en el control de un recurso que es estratégico para mantener el ritmo de funcionamiento de la economía mundial. Washington depende menos de ese petróleo que Japón o la Unión Europea pero, además, el control de Irak le añade un nuevo instrumento para poder desactivar, si es necesario, al conjunto de los países productores de la zona —la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) enfrenta un deterioro creciente de su poder— y para establecer condiciones frente al resto de las economías desarrolladas, muy dependientes de los hidrocarburos.<sup>10</sup>

En lo que respecta al conflicto árabe-israelí, la intervención en Irak juega directamente a favor de los intereses israelíes. En la agenda de seguridad israelí, no son los palestinos quienes más preocupan sino Irak e Irán. La eliminación del primero y la presión para desactivar al segundo son buenas noticias para Tel Aviv, que se encuentra así con las manos más libres para concentrarse en la tarea de eliminar cualquier opción soberanista de los palestinos e imponer sus deseos a Siria.

Para que este planteamiento pueda rendir frutos es imprescindible, sin embargo, asegurar la presencia a medio plazo en Irak y contar con unas autoridades nacionales acomodaticias y capaces de llevar a cabo el cometido que Washington defina para ellas. Desde esa perspectiva hay que entender que las fuerzas de EE UU están en Irak para quedarse. El final de la ocupación, con el nombramiento de un gobierno más o menos legal, no debe interpretarse como el final de su presencia. Será más bien el arranque de otra etapa, en la cual las tropas serán invitadas por el nuevo gobierno a permanecer en el país para consolidar el nuevo estado.

Siguiendo con lo que ha sido una constante de connivencia con los gobernantes de los países de la región, lo que interesa es asegurar que el poder esté ocupado por quienes muestren una disposición inequívoca a la colaboración. La proclamación —cuando otros argumentos como las armas de destrucción masiva o las conexiones con el terrorismo han quedado arrinconados— de que la intervención ha tenido como objetivo la modernización y la democratización del país, como ejemplo de lo que

---

<sup>10</sup> Ver *Economía y geopolítica del petróleo. Alternativas Sur*, Vol. II, N° 2, CIP-FUHEM, 2003.

se desea reproducir en el resto del Norte de África y Oriente Medio, no se sostiene. Si se repasa la historia de la región, se confirma que esos temas nunca han sido prioridades para Estados Unidos (ni para las antiguas potencias colonizadoras europeas). Pero en las circunstancias actuales, esa pretensión está todavía más alejada de los planes de Washington para Irak. No cabe imaginar que el cúmulo de intereses en juego vaya a subordinarse al juego democrático en Irak, cuando esa posibilidad daría como resultado la ocupación del poder por parte de los shiíes, menos proclives que ningún otro actor iraquí a someterse a los dictados de Washington. Tanto en el nivel planetario global como en el local, con la Autoridad Provisional de la Coalición sobre el terreno en Irak, surge la sensación de que Bush y su equipo tienen una agenda clara a desarrollar, una estrategia y capacidad política y militar para lograr convertir a EE UU en el hegemón de los tiempos venideros. Eso no ofrece dudas. Sin embargo, no ocurre lo mismo con sus posibilidades de éxito.



## II. VUELVE LA BATALLA POR LA REFORMA DE LA ONU

*José Manuel Pureza\**

Naciones Unidas fue la víctima principal de la guerra contra Irak. No fue sólo una víctima colateral. La guerra contra Irak fue, de algún modo, una guerra contra Naciones Unidas y así fue asumida por parte del *establishment* neoconservador de Washington. Hay una contradicción profunda entre la lógica y los principios de gobierno global establecidos en la Carta de la ONU y el perfil del ejercicio del superpoder por la Administración Bush desde el 11 de septiembre de 2001. Ésta parte de dos supuestos esenciales. El primero, que el mundo es más peligroso que nunca. La proliferación de estados frágiles y colapsados, algunos de ellos transformados en parias (*rogue states*) crea condiciones de abrigo para grupos terroristas, extremadamente difíciles de controlar y que pretenden materializar su resentimiento antimoderno (o *antiamericano*) usando armamento estratégico que actualmente es fácil de obtener de contrabando, en su versión «para pobres» (químico, bacteriológico), o «para ricos» (nuclear). La única forma de combatir esta nueva amenaza es atacarlos preventivamente, sin esperar a que se concreten sus actos. El segundo supuesto es resultante directo del primero: Estados Unidos, como potencia vencedora de la Guerra Fría, debe erigirse como baluarte de la civilización demo-liberal y encarar, como tarea indeclinable, la destrucción de esa amenaza difusa. Esta tarea debe ser desempeñada cueste lo que cueste, si es posible acompañado pero solo si es necesario. La oposición al multilateralismo de la ONU por parte de los con-

---

\* José Manuel Pureza es profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de Coimbra y director del Núcleo de Estudios de Paz (NEP), Centro de Estudios Sociales, Universidad de Coimbra. Traducción: Elsa Velasco.

servadores estadounidenses no es reciente. Al contrario, es consecuente con un discurso marcadamente unilateralista desarrollado hace mucho por la intelectualidad conservadora estadounidense y por sus portavoces en las instituciones de poder.

Ésta fue sólo la primera de las dos muertes de Naciones Unidas en la guerra contra Irak. La otra la simboliza el atentado de Bagdad, que tuvo como víctimas a miembros de la misión en Irak, entre ellos el representante del Secretario General, Sergio Vieira de Mello. Ese atentado fue la expresión de que, paradójicamente, se sigue viendo a Naciones Unidas como un instrumento al servicio de las potencias dominantes y de sus intereses. La actual agenda de la organización —determinada por un concepto ambicioso y estructural de paz y seguridad, en el que las tareas de construcción nacional (*nation-building*) y de construcción de estados (*state-building*) son decisivas y crecientes— la hace vulnerable y la expone a críticas de este género, sobre todo cuando la coacción material, humana y estratégica en el terreno implica que la autonomía en relación a los estados más fuertes sea escasa. Por estúpido e irracional que haya sido, como lo es cualquier atentado terrorista, el atentado de Bagdad debe ser visto como otro desafío para la renovación de la ONU y para el refuerzo de su legitimidad, representatividad y autonomía.

### **¿Para qué sirve y para qué no sirve la ONU?**

La Carta de la ONU es un producto del compromiso entre idealistas y escépticos. Los primeros creían en las tesis de la paz por derecho y en la capacidad de la organización de llegar a ser un guía capaz de federar las capacidades de defensa de los estados. Sobre esta visión predominó una lógica de adecuación de un «gobierno mundial», aunque mínimo, como mecanismo necesario para la eliminación de la guerra como institución social. Los escépticos apuntaban una debilidad fundamental a los *true believers*: bastaría una oscilación en la alianza político-militar resultante de la guerra para que se desmoronase todo el edificio de seguridad formalizado en una organización internacional. El desarme y la negociación, a su juicio, estimularían el apetito por la guerra y no por la paz.

El resultado del compromiso tiene nombre: Consejo de Seguridad. Por una parte, la Carta lo configura como una expresión del idea-

lismo más temerario. Su monopolio del uso legítimo de la fuerza en las relaciones interestatales en casos de amenaza a la paz, violación de la paz o agresión, potenciado por el diseño reactivo, precario y provisional del derecho de legítima defensa, apoya así una lógica de constitucionalismo global y las perspectivas kantianas y wilsonianas de legalidad cosmopolita. Por otro lado, en homenaje al realismo más puro, la composición y el modo de funcionamiento del Consejo reflejan un modelo de directorio de potencias, en un ejercicio de pragmatismo que culmina con la consagración del derecho de veto para los cinco miembros permanentes.

Este compromiso, repetidamente disputado en momentos de crisis —de la Guerra de Corea a la crisis de los misiles de Cuba o a las iniciativas israelíes en Osirak o Entebbe—, hoy está de nuevo bajo el fuego. Se le imputan tres acusaciones fundamentales. La primera es la representatividad geopolítica del Consejo como guía institucional del sistema de mantenimiento de la paz y la seguridad. Se alega que su composición refleja un mundo pasado y que las transformaciones introducidas por el factor nuclear, por un lado, y por las dinámicas de integración económica regional, por otro, son realidades que no contemplan los miembros del directorio. La acogida de la Unión Europea (y, en el futuro, de otros espacios integrados) y de nuevas potencias regionales (Brasil, Nigeria, India, Suráfrica, México o Japón son algunos de los mencionados con más insistencia) como miembros permanentes o semipermanentes —repetiendo una fórmula de recurso ensayada en la Sociedad de Naciones— se ve como una reforma necesaria para reforzar la dimensión inclusiva del sistema y por tanto, su legitimidad.

La segunda crítica apunta al carácter inaceptablemente antidemocrático de cualquier directorio de potencias. Para quienes llevan este argumento hasta sus últimas consecuencias, el derecho de veto debería ser abolido para favorecer un mayor equilibrio geopolítico y un mayor impulso a la negociación. El veto, que siempre ha sido un punto de controversia, sería ahora más que nunca una señal equívoca hacia un mundo que está en proceso de aceptar la democracia como principio estructurador incuestionable.

La tercera crítica señala el carácter anquilosado y vulnerable del sistema de defensa colectiva creado en 1945. Lo que se pretende es subrayar que el diseño normativo de la Carta responde a épocas pasa-

das: la guerra que la ONU pretende combatir a través de la centralización de poder en el Consejo de Seguridad es la guerra clásica, de invasión y conquista territorial, la típica guerra westfaliana. Sólo así se entiende el diseño extremadamente limitado de la figura de legítima defensa y la exigencia de previo ataque armado consumado como condición *sine qua non* para una reacción, ya sea institucional, colectiva o individual. Ante la evolución de la tecnología bélica (el poder arrasador e irreversible del arma nuclear) y la realidad difusa de la guerra poswestfaliana (la guerra en red, oculta, no estatal e incluso privatizada), la Carta mostraría claras debilidades y por ello necesitaría un cambio radical. Un memorándum con recomendaciones a la Administración Bush sobre la reforma de Naciones Unidas, elaborado por un *think tank* conservador de Estados Unidos (la Heritage Foundation), sugiere que «a comienzos del siglo XXI, Naciones Unidas se asemeja más a una gloriosa sociedad de debates que a un mecanismo global serio, comprometido con el combate a las amenazas y problemas crecientes del mundo. La incapacidad de Naciones Unidas para tratar el problema de la dictadura iraquí fue un símbolo de su mayor fracaso ante el planteamiento de la amenaza global creciente, suscitada por el terrorismo internacional y por los estados parias...».<sup>1</sup>

A pesar de su diversidad, las tres críticas tienen la misma ambición: romper el orden original de la Carta de Naciones Unidas y abrir las puertas a un nuevo orden mundial, basado en pilares normativos muy diferentes a los de 1945. Sin embargo hay que recordar que, a pesar de estas oscilaciones en la utilización de la ONU como sede de la paz y seguridad internacional, con el tiempo otra área de actividad de la organización se ha desarrollado hasta llegar a ser casi la principal: la cooperación en el dominio económico y social. En el más de medio siglo transcurrido desde su creación, Naciones Unidas ha dejado de ser una organización dedicada exclusivamente a la erradicación de conflictos violentos entre estados para pasar a ser una estructura de construcción de un escenario amplio de paz, dando lugar a lo que se ha denominado un federalismo funcional, concretado en la multiplicidad de agencias especializadas del sistema.

---

<sup>1</sup> Nile Gardiner y Baker Spring, «Recommendations to the Bush Administration on U.N. Reform», WebMemo#353, 20 de octubre de 2003. En: <http://www.heritage.org/Research/InternationalOrganizations/wm353.cfm>.

En suma, a comienzos del siglo XXI, la ONU está ante una encrucijada. O se mantiene fiel a un propósito federativo, en que las áreas técnico-funcionales tienen una importancia creciente, y asume el multilateralismo como forma de gobernar el mundo —pagando el precio de alguna ineficiencia y de que sean imprescindibles mecanismos de negociación política de equilibrios, como el veto— o se vuelve un mero instrumento de poder de algunos estados contra otros, lo que significa transformarse en un mecanismo de intervención disciplinaria de las periferias por parte de los centros, aunque sea con colores «humanitarios» o «democráticos». En ese caso, lo que gane en términos de eficiencia lo perderá en representatividad y legitimidad.

### ¿Un foro democratizador?

En una posición diametralmente opuesta está la visión crítica de la ONU, basada en la sospecha de que es un instrumento de dominación multilateral que completa la dominación directa llevada a cabo en las relaciones interestatales. Esta crítica parece tener dos orígenes. Por un lado, la constatación de que persiste una lógica de doble rasero en el tratamiento de las crisis internacionales. La atención e intensidad de la respuesta de la ONU a situaciones de crisis parece estar, cada vez más, dominada por una agenda de prioridades geopolíticas que es externa a la organización y que le es impuesta por las grandes potencias. La posguerra fría, lejos de significar el fin de la instrumentación de la ONU por las lógicas de poder regional o mundial, se tradujo en una relación más clara que nunca entre orden internacional y condicionantes geopolíticos determinados por los grandes (en general, por la hiperpotencia estadounidense). En segundo lugar, la duplicidad alimentada por la ideología humanista emergente a partir de los años noventa y que, alegan algunos, acompaña a un viraje neocolonial de Naciones Unidas. Su implicación en tareas nuevas y más complejas, principalmente las de reconstrucción posconflicto —y, dentro de éstas, las de legalización democrática, construcción institucional y consolidación de identidades nacionales— habría conducido a la organización a abarcar perspectivas totalmente contradictorias con la corriente de autodeterminación, independencia soberana y descolonización que la dominó a partir de los años sesenta. De alguna forma, esta crítica pretende poner en evidencia un

retroceso de la ONU a los tiempos de los mandatos de la Sociedad de Naciones y del régimen de tutela previsto inicialmente en la Carta. El diseño de los mandatos de algunas misiones recientes (de Timor Oriental a El Salvador, de Angola a Afganistán o a Irak) confirma, para esta visión crítica, que la ONU está recuperando, en la práctica, la legitimidad de la olvidada figura de los protectorados y se erige en cobertura de un regreso al sistema de «estados civilizados» que se creía olvidado, de los tiempos del siglo XIX.

En realidad no se trata de un retroceso sino de una permanencia. La ONU siempre fue un club de estados soberanos y nunca quiso ser otra cosa. Es decir, que siempre fue más una extensión del sistema de estados que una alternativa a él. Por esta razón, en el momento en que la organización despertó del bloqueo provocado por la Guerra Fría, de inmediato volvió a quedar como rehén de la misma vieja lógica de negociación diplomática y se postergó *sine die* el cumplimiento de la promesa centralizadora de la Carta en materia de paz y seguridad. Los intereses geopolíticos acompañaron siempre a la acción de la organización. Sería angelical pensar otra cosa. Esto significa que sirve de plataforma de negociación permanente entre los estados y que esa negociación está hecha, siempre lo estuvo, de acuerdos de intereses. Más aún, es en la convergencia entre los intereses de los estados y la voluntad de la organización donde se encuentran los espacios más sólidos de intervención. La ONU nunca ha sido un sucedáneo del poder de los estados. Actúa desde dentro del sistema de poder establecido y no paralelamente a él.

La relación de los países más pobres y débiles con esta realidad no puede ser pacífica. De algún modo, para ellos, la ONU es un foro de compensación simbólica institucionalizada, en el que la ficción de igualdad soberana se opone a la realidad de la asimetría de poder. Que esa compensación es casi simbólica lo expresa el vacío político y jurídico de la capacidad de deliberación de la Asamblea General —donde el democrático «un estado, un voto» se materializa en meras recomendaciones— y el destino puramente retórico que se dio a las únicas expresiones fuertes de uso, por parte del Tercer Mundo, de la capacidad de regulación de la ONU: el dossier sobre el Nuevo Orden Económico Internacional, de 1974-75. El desencanto que provocó el rumbo de este paquete político-normativo entre aquellos que alimentaban la esperanza de una ONU rendida al peso numérico de los estados proletarios, conti-

núa hasta hoy en la acusación de neocolonialismo y de rendición de Naciones Unidas a manos de los globalizadores.

### **La reforma, de nuevo en primer plano**

La reforma de la ONU es un imperativo desde hace mucho tiempo. Esto es objeto de un amplio consenso. Pero, como todos los consensos prolongados, también éste es profundamente equívoco. Los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales quieren una reforma que democratice la organización y refuerce su transparencia. Los estados quieren una reforma que no dañe las soberanías nacionales. Los conservadores usan un lenguaje tecnocrático para defender una reforma que haga a la organización «más eficiente» y «menos derrochadora y burocrática». Y los idealistas no dejan de soñar con una organización federal y que sea expresión de la vieja aspiración de un verdadero gobierno mundial.

La reforma de la ONU es un combate político y no una decisión técnica o de gestión. Está claro que la multiplicación de organismos subsidiarios y su frecuente superposición resta eficacia y racionalidad al uso que hace la organización de sus escasos recursos. En ese sentido, las decisiones administrativas asumidas tanto por Boutros Ghali como por Kofi Annan, para combatir la mala organización de los recursos, deben ser acogidas con simpatía. Pero no sin un juicio político: por ejemplo, la extinción del Centre for Transnational Corporations, decidido en 1992, fue anunciado como una medida de racionalización de recursos, cuando en realidad se trataba de poner fin a un foco de tensión constante con la Cámara Internacional de Comercio.

El lenguaje tecnocrático ha servido, con frecuencia, para camuflar una mal disimulada alergia al multilateralismo de la ONU. Entidades del campo mediático (Disney, Time-Warner o Murdoch News Corporation) o del ámbito de la reflexión política (la mencionada Heritage Foundation o el Cato Institute, entre otros) recurren a estrategias de apariencia tecnocrática para lanzar sobre ella terribles acusaciones: paralización, gigantismo burocrático, corrupción, incompetencia, gasto ilimitado de dinero de los contribuyentes, entre otras.

Pero las reformas de la estructura de la ONU no tendrán ninguna importancia si no van acompañadas de una lectura política de los efec-

tos que se buscan. Como recuerda James Paul, esa lucha política tiene varios frentes: algo de regulación ambiental, iniciativa más o menos intensa en desarme, mayor o menor centralización en la pobreza y en los derechos humanos. «Pero el principal asunto político es la lucha entre keynesianismo y neoliberalismo: ¿debe existir un estado fuerte que garantice regulación y protección social o antes deben ser el capital y el mercado internacional quienes dicten las reglas?», ha escrito James Paul.<sup>2</sup>

Las condiciones políticas e ideológicas actuales parecen totalmente adversas para una reforma que pretenda reforzar la capacidad de regulación multilateral de las relaciones internacionales. La tendencia ya se reflejó en la inercia de los cinco grupos de trabajo creados por el secretario general en 1994: una inercia que expresa la resistencia de los países más poderosos ante situaciones de pérdida de primacía en los procesos de funcionamiento y de decisión. Es particularmente reveladora la filosofía de reforma anunciada por las áreas más duras del neoconservadurismo estadounidense: en el memorándum mencionado, la Heritage Foundation clama por una fuerte iniciativa estadounidense en una reforma de la ONU «que la alinee con el mundo moderno» y, al mismo tiempo, rechaza explícitamente que Naciones Unidas tenga «un derecho de veto sobre la política exterior de Estados Unidos...».<sup>3</sup>

La reforma debe materializar el papel regulador central de Naciones Unidas en el orden internacional emergente y, por tanto, debe ser una confirmación de la primacía de la seguridad colectiva sobre los mitos de pueblos elegidos, del multilateralismo sobre el unilateralismo, de la negociación sobre la fuerza. Más legitimidad y más eficiencia son igualmente importantes y deben ser los dos objetivos estratégicos de una reforma que pretenda realmente dar a la ONU un papel de eje sustentador de un gobierno global democrático y reformador del sistema mundial.

Más legitimidad supone, antes de cualquier reforma, que la Carta sea efectivamente extensa, sobre todo en materia de procedimientos de mantenimiento de la paz y la seguridad. Habría que comenzar por un efectivo protagonismo del Consejo de Seguridad, como órgano colegia-

---

<sup>2</sup> James Paul, «UN Reform: An Analysis», *Global Policy Forum*, [http://www.cunma.com/reform\\_analysis.html](http://www.cunma.com/reform_analysis.html).

<sup>3</sup> Nile Gardiner y Baker Spring, *Op. Cit.*

do, en la regulación de esta materia. Esto supone, también, reforzar la representatividad de la organización hacia a los pueblos de todo el mundo, su vocación universalista y los mecanismos de funcionamiento democrático, de transparencia y de participación efectiva (y no meramente formal) de los diferentes estados en las decisiones. Y supone, finalmente, una mayor independencia de la ONU en relación con los principales actores geopolíticos del sistema internacional, tanto en términos de medios humanos como, sobre todo, materiales.

Ya se van conociendo propuestas de reforma que tratan de reflejar estas prioridades. Una de ellas propone crear una segunda cámara representativa, paralela a la actual Asamblea General. La Asamblea de los Pueblos, como se la ha denominado, contaría con la participación de expresiones organizadas de la sociedad civil y global y cumpliría la función de reducir el déficit democrático que actualmente presenta la estructura de la organización.

Otra propuesta para lograr una mayor legitimidad es reforzar la financiación independiente. Actualmente, la dependencia financiera de la ONU de las contribuciones de los estados —sean contribuciones obligatorias, dependientes del presupuesto corriente, o voluntarias, incluidas en programas y acciones específicas— transforma la financiación en un arma de control de la organización por un pequeño núcleo de estados. Ésta ha sido una estrategia deliberada de Estados Unidos. Los sectores más conservadores de la política estadounidense han exigido, insistentemente, que la política oficial del estado sea establecer rígidas condiciones políticas y administrativas para cualquier financiación de la ONU (incluyendo los compromisos obligatorios...): «pagaremos nuestras cuotas siempre que la organización adopte las reformas funcionales y políticas que deseamos» o, en palabras de la ex embajadora Jeanne Kirkpatrick, Estados Unidos no está dispuesto a pagar la música para que otros bailen. Un mecanismo de financiación autónomo, basado en la tributación mundial de los movimientos de especulación financiera transnacionales, el comercio de armas o el uso de bienes comunes globales, constituiría un paso de gran alcance en la dotación de mayor autonomía y, como consecuencia, de mayor legitimidad para una acción internacional capaz de evitar los dobles raseros.

La segunda vertiente, más eficiencia, pasa por la disponibilidad de los estados, sobre todo los más poderosos, para comprometerse conjuntamente en un sistema de ordenamiento democrático del mundo. Otras

dos propuestas concretas tienen esta finalidad. La primera es la creación de una fuerza voluntaria de emergencia, constituida por militares y civiles procedentes de países con competencia y poder reconocidos en la lucha por las emergencias políticas complejas y las «nuevas guerras». La capacidad de respuesta rápida a situaciones de emergencia humanitaria, propia del Consejo de Seguridad, reforzaría la credibilidad de la organización y la haría más ágil en respuestas de emergencia y menos dependiente de los ejercicios de diplomacia política, logística y presupuestaria que siempre anteceden al desbloqueo de operaciones de paz de nuevo tipo. La segunda propuesta es la reformulación de los poderes y competencias del Consejo de Tutela, actualmente desactivado. En relación con este proceso, en los foros de discusión han surgido dos hipótesis: un órgano dedicado a gestionar, en nombre de la comunidad internacional, espacios y recursos comunes, ambientalmente estratégicos, articulándose con los estados soberanos según una geometría variable (desde el total subsidio hasta la asunción de competencias directas de administración y explotación); o un órgano de la comunidad internacional que asuma institucionalmente, ante la proliferación de estados frágiles y en crisis, el desempeño de funciones de *state-building* y de *nation-building*, patrocinando, en nombre de la comunidad internacional, la consolidación de aparatos institucionales y estructuras sociales pulverizadas.

Podría decirse que estos panoramas son fantasiosos y que se alejan peligrosamente del realismo político. Pero lo realmente grave sería juzgar las posibilidades futuras por las circunstancias presentes. Eso sería olvidar el mejor legado de Naciones Unidas, en el que tantos avances —racional y científicamente dados como imposibles— se hicieron realidad, desde el fin de la Guerra Fría a la caída del *apartheid*, desde la descolonización a la autodeterminación de Timor Oriental.

### **Bibliografía**

Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood – The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

FALK, Richard, «The United Nations System: Prospects for Renewal», *The Transnational Foundation for Peace and Future Research*, 19

de febrero de 2002. Disponible en: [http://www.transnational.org/forum/meet/2002/Falk\\_UNRenewal.html](http://www.transnational.org/forum/meet/2002/Falk_UNRenewal.html)).

KÖCHLER, Hans, *The United Nations and International Democracy: The Quest for UN Reform*, International Press Organization, Viena, 1997.

PAUL, James «UN Reform: An Analysis», *Global Policy Forum*, [http://www.cunma.com/reform\\_analysis.html](http://www.cunma.com/reform_analysis.html).

*The United Nations in its Second Half-Century*, A Report of the Independent Working Group on the Future of the United Nations, 1995. Disponible en: [http://www.library.yale.edu/un/UN\\_Report.txt](http://www.library.yale.edu/un/UN_Report.txt).



### III. EL VUELCO MÁS RADICAL DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA

*Alberto Piris\**

Durante el año 2003 la política exterior española sufrió uno de los más grandes virajes de toda la historia del país posterior al absolutismo. Quizá el mayor de todos por su rapidez. Para entenderlo así y disponer de términos de comparación se puede recordar la drástica metamorfosis que se produjo durante la II Guerra Mundial y tras su conclusión, cuando España, de fiel aliada del Eje, pasó a entrar en la órbita de sus anteriores enemigos, los aliados occidentales, con los que pronto cerró filas incondicionalmente.

Ante la invasión nazi de Polonia en 1939, España se declaró primero «país neutral». En junio de 1940, ocupadas Dinamarca, Noruega y Francia por los ejércitos del Reich y ante la entrada de Italia en la guerra al lado de Alemania, la situación se modificó y se convirtió en «no beligerancia». Una fórmula vergonzosa que mostraba el deseo del gobierno español de combatir al lado de las potencias del Eje, a la vez que revelaba la incapacidad material del país, desgarrado por tres años de guerra civil, para hacerlo con una mínima eficacia militar. Cuando en junio de 1941 Alemania atacó a la URSS, la implicación española se acrecentó y se materializó con el envío de tropas que combatieron en el frente ruso a las órdenes de Hitler, aunque sin modificar el *status* de no beligerancia.

Pero cambió el signo de la guerra. El desembarco aliado en Marruecos, las derrotas alemanas en Stalingrado (enero de 1943) y el Norte de África (mayo de 1943) fueron hitos que comenzaron a minar las

---

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

esperanzas del gobierno español y anticiparon un futuro que podría convertirse en muy hostil para España. El desembarco aliado en Normandía (mayo de 1944) hizo sonar la campana funeral. Era urgente cambiar de política exterior. El 8 de abril de 1945, el gobierno de Madrid rompió relaciones con el Tercer Reich y, pocos días después, con Japón. Había esperado casi hasta el último momento: el 30 de abril se suicidó Hitler y el 9 de mayo entró en vigor la capitulación general de Alemania. La camaleónica política internacional de los sucesivos gobiernos de Franco gestionó —a su pesar— una transformación que conduciría a los convenios de ayuda y defensa con EE UU, firmados en septiembre de 1953, por los que España definitivamente se «vendió» a Washington a cambio de un precario reconocimiento internacional de su régimen político no democrático, mal visto en casi todos los países aliados.

Ese viraje político, que llevó a España a cambiar definitivamente de lado en el concierto internacional de las naciones, se produjo entre 1939 y 1945, es decir, en un espacio de seis años. Ni siquiera seis meses ha necesitado el gobierno de José María Aznar para dar un vuelco quizá más radical —principalmente de palabra pero también con hechos— a la política exterior española. Con la diferencia de que ahora rige en España un sistema político con base parlamentaria y, en el caso anterior, el viraje se produjo bajo una dictadura. En ninguno de los casos se tuvo en cuenta la opinión del pueblo español.

Durante el año 2003, España secundó peligrosas decisiones, tomadas en la Casa Blanca, que contribuyeron al menosprecio del papel pacificador de la ONU y a dividir gravemente a los países europeos en torno a la guerra de Irak, a la vez que abandonaba su anterior orientación europeísta por una problemática e incierta orientación transatlántica que también ha deteriorado su posición ante varios países latinoamericanos. En la nueva política de alianzas, se ha optado por Washington y Londres en lugar de París y Berlín.

Cuando se escriben estas líneas (diciembre de 2003), la política exterior española parece encontrar sólo cierto eco en un extraño y lejano aliado: Polonia, un país con el que se comparte un sector de la ocupación militar de Irak pero con el que es más que probable que surjan contenciosos dentro de la Unión Europea. Se trata de un competidor directo de España en numerosos aspectos de gran importancia, aunque ambos países coincidan temporalmente en sus esfuerzos por alcanzar un mayor peso decisorio en los órganos de gobierno de la UE. Una com-

pañía doblemente penosa —ocupación de Irak y forcejeo intraeuropeo— la polaca, cuyo presidente Aleksander Kwasniewski, entrevistado en el diario italiano *Corriere della Sera* con motivo del conflicto sobre el reparto de poder que establece el proyecto de Constitución europea, respondió: «Somos un pueblo pobre, pero orgulloso, como demuestra nuestra historia».<sup>1</sup> La combinación de pobreza real y orgullo desproporcionado constituye la fórmula segura para un reiterado fracaso en las pragmáticas relaciones interiores de Europa.

La errática política exterior española de los últimos meses ni siquiera es comparable con la que siguió Franco para alejarse de una Alemania derrotada y situarse a la sombra de los vencedores de la II Guerra Mundial, porque ni siquiera parece que pueda reportar los efectos positivos que tuvo aquella. Ni la participación en la ocupación de Irak produce los beneficios económicos que de modo ostentoso y poco diplomático anunció en Madrid el hermano del presidente estadounidense George W. Bush y gobernador de Florida, Jeb Bush, ni la fugaz luna de miel con Londres ha allanado el camino para resolver el contencioso gibraltareño. Tampoco la pretendida amistad personal entre Aznar y Silvio Berlusconi ha convertido a éste en un aliado político fiable en los forcejeos con los que ha concluido la presidencia italiana de la UE.

La pequeña satisfacción de haber compartido por unas horas el «Consejo de guerra de las Azores», que situó a José María Aznar en primera línea de la actualidad internacional, no puede compensar el desequilibrio introducido en la construcción europea. Tampoco podrá lavar jamás la violación del Derecho Internacional que supuso la arrogante invasión de Irak por la coalición anglo-estadounidense, que no ha mejorado la situación de la zona, ha hecho aparecer el terrorismo en un país que prácticamente lo desconocía y ha llevado la muerte, la miseria y el caos al pueblo iraquí. Todo lo cual indujo, al parecer, a la ministra española de Asuntos Exteriores a afirmar en Londres, el 24 de noviembre de 2003, tras una reunión del presidente español con el primer ministro británico, que «la vida hoy en Bagdad es peor que con Sadam», aunque luego pretendió matizar su arriesgada afirmación destacando que en algunas zonas fuera de la capital la situación no estaba tan deteriora-

---

<sup>1</sup> Scabello Sandro, «La mia Polonia non si arrende. La Carta europea così non passa», *Corriere della Sera*, 23 de noviembre de 2003.

da. Vergonzosa aceptación de haber emprendido un camino equivocado, aunque el gobierno se resista a ultranza a reconocerlo.

### Las causas posibles del viraje

Es necesario preguntarse qué circunstancias han concurrido para que el gobierno de Madrid se haya sumado con tanto entusiasmo a una «guerra equivocada», basada en un «razonamiento equivocado», con unas prioridades «equivocadas» y en un momento «equivocado», como argumenta David Held.<sup>2</sup> Hay que preguntarse también por qué el presidente Aznar no vaciló en aceptar incondicionalmente las decisiones de la Casa Blanca, respaldadas por Downing Street, y formar parte del «trío de las Azores»,<sup>3</sup> cuya reunión el 16 de marzo de 2003 fue considerada por algunos analistas<sup>4</sup> como el consejo de guerra que autorizó la invasión y posterior ocupación de Irak. Bush, Blair y Aznar declararon ese día que abandonaban sus «obstaculizados esfuerzos» para conseguir el apoyo de Naciones Unidas a la invasión de Irak y plantearon un ultimátum. Bush declaró: «Mañana es el momento de la verdad para el mundo». Los tres dirigentes afirmaron que su reunión en las Azores no era un consejo de guerra y que cualquier alternativa a la invasión debía llevarse a cabo en las siguientes 24 horas.<sup>5</sup> Después, sería tarde.

Este empecinamiento sorprende aún más porque, poco tiempo antes, se habían producido en todo el mundo multitudinarias manifestaciones oponiéndose a una guerra que muchos percibían como ilegal, injusta e inmoral. Nunca desde la guerra de Vietnam en más de 600 poblaciones en todo el mundo, desde Tasmania a Islandia o desde Berlín a

---

<sup>2</sup> David Held, «Una vuelta al estado de naturaleza», *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 82, verano de 2003, pp. 11 y ss.

<sup>3</sup> En el intercambio de epítetos que ha caracterizado la actividad política española en los últimos tiempos (principalmente desde que el Partido Popular gobierna por mayoría absoluta), conviene recordar que la ministra de Asuntos Exteriores denominó «banda de los cuatro» a los países reunidos en la Conferencia sobre Defensa Europea en abril de 2003: Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo.

<sup>4</sup> «Bush, Blair et Aznar réunis pour un conseil de guerre aux Açores», *Le Monde*, 16 de marzo de 2003. También «Au Portugal, Bush et ses amis préparent leur guerre», *Libération*, 15 de marzo de 2003.

<sup>5</sup> Warren Hoge, «'It's the 'moment of truth,' Bush says», *International Herald Tribune*, 17 de marzo de 2003.

Bagdad, se habían producido marchas colectivas que implicaron a cerca de treinta millones de personas; de ellos, seis millones en Europa.<sup>6</sup> La voluntad popular era explícita y rechazaba una intervención militar agresiva, sin causas conocidas (o, lo que es peor, alegando razones que se demostraron falsas), sin el apoyo de Naciones Unidas, manifiestamente injusta (puesto que se sospechaba que elegir a Irak como objetivo y no hacerlo con Corea del Norte, por ejemplo, obedecía a la doble combinación de petróleo iraquí y armamento nuclear coreano), y en la que se introducía, de modo tortuoso y equívoco, el concepto de «guerra universal contra el terrorismo» que, a regañadientes, se había aceptado ya en la previa invasión y ocupación de Afganistán.

Casi al final del año 2003 tuvo lugar una intervención de Mariano Rajoy, sucesor de Aznar en la cabeza del Partido Popular y candidato a la presidencia del gobierno, en la que plasmó varios aspectos de lo que sería su futura política exterior.<sup>7</sup> No anunció ninguna novedad importante en la línea seguida por el presidente Aznar hasta el momento. Definió las «nuevas amenazas» del panorama internacional como «el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los estados fallidos y el crimen organizado».<sup>8</sup> Nada dijo de las crecientes desigualdades sociales, el número cada vez mayor de muertes causadas por el sida (que multiplica por mucho a las víctimas del terrorismo) y otros aspectos igualmente preocupantes para la humanidad pero dejados de lado por la política de la Casa Blanca, como el deterioro medioambiental.

El candidato del Partido Popular, en su declaración de principios, insistió en la importancia del vínculo transatlántico entre Europa y EE UU y no evitó caer en los lugares comunes tan habituales en las alocuciones presidenciales. Aludió por ejemplo a los «valores e intereses comunes» entre ambas orillas del Atlántico, citando la «democracia y la lucha contra el terrorismo», pero omitiendo la polémica sobre la pena de muerte, el deterioro de los sistemas de Seguridad Social en EE UU, la pérdida

<sup>6</sup> «Millions worldwide rally for peace», *The Guardian*, 17 de febrero de 2003.

<sup>7</sup> «Rajoy promete fortalecer el vínculo con EE UU para luchar contra el terrorismo», *El País*, 27 de noviembre de 2003.

<sup>8</sup> Es tal el seguimiento que hace el Partido Popular de la política dictada por la Casa Blanca, que incluso en las declaraciones de sus principales dirigentes se prefiere utilizar el anglicismo «crimen» organizado en lugar de delincuencia organizada o internacional.

de libertades posterior al 11-S y el creciente integrismo religioso, tan alejado del laicismo oficial europeo. Como motivo adicional para esta tendencia de aproximación de España hacia EE UU citó, siguiendo fielmente las anteriores declaraciones de Aznar, la «presencia de cuarenta millones de hispanohablantes que viven en EE UU». Como si estos dependieran de España y como si no importaran los otros millones que viven al sur del río Grande y que no ven con buenos ojos el apoyo incondicional de Aznar a Bush.

### **La intervención militar española en Irak**

La información oficial del Ministerio de Defensa español sobre el despliegue militar en Irak es cauta en sus juicios y revela la presión política a la que está sometido. La actividad militar está legalmente supeeditada a la estrategia impuesta por el gabinete de Aznar, donde la «acción anticipatoria» es la gran novedad político-estratégica del año 2003.<sup>9</sup>

Entre los antecedentes que se citan, relacionados con la participación militar española en la ocupación de Irak, se menciona que el Consejo de Ministros, en su reunión del 21 de marzo de 2003, autorizó la participación de una unidad conjunta de las Fuerzas Armadas para «apoyo humanitario». La insistencia en evitar referirse a la realidad —contribuir a la ocupación del territorio iraquí bajo el mando supremo de EE UU— parece orientarse a hacer más aceptable esta misión, en la línea de otras anteriores que tuvieron más apoyo de la opinión pública española.

Como misiones subsidiarias de la ocupación militar de Irak se pueden considerar todas las dirigidas a la reconstrucción del país, tanto las de tipo humanitario como otras de tipo político, policial, social e incluso económico. Sin excluir las propias misiones militares que implican ataque o defensa cuando esto sea necesario. Nada parecido a las misiones «humanitarias» que se llevan a cabo en territorios previamente pacificados. La muerte de casi una veintena de *carabinieri* italianos en

---

<sup>9</sup> Las informaciones sobre el despliegue militar español en Irak, su justificación, planificación y algunos otros detalles, se han obtenido en la página web del Ministerio de Defensa ([www.mde.es](http://www.mde.es)) que estaba en vigor en los últimos días de noviembre de 2003.

Nasiriya, a mediados de noviembre de 2003, puso ante la opinión pública española la cruda realidad de una ocupación militar que puede tener facetas «humanitarias» pero que sigue siendo el resultado de la invasión de un país soberano por una coalición que violó, al hacerlo, la legalidad internacional. Esto resultó confirmado tras la muerte de varios miembros del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) destacados en Irak, como consecuencia de un atentado perpetrado mientras se trasladaban por carretera. Tras el atentado contra los participantes italianos, los mandos militares españoles se apresuraron a tranquilizar a la opinión pública, afirmando que «las condiciones de seguridad son óptimas en Nayaf y en Diwaniya».<sup>10</sup> Después del ataque contra los miembros del CNI, las declaraciones oficiales españolas han vuelto a hacer hincapié en el terrorismo como enemigo universal, sin entrar en más matizaciones e incluso, en algunos casos, jugando con el equívoco subliminal de aludir al terrorismo etarra.

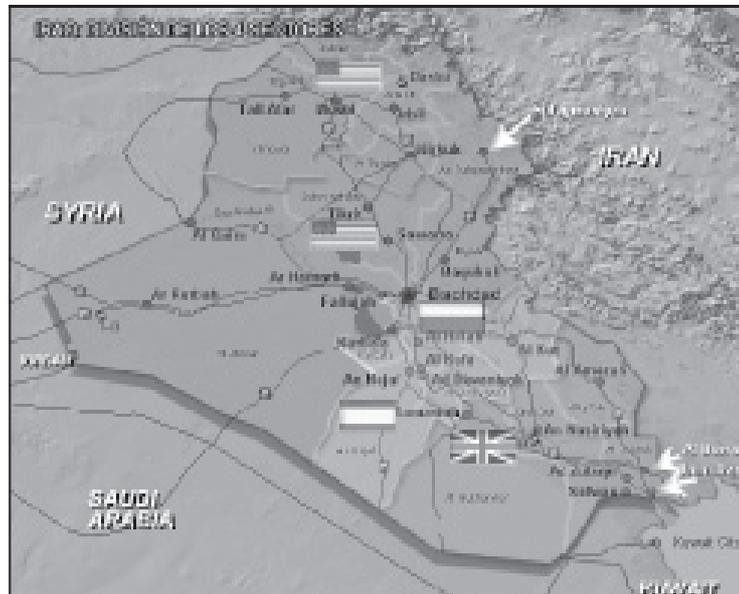
### **El despliegue de las fuerzas ocupantes**

¿Dónde está Nayaf? ¿Dónde Diwaniya? Como se indica en el mapa de la página siguiente, bajo el mando supremo de EE UU, Irak está dividido en cuatro sectores de ocupación, cada uno a cargo de una unidad de tipo División. Los dos más septentrionales están bajo mando estadounidense. Siguiendo hacia el sur, hay un tercer sector bajo mando polaco —donde se incluye la Brigada española— y el meridional está bajo mando británico. En el mapa<sup>11</sup> aparece una bandera española que puede inducir a confusión, pues estas fuerzas no ejercen el mando en ninguna de las divisiones que guarnecen los cuatro sectores. Tienen asignada la parte meridional del sector del que se responsabiliza la División bajo mando de Polonia. El hecho de que ésta tenga un segundo jefe de nacionalidad española no cambia la situación ni la jerarquía de los mandos militares.

La participación española está constituida por una Brigada mixta, en la que se integran 1.300 soldados y desplegada en la localidad de

<sup>10</sup> Alfonso Rojo, «Las condiciones de seguridad son óptimas en Nayaf y en Diwaniya», *El Mundo*, 14 de noviembre de 2003.

<sup>11</sup> Fuente: página web del Ministerio de Defensa.



Diwaniya, en la zona central de Irak, de mayoría shii. Está bajo mando de un general español y su núcleo operativo está constituido por unidades del Ejército de Tierra, cuyo relevo está previsto que se produzca periódicamente. Al batallón español de Infantería se añaden otros tres procedentes de Honduras, El Salvador y la República Dominicana, cuyas tropas también participan en otras unidades constitutivas de esta Brigada, como la Policía Militar. Un hospital de campaña atiende a las necesidades de la Brigada y también puede satisfacer algunas atenciones médico-sanitarias de la población civil.

### **Las acciones de «carácter anticipatorio»**

Desde el punto de vista conceptual, el discurso que pronunció el presidente del Gobierno el 20 de octubre de 2003, en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), ante un gran número de altos cuadros de mando de los tres ejércitos y de la Guardia Civil —además de parte de la cúpula directiva del Ministerio de Defen-

sa—, tuvo gran eco en la opinión pública nacional porque, sin que se haya conocido la existencia de ningún debate previo, Aznar se afilió bruscamente a la teoría del ataque preventivo patrocinada por el presidente Bush y rechazada por amplios sectores de opinión en España, Europa y también EE UU.

Comenzó su alocución resaltando que las misiones internacionales eran el motivo de su conferencia. Sin embargo, dado el nivel de su audiencia y la situación política nacional e internacional, complicada con motivo de la invasión y ocupación de Irak, las palabras que pronunció no pudieron pasar desapercibidas: «La eficacia de este combate lleva al supuesto de emprender acciones de carácter anticipatorio, aunque estén restringidas a casos determinados».<sup>12</sup>

De ese modo, el gobierno de España se enfrentaba directamente al secretario general de la ONU, quien, con motivo de la apertura del 58º período de sesiones de la Asamblea General de la ONU, el 23 de septiembre de 2003, había manifestado claramente: «Esta lógica [el uso de la fuerza preventiva] cuestiona de forma fundamental los principios sobre los que se han basado la paz y la seguridad internacionales en los últimos cincuenta años. De adoptarse, se produciría un creciente recurso a la fuerza de forma unilateral e ilegal, con o sin justificación». El mismo día, el presidente francés Jacques Chirac se manifestaba así ante la Asamblea General: «La guerra emprendida sin la autorización del Consejo de Seguridad ha quebrantado el sistema multilateral. Nadie puede otorgarse el derecho de recurrir a la fuerza de forma unilateral y preventiva».<sup>13</sup> También en Nueva York y con motivo del mismo acontecimiento, el presidente español, en rueda de prensa (lo que puede hacer más comprensible, pero no menos destemplado, el tono coloquial y desdénoso) manifestaba: «España hace operaciones preventivas para evitar operaciones terroristas, como las hacen todos los países que tengan dos

<sup>12</sup> «Aznar plantea al Ejército ataques ‘anticipatorios’ contra el terrorismo», *El Mundo*, 21 de octubre de 2003. Es sorprendente constatar que el texto de tan importante discurso no había sido incluido, después de más de un mes de haberse producido, en las páginas web del Ministerio de Defensa, que recogen todas las intervenciones del Rey, el presidente del gobierno y el ministro de Defensa relacionadas con las cuestiones de la defensa. A falta de ello, se utiliza el texto publicado en *El País* el 22 de octubre de 2003 bajo el encabezamiento «Discurso del presidente a los mandos de las Fuerzas Armadas».

<sup>13</sup> Jacques Chirac, «Nul ne peut agir seul», *Le Monde*, 24 de septiembre de 2003.

dedos de frente y un poco de sentido común...».<sup>14</sup> El presidente del gobierno ya anticipaba en Nueva York la idea que un mes después desarrollaría *in extenso* en el más alto centro de estudios de la defensa nacional.

La exposición de esa doctrina resultó embarullada por sucesivas declaraciones de otros miembros del gobierno, en especial del ministro de Defensa, que vinculó la nueva teoría a la lucha contra el terrorismo de ETA. Es concebible que un gobierno cuya política interior está obsesionada por los nacionalismos periféricos, a los que desea combatir en toda la línea para aumentar sus posibilidades electorales, mezcle la guerra preventiva propugnada por Bush en Irak, como parte de su paranoica guerra contra el terrorismo universal, con las acciones preventivas contra el terrorismo local etarra, pero esto solo contribuye a generar más confusión. Todos los partidos de la oposición rechazaron frontalmente la nueva teoría «anticipatoria» expuesta por el presidente Aznar.<sup>15</sup>

Aznar se refería en la citada rueda de prensa a unas operaciones preventivas inconcretas. Annan y Chirac trataban de una guerra preventiva, la desarrollada en Irak, la que se desencadenó sin la autorización del Consejo de Seguridad y por motivos falseados, la que ha dividido a la ONU, a Europa y al mundo, y la que todavía deja sentir sus efectos nefastos entre la población iraquí.<sup>16</sup>

Es una teoría aceptable que las operaciones preventivas contra el terrorismo, aludidas tan imprecisamente por Aznar, son las de carácter eminentemente policial que tienden a impedir que los grupos terroristas alcancen sus objetivos y lleven a cabo sus acciones. Pero ninguna de esas operaciones implicaría, por ejemplo, volar con explosivos un domicilio donde simplemente se sospeche la presencia de un comando etarra o asesinar en secreto a un ciudadano del que se crea que coopera con grupos terroristas, basándose en simples suposiciones no comprobadas. Hasta en la lucha policial antiterrorista hay unas normas legales cuya vulneración haría perder al estado toda legitimación para mantener el monopolio del recurso a la fuerza.

<sup>14</sup> «Aznar: ‘Hacemos operaciones preventivas para evitar operaciones terroristas’», *El País*, 24 de septiembre de 2003.

<sup>15</sup> «La oposición en bloque rechaza la doctrina del ataque ‘anticipatorio’ expuesta por Aznar», *El País*, 22 de octubre de 2003.

<sup>16</sup> Esta idea se desarrolla más extensamente en Alberto Piris, «Guerras y operaciones», *Semanario La Estrella de papel*, N° 18, 28 de septiembre de 2003.

## La confusa percepción del terrorismo

La política exterior española se ha dejado arrastrar por la misma percepción confusa del terrorismo que aqueja a la Casa Blanca, a pesar de que el gobierno español alardea a menudo, en los foros internacionales, de poseer una larga experiencia en la lucha antiterrorista.<sup>17</sup> Es casi imposible llevar a cabo un esfuerzo coherente contra algo que no acaba de delimitarse con precisión. Esto es lo que ha sucedido desde que Bush, tras los atentados del 11-S, declaró la «guerra contra el terrorismo», sin entrar en más precisiones. Luchar contra un fantasma que se manifiesta hoy aquí, mañana allí, con formas y modalidades tan distintas, constituye un empeño de difícil —si no imposible— éxito.

Tras varios meses de vacilaciones, la Autoridad Provisional de la Coalición (APC) en Irak empezó a advertir que se enfrentaba, al menos, a dos tipos distintos de enemigo: los terroristas suicidas, que participan en lo que consideran una guerra santa, y los residuos del régimen derrotado, es decir, lo que siempre se ha entendido como resistencia a la ocupación extranjera. Una fuente de la APC declaró en noviembre a la BBC:<sup>18</sup> «Hablando con franqueza, cuando llegamos aquí no sabíamos nada de este país», subrayando el vacío informativo en el que ha tenido lugar la invasión de Irak y su posterior ocupación. Con el paso del tiempo, según un funcionario de EE UU en Bagdad,<sup>19</sup> el problema empezó a definirse mejor, pues la APC advirtió que «los *baazistas* y los fieles al anterior régimen no anhelan morir por su causa. Lo que quieren es recuperar sus anteriores privilegios. Por otra parte, los combatientes extranjeros que vienen a Irak son jóvenes *yihadistas* desempleados, convencidos de que la finalidad de su vida es morir por una idea».

---

<sup>17</sup> Se entiende esto sin más que reflexionar sobre la cuestión. Si se insiste en que las acciones iraquíes contra los ejércitos y otras organizaciones extranjeras que ocupan Irak son actos terroristas, habría que enviar allí fuerzas policiales y combatir el terrorismo del modo habitual, aislándolo de la sociedad, privándolo de su financiación y arbitrando soluciones políticas, sociales o económicas, según el caso. Además, si Aznar apoya la hipótesis estadounidense del terrorismo, ¿por qué no aplica en el País Vasco, para combatir a ETA, la misma solución militar que propugna para Irak? Este doble discurso político muestra la confusión conceptual con la que el gobierno de Madrid apoya la aventura militarista de Bush.

<sup>18</sup> «Iraq's security nightmare», BBC ([www.news.bbc.co.uk](http://www.news.bbc.co.uk)), 25 de noviembre 2003.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

Frente a esto, el presidente Bush seguía sin matizar su discurso. En su escapada secreta de menos de tres horas a Bagdad el 27 de noviembre (fecha en la que, en EE UU, se celebra el Día de Acción de Gracias), donde compartió el pavo tradicional con la guarnición destacada en el aeropuerto y obtuvo así una foto electoral que unir a las imágenes de Buckingham Palace, pocos días antes,<sup>20</sup> dijo que no pensaba retirar sus tropas «frente a una banda de matones y asesinos».<sup>21</sup> Mostró una capacidad de análisis tan limitada como la de algunos exaltados dirigentes del anterior régimen español, que consideraban «comunistas» (es decir, enemigos absolutos a combatir y silenciar) a socialistas, anarquistas o sindicalistas, sin entrar en distinciones. Todos eran, para ellos, anti-España. Para Bush, al parecer, los que se oponen a sus designios en Irak son simples matones y asesinos: terroristas. Esto puede resultar cómodo, porque no requiere entrar en análisis detallados, pero es un grave error si de verdad se desea combatir el terrorismo.

En su visita a Argel a finales de noviembre de 2003, José María Aznar introdujo un nuevo concepto sobre el terrorismo, al declarar que la utilización de métodos terroristas criminaliza de forma inmediata cualquier causa.<sup>22</sup> De este modo, la definición de qué es terrorismo y qué no lo es se traslada a los medios utilizados. Si era complicado definir el terrorismo en función de las finalidades, más lo va a ser hacerlo en función de los métodos. Si se aceptara la nueva teoría de Aznar sobre el terrorismo, habría que imaginar a los especialistas de la ONU encargados de redactar la Convención General de la ONU sobre el Terrorismo estudiando los modos en que éste puede materializarse: bombas (selectivas o no), asesinatos, sabotajes, tiros en la nuca, infiltración de guerrilleros, etc.

Al intentar establecer definiciones claras y de vigencia universal sobre qué es o no el terrorismo, tampoco hay que olvidar el terrorismo de estado, asumido en todas las definiciones que hasta hoy se han elaborado. Es decir, aquellas actividades terroristas —ocultas o no— de los estados en las que estos infringen su propia legislación y el Derecho Internacional. A este respecto no pueden ignorarse las declaraciones del

---

<sup>20</sup> Warren Hoge, «Pageantry becomes pub fare as Bush visit ends», *International Herald Tribune*, 22 de noviembre de 2003.

<sup>21</sup> «Bush pays surprise visit to Iraq», BBC ([www.news.bbc.co.uk](http://www.news.bbc.co.uk)), 28 de noviembre 2003.

<sup>22</sup> Peru Egurbide, «Aznar y Buteflika tratan el conflicto del Sáhara...», *El País*, 27 de noviembre de 2003.

presidente de la Junta de Extremadura, al insinuar que, si el gobierno del Partido Popular hubiera recurrido a la acción de un GAL de nueva factura para destruir a ETA, la oposición socialista «hubiera mirado hacia otro lado»,<sup>23</sup> dando así por bueno el terrorismo de estado. Habría que preguntarse si ésta es la nueva doctrina antiterrorista del PSOE, o si las esperpénticas declaraciones sólo responden al impulso emocional de uno de sus dirigentes regionales, propenso a extralimitaciones verbales.

### **El dilema final frente al terrorismo**

En la lucha contra el terror, como en muchos otros propósitos políticos, no todo vale. No sólo por razones de ética o moral, sino de tipo práctico: el terrorismo de estado forzosamente genera y alimenta nuevos terrorismos, en una sangrienta espiral de violencia de la que la historia abunda en ejemplos. También está cada vez más extendida la idea de que es imposible erradicar el terrorismo recurriendo sólo a la acción militar,<sup>24</sup> aunque bastaría contemplar el resultado de las intervenciones armadas en Afganistán e Irak para confirmar esta sospecha.

Por otro lado, se puede entender que, en período preelectoral, tanto los dirigentes políticos españoles como el presidente Bush tiendan a fomentar las más primitivas pasiones de sus electorados y a aprovecharse de ellas. El quehacer diario de la política puede conducir a prácticas indignas cuando la obsesión por conservar el poder o alcanzarlo amortigua los reflejos éticos de los gobernantes o la oposición. Pero esto produce un serio desenfoco en el planteamiento del problema antiterrorista, al que despoja de todos los matices imprescindibles para su resolución, e incide negativamente en la reducción o eliminación a largo plazo de los diversos terrorismos que aquejan a la humanidad. Los políticos tienen que elegir entre obtener más votos sin derrotar al terrorismo o atacarlo con más eficacia incluso a costa de un menor éxito electoral. Ahí está, en gran parte, el dilema de hoy.

---

<sup>23</sup> «Ibarra dice que si el PP hubiese acabado con ETA...», *El País*, 27 de noviembre de 2003.

<sup>24</sup> Jonathan Steele, «A war that can never be won», *The Guardian Weekly*, 27 de noviembre de 2003. Ver también Jim Hoagland, «Can We Win the Guerrilla War?», *The Washington Post*, 3 de diciembre de 2003.



#### IV. LA DIPLOMACIA FRANCESA. ¿UNA POSICIÓN DE PRINCIPIOS?

*Laurence Thieux\**

En los meses previos a la guerra contra Irak, el gobierno francés intentó frenar los planes militares de Estados Unidos y encauzar las eventuales represalias contra el régimen de Sadam Husein en el marco de Naciones Unidas. Francia jugó un papel destacado en la adopción, en noviembre de 2002, de la resolución 1.441 del Consejo de Seguridad, que obligó a Estados Unidos a moderar su posición y realzó el papel de la ONU.<sup>1</sup> En respuesta al principal argumento de la Casa Blanca para justificar un ataque contra Irak —las armas de destrucción masiva que supuestamente poseía Sadam Husein—, Francia planteó que la mejor manera de desarmar a Irak era seguir presionando al régimen, reforzar las inspecciones y obligar al dictador iraquí a rendir cuentas.

Tras la presentación del informe de los jefes de inspectores de la ONU, Hans Blix y Mohamed El Baradei, el 27 de enero ante el Consejo de Seguridad, Francia afirmó que no se justificaba un debate en el seno de este órgano sobre el uso de la fuerza ya que, a su modo de ver, no se estaban incumpliendo las exigencias de la resolución 1.441. La piedra angular de la posición francesa era que las inspecciones estaban cumpliendo su importante función de desarme y que este dispositivo debía ser reforzado y alargarse en el tiempo hasta lograr el completo desarme de Irak.<sup>2</sup>

---

\* Laurence Thieux es investigadora del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) e investigadora asociada del CIP.

<sup>1</sup> Philip Gordon y Justin Vaïsse, «Une victoire franco-américaine», *Le Monde*, 13 de noviembre de 2002, p. 17.

<sup>2</sup> Esta argumentación fue expuesta en una reunión especial del Consejo de Seguridad sobre terrorismo, convocada por el ministro francés como presidente de turno del Consejo el 20 de enero, *Le Monde*, 28 de enero de 2003, p. 3.

A diferencia de Estados Unidos, la Administración francesa era consciente de las repercusiones negativas que podía tener una guerra contra Irak. El primer ministro Jean-Pierre Raffarin, al presentar la posición francesa frente a la crisis ante la Asamblea Nacional, había advertido de que la guerra recrudecería el fenómeno del terrorismo, precisamente cuando el objetivo era combatirlo.<sup>3</sup>

El rechazo de Francia y Alemania<sup>4</sup> a apoyar la ofensiva de Estados Unidos contra Irak originó una crisis sin precedentes en las relaciones transatlánticas y en el seno de la Unión Europea, donde algunos estados miembros lideraron una contraofensiva para dejar claro que Francia y Alemania no dictaban la posición de los países más apegados a la tradicional alianza transatlántica. La carta de apoyo a Estados Unidos —firmada en principio por ocho países, entre ellos España, el Reino Unido e Italia— dejó claras las divergencias de posición en el seno de la UE.

La posición franco-alemana, cuyo lema central era que nada justificaba la guerra, provocó la ira de la Administración estadounidense. Esta hostilidad quedó reflejada en la prensa de aquel país. Por ejemplo, *The New York Post* calificó al eje franco-alemán como el «axis of weasel», es decir, «el eje de los hipócritas». En una conferencia en el *think tank* conservador American Enterprise Institute, Richard Perle, entonces presidente de la Junta de Política de Defensa (organismo consultivo del Pentágono) retomó la expresión para afirmar que el eje de los hipócritas manifestaba «su frustración al ver que Estados Unidos había vuelto a asumir el liderazgo mundial».<sup>5</sup>

A pesar de las presiones, los dirigentes franceses mantuvieron su posición, que contaba con un amplio consenso nacional. Como en otros países europeos, la opinión pública en Francia era mayoritariamente hostil a aquella guerra: en agosto de 2002, el 58% de las personas consultadas se declaraba en contra de una intervención militar en Irak; en febrero de 2003 el porcentaje subió al 77%.<sup>6</sup> La mayor parte de la clase

<sup>3</sup> Francia eligió «la opción de la legalidad internacional y de la responsabilidad colectiva». Intervención del primer ministro Jean-Pierre Raffarin, el 26 de febrero de 2003 ante la Asamblea Nacional Francesa, consultado en la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores: <http://www.diplomatie.fr>.

<sup>4</sup> También se opusieron a la guerra Bélgica, China, Rusia y Brasil, entre otros.

<sup>5</sup> Pascal Riche, «Assauts américains contre 'L'axe des sournois», *Libération*, 1 de febrero de 2003. Consultado en <http://www.liberation.fr>.

<sup>6</sup> *El País*, 9 de febrero de 2003.

política francesa también respaldó la posición gubernamental. Los líderes políticos de izquierdas manifestaron su oposición a la participación de Francia en una guerra contra Irak. Jean Pierre Chevènement, presidente del Polo Republicano afirmó que, al asociarse a una guerra preventiva, Francia perdería el capital de simpatía que su diplomacia había logrado construir a partir de su firme exigencia de que cualquier acción contra Irak fuera avalada por el Consejo de Seguridad de la ONU.<sup>7</sup> El antiguo presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores de la Asamblea Nacional y miembro del Partido Socialista, Jack Lang, afirmó, por su parte, que Francia debía utilizar su derecho a veto en la ONU para contrarrestar esas maniobras, ya que según él Irak no constituía una amenaza para la paz y Francia no tenía por qué apoyar una intervención unilateral de Estados Unidos.<sup>8</sup>

Algunos intelectuales y políticos (minoritarios) defendieron la postura inversa y criticaron la posición de Francia. Intelectuales de izquierda como Pascal Bruckner y André Glucksman, entre otros, se mostraron favorables a la intervención bélica estadounidense y afirmaron que era mejor la guerra que Sadam Husein.<sup>9</sup> Bernard Kouchner, por su parte, defendía el deber de injerencia en casos de graves violaciones de los derechos humanos como las que se producían en Irak y criticó a la coalición del rechazo, formada por regímenes autoritarios que no respetan los derechos humanos como Rusia y China.<sup>10</sup> En el seno de la derecha, otras preocupaciones motivaron el rechazo a la posición de Francia. Los atlantistas convencidos y los que temían que el deterioro de las relaciones con Estados Unidos afectara directamente a los intereses comerciales franceses, despertaron de su aparente neutralidad cuando Francia amenazó con vetar la resolución que Estados Unidos pretendía lograr en el Consejo de Seguridad, para dar cobertura legal a su ofensiva militar contra Irak.

<sup>7</sup> *Le Monde*, 9 de enero de 2003, p.6.

<sup>8</sup> *Le Monde*, 9 de enero de 2003, p. 6.

<sup>9</sup> Pascal Bruckner, André Glucksmann, Romain Goupil, «La Faute», *Le Monde*, 15 de abril de 2003, p. 15.

<sup>10</sup> Bernard Kouchner, «Ni la guerre ni Saddam», *Le Monde*, 4 de febrero de 2003, p. 14.

## Determinantes sociales, culturales y económicos

La oposición de Francia a la operación militar contra Irak ha sido explicada por razones sociológicas, culturales y económicas. La consideración de los intereses económicos pudo reforzar esa posición, pero no fue la explicación clave del rechazo a la intervención. Desde el levantamiento parcial del embargo sobre Irak con el programa «petróleo por alimentos», las compañías francesas habían afianzado sus posiciones comerciales y en el año 2002 realizaron exportaciones por un valor de 474 millones de euros.<sup>11</sup> En el sector del petróleo, el grupo francés TotalFinaELF negoció desde 1995 un contrato de reparto de producción para la explotación de los yacimientos de Bin Umar (con unas reservas estimadas de 5.000 millones de barriles) y Majnour (entre 6.000 y 7.000 millones de barriles), cerca de Basora.<sup>12</sup>

Un factor más relevante en el rechazo francés fue la importancia de la comunidad musulmana asentada en Francia. Los responsables políticos franceses han tenido muy presente la sensibilidad de su opinión pública árabe-musulmana a la hora de adoptar una posición frente a los conflictos que afectan al mundo árabe. El recrudecimiento de los actos antisemitas en Francia, coincidiendo con el deterioro del conflicto palestino-israelí, es una muestra más de las repercusiones que pueden tener estos conflictos en el equilibrio comunitario de las sociedades europeas.<sup>13</sup> En un discurso pronunciado en octubre de 2002, el jefe de la diplomacia francesa Dominique de Villepin declaró que la cohesión interna de los estados europeos podía verse amenazada por una gestión ilegítima de la crisis.<sup>14</sup> Teniendo en cuenta los efectos que la polarización de las luchas en el mundo árabe tiene en el seno de los grupos

<sup>11</sup> *Le Monde*, 1 de abril de 2003, p. 23.

<sup>12</sup> *Le Monde*, 13 de febrero de 2003, p. 16.

<sup>13</sup> En 2002, la Comisión Consultiva de los Derechos Humanos en Francia dio cuenta de 313 actos de violencia contra personas y bienes en Francia y 193 actos antisemitas. Un informe del Centro Europeo para el Control del Racismo y la Xenofobia, de Viena, decidió no publicar un estudio sobre el antisemitismo encargado a la Universidad Técnica de Berlín, al parecer por el carácter polémico de las conclusiones del informe, que vinculaba a los grupos musulmanes y propalestinos con actos anti-israelíes, *El País*, 23 de noviembre de 2003, p. 2.

<sup>14</sup> Discurso de Dominique de Villepin, 9 de octubre de 2002, consultado en <http://www.diplomatie.fr>.

marginados o más radicales, la firme oposición de Francia a una agresión contra Irak fue acogida muy positivamente por la comunidad árabe y musulmana en Francia y tuvo efectos positivos sobre su sentimiento de pertenencia e integración en el país.<sup>15</sup> Las principales figuras del islam francés expresaron su satisfacción con la posición de Francia.

Finalmente, la voluntad de llevar a cabo una política independiente ha sido, aunque con matices, una constante de la política exterior francesa tras la II Guerra Mundial. Uno de sus principales promotores fue el general Charles De Gaulle, que intentó llevar a cabo una política independiente en el contexto del orden bipolar. Francia quiso extender sus áreas de influencia y una de las vertientes de esta política fue la voluntad de desarrollar una política árabe que le permitiera tener una influencia preponderante en esta región, vital para los intereses occidentales.

### **Una posición de principios y una visión estratégica diferente de la de Estados Unidos**

Las razones económicas y culturales invocadas para explicar la oposición de Francia a la guerra no explican por sí solas su firmeza ante Estados Unidos. Los responsables de la diplomacia francesa han desarrollado su propia visión estratégica del mundo y de los desafíos que amenazan la seguridad de los estados. La posición francesa defiende una alternativa al orden que Estados Unidos pretende imponer. Para el ministro de Asuntos Exteriores, Dominique de Villepin: «En la crisis iraquí, son dos visiones del mundo las que se enfrentan, es una relación diferente entre el Derecho y la fuerza, entre la legitimidad internacional y la defensa de los intereses de seguridad nacionales... No rechazamos el uso de la fuerza pero queremos prevenir o advertir de lo peligroso que puede ser su uso preventivo erigido en doctrina. Uno de estos riesgos es introducir un principio de inestabilidad e incertidumbre permanente en las relaciones internacionales».<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Interrogados por el periódico *Le Monde* (22 de marzo de 2003, p. 20), algunos colectivos de musulmanes franceses mostraron su satisfacción al afirmar que por primera vez se sentían en conexión y de acuerdo con el gobierno.

<sup>16</sup> Conferencia en el Instituto internacional de Estudios Estratégicos de Londres en marzo de 2003. El texto puede ser consultado en: <http://www.diplomatie.fr>.

Para de Villepin, más allá de la crisis iraquí, se trata de construir un nuevo sistema internacional basado en los principios de responsabilidad colectiva y en la preeminencia del multilateralismo y fundado en la legalidad y legitimidad internacional de la ONU. Quizá con el fin de no debilitar más a este organismo, Francia, aunque estimaba que su contenido era insuficiente, votó con Rusia y Alemania en octubre de 2003 la resolución 1.511, que Estados Unidos presentó ante el Consejo de Seguridad para legitimar el proceso de reconstrucción en Irak.

Las dificultades de la reconstrucción y la peligrosa deriva violenta que está viviendo el país, con la multiplicación de atentados, han rebajado un poco la arrogancia de los neoconservadores estadounidenses. La posición francesa no parece ahora tan descabellada y las autoridades estadounidenses han decidido reorientar su política y fijar una fecha para ceder la soberanía política al Consejo iraquí que será responsable de la formación de un gobierno provisional.<sup>17</sup>

Con el fin de frenar lo antes posible el círculo de violencia, Francia propuso un plan alternativo<sup>18</sup> que consistía en fijar una fecha para la retirada de las tropas estadounidenses, ceder la soberanía al pueblo iraquí con un proceso de transición política amparado por Naciones Unidas y un mandato preciso y de duración limitada para las fuerzas de la coalición.

La guerra contra Irak dejó al descubierto las divisiones y las diferentes perspectivas de los países europeos respecto al mundo y a su seguridad. La posición de Francia respecto a Irak es coherente con una visión estratégica global que intenta responder a los nuevos desafíos planteados a la seguridad de Europa.<sup>19</sup> Tanto en la «Cumbre de los Cuatro» (Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo) de abril de 2003 como en la cumbre de Berlín en septiembre de ese mismo año, que reunió a Francia, Alemania y el Reino Unido, se mostró la voluntad de dar un

<sup>17</sup> Paul Bremer informó el 15 de noviembre a los 24 miembros del Consejo Interino de la constitución, antes de junio de 2004, de un gobierno provisional que permita la transferencia de poder a los iraquíes, *El País*, 16 de noviembre de 2003.

<sup>18</sup> Dominique de Villepin, «Irak : la vía de la reconstrucción», *Le Monde*, 13 de septiembre de 2003. Consultado en: <http://www.france.diplomatie.fr/actu/bulletin.es.asp?liste=20030915.es.html&submit.x=8&submit.y=7#Chapitre3>.

<sup>19</sup> Daniel Vernet, «Le viueux dilemme de la diplomatie française», *Le Monde*, 23 de septiembre de 2003, p. 16.

nuevo impulso a la cooperación estratégica europea, dentro o fuera del marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).<sup>20</sup>

El rechazo del unilateralismo agresivo de Estados Unidos le permitió a Francia obtener sustanciales beneficios diplomáticos con los países árabes, que le manifestaron, en los encuentros en los que participó, calurosas muestras de simpatía.<sup>21</sup> Por otro lado, al comprobar que las advertencias de Francia respecto a las peligrosas consecuencias que podía tener la intervención militar en Irak no iban desencaminadas, la Administración estadounidense puede estar empezando a dar más crédito al análisis, más complejo y matizado, que Francia hace del mundo árabe.<sup>22</sup>

Sin embargo, los responsables del Pentágono necesitarán algo más que el estudio detallado de *La batalla de Argel*<sup>23</sup> para salir bien parados del atolladero iraquí. De momento, el tono de la prensa estadounidense respecto a Francia ha cambiado mucho al constatar el deterioro de la seguridad en Irak meses después de la invasión y los pocos progresos realizados en la reconstrucción del país. «Los franceses tenían razón», apareció en portada del semanario estadounidense *The National Journal*.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> En el marco de la PESD, la figura institucional de la «cooperación estructurada» ha sido introducida por la Convención en el proyecto constitucional europeo, con el fin de evitar los bloqueos que puede suponer la adopción de decisiones por unanimidad en una Europa integrada por 25 países, y el perjuicio para los países decididos a dar pasos significativos en la cooperación en materia de defensa. Sin embargo, el proyecto constitucional no fue aprobado en el Consejo Europeo de Bruselas, que tuvo lugar el 12 y 13 de diciembre de 2003.

<sup>21</sup> Durante la visita del presidente Jacques Chirac a Argel en marzo de 2003, así como durante la Cumbre de la Francofonía en Beirut (Líbano) o la cumbre Francia-África de febrero de 2003, los jefes de estado dieron claras muestras de apoyo a la posición francesa.

<sup>22</sup> Entrevista de Jacques Chirac con la cadena CNN, 16 de marzo de 2003.

<sup>23</sup> Película de nacionalidad italiana, dirigida por Gillo Pontecorvo (1965) que narra el enfrentamiento entre los rebeldes argelinos y el ejército colonial francés.

<sup>24</sup> Paul Starobin, «The French were right», *The National Journal*, 7 de noviembre de 2003. Consultado en: <http://www.nationaljournal.com>



## EL ESCENARIO GEOPOLÍTICO

### I. JUEGOS NUCLEARES. IRÁN Y COREA DEL NORTE

*Robert Matthews\**

Dondequiera que se despliegue o vaya a desplegarse el estandarte de la libertad y la Independencia, estarán su corazón, sus bendiciones y sus oraciones [de Estados Unidos].

Pero [Estados Unidos] no irá al exterior, en busca de monstruos que destruir.

Es quien desea la libertad y la independencia de todos.

Es el paladín y el reivindicador únicamente de la suya.

John Quincy Adams, secretario de estado  
(y presidente entre 1825 y 1829) de Estados Unidos,  
en un discurso pronunciado ante la Cámara de Representantes  
el 4 de julio de 1821, con motivo del Día de la Independencia.

El núcleo de la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS, por sus siglas en inglés) que desveló la Administración Bush en septiembre de 2002 era lo que se denominó doctrina de las guerras preventivas. Ese mismo año la Administración había identificado un «eje del mal» integrado por los «estados irresponsables» de Irak, Irán y Corea del Norte. El documento sobre la NSS reafirmó el lenguaje utilizado en relación con estos estados y la amenaza que suponían concretamente Irak, Irán y Corea del Norte, y anunció el principio de la acción militar preventiva para neutralizar cualquier peligro para la seguridad de Estados Unidos. Hubo quienes pensaron que este país podía convertirse en una especie de asesino en serie internacional. Aunque la idea de la prevención llevaba el

---

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

aura de una doctrina, la Administración dejó claro en declaraciones posteriores que sólo se aplicaría a los países del eje del mal. Lo que los une es su esfuerzo por obtener armas nucleares, aunque la inclusión de Irak ha servido para desacreditar en gran medida esta justificación de la guerra. En cuanto a la cuestión del terrorismo, tampoco hay pruebas de que Corea del Norte haya exportado material o conocimientos sobre armas de destrucción masiva.

En 2003 quedó patente que el nuevo principio de la prevención de la política exterior estadounidense sólo se aplicaba a Irak. De los tres, era el país donde los argumentos de que ocultaba armas de destrucción masiva e instigaba el terrorismo eran más débiles, pero que (y eso era más importante) también tenía el ejército más débil. Las duras palabras pronunciadas en el año 2002 no se correspondieron con intentos serios de desarmar a los estados irresponsables y enemigos, fabricantes y proveedores de armas de destrucción masiva.

De hecho, la Administración Bush prácticamente ha descartado el uso de la fuerza contra Corea del Norte y ha declarado 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 expresión poco cuidadosa e irresponsable, un recurso fácil del redactor del discurso más que una política estudiada.<sup>1</sup> Aunque los ideólogos derechistas del poder ejecutivo y el Partido Republicano piden un cambio de régimen en Irán y en Corea del Norte, la Administración no está contemplando en serio convertir a otro país en objetivo de la prevención. Los dos últimos discursos sobre el estado de la Unión ni siquiera han mencionado la expresión «eje del mal».

¿Es la guerra contra Irak una lección para estados recalcitrantes como Irán o Corea del Norte (y para otros como Siria o Libia) o una desviación peligrosa, un «arma de distracción masiva», de las amenazas reales para la seguridad regional y la de Estados Unidos? ¿Es Irak un ejemplo cuya repetición hay que evitar o el primero de una serie de objetivos de la lucha contra el terrorismo? Y, por último, ¿es la guerra contra Irak contraproducente, en el sentido de que podría haber hecho

---

<sup>1</sup> Robert Matthews, «La proyección del poder de Estados Unidos», en Mariano Aguirre y Mabel González Bustelo, *Tiempos difíciles. Guerra y poder en el sistema internacional, Anuario CIP 2003*, Icaria, Barcelona, 2003, p. 55.

que un país como Corea del Norte intensifique su producción de armas nucleares para defenderse de un país que ha dejado patente su hostilidad hacia aquel régimen?

La Administración Bush y quienes la apoyan alardean ahora del éxito de su musculosa política exterior y del ejemplo de Irak. Citan las nuevas iniciativas complacientes de Libia e Irán, la reciente invitación de Siria para negociar con Israel e incluso la vía diplomática con Corea del Norte. Refiriéndose a la decisión de Libia de abandonar sus programas de armas no convencionales y admitir las inspecciones, el columnista conservador de *The New York Times* William Safire anunció, con petulancia: «El coronel Gadafi echó un vistazo a nuestra concentración de armas para la invasión de Irak y decidió salir del negocio de la destrucción masiva» y añadió que estas novedades demuestran que «lo que hemos estado haciendo es estratégicamente sólido, además de moralmente correcto».<sup>2</sup>

Para otros, la decisión de Libia se basó más en consideraciones prácticas a las que habría llegado independientemente de la postura militar de Estados Unidos en la región: el programa de Libia estaba demasiado poco desarrollado como para garantizar su consecución a pesar de la opinión mundial; llevaba ya un tiempo moviéndose en esta dirección y necesitaba los beneficios económicos que se derivarían de la retirada de las sanciones. Además, el éxito podría atribuirse con idéntica facilidad a la hábil diplomacia utilizada por Estados Unidos y el Reino Unido en sus conversaciones con el coronel Muamar el Gadafi el año pasado. Citando ofertas de concesiones realizadas por agentes libios a ciudadanos particulares de Estados Unidos, algunos creen que Estados Unidos podría haber logrado todo esto hace más de una década.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Safire afirma que este «despliegue escalonado de secuelas de nuestra decisión de liderar la guerra del mundo contra el terrorismo demuestra que lo que estamos haciendo es estratégicamente sólido, además de moralmente correcto». «Spinning Into Control», *The New York Times*, 12 de enero de 2004, p. A19.

<sup>3</sup> El ex senador y candidato a la presidencia de Estados Unidos, Gary Hart, escribió: «Nunca he sentido la necesidad de hablar de estos hechos, lo hago ahora porque guardan relación con el argumento de los partidarios de la actual Administración Bush de que Libia ha abandonado las armas de destrucción masiva como consecuencia directa de la invasión preventiva por Estados Unidos de Irak. Mi experiencia de hace doce años indica que se perdió la oportunidad de frenar a Libia mucho antes de Irak». «My Secret Talks With Libya, And Why They Went Nowhere», *The Washington Post*, 18 de enero de 2004, p. B-5.

Aun cuando la política exterior de Bush sea responsable de la decisión de Libia, es cuestionable que se pueda desarmar con la misma facilidad a Irán y Corea del Norte, países que representan mucho mejor que Irak un test para comprobar la validez del militarismo unilateral de Bush.<sup>4</sup>

Hay indicios de que la guerra de Irak ha tenido efectos negativos graves para la política exterior en esa región y otras partes del mundo, especialmente la pérdida de credibilidad de Estados Unidos, que no ha podido demostrar las razones que esgrimió para ir a la guerra. Por ejemplo, un informe del US War College concluye que la guerra de Irak no sólo no resuelve el problema del terrorismo, sino que es un obstáculo para abordar con eficacia esa amenaza. Siria —pese a que los ideólogos neoconservadores de la Administración Bush llevan años pidiendo el cambio de régimen en Damasco— era una fuente importante de información sobre el terrorismo en la región. Pero Seymour Hersh, en un artículo publicado en el verano de 2003 en *The New Yorker*, reveló que las fuentes de información sirias se habían «secado» después de la guerra de Irak y de la aplicación de una línea dura hacia Siria. Un funcionario del Ministerio de Asuntos Exteriores de este país declaró: «Ya no hay relación de seguridad. Nos entristece igual que a ustedes. Podríamos darles información sobre organizaciones que, en nuestra opinión, no deberían existir. Si les ayudamos con Al Qaeda, nos ayudamos a nosotros mismos». El hecho de que los partidarios de la línea dura de la Administración subordinen las medidas prácticas para combatir el terrorismo a la guerra indignó a los funcionarios del Departamento de Estado y de la CIA. Un agente dijo que sus colegas estaban muy disgustados por el cierre de un gran canal en Aleppo. «Los sirios estaban muchísimo más dispuestos a ayudarnos, pero es el próximo lugar en el que [Rumsfeld y sus colegas] quieren intervenir».<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Ver a este respecto Michael R. Gordon, «Giving up those Weapons: After Libya, Who is Next?», *The New York Times*, 1 de enero de 2004, p. A10.

<sup>5</sup> Seymour Hersh, «The Syrian Bet: Did the Bush Administration burn a useful source on Al Qaeda?», *The New Yorker*, 28 de julio de 2003. Washington también ha respetado a su aliado regional Arabia Saudí, al no perseguir con demasiada energía los lazos de ese Estado con Al Qaeda y otros extremistas musulmanes. Ver Robert Baer, *Sleeping with the Devil. How Washington Sold our Soul for Saudi Crude*, Crown Books, Nueva York, 2003; Kevin Phillips, *Aristocracy, Fortune and the Politics of Deception in the House of Bush*, Viking, Nueva York, 2003; Craig Unger, *House of Bush, House of Saud: The Secret Relationship Between the World's Two Most Powerful Dynasties* (publicación prevista para marzo de 2004).

Para complicar las cosas, a finales de 2003 aparecieron informes según los cuales los científicos nucleares paquistaníes estaban transfiriendo tecnología nuclear a Irán, Libia y otros países. Esto suscitó la cuestión de si Pakistán, aliado de Estados Unidos y productor de armas de destrucción masiva, dirigido por el frágil gobierno de Pervez Musharraf y con un ejército y un servicio de información muy influidos por los extremistas musulmanes, no era en realidad un motivo de preocupación, en cuanto a la proliferación de armas nucleares, mayor que cualquiera de los países del «eje del mal».

Respecto a las cuestiones que definen la noción maniquea de un eje del mal, tanto Corea del Norte como Irán deberían considerarse mucho más peligrosos que Irak, al que se vio como un sustituto más débil de los otros dos. Sin embargo, las relaciones de Estados Unidos con Irán y Corea del Norte quizá ofrezcan la mejor oportunidad para evaluar la eficacia y los fallos de la actual política exterior estadounidense, centrada en una retórica dura, iniciativas unilaterales y la aventura militar en Irak.

### **Washington reconsidera el papel de Irán en el «eje del mal»**

La Administración Bush ha adoptado, en su mayor parte, un enfoque de enfrentamiento respecto a Irán, país con el que Estados Unidos no mantiene relaciones diplomáticas desde la crisis de los rehenes de la embajada estadounidense, en 1979. Washington tiene tres problemas con Irán: su programa nuclear, sus lazos con el terrorismo regional (sobre todo Hezbolá y la Yihad Islámica palestina) y global (algunos miembros de Al Qaeda huyeron de Afganistán a Irán después de la invasión estadounidense de 2001, aunque recientemente el gobierno iraní ha detenido a 225 sospechosos, algunos de los cuales serán juzgados) y su hostilidad hacia Israel. Pero es el programa nuclear iraní (la cuestión que compartían los tres países del eje del mal) lo que ha atraído la atención de la Administración Bush, centrada en la no proliferación nuclear en una era de terrorismo global.

La primera pregunta que plantea la actual relación de Estados Unidos con Irán es si éste será el próximo país de la lista negra de la Administración que será atacado militarmente, una pregunta que podía ser considerada absurda hace sólo un par de años. Al igual que Corea del Norte, Irán suscitó un intenso debate entre los militaristas de la línea dura y los defensores de un planteamiento diplomático más conciliador. Y la cues-

ción nuclear es la que se discute con más encono, pues los partidarios de la línea dura apoyan una política de enfrentamiento que abarca desde llevar la cuestión al Consejo de Seguridad de la ONU para estudiar la imposición de sanciones hasta el cambio de régimen mediante la acción militar. Irán es un proyecto particular de los ideólogos de la derecha. Hace poco, Richard Perle y David Frum han afirmado en una combativa nueva obra, *An End to Evil. How to Win the War on Terror*,<sup>6</sup> que Estados Unidos debía bloquear a Corea del Norte y forzar el cambio de régimen en Siria, aislar a Francia y salir de la ONU. Los autores declaran que Irán tiene el régimen menos digno de confianza del mundo y que «el régimen debe ser derrocado». No tendría mayor importancia si sólo fueran un par de voces de lo que antes se denominaba «sector lunático» de la política estadounidense, pero Perle fue presidente de la Junta de Política de Defensa (un comité privado que asesora al Pentágono, del que sigue formando parte) y miembro clave del Proyecto para un Nuevo Siglo Americano, y Frum fue redactor de discursos de Bush y quien acuñó la expresión «eje del mal». Ambos siguen gozando de la confianza del presidente.

Poco después de la quiebra de la resistencia militar formal en Irak, en la primavera de 2003, empezó a hablarse cada vez más en la Administración Bush del cambio de régimen y de una posible acción militar en Irán. Los argumentos incluían las quejas antiguas ya mencionadas, así como algunas pruebas (posteriormente consideradas dudosas por la CIA y el Departamento de Estado) de que agentes de Al Qaeda radicados en Irán habían participado en los atentados terroristas contra objetivos estadounidenses y extranjeros en Arabia Saudí del 12 de mayo. Teherán negó de inmediato cualquier implicación.<sup>7</sup>

Los neoconservadores de la línea dura de la Administración Bush, especialmente el secretario adjunto de Defensa Paul Wolfowitz y el vicesecretario para la Política del Departamento de Defensa, Douglas Feith, eran partidarios de utilizar a grupos rebeldes iraníes radicados en

---

<sup>6</sup> Random House, Nueva York, 2003. El resto del libro es una recargada fórmula para abordar unilateralmente los problemas del mundo. Ver también Michiko Kautani, «A Confident Prescription for Foiling the Terrorists», libro reseñado en *The New York Times*, 13 de enero de 2004, p. A1; «Hawks tell Bush how to win war on terror», de David Rennie en Washington (archivado el 31 de diciembre de 2003), en <http://www.telegraph.com>.

<sup>7</sup> Nazila Fathi, «Iran Demands Concessions from the U.S. in Return for Cooperation», *The New York Times*, 30 de octubre de 2003, p. A7.

Irak para realizar operaciones encubiertas en Irán o como eje de una expedición militar para derrocar al gobierno. Además de ayudar al grupo Hezbolá, con base en Líbano, y de acelerar su programa nuclear, estos neoconservadores creían que Teherán estaba infiltrando agentes en Irak y manipulando a la comunidad mayoritaria shíi para crear problemas a la ocupación estadounidense.<sup>8</sup>

Las reacciones en el Congreso incluyeron la presentación en mayo de un proyecto de ley denominado «Ley sobre la Democracia en Irán». Introducido por el senador Sam Brownback, republicano por Kansas y aliado de los neoconservadores de la derecha cristiana, el proyecto de ley promueve la meta política de «un referéndum con supervisión internacional para permitir al pueblo iraní cambiar pacíficamente su sistema de gobierno». Brownback declaró también que Estados Unidos no debía «mimar a este régimen terrorista», sino «mantenerse firme y apoyar al pueblo de Irán, que es el único que puede ganar esta importante batalla».<sup>9</sup>

En realidad, esto era poco más que los deseos de los neoconservadores, a la vista de los problemas políticos y de seguridad (que el secretario de Defensa Donald Rumsfeld calificó en una ocasión de «un poco de desorden») de Irak, el tamaño de Irán (más de tres veces mayor que Irak en extensión y población) y el hecho de que el movimiento por la reforma democrática de Irán hace más difícil «vender» la invasión y el cambio de régimen. Por otra parte, los problemas no resueltos con otros estados de la región, el ejemplo del éxito de la diplomacia en Libia y el despliegue de la tercera parte de las tropas de combate en activo estadounidenses en Irak, hacen que sea muy complicado, cuando no una insensatez inverosímil, que se elija a Irán como objetivo o que se lo someta a presión militar.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Véase Jim Lobe, «Neo-cons move quickly on Iran», *Asia Times*, 28 de mayo de 2003. Sobre pruebas de las operaciones encubiertas de Estados Unidos, las crecientes tensiones militares con Irán tras la invasión estadounidense de Irak y la presión ideológica para forzar un cambio de régimen en Teherán, ver Richard M. Bennett, «US wages war from within Iran», *Asia Times*, 18 de junio de 2003.

<sup>9</sup> Jim Lobe, «Neo-cons move quickly...», *Op. Cit.*

<sup>10</sup> *The New York Times* señaló recientemente que este sobreesfuerzo militar ha llevado a las «fuerzas armadas en tiempo de paz hasta sus límites; si estallara una crisis repentina en Corea del Norte o Afganistán, Estados Unidos tendría dificultades para responder». El editorialista añadía que la Casa Blanca debía reconocer que su unilateralismo está debilitando al ejército y que debía «cambiar de rumbo antes de que sea más difícil reparar los daños». Editorial: «The Thinning of the Army», *The New York Times*, 29 de diciembre de 2003.

Los moderados señalan que las opciones coactivas y unilaterales no son aconsejables y que suelen ser contraproducentes. Sería difícil atacar militarmente con éxito las instalaciones nucleares, dispersas y relativamente avanzadas, de Irán, y estos ataques sólo reforzarían la promoción de las armas nucleares por los partidarios de la línea dura. En todo caso, en este momento parece cada vez menos realista otra empresa militar. La actual falta de credibilidad de Estados Unidos entre la opinión pública nacional e internacional, debido a los fallos de los servicios de información que debilitaron las justificaciones esgrimidas para ir a la guerra contra Irak, tiene dos consecuencias: por un lado pone en duda las alegaciones de Estados Unidos contra el auténtico desafío nuclear de Irán y, por el otro, impide recabar para una nueva guerra en Irán el tipo de apoyo bipartidista obtenido en 2002-2003 para la guerra contra Irak (la prevención exige una información impecable para tener cierta legitimidad).

La experiencia del caso de Irak, el más débil con diferencia de los tres estados del denominado eje del mal, debería dar que pensar a cualquier aspirante a planificador de futuras operaciones militares del Pentágono. Ahora sería más difícil convencer a la opinión pública estadounidense de que la elección de estos países es beneficiosa para la guerra contra el terrorismo, a la vista de las críticas a la política sobre Irak y de las pruebas de que las sociedades de los aliados Pakistán y Arabia Saudí, así como un inestable Afganistán, podrían representar una amenaza más grave en la promoción del terrorismo global. Si hace un año era remota la posibilidad de que se aplicara la doctrina del ataque preventivo a Irán y Corea del Norte en el futuro inmediato, ahora lo es más debido a este cambio de circunstancias.

La Administración Bush, por su parte, suspendió sus conversaciones (de alto nivel, aunque no oficiales) con Teherán. Éstas incluían a Afganistán, donde Irán ha apoyado las operaciones militares de Estados Unidos, entre otros motivos de preocupación presentes en la región. Pero no ha cortado permanentemente las conversaciones y la amenaza de una acción militar, encubierta o no, se desvaneció en otoño de 2003. Algunos, como Reuel Marc Gerecht, ex funcionario de la CIA y miembro del gabinete estratégico conservador American Enterprise Institute, afirmaban que solamente la presencia militar estadounidense en Irak desencadenaría el cambio de régimen en Irán. Que Estados Unidos puede estar modificando o incluso abandonando su doctrina unilateral de la guerra preventiva es aún más evidente en el juego diplomático que está jugando con Corea del Norte, la amenaza nuclear más seria para la seguridad estadounidense.

## El programa nuclear de Irán

En diciembre de 2003, el mundo supo que hacía dos décadas que Irán desarrollaba de forma encubierta la capacidad para fabricar armas nucleares y, concretamente, los medios para producir por separado plutonio y uranio altamente enriquecido.<sup>11</sup> Irán es signatario tanto del Tratado de No Proliferación Nuclear, que firmó en 1970, como del Protocolo Adicional firmado en 1997, que permite la realización de inspecciones. Pero los funcionarios del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) —el órgano de la ONU encargado de vigilar la energía nuclear en el mundo— descubrieron en 2003 que Irán había estado procesando plutonio y enriqueciendo uranio para fabricar combustible para armas. El 19 de junio, una declaración en la que se resumía la reunión de la junta directiva del OIEA criticó a Irán por no cumplir sus obligaciones contraídas en virtud del Tratado, citando el hecho de que no reveló diversos materiales, instalaciones y actividades nucleares.<sup>12</sup> A diferencia de Corea del Norte, la reacción inmediata de Irán fue rechazar la acusación de que tenía un programa de armas nucleares, sosteniendo que sólo realizaba actividades nucleares pacíficas. Irán quiere que Estados Unidos se comprometa a abandonar sus intentos de bloquear la adquisición por Irán de reactores de energía nuclear en Rusia o en otros países y su acceso a tecnología pacífica, incluidas instalaciones delicadas de ciclo de combustible, como plantas de enriquecimiento y centros de separación de plutonio.

Según los cálculos del OIEA, es posible que Irán tenga un arma nuclear a finales de 2005 y el problema exige atención inmediata. Una vez el programa esté en marcha, el régimen tendrá dificultades políticas —especialmente bajo la presión de los clérigos conservadores— para cambiar de rumbo. El incumplimiento de las condiciones del OIEA podría desembocar en la imposición de sanciones por el Consejo de Seguridad

---

<sup>11</sup> El mayor obstáculo para fabricar un arma nuclear no es el diseño de la cabeza, sino obtener el combustible adecuado para crear una explosión atómica. Esto se consigue 1) extrayendo plutonio de reactores nucleares y reprocesándolo, creando un ciclo de combustible; o 2) extrayendo uranio del suelo y enriqueciéndolo.

<sup>12</sup> David Albright y Corey Hinderstein, «Iran, player or rogue? The deadline is now. Will Iran come clean about its nuclear doings?», *Bulletin of the Atomic Scientists*, septiembre-octubre de 2003, pp. 52-58.

de la ONU, una situación que podría desestabilizar la región, pues los países vecinos buscan la paridad nuclear.<sup>13</sup>

### La conexión de Pakistán

La situación con Irán se complicó más a finales de diciembre de 2003, cuando se descubrió que los científicos nucleares de Pakistán habían estado transfiriendo tecnología nuclear a otros países, incluido Irán. En realidad, Pakistán ha resultado el «centro intelectual y comercial» de una amplia red de «proliferadores» nucleares ocultos. Irán obtuvo de Pakistán (así como de Corea del Norte) diseños de centrifugadores básicos capaces de producir uranio para armas, y equipos para la planta piloto de enriquecimiento de uranio, sobre todo en los años ochenta, cuando Pakistán era el principal aliado de Estados Unidos en la región en la lucha contra la ocupación soviética de Afganistán. Durante esa época, Estados Unidos practicó lo que Noam Chomsky llama ignorancia intencionada hacia Pakistán, subordinando la preocupación por las bombas atómicas a los intereses estratégicos.<sup>14</sup>

La débil posición del presidente paquistaní Musharraf, el elemento fundamentalista islámico y su influencia en el ejército y los servicios de información, y la disposición de los científicos del país a transferir tecnología nuclear a otras naciones (Libia estaba también entre los destinatarios) y potencialmente a grupos terroristas, todo esto podría dejar anticuada la vieja alarma del eje del mal.<sup>15</sup> No obstante la referencia de George W. Bush a Musharraf y a Pakistán como un aliado digno de con-

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>14</sup> William J. Broad, David Rhode y David Sanger, «Inquiry Suggests Pakistanis Sold Nuclear Secrets», *The New York Times*, 22 de diciembre de 2003, p. A1.

<sup>15</sup> Los dos atentados contra el presidente Pervez Musharraf de Pakistán han planteado la cuestión de la estabilidad política de este importante aliado de Estados Unidos y, lo que es más inquietante, la cuestión de la seguridad de su arsenal nuclear en caso de que el país caiga en el caos (hace tres años se calculaba que Pakistán tenía suficiente uranio para fabricar cuarenta armas nucleares). Ver Amy Waldman, «The Tightrope is Fraying Under the President of Pakistan», *The New York Times*, 30 de diciembre de 2003, p. A3; David Sanger y Thomas Shanker, «A Nuclear Headache: What if the Radicals Oust Musharraf?», *The New York Times*, 30 de diciembre de 2003, p. A3; y David Sanger y William Broad, «From Rogue Nuclear Programs, Web of trails Leads to Pakistan», *The New York Times*, 4 de enero de 2004, p. A1.

fianza, este país es también un factor que modifica la beligerancia de Washington hacia Irán. La grave cuestión de la proliferación nuclear se avecina como un problema mucho mayor que la exagerada preocupación, que ahora se ha revelado falsa, por las armas de destrucción masiva de Irak. Por ejemplo, Mohamed El Baradei, director general del OIEA, calcula que en la actualidad, entre 35 y 40 naciones tienen conocimientos y experiencia para construir armas nucleares.<sup>16</sup>

### Las concesiones nucleares de Teherán

Tras resistirse durante mucho tiempo a los esfuerzos internacionales para controlar sus ambiciones nucleares, a finales de octubre de 2003, el gobierno de Mohamed Jatamí alcanzó un acuerdo con tres miembros de la Unión Europea (Francia, Alemania y el Reino Unido), aceptó inesperadamente inspecciones estrictas de sus instalaciones nucleares y accedió a suspender la producción de uranio enriquecido. Durante 18 años Irán había logrado ocultar sus operaciones de centrifugado a los inspectores del OIEA. Un mes después, Washington acordó de mala gana con los europeos presentar al OIEA un informe en el que condena el programa nuclear de Irán sin llevarlo al Consejo de Seguridad para la imposición de posibles sanciones.<sup>17</sup>

En respuesta a la nueva postura conciliadora de Irán, el Departamento de Estado estadounidense aseguró a Teherán que Washington no apoyaba el derrocamiento del gobierno e indicó su disposición a dialogar sobre sus diferencias. El secretario de Estado adjunto, Richard L. Armitage, subrayó ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado que «el cambio de régimen no es la política estadounidense hacia Irán».<sup>18</sup> Washington alabó la decisión de Teherán de permitir las inspecciones nucleares; sin embargo, Estados Unidos consideraba insuficiente

<sup>16</sup> El Baradei ha advertido recientemente de la ruptura del sistema de vigilancia y control nuclear. Por tanto, vivimos en un mundo más peligroso que el de la Guerra Fría, porque la información está en todas partes. David Sanger y William Broad, *Ibidem*.

<sup>17</sup> Steven Weisman, «U.S. Acquiesces to Allies on New Iran Nuclear Resolution», *The New York Times*, 25 de noviembre de 2003. William J. Broad, «Sleuths Patrol Nations for Nuclear Mischief», *The New York Times*, 30 de diciembre de 2003, p. F1.

<sup>18</sup> Steven Weisman, «U.S. Takes Softer Tone on Iran, Once in the 'Axis of Evil'», *The New York Times*, 29 de octubre de 2003, p. A-3.

el compromiso de Irán de suspender su programa de enriquecimiento de uranio. La Administración Bush quería que se dismantelara.

En realidad, es mucho más probable que Irán (y no Corea del Norte, que probablemente ya tiene armas nucleares) siga el ejemplo de Libia y ponga fin a su programa nuclear. Pero no ha respondido sin más a la intimidación de Estados Unidos y exigirá beneficios económicos y políticos a cambio.<sup>19</sup> De hecho, la reciente actitud conciliadora de Irán podría ser considerada un intento de los conservadores de reducir la presión que sufren por parte de Estados Unidos y los países europeos, mientras consolidan su poder y se apropian del programa de los reformistas, haciendo que Irán esté menos aislado internacionalmente. También podría ser parte de una apertura hacia vecinos distanciados, como Egipto y Turquía.<sup>20</sup> En la esfera diplomática, la postura nuclear de Irán ha tenido pocos frutos. Pese a las concesiones en esa materia, su apoyo a la expulsión de los talibán en Afganistán y su compromiso de ayudar a la reconstrucción de Irak en la conferencia de donantes de Madrid, Teherán cree que lo único que ha cosechado es que la Administración Bush alardee de que su línea dura ha hecho dócil a Irán.<sup>21</sup>

La Administración Bush ha optado por considerar la nueva postura de Irán como prueba de que sus medidas duras y la acción militar en Irak han transmitido un mensaje sin ambigüedades a estados como éste. Colin Powell escribió en un artículo de opinión publicado el primer día de enero de 2004: «Irán ha sentido nuestra presión sostenida y la de nuestros aliados para que suprima su programa de armas nucleares, y ha empezado a hacerlo».<sup>22</sup> Y William Safire declaró: «la presencia de 130.000 efectivos estadounidenses cerca de la frontera no pasó desapercibida para los clérigos déspotas en el poder [...]». Safire añade, con confianza, que «el ejemplo de libertad en el vecino Irak ayudará a que

---

<sup>19</sup> Véanse las opiniones de Gary Samore, miembro del International Institute for Strategic Studies de Londres y ex miembro del Consejo de Seguridad Nacional de la Administración Clinton en Michael R. Gordon, «Giving up those Weapons...», *Op. Cit.*

<sup>20</sup> Véase Nazila Fathi, «Iran Leader Delays Ruling on Exclusion of Reformists», *The New York Times*, 13 de enero de 2004, p. A11.

<sup>21</sup> Irán también apoyó la formación del Consejo de gobierno iraquí. Steven Weisman, «U.S. Takes Softer Tone on Iran...», *Op. Cit.*

<sup>22</sup> Powell también atribuye a la «robusta» política contra la proliferación de la Administración Bush y a la audaz diplomática angloestadounidense el supuesto cambio de actitud de Libia. «What We Will Do in 2004», *The New York Times*, 1 de enero de 2004, p. A25.

caiga otra parte del eje del mal».<sup>23</sup> La reciente campaña política iraní contra los reformistas se considera una señal de la debilidad del régimen, más que una necesidad de endurecer el control político ante la presencia militar estadounidense en la región.

Irán aceptó la ayuda de Estados Unidos tras el terremoto de diciembre de 2003, que causó la muerte de más de 30.000 personas en la antigua ciudad de Bam, pero rechazó una propuesta estadounidense de enviar más ayuda por medio de un llamativo equipo encabezado por la senadora Elizabeth Dole, esposa del ex candidato republicano a la presidencia Robert Dole. El secretario de Estado Colin L. Powell indicó que la aceptación de la ayuda estadounidense después del terremoto de Bam había abierto oportunidades para un nuevo diálogo entre los enemigos, aunque no se debía esperar un acercamiento rápido. Irán, por otra parte, ha acusado a Washington de hacer política con la ayuda sin modificar su postura sobre las diferencias que separan a ambos países. «Lo importante es el respeto mutuo y el principio de igualdad, en una atmósfera sana exenta de violencia», declaró el ministro de Exteriores Kamal Jarrazi. «Para que esto ocurra, Estados Unidos debe cambiar su política hacia Irán».<sup>24</sup>

Al final del año, Washington, influido por la inestabilidad en Irak y la postura conciliadora de Irán sobre su programa nuclear, indicó que estaba dispuesto a conversar de nuevo. Pero Irán se mostró reacio a reanudar el diálogo. A principios de enero de 2004, Irán rechazó un acercamiento de Estados Unidos para mantener conversaciones, afirmando que Washington debía poner fin primero a su política hostil hacia el estado islámico. La Administración Bush expresó su interés por hablar del programa nuclear de Irán, la situación de los derechos humanos y los lazos con el terrorismo. Pero Jarrazi dijo que a los iraníes no les convenía lo que consideraban una propuesta desigual: «Ahora mismo no hay planes de iniciar un diálogo».<sup>25</sup>

Por su parte, el presidente Jatamí rechazó categóricamente la afirmación de la Administración Bush de que Irán pretende fabricar armas

---

<sup>23</sup> William Safire, «Spinning Into Control», *The New York Times*, 12 de enero de 2004, p. A19.

<sup>24</sup> Ali Akbar Dareini, «Iran not ready to open dialogue with U.S.», *The Boston Globe*, 11 de enero de 2004.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

nucleares. También desmintió la declaración de Washington de que Irán abría sus instalaciones nucleares a las inspecciones debido a la presión y se negó a considerar la posibilidad de reunirse con el vicepresidente Dick Cheney en la reunión del Foro Económico Mundial de Davos, manifestando que el primer requisito de cualquier diálogo es el respeto mutuo entre ambas partes: «[...] No hemos percibido eso por parte de Estados Unidos».<sup>26</sup>

### **Continúa un juego peligroso**

La respuesta de Irán parece provocada, al menos en parte, por la afición del presidente Bush a las torpes bravatas diplomáticas. En diciembre, Estados Unidos ordenó una reducción temporal de las restricciones comerciales para acelerar la llegada de la ayuda a las víctimas del terremoto. Pero el 1 de enero, Bush declaró que Irán aún tenía que cortar sus lazos con los terroristas, poner fin a sus programas de armas nucleares y democratizar su sistema político antes de que pudieran mejorar las relaciones.<sup>27</sup> El influyente ex presidente iraní, Akbar Hashemi Rafsanjani, dijo que las reiteradas acusaciones de Bush contra Irán habían reducido la posibilidad de un deshielo. «Nuestro análisis inicial [después del terremoto] fue que querían preparar el camino para las negociaciones y resolver los problemas —declaró Rafsanjani en la radio estatal—. Su principal error fue que el señor Bush empezó a repetir las viejas acusaciones sobre Irán y las armas de destrucción masiva, el terrorismo, los derechos humanos y el conflicto de Oriente Medio».<sup>28</sup>

Irán ha frustrado a Washington con una conducta aparentemente incongruente: apoyando en ocasiones la política estadounidense, pero respaldando al mismo tiempo a los militantes islámicos y un programa de armas nucleares. Por otra parte, Estados Unidos necesita la cooperación iraní en la guerra contra el terrorismo y para asegurarse la colaboración de la población shíí de Irak, sobre la que influye Irán.

---

<sup>26</sup> Mark Landler, «Iran's Leader Mixes Hope with Defiance in Davos Talk», *The New York Times*, 22 de enero de 2004.

<sup>27</sup> Steven R. Weisman, «Iran Turns Down American Offer of Relief Mission», *The New York Times*, 3 de enero de 2003, p. A1.

<sup>28</sup> Dareini, «Iran Not Ready...», *Op. Cit.*

Entre los observadores estadounidenses existe la creciente sospecha de que la Administración Bush se equivocó gravemente con Irán. No aprovechó la apertura después del 11 de septiembre de 2001, cuando Irán apoyó muchos aspectos de la guerra estadounidense contra el terrorismo, incluido el derrocamiento del régimen talibán e, internamente, los moderados ganaban terreno. En lugar de ello, cuatro meses después, Bush incluyó al país en su eje del mal, con lo que debilitó a los reformistas (algo cuyas consecuencias se observan ahora) y acabó con la esperanza de reconfigurar las relaciones diplomáticas de Estados Unidos con Irán.<sup>29</sup>

Incluso después de adoptar una postura más complaciente sobre las inspecciones, en octubre, Teherán declaró rápidamente que no compartiría información con Estados Unidos sobre Al Qaeda ni entregaría a presuntos miembros de esta organización a las autoridades estadounidenses. Reanudaría el diálogo con Washington sólo cuando éste demostrara su buena fe. Un portavoz del gobierno declaró: «No pueden amenazarnos por un lado y congelar activos por el otro; formular acusaciones por un lado y después pedir el diálogo por el otro; necesitamos ver medidas prácticas de Estados Unidos».<sup>30</sup>

### ¿Una estrategia de salida?

Una estrategia de cambio de régimen está llena de riesgos y carece de garantías. Esta política podría conducir fácilmente a un nuevo gobierno que también quiera poseer armas nucleares. David Albright y Corey Hinderstein consideran que Estados Unidos debe separar cualquier propuesta de solución del problema nuclear de los esfuerzos encaminados a producir un cambio de régimen y de los ataques militares preventivos. Estados Unidos, en cooperación con sus aliados —especialmente la Unión Europea, Japón y Rusia— debe crear una serie de incentivos para alejar a Irán del desarrollo de sus capacidades en armas nucleares. Existen diversos elementos que se podrían incluir: el levanta-

<sup>29</sup> Ver, por ejemplo, el argumento de John Newhouse en *Imperial America. The Bush Assault on the World Order*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 2003.

<sup>30</sup> Nazila Fathi, «Iran Demands Concessions from the U.S. in Return for Cooperation», *The New York Times*, 30 de octubre de 2003, p. A7.

miento de las sanciones económicas, ayuda en alta tecnología, garantías de suministro de combustible para el reactor nuclear de Bushehr y otras ayudas a la energía o económicas.<sup>31</sup>

Este ejercicio de realismo geopolítico evita las perspectivas apocalípticas de las ideologías derechistas, al tiempo que aborda la seguridad de Estados Unidos en general y la necesidad de estabilidad regional. No cabe esperar en un futuro próximo ni una acción militar contra Irán ni una diplomacia basada en el realismo a largo plazo. La perspectiva para lo que queda del mandato de la Administración Bush es una continuación de la beligerancia visceral basada en la retórica moralista de la guerra contra el terrorismo y la fe sostenida en el triunfo de los ideales de Estados Unidos mediante el ejercicio de un poder económico y militar sin precedentes. Quizá lo único que ocurre es que el tamaño y el alcance del propio poder ha corrompido su uso. Ese poder, en manos de cualquier país, constituiría un peligroso desequilibrio geopolítico y fomentaría la hostilidad.

La fachada de las hegemonías de Estados Unidos muestra algunas grietas: el problema de Irak no se ha resuelto tan fácilmente con la conquista de Bagdad. Irán, aunque interesado en el diálogo, no parece dispuesto a aceptar sin más las condiciones de Washington ni estar especialmente intimidado por la ocupación estadounidense del país vecino o la dureza de su lenguaje. Además, el *antiamericanismo* vive un auge sin precedentes. Un número increíblemente elevado de personas, incluso en países históricamente aliados de Estados Unidos, considera que la hiperpotencia global es una amenaza para la paz mundial mayor que Al Qaeda. Existe la creciente sospecha de que la «guerra contra el terrorismo» de Estados Unidos, tal como está concebida, es contraproducente y hará al país más vulnerable a los atentados terroristas. Y Washington parece dispuesto a enfrentarse sólo a regímenes militarmente débiles y abrumarlos en una especie de guerra de videojuego, para intimidar a otros. Pero el juego es mucho más complicado que los que se manejan con un mando de vídeo. Las soluciones al terrorismo y la proliferación nuclear radican más en formulaciones complejas que exigen cooperación multilateral, especialmente en labores policiales y de información,

---

<sup>31</sup> Albright, presidente del Institute for Science and International Security (ISIS) de Washington y Hinderstein, analista senior del ISIS, en «Iran, player or rogue?..», *Op. Cit.*

diplomacia sutil, una comprensión más profunda de las culturas no occidentales, mayor apreciación de las dinámicas políticas internas de las naciones islámicas y una seria atención a su situación social y económica.

### **Estados Unidos y Corea del Norte: un baile mortal**

De los tres estados que integran el «eje del mal» es Corea del Norte, con su desarrollo declarado de armas nucleares y su abierto desafío a Estados Unidos, el caso más serio y peligroso. Es un problema mayor porque sí tiene armas, es muy probable que las utilice si es atacada y nadie de la región apoya una postura agresiva o de enfrentamiento para resolver el callejón sin salida. El anuncio a bombo y platillo por Pyongyang de su programa de armas nucleares, en medio de la belicosidad de Estados Unidos, constituye una respuesta a las afirmaciones de la Administración Bush de que su combativa proyección de poder en Oriente Medio ha dado resultados positivos (como la supuesta nueva flexibilidad de Libia, Irán y Siria). No hay indicios de que Corea del Norte vaya a seguir el ejemplo de Libia. El líder norcoreano, Kim Jong Il, parece haber aprendido una lección diferente de la guerra de Irak: que la mejor protección frente a una suerte similar es un arsenal nuclear, cuanto más grande mejor. La visión del mundo de Kim Jong Il lleva inherente la percepción de que las armas de destrucción masiva son esenciales para la supervivencia de su régimen. Para ello Pyongyang, en lugar de ocultar su programa de armas nucleares, lo ha anunciado al mundo entero.<sup>32</sup>

El régimen de Kim Jong Il ha dejado en evidencia a Washington y ha acabado con la idea de que el principio de la prevención, aplicado contra Irak en 2003, es una doctrina universal de la políti-

<sup>32</sup> Gary Samore, miembro del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres, dice: «En el caso de Corea del Norte, el modelo de Libia no es realista. Resulta poco verosímil que el régimen norcoreano, con su percepción del mundo, renuncie a sus programas de misiles, químicos, biológicos y nucleares a cambio de mejorar sus relaciones: los consideran esenciales para su supervivencia». Michael R. Gordon, «Giving up those Weapons...», *Op. Cit.*

ca exterior estadounidense. Dada la actual sobreextensión del ejército de Estados Unidos y las observaciones de Bush y otros miembros de su Administración, es evidente que, en lo que se refiere a Corea del Norte, Estados Unidos habla en un tono de voz elevado pero lleva un palo pequeño.<sup>33</sup> Las opciones son limitadas: aunque el secretario de Defensa Donald Rumsfeld anunció teatralmente en la primavera de 2003 que Estados Unidos era capaz de hacer la guerra en dos frentes, Corea del Norte no será candidata a una invasión preventiva en el futuro próximo. Además, las sanciones del Consejo de Seguridad contra Corea del Norte no son viables porque China las vetaría. Y, lo que es más preocupante, Corea del Norte ha indicado que consideraría la imposición de sanciones como un acto de guerra.<sup>34</sup>

Resulta una extraña ironía —cada vez más característica de la política exterior de Bush— que una Administración que denunció ante el mundo el inexistente programa nuclear de Irak casi haya negado los peligros de las armas nucleares de Kim Jong Il y subrayado la vía de la diplomacia; una palabra que se consideraba casi una traición cuando se pronunciaba en relación con Irak. Pero Bush no acepta negociar directamente con Corea del Norte, ya que persigue un programa que podría producir varias decenas de cabezas nucleares al año.<sup>35</sup> Washington quiere que Corea del Norte desmantele su programa nuclear, pero se muestra reacio a ofrecer nada primero por temor a que parezca que lo premia o lo reconoce, es decir, que sucumbe ante el chantaje nuclear. Por su parte, Pyongyang dice que está dispuesto a suspender sus programas, pero sólo si

<sup>33</sup> El presidente Teddy Roosevelt afirmó a principios del siglo XX, refiriéndose a los países del Caribe, que era el deber de Estados Unidos «caminar en silencio, pero llevar un gran palo».

<sup>34</sup> David M. Malone y Yuen Foong Khong, *Unilateralism and U.S. Foreign Policy. International Perspectives*, Lynne Rienner, Boulder, 2003, p. 395.

<sup>35</sup> Algunos observadores calculan que Corea del Norte podría producir hasta 200 armas atómicas antes del año 2010. Nicholas Kristof, «Wishful Thinking on Korea», *The New York Times*, 10 de enero de 2004, p. 13. La pregunta más importante para los servicios de información de Estados Unidos en este momento es qué cantidad del combustible consumido en Yongbyon ha sido procesado para convertirlo en plutonio apto para construir armas y si se ha llevado a cabo en dicho centro el reprocesamiento de barras nucleares.

cuenta con el compromiso de Estados Unidos de reconocer al régimen, garantizar su seguridad y reanudar el suministro de combustible y alimentos.<sup>36</sup>

Con la Administración Bush, la política de Estados Unidos respecto a este país se caracteriza por el exceso de retórica y las amenazas. Al principio, la Administración se negó a ocuparse de la cuestión norcoreana, incluso después de que la Administración saliente de Clinton le informara de que Corea del Norte importaba tecnología para enriquecer uranio. La actitud de la nueva Administración fue que el programa de Clinton de recompensas económicas a cambio de la suspensión de la producción nuclear era una forma de apaciguamiento y de sumisión al chantaje norcoreano.

A partir de mediados de 2002, cuando fue evidente que se estaban construyendo instalaciones para enriquecer uranio, la Administración adoptó una postura de enfrentamiento. Desde el principio, Bush tuvo personalmente una posición hostil hacia Corea del Norte. En una entrevista mantenida en el año 2002 con el periodista Bob Woodward, de *The Washington Post*, Bush declaró que tenía una «reacción visceral ante este hombre» y llamó a Kim Jong Il «pigmeo» y «detestable».<sup>37</sup> La Administración Bush incumplió la promesa de Clinton de proporcionar dos reactores nucleares para las necesidades de energía del país y se opuso a la política de Corea del Sur de reconciliación con el Norte. Luego puso fin a las negociaciones aludiendo al programa de enriquecimiento nuclear del Norte, pese a que Kim Jong Il ofreció detenerlo a cambio de un pacto de no agresión con Estados Unidos. Después de incluir a Corea del Norte en el eje del mal, Bush anunció su doctrina de la guerra preventiva. En la «Revisión de la Postura Nuclear» (*Nuclear Posture Review*) de 2002 del Pentágono, se incluyó a Corea del Norte entre las naciones sujetas a un ataque nuclear preventivo; un cambio extraordinario respecto de la anterior política nuclear.

<sup>36</sup> Colin Powell escribió en *The New York Times*: «Buscamos la paz y la reconciliación en la península de Corea, pero no premiaremos las amenazas de Pyongyang ni daremos incentivos para el chantaje». Colin Powell, «What We Will Do in 2004», *Op. Cit.*

<sup>37</sup> Robert Matthews, *Op. Cit.*, p. 63.

No es sorprendente que toda esta grandilocuencia beligerante por parte de Estados Unidos, así como su preparación para una intervención militar en Irak, convenciera a los norcoreanos de que las seguridades que había ofrecido Clinton de no agresión eran letra muerta. Siguiendo el ejemplo de la Estrategia de Seguridad Nacional de Bush, Kim Jong Il decidió que la mejor defensa era un buen ataque. A finales de 2002, los norcoreanos expulsaron a los inspectores internacionales del OIEA, renunciaron al Acuerdo Marco Estados Unidos-Corea del Norte de 1994, firmado con la Administración Clinton, y desvelaron un programa de enriquecimiento de uranio hasta entonces clandestino. Además, el régimen comenzó los preparativos para volver a poner en marcha un reactor nuclear para extraer plutonio en Yongbyon, que violaba el Tratado de No Proliferación Nuclear y otros acuerdos con Estados Unidos. Luego Pyongyang se retiró del Tratado. En 2003, anunció que había estado fabricando bombas nucleares.<sup>38</sup>

Otra característica de la política estadounidense es la falta de congruencia. En 2001, Bush pasó de lo que la nueva Administración denominaba «acercamiento vacilante» de la política de Clinton a buscar el hundimiento del régimen. Esta idea fue alimentada en parte por un desertor que afirmó que el régimen de Kim estaba a punto de caer. Los expertos eran escépticos, pero los ideólogos se abalanzaron sobre el informe para apoyar su línea dura, pues respaldaba lo que querían creer, y se lo hicieron llegar a Bush. El informe endureció la postura del gobierno.<sup>39</sup> Pero a finales de 2002,

<sup>38</sup> Para más información sobre la situación nuclear en Corea del Norte y las relaciones entre Estados Unidos y Corea del Norte con Clinton y Bush hasta el año 2002, ver Robert Matthews, *Ibidem*, pp. 62-66.

<sup>39</sup> Pero no había ni hay pruebas de un golpe de Estado inminente. Observadores informados admiten que lo más probable es que el régimen se mantenga en un futuro próximo porque: 1) no hay en la actualidad indicios de una rebelión popular, mucha gente sigue creyendo en el culto de padre e hijo; 2) la población es *antiamericana* y considera a Kim un defensor nacionalista coreano frente al imperialismo estadounidense; 3) hay una lenta recuperación de la economía, las condiciones de vida están mejorando en el campo y son mucho mejores en la capital. Compárense las pruebas de que los exiliados iraquíes (Chalabi, etc.) proporcionaron a la Administración afirmaciones exageradas sobre programas de armas iraquíes e informes totalmente idealizados sobre la entusiasta respuesta que recibiría Estados Unidos cuando liberase a Irak de Sadam Husein.

la dureza de las palabras no iba acompañada de una firmeza similar en la política. En contra de su postura anterior, y en marcado contraste con la que tenía hacia Irak, la Casa Blanca restó importancia a los avances nucleares en la península de Corea y se limitó a cortar los envíos de gasóleo, algo que apenas cabría calificar de respuesta proporcionada. La Administración, cada vez más consumida por su guerra contra Irak, declaró que el problema se podía solucionar con la diplomacia y la negociación. De hecho, a principios de 2003, Bush prometió: «no tenemos ninguna intención de invadir Corea del Norte»; Washington adoptó la misma actitud de esperar a ver qué ocurría a finales de enero, cuando los satélites espía detectaron actividad que indicaba que Corea del Norte estaba preparándose para producir aproximadamente media docena de armas nucleares.<sup>40</sup>

El mensaje no podía ser más claro. Si no tienes armas nucleares, te invadirán. Consigue armas nucleares y los estadounidenses se volverán más razonables. Además, en el caso de Corea del Norte, las armas sólo tienen que llegar a Corea del Sur. Un editorial de *The Wall Street Journal* afirmó que «dado que la amenaza nuclear del Norte es la única razón por la que puede atraer la atención del mundo, dudamos de que Kim Jong Il vaya a renunciar alguna vez a sus programas secretos».<sup>41</sup> La guerra en la península de Corea sería un desastre y Pyongyang lo sabe. Además, ningún aliado de la región apoyaría una política de enfrentamiento temerario como en el caso de Irak. Por otra parte Estados Unidos carece de fuerza militar, al tener un tercio de su ejército activo en Irak. Sencillamente, no existe una alternativa coherente a la intervención multilateral en la península de Corea que no conlleve el riesgo de una guerra catastrófica.

Por tanto, la política estadounidense ha creado incentivos claros para que Corea del Norte mantenga su programa nuclear. No hay ninguna razón para ser comprensivo: eso no traerá ayuda ni seguridad. No hay que preocuparse por los esfuerzos de Estados

<sup>40</sup> 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. Incluso Clinton, tan criticado por Bush, adoptó una postura más dura en 1994, aumentando las fuerzas estadounidenses en la zona y amenazando con la intervención militar.

<sup>41</sup> Editorial, *The Wall Street Journal*, 22 de diciembre de 2003, p. A14.

Unidos para aislarlo económicamente: Corea del Norte apenas tiene comercio exterior salvo con China y este país no está cooperando. La mejor estrategia de autoconservación para Kim es ser peligroso. De forma que, mientras Estados Unidos se afana en Irak, los norcoreanos se ocupan de reprocesar plutonio, enriquecer uranio y construir algunas bombas. Si las negociaciones traen beneficios económicos y políticos para Pyongyang a cambio de un desmantelamiento verificable de sus programas nucleares, será porque poseían armas de destrucción masiva.

Existen algunos paralelismos interesantes con la política estadounidense hacia Irán. Ambas se caracterizan por ciertas florituras retóricas contraproducentes. Hay incongruencias que reflejan la existencia de una pugna entre los partidarios de llegar a acuerdos (sobre todo en el Departamento de Estado) y los partidarios de la línea dura (sobre todo en la Casa Blanca y en el Pentágono); entre quienes creen en modificar la conducta del régimen con la diplomacia multilateral y quienes sólo se conformarán con un cambio de régimen.<sup>42</sup> También existe un problema con las relaciones cada vez más frágiles entre Estados Unidos y sus aliados en las dos regiones (Paquistán y Corea del Sur), con el primero por sus vínculos con Al Qaeda y el terrorismo y las recientes revelaciones sobre su ayuda al programa nuclear de Irán, y con el segundo por el creciente *antiamericanismo* de la población y sus notables divergencias con Estados Unidos sobre la política hacia Corea del Norte.

Corea del Sur es, posiblemente, la democracia más *antiamericana* del mundo actual. Después de la elección de Roh Moo-Hyun como presidente para suceder a Kim Dae-Jung, en diciembre de 2002, las relaciones entre ambos países se distanciaron aún más. Son frecuentes las manifestaciones callejeras en las que se pide la salida del país de las fuerzas estadounidenses. Es probable que, en un futuro próximo, Corea del Sur pida a Estados Unidos que retire a sus 40.000 soldados.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Un comentarista contó que una broma reciente se pregunta si la pugna interna de la Administración entre estos dos grupos es más encarnizada que la que hay entre sus homónimos en Teherán. Steven Weisman, «That Continual Matter of Iran», *The New York Times*, 8 de febrero de 2004, Sec. IV, p. 38.

<sup>43</sup> David M. Malone y Yuen Foong Khong, *Op. Cit.*, 2003, pp. 394-395.

La postura unilateralista de la Administración Bush ha afectado a la relación de Estados Unidos con Seúl, además de colocar a Washington en una posible trayectoria de colisión con Pyongyang. A Corea del Sur no le gustan los esfuerzos de la Administración Bush para desestabilizar al Norte. Los surcoreanos dicen que Seúl no ha pedido esa política, que no se les ha consultado sobre la retórica del «eje del mal» y están casi tan molestos al respecto como Pyongyang. Seúl considera que el enfoque estadounidense debilita la política del gobierno de tender puentes hacia el Norte. En resumen, a Seúl le molesta que no se le haya tenido en cuenta.<sup>44</sup>

Existe una fuerte corriente en la opinión pública de Corea del Sur que cree que la política estadounidense ha caído en manos de halcones que consideran que el régimen de Kim Jong Il es un Estado paria y degenerado y que trabajan para hundirlo, y que Estados Unidos es, al igual que Corea del Norte, un obstáculo para resolver la crisis. Corea del Sur cree que no puede sobrevivir a un hundimiento repentino del régimen norcoreano. «No somos Alemania Occidental y no podemos permitirnos absorber al Norte como Alemania Occidental absorbió a Alemania Oriental».<sup>45</sup>

### Conclusión

Muchos observadores creen que no se puede confiar en el régimen de Kim Jong Il y que éste ha hecho trampas respecto de sus obligaciones. Pero Estados Unidos también ha incumplido sus compromisos. La torpe e incoherente diplomacia de la Administración Bush —en concreto, el hecho de que no continuara con el intento de Clinton de ofrecer incentivos económicos a cambio de la suspensión del programa nuclear— ha agravado el problema y creado una crisis.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Clyde Prestowitz, *Rogue Nation. American Unilateralism and the Failure of Good Intentions*, Basic Books, Nueva York, 2003, pp. 2.246-2.247; Malone y Khong, *Op. Cit.*, p. 395.

<sup>45</sup> Prestowitz, *Ibidem*, pp. 9-10.

<sup>46</sup> Bruce Cummings, «North Korea: The Sequel», *Current History*, abril de 2003, p. 50.

A principios de enero de 2004, Corea del Norte accedió a detener las pruebas y a renunciar a todos los aspectos de su programa nuclear, no sólo al programa de armas. Esto fue algo más lejos que las recientes declaraciones en las que Pyongyang accedía a suspender sus programas de energía nuclear, que los expertos creen que son una tapadera para la producción de armas. Tanto Estados Unidos como Corea del Norte querían que la otra parte hiciera las primeras concesiones antes de que se reanudaran las conversaciones (estaba previsto que las conversaciones sixpartitas con Corea del Norte se reanudaran en febrero de 2004) y afirman que fue el otro quien lo hizo (ninguno quería aparecer como el primero en ceder). Estados Unidos confía especialmente en China, además de en los demás miembros del cuarteto (Rusia, Japón y Corea del Sur), para orquestar la diplomacia.<sup>47</sup> El objetivo de las potencias regionales es conseguir la suspensión del programa nuclear de Corea del Norte, mientras que la Administración Bush ha afirmado que no puede aceptar una mera suspensión o congelación y ha reiterado su exigencia de un desmantelamiento «completo, irreversible y verificable» de su programa de armas nucleares.<sup>48</sup> Después de que Corea del Norte acepte este objetivo, Estados Unidos podría considerar la posibilidad de ofrecer concesiones. Corea del Norte, por su parte, quiere el reconocimiento, garantías de seguridad y ayuda en forma de combustible y alimentos básicos. Ésta es la situación, con la Administración esperando que la suerte esté de su lado cuando se reanuden las conversaciones. Pero la esperanza no puede sustituir a una política seria.

<sup>47</sup> China entiende que una Corea del Norte con armas nucleares tendría como consecuencia defensas antimisiles avanzadas (y quizá el inicio de programas de disuasión nuclear) en Japón y Taiwán, lo que cuestionaría su hegemonía en la región.

<sup>48</sup> Steven Weisman, «Powell Hails North Korea for New Step», *The New York Times*, 7 de enero de 2004, p. A11.

## II. RUSIA Y CHINA EN EL ESCENARIO GLOBAL

*Xulio Ríos\**

China y Rusia han desarrollado en el año 2003, no sin dificultades, importantes avances en sus procesos de integración en el escenario internacional. Ambas potencias han perseverado en su deseo de adaptarse a una situación mundial que se ha modificado enormemente en la última década, una adaptación que se ha vuelto especialmente urgente después del 11-S. En ese esfuerzo, Rusia y China han podido constatar que hay planos de convergencia y algunos puntos de vista comunes, que tratan de desarrollar creando y dinamizando estructuras políticas de cooperación.

Poco a poco, China y Rusia han sabido reconstruir unas relaciones mutuas siempre delicadas. La amistad «eterna» de Moscú y Pekín en los años cincuenta no duró mucho. El supuesto deseo chino de provocar una guerra entre la URSS y EE UU a causa de Taiwán ha sido mencionado como la causa directa de la ruptura de las relaciones entre los dos gigantes en aquel entonces, lo que provocó la retirada de numerosos especialistas rusos y la ruptura del acuerdo nuclear, y dejó a China en una situación particularmente difícil. En aquel momento, el secretario de Estado estadounidense, J. F. Dulles, rechazaba estrechar la mano de Zhu Enlai en la conferencia de Ginebra sobre Indochina (1954) y cualquier hipótesis que prestara abrigo a la «diplomacia del ping-pong» hubiera sido imaginable únicamente como producto del delirio. Pero ya entonces, el nacionalismo era la clave esencial para entender el comportamiento chino. El desencuentro se disfrazó de invectivas ideológicas y

---

\* Xulio Ríos es director del Instituto Gallego de Análisis y Documentación Internacional (IGADI). Más información en [www.igadi.org](http://www.igadi.org).

conflictos fronterizos, pero la ruptura entre las dos grandes potencias comunistas difícilmente se podría haber evitado, incluso si Jruschev hubiera consultado a Mao sobre la inminente desestalinización.<sup>1</sup> China nunca ha sido ni admitirá ser un satélite de Rusia.

Las reformas en la URSS y China pusieron sordina a las diferencias bilaterales. La nueva situación inaugurada en Moscú con la *perestroika* y la *glasnost* de Mijail Gorbachov y antes en Pekín, con la *gaige* y la *kaifang* de Deng Xiaoping, facilitaron la reconciliación después de un tiempo en que China y EE UU habían llegado a fraguar una alianza «contra natura» frente a la URSS. Gorbachov retiró las tropas de la frontera común y ordenó que los misiles estratégicos soviéticos dejaran de apuntar a China. Y el debate ideológico simplemente dejó de existir, a pesar de que ni Deng ocultaba sus temores respecto a la *perestroika*, ni Gorbachov secundaba la represión contra los estudiantes en Tiannanmen.

Desde entonces las relaciones bilaterales se han desarrollado a buen ritmo, aunque con matices con respecto al período anterior. En el Tratado de Amistad y Cooperación ruso-chino de 2001 no se contempla, por ejemplo, la asistencia militar recíproca, como ocurría en el de 1950. Los tiempos han cambiado. China no necesita la protección rusa y no aceptará una asociación con ningún país que no acepte compartir con ella las decisiones estratégicas o que actúe de forma unilateral en las cuestiones esenciales. Aún así, el capitulo militar es un factor muy importante en los intercambios y puede decirse que Pekín se abastece de armamento en Moscú.

Las reticencias fundamentales en las relaciones bilaterales guardan relación con la situación de Siberia y toda la región asiática del territorio ruso, que representa las tres cuartas partes del mismo y donde se concentra la mayor parte de sus riquezas naturales. En este gigantesco espacio habitan treinta millones de rusos. Del otro lado de la frontera viven 125 millones de chinos. El desequilibrio se completa con el escenario de una profunda crisis económica y demográfica a un lado y el auge y prosperidad del otro. Los beneficios de una hipotética cooperación no se han materializado todavía debido a la ausencia de políticas estables y al desinterés activo que nace de la desconfianza rusa.

---

<sup>1</sup> François Joyaux, «La Chine mène-t-elle une politique extérieure communiste?», en *Géopolitique*, N° 80, octubre-diciembre de 2002.

No obstante, ambos países se enfrentan a problemas similares como el comercio ilegal de armas, el narcotráfico, el extremismo religioso o el separatismo y, en ese combate compartido, aspiran a establecer unas pautas de comportamiento comunes. El fundamentalismo presente en el Cáucaso Norte se extiende hasta la región uigur de Xingjiang y por la práctica totalidad de Asia Central. Éste fue el magma que hizo posible la emergencia del llamado Grupo de Shanghai, en 1996, y su consolidación apenas cinco años después.

Hay algunas señas de identidad comunes a ambos actores. En primer lugar, el pragmatismo. Al primer momento de desencanto, cuando las nuevas autoridades rusas pensaban que después de la rivalidad de la Guerra Fría podría venir el condominio del mundo, le sucedió la evidencia de que EE UU no deseaba compartir el poder global. Y no sólo el global. Rusia pudo comprobar que incluso algunos países de su «extranjero próximo» eran declarados por Washington zonas de interés vital, especialmente en el Cáucaso, donde la propia *perestroika* se había atascado. La Rusia de hoy, en general, asume que es un país importante pero que ya no forma parte del centro del mundo y que no es preferente ni indispensable para resolver muchas cuestiones, como ocurría en el pasado. Para China, el pragmatismo constituye la esencia del largo proceso de reformas iniciado hace un cuarto de siglo, un principio que en política exterior se expresa con la máxima de «no llevar la bandera ni encabezar la ola», tratando de «ocultar las intenciones y acumular las fuerzas de la nación».

En segundo lugar, la prioridad de los intereses nacionales. Ni Rusia ni China están dispuestas a hacer concesiones unilaterales de buen grado. Con un grito compartido de «no más humillaciones», ambos estados reclaman que sus intereses se tengan en cuenta en el escenario internacional. Por otra parte, el peso de lo ideológico ha desaparecido. Hay que recordar al respecto que durante décadas, las políticas exteriores de la URSS y China —aunque ambos países eran formalmente comunistas— fueron sustancialmente diferentes. Hoy China es el único gran país socialista, pero su política exterior sólo tuvo esa connotación ideológica, desde el punto de vista estratégico, durante el periodo de amistad con la URSS. Desde 1991, sus aliados son Corea del Norte, Laos, Vietnam y Cuba. Entre ellos no hay nadie de su talla. Ante la posibilidad de fomentar una hipotética fraternidad socialista, China ha optado por privilegiar las relaciones con Occidente y ha desdeñado cualquier

interés por salvaguardar lo que quedaba del llamado campo comunista. El apoyo a Corea del Norte no tiene nada que ver con opciones ideológicas sino con la necesidad de sostener un estado «tampón» frente a la presencia estadounidense en Seúl y Tokio. Y le preocupa la nuclearización de la península porque también desea mantenerse como única potencia nuclear de la región. Tampoco ha buscado una alianza con Vietnam, a pesar de que se han suavizado mucho las diferencias del pasado, surgidas a raíz de la ocupación de Camboya. Cuba no ha encontrado aquí el sustituto de Moscú, aunque han mejorado las relaciones bilaterales.<sup>2</sup>

La clave, por tanto, no es el socialismo sino el nacionalismo, la defensa de la soberanía y de la independencia. Estos son los factores clave para comprender la evolución de la China contemporánea y sus ejercicios de reivindicación de una libertad de acción que la hace reticente a comprometerse en ámbitos internacionales, especialmente en aquellos en los que debe conducirse según unas normas jurídicas que no ha asimilado del todo, no sólo por imperativos de su discurso político sino por la ausencia de tradición legal (que se traduce en una falta de preparación y en la urgencia del aprendizaje).

El tercer factor es la apuesta por la multipolaridad. Frente al comportamiento hegemónico de EE UU, tanto Rusia como China mantienen el compromiso de no romper el diálogo con Washington pero apuestan por un mundo multipolar y, en consecuencia, desarrollan una política exterior dirigida a fortalecer sus relaciones con la Unión Europea, India, Irán o el mundo árabe. El primer ministro ruso Yevgueni Primakov proponía en 1998 un triángulo Rusia-China-India para equilibrar la fuerza de la hiperpotencia estadounidense. Pekín ha firmado en 2003 un pacto de cooperación con Nueva Delhi que ha puesto fin a tres décadas de recelo. Y, aunque la multilateralidad que reclaman no contempla el supuesto de que otros se inmiscuyan en sus asuntos internos, ambos países dan muestras de una disposición más activa (en especial China, siempre más reticente). Desde la acogida a las conversaciones de Corea<sup>3</sup> a la adopción del método estadístico internacional para aumentar la fiabili-

---

<sup>2</sup> Xulio Ríos, «Orientacions i ajustaments en un món que cambia», en *Dcidob*, N° 86, primavera de 2003.

<sup>3</sup> Xulio Ríos, *El papel de China en la crisis de Corea del Norte*, Análisis del Real Instituto Elcano, 7 de abril de 2003.

dad de sus datos económicos o la irrupción en la carrera espacial,<sup>4</sup> todo apunta a un cambio de tendencia que obligará a los demás a hacerle un hueco y a China, como contrapartida, a aceptar más compromisos.

### **Estados Unidos y la guerra contra Sadam Husein**

El entendimiento chino-ruso carece de tonalidad *antiamericana* y enfatiza especialmente el ámbito de la cooperación bilateral. Esto, a pesar de que las luces y sombras que les relacionan individualmente con EE UU son numerosas y de considerable entidad. Ambos han vivido en los últimos años situaciones especialmente difíciles. Rusia ha debido aceptar la ampliación de la OTAN y la intervención en algunas de sus áreas de influencia tradicional como los Balcanes (donde fue bombardeada la embajada china de Belgrado) y ambos comparten posiciones comunes, por ejemplo, de oposición al desarrollo del sistema de defensa antimisiles.

Frente a la amenaza terrorista, tienen como denominador común la condena sin paliativos y la implicación operativa en la lucha contra el mismo, pero en esta postura hay matices. El terrorismo no actúa de la misma forma en Rusia o China que en EE UU ni se proyecta igual sobre el imaginario nacional. Para los primeros, se trata de problemas esencialmente internos y no de ataques externos. Tras el 11-S, el presidente ruso Vladímir Putin se puso del lado de EE UU con gestos concretos que iban más allá de una expresión de solidaridad testimonial.<sup>5</sup> Putin interpretó la existencia de un efecto igualador sobre el inestable equilibrio de fuerzas en el mundo: todos somos vulnerables y los intereses de Rusia, sus puntos de vista, deberán ser tenidos de nuevo en cuenta por la Casa Blanca. Pero a pesar de ello, y junto con China, Rusia ha optado por la neutralidad en las acciones concretas de EE UU en el frente antiterrorista, no sólo como expresión de reserva nacionalista (ambos contaban con poderosos intereses en Afganistán e Irak), sino también de desconfianza y escepticismo hacia unos resultados finales que no se podían resumir en las aparentes victorias militares.

<sup>4</sup> Xulio Ríos, «Un espacio para China», *La Vanguardia*, 21 de octubre de 2003.

<sup>5</sup> Youri Roubinski, «Bush-Poutine: la nouvelle donne», en *Géopolitique*, N° 76, octubre-diciembre de 2001.

A lo largo de toda la crisis de Irak, Rusia y China se han esforzado por no dañar sus relaciones con Washington y evitar el enfrentamiento directo, pero sin renunciar a sus puntos de vista. Esas diferencias no han dañado sustancialmente las relaciones bilaterales. En el caso de Rusia, sostenidas con el petróleo y el gas de fondo y con un diálogo político al máximo nivel que se ha concretado en diferentes ocasiones a lo largo del año 2003, en Rusia, en EE UU o en foros multilaterales. En relación con China y Rusia, EE UU parece establecer un rasero diferente al que aplica a Alemania y, sobre todo, a Francia, aunque los cuatro países figuran, por el momento, entre los excluidos de participar en el gran negocio de la reconstrucción de Irak.

A China, la guerra contra Irak la ha sorprendido en pleno tránsito a la llamada «cuarta generación de dirigentes» que lidera Hu Jintao, el nuevo presidente del estado y secretario general del Partido Comunista, en sustitución de Jiang Zemin. Si algo se sabe de las sensibilidades políticas de Hu Jintao es su predilección y capacidad para expresar la irritación de su país, a propósito de un suceso dramático como fue el bombardeo de la legación diplomática de Belgrado, cuando sucedió el ataque de la OTAN contra la ex Yugoslavia de Slobodan Milosevic. Hu Jintao fue entonces la voz del partido y del estado que compareció ante una opinión pública indignada con el «error» estadounidense.

En China existió siempre el convencimiento de que la guerra contra Irak estaba decidida hace mucho tiempo y que las hostilidades comenzarían en marzo de 2003.<sup>6</sup> Forzado a mantener la compostura en los ámbitos diplomáticos, el gobierno dio rienda suelta a su malestar a través de una prensa en la que proliferaron, con gran intensidad, las opiniones críticas con Washington.

Una de las primeras decisiones del nuevo equipo dirigente chino fue la creación de un Grupo de Trabajo Interministerial que coordinará las áreas de diplomacia, defensa y energía. La inclusión de la energía entre las áreas de diplomacia y defensa dice mucho sobre la naturaleza de los desafíos que se enfrentan en Pekín. China importa petróleo y en los próximos años se incrementarán sus necesidades. Las expectativas en Asia Central quedaron truncadas con la guerra de

---

<sup>6</sup> Ver Beijing Information, nº 32, 2002.

Afganistán y la guerra contra Irak sitúa sus importaciones de Oriente Medio (el 50% del total) en una encrucijada difícil. Por eso China —que, además del embalse de las Tres Gargantas, prevé construir treinta reactores nucleares de aquí al año 2020— dirige de nuevo su mirada hacia Rusia, con la esperanza puesta en la construcción de un oleoducto que permitirá la comercialización del crudo de los yacimientos siberianos a partir de 2005.

No es casualidad que el primer viaje al exterior del presidente Hu Jintao se iniciara en Moscú, camino de Evián y de la reunión del G-8,<sup>7</sup> con el doble telón de fondo de una cumbre de la Organización de Cooperación de Shanghai (OCSH, que reúne a ambos países y otras cuatro repúblicas de la zona) y la energía como clave del encuentro. Rusia —que, al igual que China, ha incluido el capítulo energético en la definición de su política exterior— es el segundo productor mundial después de Arabia Saudí.

En el Imperio del Centro predomina la interpretación de que los últimos movimientos de la Administración estadounidense, de Afganistán a Irak, están dirigidos a contener su emergencia, porque se la considera el rival estratégico más importante de EE UU para los próximos quince años. George W. Bush no ha secundado la política de diálogo de su antecesor. Los analistas, tanto civiles como militares, llaman la atención sobre el cerco de bases e intereses estadounidenses que están proliferando en toda su periferia para dificultar el incremento de su expansión pacífica e incluso pronostican como inevitable un enfrentamiento directo entre los intereses de ambos países a medio plazo.<sup>8</sup>

Los dirigentes chinos, conscientes de que en sectores influyentes de su sociedad aumenta la visión crítica de la política estadounidense, se ven obligados a hacer auténticas filigranas para mostrar su disconformidad pero sin llegar a un enfrentamiento que pueda hacer peligrar unas relaciones que, en lo económico y comercial, son de gran importancia. El equilibrio entre la dosis adecuada de repulsión y la conservación, ante la propia sociedad, de una dignidad que deje entrever que se opera y actúa en función de los intereses nacionales, sin admitir limitaciones de soberanía, no siempre es fácil de lograr.

<sup>7</sup> Xulio Ríos, «China entre los grandes», *El Mundo*, 1 de junio de 2003.

<sup>8</sup> Shaun Riordan, «Si, era el petróleo», en *Estrella Digital*, 28 de abril de 2003.

## Los escenarios regionales

La Unión Europea es un referente fundamental para Rusia y China. En octubre de 2003, Pekín aprobó el Libro Blanco sobre Políticas hacia la UE,<sup>9</sup> el primer documento público que aborda la política exterior del país. En él se indica que la nueva dirección política impulsa un vuelco en el estilo diplomático y promueve un nuevo pensamiento, sostenido en el concepto de «participación activa». Esto sugiere el fin del bajo perfil mantenido en la arena internacional en el pasado y una apuesta por involucrarse de manera más notoria en los asuntos regionales y globales. China ha otorgado más importancia a las relaciones bilaterales con Francia, Alemania, el Reino Unido y otros países y menos a la entidad como colectivo regional. Éste será el mayor cambio, que implica promover las relaciones políticas, la economía, el comercio y el intercambio cultural como ejes principales de un acercamiento de vocación muy pragmática y con una enumeración exhaustiva de los ámbitos de la cooperación.

El comercio de la UE con China se ha multiplicado por cuarenta con relación a 1975, cuando se establecieron relaciones. Es el tercer mayor socio comercial de la UE, por delante de Japón, y lo mismo ocurre a la inversa. Comparte con la UE la consideración del papel clave de las organizaciones multilaterales en la nueva situación internacional y la preferencia por la vía diplomática y política en el manejo de los conflictos y crisis internacionales. Los separan matices significativos en relación con los derechos humanos o la cuestión tibetana, pero están muy próximos en el manejo del delicado asunto de Taiwán.

Rusia, por su parte, ha manifestado en numerosas ocasiones su aspiración de aproximarse a la UE y ha denunciado su sentimiento de marginación por no lograrlo de la forma deseada. Tres de los estados de la nueva Europa de los 25 son fronterizos con Rusia y, después de la ampliación, el volumen comercial ruso con la UE se situará en el 50%. Pese a la proximidad y a la prioridad que otorga Putin al ámbito económico en la relación con Europa, con especial hincapié en la colaboración energética (la tercera parte del gas que consumen los europeos procede de Rusia), la falta de apoyo de la UE, dice Moscú, está causan-

---

<sup>9</sup> Ver Beijing Information, nº 47, 2003.

do impaciencia y frustración.<sup>10</sup> A Bruselas sólo le interesan las materias primas de Rusia y no el establecimiento de un marco de cooperación sólido, asegura el Kremlin. Lo probaría el hecho de que las negociaciones con la UE para facilitar el ingreso de Rusia en la Organización Mundial del Comercio (OMC) están estancadas, a pesar de la prioridad que concede a este asunto la agenda del presidente Putin. Moscú también responsabiliza a la UE del bloqueo de los acuerdos de Kioto. Estos sólo entrarán en vigor cuando lo ratifique Rusia, ya que sólo así se alcanzará la suma del 55% de las emisiones globales, y Moscú reclama ayudas de la UE para aliviar los efectos sobre su industria. EE UU, contrariamente a la postura de la mayoría de los estados del planeta, ya ha anunciado que no ratificará el Protocolo.

El descontento ruso con la UE tiene otro pilar: Chechenia. La irritación de Moscú se hace patente cuando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos admite denuncias de ciudadanos chechenos contra Rusia por su política de «tierra quemada» en el Cáucaso. Putin, que ha desairado la visita a la zona de Álvaro Gil Robles, comisario europeo de Derechos Humanos, reduce el conflicto checheno a un problema de terrorismo, agravado en el último año con la multiplicación de los atentados suicidas en territorio ruso, incluida la capital. Su Plan de Pacificación, que contemplaba la celebración de un referéndum constitucional —aprobado a la soviética— y unas elecciones a la carta, no han conseguido, como cabía esperar, normalizar la situación.<sup>11</sup>

Tanto China como Rusia otorgan una considerable importancia a los escenarios regionales más inmediatos. En el caso chino, son varios los frentes. En el grupo de países de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ANSEA), el primer nivel es la seguridad. China se incorporó al Tratado de Amistad y Cooperación en el Sureste de Asia, de 1976, y se convirtió en el primer país no miembro de la organización regional que se ha adherido al mismo, lo que muestra su fuerte compromiso con la estabilidad en la zona. Por otra parte, está estimulando la creación de un área de libre comercio en los próximos diez años, que aglutinará un mer-

---

<sup>10</sup> Laurent Rucker y Pilles Walter, «Russie: apparences et réalités», *Le Courrier des pays de l'Est*, N° 1.030, noviembre-diciembre de 2002.

<sup>11</sup> Ver Carolina María Rudas, «La colaboración de Putin contra el terrorismo», en Mariano Aguirre y Mabel González Bustelo (cords.), *Tiempos difíciles. Guerra y poder en el sistema internacional*, Anuario CIP 2003, Icaria-CIP, Barcelona, 2003.

cado de casi 2.000 millones de personas. Este grupo de países es el quinto socio comercial de China y el comercio bilateral experimentó en 2003 un crecimiento de más del 40%. De esta forma, China pretende poner de manifiesto su talante cooperativo y su compromiso con la reducción progresiva de aranceles y la estabilidad financiera, así como dar muestras de su novedosa capacidad y espíritu de integración.

Un dato importante en el vínculo de China con la ANSEA se refiere a la conceptualización de la lucha contra el terrorismo. Pekín ha alcanzado aquí un consenso sobre el origen del terrorismo, que sitúa en la pobreza. La guerra antiterrorista, dice este grupo de países, debe ser también una guerra contra la pobreza y esto debe traducirse en ayudas a las áreas económicamente menos desarrolladas de la región.

Rusia, por su parte, observa con mucha preocupación la aproximación a EE UU de varios países de su entorno. Cinco estados ex soviéticos, los integrantes del grupo GUUAM (Georgia, Ucrania, Uzbekistán, Moldavia y Azerbaiyán), reunidos en Yalta en julio de 2003, han confirmado esta orientación. Moscú ha reaccionado con el proyecto de crear un mercado común entre Rusia, Bielorrusia, Ucrania y Kazajistán, con una política exterior comercial compartida y unificando las diferentes tarifas aduaneras y las políticas monetarias y crediticias para asentar una zona de libre comercio, pero no le resultará fácil. Rusia aspira a ocupar un papel central en la Comunidad de Estados Independientes (CEI), pero EE UU avanza en influencia en su perímetro más inmediato. En Moldavia, el plan federativo promovido por Rusia ha fracasado y en Georgia, aunque conserva peones locales para influir en el desenlace final de la crisis, la defenestración de Eduard Shevardnadze se interpreta como un revés para Moscú.

En Asia Central convergen los intereses cruzados de las grandes potencias. A pesar del apoyo expresado a EE UU a raíz del 11-S, Rusia no puede renunciar a su influencia en esta región. Para China, la necesidad de garantizar una presencia en la zona ha servido de acicate para estimular sus iniciativas exteriores. Ha sido aquí donde, por primera vez, ha participado en unos ejercicios militares multilaterales a gran escala, en el marco de la OCSH y, por primera vez, ha invitado a ejércitos extranjeros a entrar en su territorio.<sup>12</sup> China concede enorme importancia a Asia Cen-

---

<sup>12</sup> Xu Tao, «Ejercicio en aras de la defensa regional», en *Beijing Informa*, N° 36, 2003, <http://www.bjinforma.com/>.

tral. Es aquí donde mejor parece comprender que la seguridad no es cosa de uno solo, sino que precisa del acuerdo y la gestión conjunta. En esta región ha materializado a un nivel muy aceptable la cooperación en materia de inteligencia, de intercambio de equipos de tecnología especial y la mejora de su capacidad de respuesta ante el terrorismo. En esa lucha pone el énfasis no sólo en lo militar sino en lo financiero, en la lucha contra la pobreza y el atraso cultural, aproximándose a la idea de un mecanismo de cooperación total para la seguridad en el marco de la OCSH.

En América Latina, Pekín ha tomado partido por Brasil.<sup>13</sup> Desde marzo de 2003, China se ha convertido en el segundo mayor destino de las exportaciones brasileñas, sobrepasando incluso a países como Argentina o Alemania. En el primer semestre de ese mismo año, las exportaciones de Brasil a China aumentaron más de un 200%. En sus políticas de expansión de ultramar, el mercado chino es una prioridad para las empresas brasileñas. En conjunto, el volumen comercial entre Brasil y China es hoy el doble del que existe entre Brasil y Japón, que ha sido siempre uno de los socios más importantes del gigante suramericano en Asia. La cooperación Sur-Sur tiene una expresión especial en el lanzamiento de satélites de recursos terrestres desarrollados en común por ambos países.

A Brasil se ha sumado Argentina. El presidente Néstor Kirchner tiene previsto visitar China en el primer semestre de 2004. El ex presidente Eduardo Duhalde, ahora al frente de la organización administrativa del Mercosur, es el responsable de un mandato de los gobiernos de Argentina y Brasil para reforzar la relación económica con China. Estos movimientos son contemplados con preocupación en EE UU, porque pueden retrasar un poco más la entrada en vigor del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

## Conclusiones

El actual clima internacional favorece una mayor implicación de China y Rusia en los asuntos mundiales. Esto es especialmente relevante en el primer caso. Hay varios aspectos que ponen de manifiesto que

---

<sup>13</sup> Xiao Zhou, «Estrechan vínculos China y Brasil», en *Beijing Informa*, N° 47, 2003.

algo está cambiando en Pekín, entre otros el episodio de la neumonía asiática, felizmente controlado y con repercusiones políticas internas nunca vistas anteriormente;<sup>14</sup> las presiones financieras sobre el yuan, la moneda local, exigiendo su apreciación; el ingreso en la OMC o la formulación de una política específica hacia la UE.

La orientación y las posibilidades reales de esa perspectiva dependerán de la actitud de EE UU. En China, el proceso reformista se ha centrado hasta ahora en la modernización de la economía, pero las cosas pueden empezar a cambiar. No será posible alcanzar un nivel de vida modestamente acomodado y desarrollar las fuerzas productivas si triunfa la política de contención. La moderación del crecimiento podría suponer el inicio de un período de convulsiones internas, si las dificultades se trasladan al ámbito social en un momento en que la legitimidad del sistema proviene esencialmente del éxito económico.

A corto plazo, impedir el propósito estadounidense de evitar la emergencia de una potencia rival, en el plano regional o mundial, exigirá de los dirigentes chinos atender a algo más que la economía y acentuar la disposición de recursos para atender otros aspectos que influyen en la dimensión geopolítica del país, y que pueden llegar a ser imprescindibles para asegurar el desarrollo económico que se persigue. Yang Fan, economista de la Academia de Ciencias Sociales de China, ha afirmado recientemente que las relaciones entre desarrollo y seguridad nacional se están estrechando de manera clara y acelerada.<sup>15</sup>

China dispone de un ejército numeroso pero tecnológicamente poco avanzado.<sup>16</sup> Observando lo que sucede a su alrededor, a la nueva generación de dirigentes le resultará difícil rechazar las demandas de intensificar los programas de modernización militar. Lo reclaman expertos como Peng Guanjian, de la Academia de Ciencias Militares, quien considera que el Pentágono está probando en Irak y en Afganistán nuevos equipamientos militares y estrategias y califica de neoimperialismo la solución y los métodos aplicados por Washington para responder a la amenaza terrorista global.

---

<sup>14</sup> Xulio Ríos, «La neumonía asiática», en *Política Exterior*, N° 94, julio-agosto de 2003.

<sup>15</sup> Yang Fan, *Renmin Ribao*, 22 de marzo de 2003.

<sup>16</sup> David Shambaugh, «¿Será China una superpotencia militar?», en *La Vanguardia Dossier*, julio-septiembre de 2002.

Tampoco Rusia se queda atrás en el esfuerzo. En el discurso del estado de la nación, celebrado en mayo de 2003, el presidente Putin argumentó la necesidad de aumentar la fuerza de Rusia y consolidar su presencia en los foros de las grandes potencias. Para ello, anunció que concedería más importancia al factor militar y que apostaría por el desarrollo de armas de nueva generación. Para demostrar su decisión de fortalecer el poder naval de Rusia, ha llevado a cabo en Extremo Oriente los mayores ejercicios militares desde 1991.<sup>17</sup> A pesar de la difícil situación económica, mejorada por los elevados precios de los recursos energéticos y no por sus mejores perspectivas de desarrollo, el Kremlin ha comprometido recursos para completar la construcción de cuatro submarinos nucleares y diez grandes buques antisubmarinos, renovar y modernizar los buques de guerra existentes y retomar su condición de potencia marítima en 2007.

El pasado octubre, Putin anunció la adopción de la doctrina del ataque preventivo en su área de influencia inmediata (el antiguo espacio soviético), en un interesado paralelismo con la doctrina de seguridad estadounidense. La primera base militar rusa abierta en los últimos trece años se instaló en Kirguizistán y es una base aérea para enfrentar la lucha antiterrorista. Al mismo tiempo, ante la preocupación internacional, ha resaltado su compromiso con la no proliferación nuclear y recuerda la dimensión estrictamente económica de su cooperación con Irán.

En el capítulo de diferencias con EE UU, China se lleva la peor parte, no sólo por las rivalidades estratégicas o el abultado déficit comercial de EE UU —que ha servido de excusa para iniciar la guerra del sector textil— sino por la persistencia de problemas de gran calado como el de Taiwán, siempre oscilante entre la extrema sensibilidad de Zhonnanhai (el Kremlin chino) ante el más leve movimiento, las declaraciones de fe inquebrantable pero no del todo creíble de la Administración estadounidense y los intentos de alejar las fronteras de lo posible por parte de Taipei. La coincidencia del anuncio del presidente taiwanés Chen Shuibian de convocar un referéndum para el 20 de marzo de 2004 y la presencia en EE UU del primer ministro chino, Wen Jiabao, permitió apreciar este contexto en toda su complejidad.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Yang Li, «Rusia vuelve por sus fueros», en *Beijing Informa*, N° 40, 2003.

<sup>18</sup> Xulio Ríos, «El Plan Chen», *El Correo*, 15 de diciembre de 2003.

China y Rusia desean integrarse en el mundo en el ámbito de la política, la seguridad y la economía. El comercio chino-estadounidense es diez veces mayor que el chino-ruso y EE UU es lo que más pesa en ambos. Esto no los hace competidores, sino socios interesados en desarrollar esa relación de forma que puedan hacerle entrar en el campo del Derecho y de las organizaciones internacionales, sobre todo Naciones Unidas. Todo ello es bastante paradójico a la vista de sus respectivas situaciones internas y será un esfuerzo infructuoso si no es acompañado de forma coherente.

### III. CAPITALISMO, RESISTENCIA A LA OCUPACIÓN Y CRISIS MÚLTIPLE EN ISRAEL

*Efraim Davidi\**

Durante el año 2003, Israel vivió una de sus más profundas crisis desde la proclamación del estado en 1948. Los comentaristas económicos de los principales diarios se preguntaban si «ésta es la peor crisis económica de la historia» o si sólo es «comparable con las graves crisis de los cincuenta o del bienio 1965-66». Y no se trata sólo de una crisis económica. En un balance anual, el editorialista del prestigioso diario *Haaretz*, Joel Marcus, afirmaba: «No existe un sólo terreno en el cual el presente y el futuro no sean sombríos. Con motivo del fin de año, intenté elaborar una lista de las cosas positivas que ocurrieron en los últimos doce meses. Durante días traté de escribir la nota. Llegué a la conclusión de que el director del diario no iba a estar de acuerdo en publicarla, porque es tan pequeña que ocupa sólo uno o dos renglones. El ministro de Justicia, Tommy Lapid, declaró que el año 2003 fue el peor en la historia de Israel. Lo único que cabe preguntarle es ¿qué hicieron él y su partido para que las cosas cambien?».<sup>1</sup>

Crisis económica, crisis social, crisis política (y de liderazgo en los grandes partidos sionistas) y marasmo en los territorios ocupados. Éstas son algunas expresiones de la quiebra de un proyecto establecido hace tiempo por el sector hegemónico de la burguesía israelí y que,

---

\* Efraim Davidi es periodista e historiador, miembro del Comité Ejecutivo de la Federación de Trabajadores de Israel (Histadrut). Es autor de varios libros sobre economía, trabajo y globalización, todos ellos publicados en hebreo. Correo electrónico: davidief@netvision.net.il.

<sup>1</sup> Joel Marcus, «Respuesta a un lector», *Haaretz*, 2 de enero de 2004, p. 1-B.

aunque «funcionó» durante años, estalló en pedazos con la segunda Intifada (insurrección popular palestina) de octubre del año 2000.

La política del gobierno derechista encabezado por el general en la reserva Ariel Sharon<sup>2</sup> no ha logrado solucionar las múltiples crisis. Solamente las ha agudizado hasta tal punto que Israel vivió, en los últimos meses de 2003, una ola de protestas sociales y laborales, pacifistas y políticas, que tampoco tienen paralelo en las últimas décadas. La protesta ha llegado incluso al principal instrumento del *establishment* israelí: las Fuerzas Armadas. Periódicamente grupos de oficiales y soldados, reservistas y en activo, se niegan a seguir combatiendo en los territorios palestinos. Este movimiento comenzó durante los años ochenta y comprendía especialmente a reservistas que se negaban a servir en el sur de Líbano, entonces ocupado por Israel.<sup>3</sup> La ola de protestas se expandió el pasado año a oficiales y soldados en servicio e incluso llegó hasta el *sancta sanctorum* del ejército, las unidades de élite (pilotos,

---

<sup>2</sup> Ariel Sharon, ex alto oficial del *Tzahal* (el ejército israelí), fue inhabilitado para ejercer el cargo de ministro de Defensa por una Comisión Nacional de Investigación constituida por ley. La decisión, tomada en los años ochenta, fue consecuencia del papel que tuvo Sharon como ministro de esa cartera durante la desastrosa invasión de Líbano en junio de 1982 y la posterior masacre de miles de palestinos en los campos de refugiados de Sabra y Shatila, durante la ocupación del país de los Cedros. Ironías de la historia, Sharon no fue designado durante muchos años como ministro de Defensa pero fue elegido dos veces consecutivas primer ministro, como dirigente del derechista partido Likud. La última elección se realizó en febrero del año 2003. A pesar de que Sharon no puede ser, legalmente hablando, ministro de Defensa, en la práctica dirige el área, que está a cargo del ex comandante en jefe del *Tzahal*, Saul Mofaz. Mofaz —que gracias a Sharon se convirtió en ministro— es un oscuro general y poco hábil político que tuvo a su cargo la criminal represión de la Intifada palestina. Un virtual títere en manos de Sharon.

<sup>3</sup> El movimiento *Yesh-Gvul* («Hay un límite») fue creado en 1982 por oficiales y soldados reservistas que se negaron a combatir en la invasión de Líbano y posteriormente en el sur de ese país ocupado por Israel. En los últimos años, sus militantes se niegan a servir en los territorios palestinos. De acuerdo a algunas estimaciones, cerca de 500 soldados y oficiales fueron condenados a penas de prisión militar desde octubre de 2000. Se han formado otros movimientos de este tipo, entre ellos, de estudiantes de liceo que se niegan a enrolarse en el servicio militar obligatorio todo el tiempo que persista la ocupación. Un grupo de cinco jóvenes fue condenado el 4 de enero de 2004 a una pena de prisión militar de un año, por esta razón. El mismo día que se dio a conocer la condena, el coronel (r.) Eitan Ronel devolvió sus grados al Estado Mayor y pidió ser dado de baja de la reserva con el grado de soldado raso, en protesta contra la represión colonial antipalestina. Sobre *Yesh-Gvul* y su historia ver su página web: [www.yesh-gvul.org](http://www.yesh-gvul.org) (en inglés, francés, italiano y alemán).

paracaidistas, marina de guerra y combatientes de la unidad *Sayeret Matkal*).<sup>4</sup> Por si esto fuera poco, los últimos cuatro directores de los servicios de seguridad interior *Shabak* —también conocidos como *Shin Beit* y que tienen gran parte de la responsabilidad en la represión contra los palestinos, incluyendo asesinatos y torturas— declararon a la prensa su desacuerdo con la política oficial frente a la cuestión palestina y llamaron a la creación de un estado palestino independiente en los territorios ocupados.

### **Del proyecto colonial al neocolonial**

La múltiple crisis que atraviesa Israel tiene un punto de partida: la quiebra y posterior caída del proyecto neocolonial para los territorios palestinos. La historia de este país está jalonada por múltiples conflictos bélicos (con su posterior expansión territorial-colonial), pero dos hechos han marcado a la última generación de este país: la primera y la segunda Intifada. Estas dos insurrecciones palestinas, de corte popular y nacional, no sólo pretendían poner fin a la ocupación colonial israelí sino que tuvieron (y tienen) fuertes repercusiones en la política, la economía y la sociedad de Israel.

Dos conocidos periodistas israelíes escribieron, analizando las causas de la primera insurrección, que estalló en diciembre de 1987, una obra ya clásica que lleva solamente por título la palabra árabe *Intifada*: «Decenas de miles de palestinos que diariamente llegan a Israel para trabajar y cientos de miles que viven en los territorios ocupados bajo la opresión económica de Israel, se transformaron de pronto y sin previo aviso en el furioso y rebelde proletariado de Israel».<sup>5</sup> Los más oprimidos por el capitalismo israelí fueron quienes encabezaron la revuelta nacional palestina de finales de los años ochenta y, en un par de años, lograron una victoria política sin parangón: arrastrar a Israel a

<sup>4</sup> El *Sayeret Matkal* (Fuerzas del Comando General), es la unidad de élite más secreta de Israel y está vinculada directamente al Comando General del *Tzahal*. Trece de sus oficiales y suboficiales publicaron en diciembre de 2003 un comunicado por el cual declaran que se niegan a seguir participando en la represión en los territorios palestinos.

<sup>5</sup> Eh'ud Yaari y Zeev Shiff, *Intifada*, Editorial Schocken, Jerusalén, 1990, p. 85 (versión hebrea; existe una traducción al inglés).

la mesa de negociaciones. Éstas comenzaron en Madrid en octubre de 1991.<sup>6</sup>

De acuerdo a un conocido político laborista, Slomo Ben-Ami, la «élite social y política perdió la fe en que puede seguir rigiendo los destinos de los palestinos con la coerción y por la fuerza. Esta élite comprendió que el coste de la ocupación era mayor que las ganancias que aportaba. La Intifada es, para los palestinos, su guerra del Yom Kippur. En los dos casos, Israel fue forzado a participar contra su voluntad en una iniciativa de paz. Fueron los palestinos quienes lideraron este estratégico paso por la paz, no los israelíes».<sup>7</sup>

De acuerdo con Ben-Ami, la élite perdió la fe en una solución de fuerza, pero trató de imponer a los palestinos, a través de acuerdos políticos y económicos —los Acuerdos de Oslo y el Protocolo de París— una serie de condicionamientos para transformar una realidad colonial en otra neocolonial. Es lo que el líder laborista y ex primer ministro israelí Simon Peres definió, ya en los primeros años noventa, como una «paz de los mercados». En otras palabras, «no queremos una paz en la cual cada uno pueda enarbolar su bandera. Lo que nos interesa es una paz para beneficio de los mercados» (o en una breve frase hebrea: «*shalom shel shvakim, ve lo shalom shel degalim*»)<sup>8</sup>. Para consolidar el nuevo paradigma neocolonial, Israel se sirvió de los buenos servicios de las organizaciones patronales, especialmente de la Asociación de Industriales, que trazó los planes que luego se convirtieron en acuerdos.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Toda la documentación sobre las negociaciones de Madrid y los posteriores acuerdos de Oslo y París ha sido publicada en inglés por la Sociedad Académica Palestina para el Estudio de las Cuestiones Internacionales (PASSIA) de Jerusalén. Dr. Mahdi F. Abdul Hadi (Coord.), *Documents on Palestine, Volume II, From the Negotiations in Madrid to the Post-Hebron Agreement Period*, PASSIA, Jerusalén, 1997, pp. 10-270.

<sup>7</sup> Slomo Ben-Ami, *Un lugar para todos*, Editorial Hakibutz Hameujad, Tel Aviv, 1999, p. 103 (en hebreo). Ben-Ami, historiador especializado en la guerra civil española y ex embajador israelí en Madrid, que conserva muy buenas amistades en la cúpula del PSOE, se retiró de la vida política y reside en Inglaterra. Durante su gestión como ministro de Seguridad Interior, en octubre de 2000, la policía asesinó a trece manifestantes árabes, ciudadanos de Israel.

<sup>8</sup> Efraim Davidi, «Globalization and Economy in the Middle East - a Peace of Markets or a Peace of Flags?», *Palestine-Israel Journal*, Vol. VII, N° 1 y 2, 2000, p. 57.

<sup>9</sup> Efraim Davidi, «Israel's Economic Strategy for Palestine Independence», *Middle East Report*, N° 184, septiembre-octubre de 1993, p. 37

Cuando el después asesinado primer ministro Isaac Rabin firmó los mencionados acuerdos con la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), esto significó un gran paso político hacia adelante en el largo camino por el reconocimiento de los derechos nacionales palestinos. Y le costó la vida. Pero en el ámbito económico las cosas fueron distintas, y podrían resumirse en «cambió todo, para que nada cambie». La idea es simple y colonialista: los mercados palestinos seguirían siendo «mercados cautivos» en manos del capitalismo israelí. Palestina seguiría comprando productos industriales israelíes caros y proporcionaría trabajadores palestinos baratos.

Esta estrategia neocolonial, que conllevaba el fin de las hostilidades, era imprescindible para una mejor inserción del capitalismo israelí en la globalización capitalista. Mercado colonial por lo «bajo» y productos de alta tecnología «por lo alto» se traducirían en grandes beneficios para la burguesía israelí, especialmente para la estrecha capa de la gran burguesía local que está ligada a la producción para la exportación.<sup>10</sup>

### **La segunda Intifada y el fin del modelo**

El modelo neocolonial «funcionó» satisfactoriamente durante varios años en la década de los noventa. El asesinato de Rabin, al final de una multitudinaria manifestación por la paz en Tel Aviv en noviembre de 1995, significó el comienzo del lento pero continuo desandar del camino trazado por él, incluyendo la violación de muchos puntos de los acuerdos firmados con los palestinos.

Las repetidas violaciones de los tratados por parte de los sucesivos gobiernos israelíes no modificaron en lo fundamental el deseo de continuar con el modelo neocolonial. El crecimiento de las exportaciones de alta tecnología, un mercado palestino que seguía siendo «cautivo» del capitalismo israelí (y que, durante años, fue su segundo mercado de

---

<sup>10</sup> Esta tesis sobre la relación entre capitalismo, neocolonialismo y globalización fue desarrollada en Efraim Davidi, *Antiglobalización - Una crítica del capitalismo contemporáneo*, Editorial Resling, Tel Aviv, 2003, pp. 99-119 (en hebreo, existe además una versión en árabe publicada por la revista palestina *Madar*, Vol. 10, diciembre de 2003, pp. 84-93).

exportación), el cierre de fabricas textiles en Israel para reabrir las en los territorios palestinos, Jordania, Egipto o Turquía, y el crecimiento de la desocupación en Israel (con la consiguiente bajada de los salarios) hicieron creer a la burguesía israelí que vivía en el mejor de los mundos, el mundo de la globalización.

En el año 1996 ya aparecieron los primeros signos de una crisis económica galopante. Sin embargo, mientras las exportaciones de productos de alta tecnología continuaron a buen ritmo (especialmente hacia Estados Unidos y Europa), los nubarrones que aparecieron en el horizonte fueron vistos como simples nubes pasajeras. La creciente inserción en la globalización capitalista también se correspondió con una concentración de capitales sin parangón. De acuerdo a un estudio, seis conglomerados familiares controlan el 40% de los valores de la Bolsa de Tel Aviv (Tel Aviv Stock Exchange, TASE) y las mismas familias controlan doce de las 17 mayores empresas locales. El 90% de los beneficios de estos 17 grandes grupos empresariales van a los bolsillos de esas seis familias, en su mayoría asociadas con capitales extranjeros, especialmente estadounidenses.<sup>11</sup>

Todo transcurría como estaba previsto hasta que, en sólo un mes, se produjeron dos hechos que, a primera vista, no están relacionados: el comienzo de la segunda y sangrienta Intifada y la caída de los valores en la bolsa de alta tecnología de Nueva York, Nasdaq. De pronto, y sin previo aviso, una crisis típicamente capitalista de un sector que se describía como la nueva economía —y donde las reglas de la «vieja economía» ya no regían— se encontró, en un estrecho territorio de Oriente Medio, con una rebelión anticolonialista. Y el punto de encuentro fue la economía israelí. En pocas semanas, el doble cierre del mercado palestino y de los mercados de exportación (especialmente en apartados como informática, telefonía e Internet) causaron una crisis local de grandes proporciones.

Tres gobiernos se sucedieron desde ese fatídico octubre de 2000: uno laborista encabezado por un ex comandante en jefe del ejército, Ehud Barak; otro de unidad nacional con participación del laborismo y del conservador Likud y un tercero, que se inició en marzo de 2003, sólo del Likud. Puede parecer que esta diversidad en la conducción del esta-

---

<sup>11</sup> Tamar Gozansky, *The Israeli Economy*, septiembre de 2003, p. 9 (en prensa).

do de Israel significa cambios visibles en la política gubernamental. Quizá esto sea así en cualquier país del mundo, pero no en Israel. En realidad, las políticas económicas y sociales de los dos grandes partidos sionistas no son muy diferentes y, respecto a la cuestión palestina, las diferencias son minúsculas. Desde el asesinato de Rabin, el laborismo se acercó al Likud y, en los primeros dos años y medio de la Intifada, ambos partidos colaboraron para ahogar la revuelta palestina a sangre y fuego. Frente al fracaso del proyecto neocolonial, el laborismo israelí retornó —con el apoyo de los sectores burgueses que lo sustentan— a la vieja política del garrote, es decir, al proyecto colonial.

El problema es que la fase colonial ha fracasado. La neocolonial también. Y, utilizando un viejo refrán del ejército israelí según el cual «lo que no entra con fuerza, entrará con mucha más fuerza», el actual gobierno derechista se empeña en seguir con una represión que no ofrece ninguna salida a los dos pueblos, el palestino y el israelí.

### ***Argentinisatzia o que la crisis la paguen los pobres***

La estrepitosa caída del modelo neocolonial y la imposibilidad de retornar a la fase colonial han causado estragos en la economía israelí, especialmente en la rentabilidad de las grandes empresas. Esto no llevó a las capas más lúcidas de la burguesía a replantearse la política de ocupación, pero sí a una reflexión sobre la necesidad de terminar con los vestigios del estado de bienestar (*Welfare State*) que eran tan apreciados por muchos sectores de la sociedad israelí. El frío cálculo es simple: menos dinero para el bienestar social, la salud, la educación y la cultura significa más dinero para los gastos militares y los subsidios directos e indirectos a los capitalistas.

No debe asombrar que la última visita anual de la delegación del Fondo Monetario Internacional (FMI), en diciembre de 2003, alabara la «noble labor económica del gobierno de Israel». Yendo más allá, un eufórico «experto» del FMI confesó a un colega israelí: «Lo que Argentina hizo en una década, ustedes lo están logrando en un par de años».<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Testimonio de un alto funcionario del Ministerio de Economía que prefiere guardar el anonimato.

Los paralelismos entre la política económica actual del gobierno israelí y la emprendida en la década de los noventa por el presidente argentino Carlos Menem son tantos que ya se habla de la «argentinización de Israel» o, en hebreo, de la «*argentinisatzia shel Israel*». ¿Terminará Israel como Argentina? Sindicalistas y luchadores sociales en Israel esperan que, al menos, se pueda aprender algo de la experiencia de aquel país: la lucha de los piqueteros y las acciones de masas (el *argentinazo*) que, en diciembre de 2001, llevaron a que un presidente de clara inclinación neoliberal tuviera que huir del palacio presidencial de Buenos Aires, la Casa Rosada, ante la ira popular.

#### IV. LA ÚLTIMA OPORTUNIDAD DE AFGANISTÁN

*Mark Sedra\**

El 1 de mayo de 2003, el secretario de Defensa estadounidense Donald Rumsfeld, en una visita a Kabul, declaró triunfalmente que habían terminado los combates importantes en Afganistán y que «la mayor parte del país es ahora segura».<sup>1</sup> Rumsfeld se burló de los analistas y críticos que se atrevieron a cuestionar su optimista afirmación y los calificó, con sorna, de «columnistas de sillón».<sup>2</sup> Cuatro meses después, el 7 de septiembre, durante un nuevo viaje a Kabul, Rumsfeld transmitió un mensaje muy diferente. Estaba en la capital afgana para apoyar a una Administración Transitoria de Afganistán (ATA) cada vez más frágil y acosada por la inseguridad, en su lucha por potenciar un débil proceso de reconstrucción.

La visita sorpresa del secretario de Defensa a Kabul, y antes a Bagdad, reflejaba la creciente inquietud en Washington porque los dos

---

\* Mark Sedra es investigador asociado del Bonn International Centre for Conversion (BICC), instituto de investigación para la paz con sede en Bonn (Alemania). Es director de un proyecto del BICC que analiza el proceso de reforma del sector de la seguridad en Afganistán. Ha regresado recientemente de aquel país donde, durante dos meses, realizó una evaluación de la situación de seguridad en nombre de Naciones Unidas. Correo electrónico: sedra@bicc.de. Traducción: Berna Wang.

<sup>1</sup> BBC, 1 de mayo de 2003.

<sup>2</sup> *The Wall Street Journal*, 29 de mayo de 2003.

<sup>3</sup> Para un análisis de la situación de Afganistán desde la intervención de EE UU contra los talibán y Al Qaeda, después de los atentados del 11-S, ver también Alejandro Pozo, «La reconstrucción de Afganistán», en Mariano Aguirre y Mabel González Bustelo (eds.), *De Nueva York a Kabul. Anuario CIP 2002*, Icaria-CIP, Barcelona, 2002, pp. 167-185; y Diego Cordovez, «Afganistán: una deuda de la Guerra Fría», en Mariano Aguirre y Mabel González Bustelo (coords.), *Tiempos difíciles. Guerra y poder en el sistema internacional. Anuario CIP 2003*, Icaria-CIP, Barcelona, 2003, pp. 115-135 (N. del E.).

proyectos de construcción del estado encabezados por Estados Unidos se tambaleaban.<sup>3</sup> Como en Irak, los acontecimientos que se producían en Afganistán a finales de 2003 eran alarmantes. Agosto fue el mes más sangriento desde la caída de los talibán: en dos días, el 12 y el 13, más de cincuenta afganos perdieron la vida en varios incidentes aislados en diferentes partes del país. Tres meses después, el 15 de noviembre, un ciudadano francés que trabajaba para el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) murió abatido a tiros en la provincia de Ghazni, en el centro del país, y se convertía en el primer funcionario de la ONU y el segundo trabajador de la ayuda internacional que fallecía en Afganistán desde la caída de los talibán.

Varios factores y condiciones han desembocado en el dilema de la seguridad en Afganistán. La guerra de baja intensidad entre los talibán y las fuerzas encabezadas por Estados Unidos se ha intensificado de forma significativa en los últimos seis meses; continúan estallando enfrentamientos violentos entre caudillos locales en varios puntos «calientes», sobre todo alrededor de la ciudad septentrional de Mazar-i-Sharif; el narcotráfico ha aumentado de forma exponencial y los índices de delincuencia, caracterizada por delitos como el robo, la extorsión y la violación, han crecido de forma vertiginosa.

Además de los costes humanos y materiales directos, los efectos indirectos de la inseguridad sobre el trabajo humanitario y de desarrollo han sido enormes. Según la ONU, más de un tercio del país está fuera del alcance de su personal y muchas organizaciones humanitarias internacionales, como el Comité Internacional de la Cruz Roja, Médicos sin Fronteras y el Programa Mundial de Alimentos, han retirado a sus trabajadores internacionales de zonas de alto riesgo. El Programa Mundial de Alimentos calcula que estas reducciones privarán, como mínimo, a 1,3 millones de afganos vulnerables de un apoyo que necesitan con urgencia.

La reducción de la asistencia humanitaria y la lentitud de la reconstrucción están provocando un resentimiento cada vez mayor entre la población. Esta frustración se encauza contra la Administración Transitoria y, en algunos casos, ha encontrado su expresión en el apoyo a grupos antagónicos antigubernamentales. Aunque pocos afganos lamentan la caída del régimen talibán, no es difícil encontrar personas que hablan con nostalgia de la seguridad y la estabilidad que proporcionaba. Después de todo, la medida más popular que adoptaron los talibán fue librar al país del caudillaje.

Con las primeras elecciones nacionales del país en varias décadas previstas para junio de 2004, Afganistán está entrando en una fase crucial y decisiva del proceso de construcción del estado. Sin embargo, dados los recientes acontecimientos, muchos afganos y determinadas voces del ámbito internacional han expresado sus dudas sobre si este hecho histórico es factible —o incluso deseable— en las actuales condiciones. La comunidad internacional de donantes ha adoptado varias medidas para afrontar la crisis de seguridad en Afganistán, pero el apoyo internacional es pequeño en comparación con la escala de los desafíos en reconstrucción y seguridad. No sólo hace falta más ayuda, sino que estos fondos deben encauzarse mejor para satisfacer las prioridades inmediatas del país: la seguridad y la necesidad de ofrecer algún atisbo de un dividendo de paz a la población.

### **Una reconstrucción que se tambalea**

Una de las causas de la reciente oleada de inseguridad es la lentitud de la reconstrucción, debida al insuficiente apoyo de los donantes. En la conferencia celebrada en enero de 2001 en Tokio, la comunidad internacional prometió 5.200 millones de dólares para la reconstrucción de Afganistán en un período de cinco años. Sin embargo, el Banco Mundial calculó después que se necesitan 30.000 millones de dólares en ese plazo. De los 2.100 millones de dólares previstos para 2002, sólo se entregaron 1.840 millones (el 88%).<sup>4</sup> Aunque estas cantidades son muy elevadas en comparación con las destinadas a otros países en situación posbélica, la disparidad queda patente cuando se consideran los niveles de ayuda per cápita. La asistencia exterior per cápita a Kosovo, desde 1999 hasta 2001, fue de 288 dólares; la destinada a Bosnia entre 1996 y 1999 fue de 326 dólares y la dirigida a Ruanda, en 1994, de 193 dólares. En contraste, la ayuda per cápita entregada a Afganistán en el año 2002 fue de 63 dólares y la cifra disminuirá hasta los 42 dólares entre los años 2003 y 2006.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Barnett R. Rubin, Hamidzada y Abby Stoddard, *Through the Fog of Peacebuilding: Evaluating the Reconstruction of Afghanistan*, CIC, Nueva York, 2003.

<sup>5</sup> CARE International, *Rebuilding Afghanistan: A Little Less Talk, a Lot More Action*, CARE International, 1 de octubre de 2002.

La mayor parte de la ayuda se ha asignado a asistencia humanitaria urgente y a paliar desastres (el 45%), y la mayoría de los fondos se ha encauzado a través de ONG internacionales y empresas privadas (el 55%) en lugar de hacerlo a través del gobierno central. Una crítica común al actual régimen de ayudas es que se ha dado demasiado dinero a las ONG, difíciles de regular y coordinar. Muchos funcionarios del gobierno afgano afirman que la inmensa mayoría del dinero destinado a las ONG se despilfarra. Aunque estos ataques a las ONG son habituales en situaciones posbélicas —en las que estas organizaciones se convierten en una «cabeza de turco» fácil, tanto para los gobiernos nacionales como para los donantes internacionales—, lo cierto es que la cantidad de dinero entregada directamente a la Administración Transitoria ha sido muy baja: sólo el 16% de los fondos desembolsados en 2002 fue al gobierno central.<sup>6</sup>

Ante la ausencia de los recursos necesarios para realizar proyectos de reconstrucción o para pagar los salarios de los funcionarios, el gobierno de Kabul se ha visto obligado a incumplir su promesa de dar un dividendo de paz al pueblo afgano. En un país donde la confianza y la fe en el gobierno centralizado son sumamente frágiles, esto ha sido un importante revés. Otro resultado de la escasez de fondos es el aumento de la corrupción en el seno del gobierno. Los salarios de los funcionarios son peligrosamente bajos: su sueldo medio es de cuarenta dólares mensuales, lo que está por debajo del nivel de subsistencia en la mayor parte del país, especialmente en Kabul. Y la llegada de trabajadores de ayuda internacionales tras la caída de los talibán ha hecho que los precios de la vivienda se disparen en la capital, alcanzando niveles comparables a los de muchas grandes ciudades occidentales.

Una de las respuestas al dilema presupuestario de la Administración Transitoria de Afganistán es obtener fondos internamente mediante la recaudación de impuestos y derechos de aduana. Sin embargo, dado que el gobierno tiene una autoridad sólo simbólica fuera de Kabul, el grueso de estos ingresos ha ido a parar a las arcas de los caudillos regionales y no al Ministerio de Finanzas. La Administración Transitoria trabaja para modificar esta situación y dio un paso de gigante en mayo de 2003, cuando negoció un acuerdo con doce de los gobernadores y jefes militares clave del país que los obligó a entregar los ingresos aduaneros al gobierno cen-

---

<sup>6</sup> Barnett R. Rubin *et. al.*, *Op. Cit.*

tral y a poner fin a toda injerencia militar en los asuntos políticos y civiles de Afganistán. Desde que llegó a este acuerdo, el gobierno ha recaudado 85 millones de dólares en impuestos de las provincias y ha obtenido un acceso sin precedentes a los registros tributarios provinciales. Sin embargo, y dado que se calcula que, en el último ejercicio anual, se generaron 800 millones de dólares en derechos de aduanas, no es probable que la ATA pueda asegurar el control sobre el sistema tributario y aduanero del país hasta dentro de muchos años. Para contrarrestar la inevitable escasez de fondos y los déficit presupuestarios que surgirán durante este período, hace falta un flujo fiable y sistemático de apoyo de los donantes. Y esto no ocurrirá según el plan de ayuda vigente, en virtud del cual el apoyo internacional a Afganistán se reducirá en los próximos tres años y pasará de 910 millones de dólares en 2004 a 301 millones en 2006. Dado el creciente cansancio de los donantes y sus cambiantes prioridades presupuestarias, es probable que esas cantidades sean finalmente menores.<sup>7</sup>

Pese a la gran esperanza generada por la conferencia de donantes de Tokio y la toma de posesión de la ATA, pocos afganos han visto los resultados del proceso de reconstrucción. La frustración en todo el país, por la ausencia de mejoras en los niveles de vida y el aumento de la inseguridad, es palpable y creciente.

### **La bremerización de Afganistán**

Estados Unidos no ha permanecido ajeno a los problemas de seguridad de Afganistán y ha adoptado medidas para cambiar su política hacia el país. El nuevo enfoque de la Administración Bush se basará en un paquete de ayuda de 1.200 millones de dólares, de los que 800 millones fueron presentados ante el Congreso como parte de la masiva petición de financiación de 87.000 millones de dólares para Afganistán e Irak.<sup>8</sup> Esta inyección de

<sup>7</sup> Sobre las tendencias de la ayuda internacional, en cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria, también con referencia a Afganistán, ver los capítulos de José Antonio Sanahuja y Francisco Rey en este *Anuario* (N. del E.).

<sup>8</sup> La Administración Bush ha asignado a la reconstrucción de Afganistán 800 millones de dólares de los 87.000 millones de su ley de financiación. Los 400 millones restantes de la cantidad comprometida por Washington en 2004, (1.200 millones de dólares) se improvisarán mediante la reasignación de fondos del presupuesto de 2003. La petición de ayuda por importe de 87.000 millones de dólares incluye también 11.000 millones para operaciones militares estadounidenses en Afganistán en 2004.

fondos elevará el nivel actual de la ayuda estadounidense a 1.900 millones de dólares y convertirá a Estados Unidos en el mayor donante de Afganistán con diferencia. Estados Unidos ya gasta 11.000 millones de dólares al año en su campaña militar, la operación Libertad Duradera, destinada a erradicar a los talibán y a Al Qaeda. La operación se está llevando a cabo con 11.500 soldados de la coalición, de los que 8.500 son estadounidenses.

La ATA y los funcionarios de la ONU llevan dos años pidiendo más ayuda y activismo a Estados Unidos, así que la decisión ha sido acogida como un importante paso adelante. La mayor parte de los fondos se dedicará a acelerar el proceso de reforma del sector de la seguridad, sobre todo para ampliar los programas de formación policial y militar. Sin embargo, lo que ha sorprendido y desalentado a muchos funcionarios y observadores, tanto de Afganistán como del exterior, son las condiciones de la contribución estadounidense. El paquete de ayuda está supeditado a que la ATA acoja a más de cien funcionarios estadounidenses en el gobierno de Kabul, que serán asignados a ministerios clave para supervisar el desembolso. Según este plan, doce altos cargos estadounidenses trabajarán como asesores directos de los ministros de la ATA y los restantes actuarán en el nivel técnico dentro de los ministerios. El nuevo cuadro de funcionarios formará, de hecho, un gobierno paralelo con sede en la Embajada de EE UU. Los críticos ya han calificado el plan como la «*bremerización* de Afganistán», en alusión al papel que desempeña el administrador civil de Irak, Paul Bremer.

El nuevo paquete de ayuda fue aprobado por el Congreso estadounidense en octubre de 2003, después de semanas de intensas negociaciones y presiones de la Administración Bush. Sin embargo, la política ha suscitado apasionados debates en Washington y ha sido una causa de posibles divisiones entre el Departamento de Estado y la Casa Blanca. Algunos miembros del primero han lanzado hirientes críticas contra Zalmay Khalizad, el enviado especial de Estados Unidos a Afganistán y aspirante al cargo de embajador. Según un funcionario anónimo del Departamento de Estado entrevistado por la agencia AFP, «[Khalizad] quiere construir un imperio [...] Está inmiscuyéndose en el sistema de personal y difundiendo documentos con grandes planes para la gente y el dinero, pero no tiene esa autoridad todavía y está creando cierto resentimiento».<sup>9</sup> Este

---

<sup>9</sup> AFP, 26 de agosto de 2003.

funcionario acusó también a Khalizad de obviar la línea convencional de mando e informar directamente a la asesora de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice.

Los funcionarios afganos, aunque no quieren parecer demasiado críticos hacia el nuevo enfoque de Estados Unidos, han insistido en que Khalizad no debe tener los amplios poderes de Paul Bremer en Irak. «Afganistán no es Irak [...] ya tenemos un gobierno y burocracia», subrayó Omar Samad, portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores.<sup>10</sup> Precisamente por esta razón, la nueva política no es adecuada para Afganistán. Quizá el aspecto más alentador de la situación actual es precisamente la actuación de la ATA que, pese a la inseguridad que afecta a todo el país, se mantiene estable y demuestra más competencia y eficacia cada día. Trasplantar altos cargos estadounidenses a la Administración afgana debilitaría su seguridad en sí misma y fomentaría la dependencia de Estados Unidos. El enfoque, que aún no ha demostrado su eficacia en Irak, sería contraproducente en el contexto afgano.

### Los retos del futuro

Aunque la situación de seguridad se está deteriorando y el proceso de reconstrucción sigue siendo débil, hay que mencionar los logros conseguidos por el gobierno afgano y la comunidad internacional en los últimos dos años. Millones de niños y niñas han vuelto a la escuela; 2,32 millones de refugiados han sido repatriados, en uno de los retornos voluntarios más grandes de la historia; se ha establecido una nueva moneda, el afgani, que sigue siendo estable; se ha adoptado una nueva Constitución mediante un proceso justo y democrático y la economía ha crecido un 28%. Estos avances, muchos de los cuales eran escasamente imaginables hace dos años, hacen más inquietante la perspectiva del fracaso.

La situación en Afganistán es tan precaria que algunos de los ministros de mayor rango en el gobierno han recurrido a hacer advertencias catastrofistas en sus visitas al exterior, como hizo el ministro de Asuntos Exteriores Abdullah en un viaje realizado a Washington en ju-

---

<sup>10</sup> *Montreal Gazette*, 19 de agosto de 2003.

lio de 2003. Abdullah advirtió de que, si no se adoptaban medidas urgentes para abordar el dilema de la seguridad, el país se convertiría una vez más en «un estado malogrado [...] gobernado por señores de la droga, caudillos y fuerzas de la oscuridad, desestabilizado por el terrorismo».<sup>11</sup> Para evitar esta eventualidad, la ATA y la comunidad internacional deberían adoptar varias medidas en los próximos meses.

*Aumentar la ayuda de los donantes y encauzarla a fondos fiduciarios de administración internacional*

Afganistán necesita sobre todo más ayuda, al menos la suficiente para alcanzar los niveles per cápita que han recibido otras situaciones posbélicas como Kosovo, Ruanda y ahora Irak. El inminente aumento de la ayuda de Estados Unidos dará un impulso al esfuerzo de la reconstrucción, pero hace falta más. Como explicó recientemente Omar Samad, tras el anuncio del plan de ayuda estadounidense: «Lo que estamos estudiando es el contexto general. En los próximos diez años, necesitaremos 15.000 millones de dólares de asistencia para reconstruir este país y confiar en la dirección en la que va. Hasta ahora hemos recibido en compromisos sólo 5.000 millones de dólares para cubrir los próximos cuatro o cinco años».<sup>12</sup> La carga económica de este aumento de la ayuda no debería recaer únicamente sobre Estados Unidos, sino que deberían compartirla los diversos donantes.

Los nuevos compromisos de ayuda no resolverán por sí solos la crisis presupuestaria ni estimularán de forma adecuada el proceso de reconstrucción a menos que se encaucen de forma más efectiva. Para aumentar al máximo sus efectos, la ayuda debería ser asignada a fondos fiduciarios de administración internacional, como el Fondo Fiduciario para la Reconstrucción Afgana (ARTF) y el Fondo Fiduciario de Orden Público para Afganistán (LOTFA), creados para financiar el proceso de reconstrucción y cubrir los gastos presupuestarios de las instituciones afganas. Encauzar el dinero a estos fondos fiduciarios permite que la comunidad de donantes vigile de cerca el uso de la ayuda, al tiempo que ofrece la propiedad del proceso a los propios afganos. Si se quiere que Afganistán establezca un gobierno efectivo y representativo, libre de

<sup>11</sup> *UN Wire*, 15 de julio de 2003.

<sup>12</sup> *The Christian Science Monitor*, 8 de septiembre de 2003.

sobornos y de corrupción, sus funcionarios civiles y sus fuerzas de seguridad deben recibir un salario adecuado y de forma periódica. Esto no ocurre actualmente, pues el sueldo medio de un empleado de la Administración está por debajo del nivel de subsistencia y rara vez se abona. Lamentablemente, los fondos fiduciarios no son atractivos para muchos donantes, que tienden a apoyar proyectos de mucha visibilidad y con resultados tangibles, como la construcción de escuelas, puentes y sistemas de riego. Pero si un gobierno no puede comprar libros de texto o pagar a los maestros un salario adecuado, de nada sirve restaurar las escuelas.

El proceso de construcción del estado sólo puede ser sostenible si es propiedad del pueblo afgano y está dirigido por éste, y no sólo impulsado desde el exterior por la comunidad de donantes. Por eso las condiciones del paquete de ayuda de Estados Unidos son tan peligrosas. Si se lleva a cabo, esta política dará crédito a una visión que es cada vez más aceptada en Afganistán, según la cual Estados Unidos es un país ocupante y no un donante generoso y un aliado. En un país tan resistente a la invasión y a la injerencia extranjera —una tendencia generada por siglos de invasión e intervención desde el exterior—, esta percepción podría alejar a la opinión pública y aislar al gobierno. La contribución de la ayuda estadounidense es crucial para el proceso de reconstrucción y un enfoque más activista daría dividendos a largo plazo, tanto a Afganistán como a la comunidad internacional. Sin embargo, inundar el gobierno afgano de funcionarios estadounidenses es una política viciada que probablemente perjudicará, en lugar de promover, la empresa de construcción del estado.

#### *Cambiar la estrategia de Estados Unidos*

La estrategia de Estados Unidos en Afganistán tiene dos tendencias distintas: la guerra contra los talibán, Al Qaeda y Hizb-i-Islami, sobre todo en el sur y el este del país, y el apoyo al régimen del presidente Hamid Karzai y al proceso de construcción del estado. Estas dos empresas simultáneas han ido a veces en direcciones divergentes. Es vital que Washington armonice los dos programas y dé a su estrategia general hacia Afganistán un mayor grado de coherencia y consistencia.

Hay dos ajustes políticos urgentes para alcanzar este objetivo. En primer lugar, abandonar todo apoyo a los caudillos regionales en el marco

de la «guerra contra el terrorismo». Estados Unidos se ha aliado con varios agentes de poder regionales y les ha dado dinero y armas y entrenado a sus milicias a cambio poder utilizarlas en las operaciones contra los talibán. El número relativamente pequeño de efectivos estadounidenses en este teatro de operaciones ha hecho que el Pentágono dependa mucho de las fuerzas locales. Aunque reconocen que estas relaciones estratégicas existieron en las primeras fases de la operación Libertad Duradera, los funcionarios estadounidenses afirman ahora categóricamente que les han puesto fin. Se han cortado los lazos con algunos caudillos regionales recalcitrantes, sobre todo con Bacha Khan Zadran, por su abierta hostilidad hacia el régimen de Karzai. Sin embargo, hay indicios de que Washington mantiene relaciones estratégicas con otros. Aparte de apoyo material directo, el reconocimiento tácito del Pentágono a muchas de estas figuras ha sido suficiente para animarlas a desafiar al gobierno de Kabul. Si se desea que la ATA logre frenar a los caudillos —una tarea crucial para establecer la legitimidad del gobierno central—, será necesario un apoyo firme de Estados Unidos. Este apoyo debe consistir en advertir con claridad a los caudillos regionales, ya sea Ismail Khan o Rashid Dostum, de que no se tolerará ninguna actividad que pueda desestabilizar al gobierno.

En segundo lugar, Estados Unidos debe ejercer mucha más presión sobre los estados de la región, sobre todo Pakistán, para que respeten una política de no injerencia en Afganistán. Washington ha sido reticente a aplicar una presión concertada sobre el presidente paquistaní Pervez Musharraf, por temor a debilitar su régimen y reforzar a los partidos islamistas radicales del país. Pero las reiteradas escaramuzas en la frontera entre Pakistán y Afganistán, unidas a claros indicios de que los talibán se están reagrupando en territorio paquistaní con el apoyo de algunos segmentos del ejército y del gobierno de Pakistán, demuestran que hace falta adoptar medidas inmediatas.

Para encarrilar el titubeante proceso de construcción del estado, los donantes internacionales deben renovar su compromiso con Afganistán y emprender tres tareas concretas. En primer lugar, deben adoptar compromisos de ayuda nuevos y de largo plazo. La conferencia de Tokio subestimó gravemente los costes de la reconstrucción, especialmente en el área de la seguridad. Sólo en este sector, harán falta aproximadamente 1.800 millones de dólares en los próximos tres años para reconstruir las instituciones. En segundo lugar, la misión para el

mantenimiento de la paz (Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad, ISAF por sus siglas en inglés), dirigida por la OTAN, debe extenderse desde Kabul hasta las provincias de la periferia. Por muy rápido que se construyan el ejército y la policía afganos, seguirá habiendo un vacío de seguridad que sólo pueden cubrir fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz. Por último, el gobierno afgano debe someterse a una reforma completa. La comunidad internacional no puede entregar fondos a un gobierno con corrupción endémica y dominado por una sola facción de un solo grupo étnico, como ocurre actualmente.

Apoyar el proceso de construcción del estado de Afganistán es una inversión que la comunidad internacional no puede permitirse no hacer. Los costes del fracaso —el resurgimiento del país como refugio de terroristas y su degeneración en un estado de la mafia de la droga, que actúa como principal proveedor de opio del mercado mundial— son más prohibitivos que los costes de la acción.

Aunque la situación de Afganistán es precaria, e incluso recuerda a las condiciones caóticas que facilitaron la llegada al poder de los talibán, se ha creado una base sólida para el proceso de reconstrucción. Quizá lo más importante que distingue a Afganistán de otras situaciones de posconflicto como la de Irak es que la mayoría de los afganos sigue apoyando la intervención internacional. Sin embargo, nuevos reveses al proceso de Bonn podrían crear una importante crisis de confianza en el nuevo orden político. La comunidad internacional debe actuar de inmediato para sostener al gobierno, estabilizar la situación de seguridad y acelerar el proceso de desarrollo. De lo contrario, se podrían despilfarrar las ganancias que ya se han obtenido en la reconstrucción. Las consecuencias de no aprovechar la oportunidad actual serían catastróficas. Como declaró el ministro de Asuntos Exteriores Abdullah en julio de 2003, en una visita a Washington, «no soy optimista al decir que, si perdemos esta oportunidad, no habrá otra».<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> *UN Wire*, 15 de julio de 2003.



## V. ANGOLA: UNA MONARQUÍA APOYADA POR LAS PETROLERAS

*Mabel González Bustelo\**

Durante más de veinte años, la existencia de una guerra civil en Angola sirvió para justificar la falta de desarrollo social y económico, la ausencia de servicios públicos y la extrema pobreza en la que vive gran parte de la población. Cualquier crítica al gobierno era rebatida con el argumento de la prioridad de ganar la guerra. Y aquellos que las pronunciaban eran acusados de hacer el juego o pertenecer al grupo armado de oposición, la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA). Ahora, cuando se cumplen dos años de la firma de los acuerdos de paz, el 4 de abril de 2002, el argumento ya no es válido y las dimensiones de la corrupción a todos los niveles del aparato del estado son cada vez más visibles. El Movimiento Popular para la Liberación de Angola (MPLA) sigue recurriendo a una retórica nacionalista anticolonial frente a quienes, desde dentro y fuera del país, denuncian la opacidad de las cuentas públicas y el desvío de los ingresos del petróleo para beneficio privado. Sin embargo, una sociedad civil débil pero en crecimiento está intentando aumentar su capacidad de reclamar transparencia y una gestión responsable de la administración.

Angola está en paz, pero es una paz inestable. Su consolidación exigirá mejoras en las condiciones de vida o el peligro de nuevos conflictos seguirá presente. Hay avances limitados en el proceso de demo-

---

\* Mabel González Bustelo es periodista y analista del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM). Actualmente participa en un proyecto de fortalecimiento de la sociedad civil y los medios de comunicación en Angola con el Netherlands Institute for Southern Africa (NIZA), en el que colaboran el CIP y el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra. Este artículo fue finalizado en Luanda en abril de 2004. La autora quiere agradecer a Mónica Rafael sus comentarios y sugerencias.

cratización y la economía parece comenzar, lentamente, a reactivarse, pero el gobernante MPLA y toda la red de poder que rodea al presidente José Eduardo dos Santos se resiste a perder el control absoluto que hasta ahora han mantenido sobre el país y, especialmente, sobre la economía y los ingresos del petróleo. Esto ha llevado a algunos intelectuales y activistas angoleños a hablar de una «monarquía sostenida por las petroleras».<sup>1</sup> El antes marxista MPLA ha abrazado el neoliberalismo como doctrina económica pero, al mismo tiempo, pretende mantener un férreo control sobre las estructuras sociales y políticas. Su objetivo a más corto plazo son las elecciones generales que podrían celebrarse entre el año 2006 y 2008. Sin embargo, hasta ahora no se ha elaborado un plan integral y de largo plazo para la reconstrucción.

### **El legado de la guerra**

Después de librar la guerra de descolonización contra la metrópolis portuguesa desde principios de los años sesenta, Angola consiguió la independencia en 1975. Pero los dos principales grupos armados protagonistas de esa victoria no consiguieron llegar a un acuerdo para compartir las estructuras de poder y el país estalló en una guerra civil que iba a durar 27 años.<sup>2</sup> El contexto geopolítico permitió reinterpretar la guerra de Angola en el marco de la Guerra Fría y así el MPLA (que se proclamó gobierno oficial) obtuvo el apoyo de la URSS y Cuba, mientras UNITA comenzó a recibir ayuda de la Suráfrica del *apartheid* y, posteriormente, de Estados Unidos. Como en tantos otros conflictos, Angola se transformó en el territorio de una guerra interpuesta entre las superpotencias. El MPLA abrazó el marxismo e impuso un régimen socialista de economía centralizada y férreo control social. Pero detrás de esa brecha aparentemente ideológica se ocultaban también diferencias culturales y sociales, desigualdades entre distintos territorios y un enfrentamiento personal entre el líder del MPLA, José Eduardo dos

---

<sup>1</sup> Rene Roemersma, Mabel González Bustelo y Mónica Rafael, *Angola: The Media as a Tool for Civil Society*, Follow-up Report, Londres-Amsterdam, noviembre de 2003.

<sup>2</sup> El tercer grupo que libró la guerra de descolonización, el Frente Nacional para la Liberación de Angola (FNLA) dejó las armas a finales de los años setenta.

Santos, y el de UNITA, Jonas Savimbi. La rivalidad duró hasta el muerte del segundo, en febrero de 2002.

Con el fin de la Guerra Fría, el conflicto pasó a ser financiado principalmente con la explotación y venta de los recursos naturales. La UNITA, que siempre tuvo su principal base de apoyo en las tierras altas del interior, explotaba y vendía los diamantes para financiar el esfuerzo bélico. Entre tanto el gobierno, con base en Luanda y con el control de las tierras costeras, utilizó los crecientes ingresos del petróleo para equipar a sus Fuerzas Armadas y retomar el control del país.<sup>3</sup> En el transcurso de los años noventa se asistió a la firma y ruptura de sucesivos acuerdos de paz que permitieron la celebración de elecciones en el año 1992. La victoria del MPLA llevó a Jonas Savimbi a reanudar la guerra, que se mantendría (con mayor o menor intensidad) hasta su muerte. La firma de los Acuerdos de Luena significó la llegada de la paz. Sin embargo, el éxito definitivo de este proceso dependerá de que se aborden los grandes retos pendientes.

La guerra dejó en torno a un millón de muertos, cuatro millones de desplazados internos, medio millón de refugiados, millones de minas antipersonales y una destrucción casi total de las infraestructuras físicas y el sistema económico.<sup>4</sup> En un país que tiene en torno a 13 millones de habitantes, estas cifras significan una fuerte ruptura de los equilibrios sociales y económicos y requerirán de un esfuerzo concertado y de largo plazo para abordar la reconstrucción y la reconciliación.

En los dos años transcurridos desde el final de la guerra se han producido algunos avances, aunque limitados. En el año 2003 se completó la desmovilización de unos 100.000 ex combatientes de UNITA y 350.000 familiares, mientras otros 5.000 pasaron a integrar las Fuerzas Armadas Angoleñas. Están previstos programas de formación y

---

<sup>3</sup> Sobre el papel que ha jugado la explotación de los recursos naturales en la financiación de numerosas guerras, tras la caída del apoyo internacional que significó el fin de la Guerra Fría, ver entre otras publicaciones Michael Renner, *The Anatomy of Resource Wars*, Worldwatch Paper N° 162, Worldwatch Institute, Washington DC, 2002, y un artículo en este *Anuario*. También Christian Aid, *Fuelling Poverty: Oil, War and Corruption*, Londres, 2003, y los informes de la ONG británica Global Witness ([www.globalwitness.org](http://www.globalwitness.org)).

<sup>4</sup> Óscar Mateos Martín, *Angola, construyendo la paz. Retos y perspectivas tras dos años sin guerra*, Escuela de Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona, enero de 2004. Como luego se verá, a la devastación de la agricultura y la industria contribuyó también la creciente dependencia del petróleo.

reinserción; sin embargo estos han beneficiado, de momento, sólo a 1.500 ex soldados.<sup>5</sup> Otros retos urgentes son abordar el desminado —no se sabe exactamente cuántas minas puede haber en el territorio de Angola, pero la ONU lo considera uno de los países más minados del mundo— y la entrega de las numerosas armas ligeras en manos de la población civil.<sup>6</sup> Los programas con este objetivo han tenido, hasta el momento, resultados desalentadores, algo por otro lado habitual en lugares que han vivido un largo conflicto armado: la sensación de inseguridad pervive en la población y no confían en que el estado la garantice, a la vez que, de forma inevitable, se ha generado una cultura de la violencia que requiere tiempo para ser eliminada.

La situación de crisis humanitaria ha mejorado, especialmente en algunas zonas, y algunas organizaciones y agencias internacionales están abandonando las tareas de emergencia para enfocarse en la rehabilitación y el desarrollo. Sin embargo, en torno a dos millones de personas siguen en situación de inseguridad alimentaria y dependen de la ayuda internacional. Una ayuda que cada vez se resiste más a llegar porque los donantes tienen otras prioridades.<sup>7</sup> En este sentido, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) ha anunciado que se ve obligado a reducir las raciones de alimentos para sus beneficiarios porque los llamamientos a la comunidad internacional no obtienen respuesta. En marzo de 2004, había recibido sólo una cuarta parte de los 143 millones de dólares solicitados para este año.<sup>8</sup>

Por otro lado, se calcula que más de tres millones de desplazados y cerca de 200.000 refugiados han regresado a sus lugares de origen, aunque pocos de ellos han recibido apoyo y protección y, mucho menos, apoyo al restablecimiento en los lugares de llegada. Su situación, y la de los desmovilizados a los que no se da respuesta, puede llegar a ser crítica y, de hecho, ya lo es en algunas zonas. La falta de alternativas y el escaso control en ciertas zonas del interior pueden provocar brotes de violencia, si no bélica, sí en forma de crímenes comunes, saqueos y

<sup>5</sup> Los programas no contemplan a las mujeres ex combatientes.

<sup>6</sup> El gobierno calcula que en torno a un tercio de la población posee este tipo de armas. Óscar Mateos, *Op. Cit.*

<sup>7</sup> Ver el artículo de Francisco Rey en este *Anuario*.

<sup>8</sup> Integrated Regional Information Network, «Angola: Funding Deficit Puts WFP Food Aid at Risk», 23 de marzo de 2004. [www.irin.org](http://www.irin.org)

bandolerismo, lo que puede ser el germen de más inestabilidad y nuevos conflictos.

### **Petróleo y corrupción**

Aunque la guerra y el gasto militar podían explicar en parte la falta de inversión en servicios básicos como salud, educación o infraestructuras, otra razón de gran importancia y que se ha puesto aún más de manifiesto desde la firma de la paz es la corrupción y el desvío de los ingresos derivados del petróleo hacia cuentas privadas, principalmente en el entorno del presidente José Eduardo dos Santos.<sup>9</sup> La cuantía de esos fondos hace de éste un régimen poco vulnerable a las presiones internacionales: ni siquiera el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial han logrado abrir el secretismo de las cuentas estatales, ya que sus exigencias de transparencia como condición para la emisión de préstamos, renegociación de deuda y ayuda internacional chocan con un régimen que se sabe fuerte y que prefiere buscar préstamos internacionales en bancos privados que hacen pocas preguntas sobre su destino. Esos préstamos, de corto plazo y elevado interés, se financian con cargo a las futuras ventas del petróleo. Esto significa, en la práctica, hipotecar el futuro del país por el beneficio inmediato de unos pocos.

Las enormes reservas de petróleo de Angola (es el segundo productor de África Subsahariana y se calcula que para el año 2008 puede superar a Nigeria) atraen desde hace años a numerosas empresas petroleras, que compiten en sus pagos al gobierno para obtener contratos de explotación. Se trata de crudo de buena calidad, relativamente fácil y barato de extraer y su ubicación es *offshore*, de forma que la explotación no se vio afectada por la guerra ni existe el peligro de protestas y movilizaciones populares debidas a la contaminación, la degradación ambiental y la imposibilidad de continuar con la agricultura, como ocurre periódicamente en el delta del Níger. Unas treinta compañías petroleras operan en Angola

---

<sup>9</sup> Lo que coloquialmente, en Angola, se conoce como el *Futungo*: el nombre de la residencia presidencial ha servido también para denominar al primero y más elevado de los círculos clientelistas que rodean al presidente, formado por unas pocas familias que acaparan la mayoría de los privilegios.

y se calcula que han pagado enormes sumas para obtener concesiones. Sin embargo, esos pagos nunca se han hecho públicos.

Numerosas organizaciones internacionales han denunciado la corrupción del régimen de Luanda y el uso de los fondos públicos con fines privados. Human Rights Watch ha calculado, sobre la base de las últimas negociaciones del gobierno con el FMI y estudios de firmas auditoras internacionales que, entre 1997 y 2002, se han desviado más de 4.200 millones de dólares procedentes de los ingresos del petróleo, lo que equivale cada año a un 9,25% del Producto Interior Bruto (PIB). En ese mismo período, la inversión total con fines sociales (incluyendo la del gobierno y las iniciativas públicas y privadas financiadas con cargo al Llamamiento Consolidado Interagencias de la ONU) fue de 4.270 millones. Es decir, que la suma «desaparecida» es equivalente al gasto total dedicado a paliar necesidades humanitarias y sociales y a la inversión en salud y educación.<sup>10</sup>

Ésta no es una tendencia exclusiva de Angola. La existencia de un recurso económico altamente lucrativo como el petróleo, cuyos ingresos son centralizados, hacen innecesario depender de la recaudación fiscal para garantizar los ingresos del estado y ofrece grandes oportunidades para el enriquecimiento personal, especialmente cuando no hay transparencia en la gestión de ese recurso ni mecanismos democráticos que permitan exigirlos. En este contexto las necesidades básicas y los derechos humanos de la población quedan en segundo plano, así como la democratización. Mantener el poder se convierte en la forma más segura de garantizar la prosperidad personal, por lo que la tendencia a prolongarlo indefinidamente es prácticamente inevitable. Y las negociaciones con las instituciones financieras internacionales se abordan sin presión ni urgencia.

Algunas voces afirman que «*Angola plays the international*

---

<sup>10</sup> Human Rights Watch, *Some Transparency, no Accountability. The Use of Oil Revenue in Angola and its Impact on Human Rights*, enero de 2004. En [www.hrw.org/reports/2004/angola0104/angola0104.pdf](http://www.hrw.org/reports/2004/angola0104/angola0104.pdf). Independientemente de la adecuación de sus políticas a las necesidades reales de Angola (o de otros países), el FMI ha realizado aquí una fuerte presión por la transparencia de las cuentas públicas que ha tenido hasta ahora resultados muy limitados. El exhaustivo informe de HRW se centra en dos aspectos de la presión ejercida por el FMI: el llamado «Oil Diagnostic», un sistema de monitoreo puesto en marcha por un acuerdo del FMI con el gobierno de Angola en 2000, y las conclusiones del Fondo sobre la falta de transparencia y la inadecuada gestión de los fondos públicos. Sobre la corrupción ver también Global Witness, *All the President's Men*, marzo de 2002, en [www.globalwitness.org](http://www.globalwitness.org)

*community like a Stradivarius violine*».<sup>11</sup> Quiere una conferencia de donantes para recibir ayuda para la reconstrucción, pero se niega a aceptar ninguna de las condiciones que imponen las instituciones internacionales o los gobiernos donantes. Las relaciones con el FMI datan de mediados de los años noventa y desde entonces han seguido un patrón característico: se aceptan, al menos aparentemente, condiciones sobre transparencia presupuestaria y rendición de cuentas cuando la situación económica y social es difícil, para retrasarlas indefinidamente o suspenderlas cuando el contexto mejora. Estas relaciones comenzaron inmediatamente después de la devaluación del Kwanza y en un contexto de hiperinflación, agravado después por el colapso de los precios del crudo, el deterioro de las condiciones sociales y la necesidad de consolidar un proceso de paz que entonces (hacia 1998) parecía posible. En ese contexto, el gobierno aceptó condiciones cuya adopción pospuso después indefinidamente y que cayeron prácticamente en el vacío en 2001, ante la subida de los precios del crudo.<sup>12</sup> Se trata, probablemente, de uno de los pocos gobiernos en el mundo que se permiten el lujo de desairar abiertamente y no recibir a las delegaciones del FMI.

Los estudios del FMI muestran que los fondos fluyen sin control. Los ingresos derivados del petróleo significaron entre el 70 y el 89% de los ingresos gubernamentales entre 1995 y 2002, en torno a 4.000 millones de dólares anuales. Estos fondos deben ser, de acuerdo a la ley, depositados en el Banco Central. Sin embargo, gran parte de ellos se «saltaron» ese paso y fueron directamente a la petrolera estatal, Sonangol, o a cuentas privadas asociadas a la presidencia. Desde ahí, se utilizaban para comprar armas y para financiar préstamos internacionales. Nadie ha conseguido determinar de forma exacta la cuantía de esos préstamos ni su destino. Sin embargo, un estudio realizado por la auditora KPMG para el FMI estimó que podían ascender a 1.000 millones de dólares en el año 2000, y este organismo calcula que el coste para Angola puede rondar los cincuenta millones de dólares anuales en concepto de intereses.<sup>13</sup> La organización Global Witness, por su parte, ha averiguado la existencia de siete créditos entre septiembre de 2000 y octubre de 2001 por un total de 3.550 millones de dólares.

<sup>11</sup> Rene Roemersma *et. al.*, *Op. Cit.*

<sup>12</sup> Human Rights Watch, *Ibidem.*

<sup>13</sup> Human Rights Watch, *Ibidem.*

Aunque estas desviaciones de cuentas no pueden ser atribuidas exclusivamente a la corrupción, este fenómeno está extendido a todos los niveles de la administración del estado y alcanza cotas alarmantes. La organización Transparency International situó a Angola, en el año 2002, en el puesto nº 98 dentro de su Índice de Percepción de la Corrupción (*Corruption Perceptions Index*), sobre un total de 102 países. A su vez, en una clasificación de 1 a 10 (donde 1 es el más corrupto y 10 el menos) le atribuyó una puntuación de 1,7.<sup>14</sup> Todo esto ha llevado a algunos expertos internacionales a afirmar que, más que un dividendo de paz, Angola necesita un dividendo de transparencia. Según un informe del Economist Intelligence Unit, 39 ciudadanos tienen una fortuna estimada en un mínimo de cincuenta millones de dólares y otros veinte poseen al menos cien millones. Los seis más ricos llevan cierto tiempo en el gobierno y el siguiente, el séptimo de la lista, no más de dos años. En total, suman una fortuna de 3.950 millones de dólares, frente a un PIB total, para 13 millones de habitantes, de 10.200 millones en el año 2002.<sup>15</sup>

La opaca red de cuentas en el exterior a donde se desvía el dinero del petróleo es prácticamente impenetrable. Sin embargo, un informe del Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación del Center for Public Integrity ha logrado esclarecer algunas transacciones.<sup>16</sup> Probablemente es sólo la punta del iceberg de una trama que aprovecha las oportunidades de la globalización y la desregulación financiera asociada a ella, pero ofrece una idea de las dimensiones de la corrupción. Este informe señala que los fondos que pagan las compañías petroleras para acceder a la explotación se mueven en intrincados laberintos de cuentas bancarias internacionales en paraísos fiscales y evitan el control de los presupuestos y leyes nacionales. Como ejemplo, el 15 de julio del año 2000 la compañía texana Marathon Oil Company transfirió casi 14 millones de dólares a una cuenta en Jersey (una isla en el Canal de la Mancha dotada de normas de secreto bancario) propiedad de Sonangol.

---

<sup>14</sup> Transparency International, *Corruption Perceptions Index*, 28 de agosto de 2002, en [www.transparency.org](http://www.transparency.org). También ver Ana Dias Cordeiro, «Corrupção na origem do extravio dos dinheiros», *Público*, 14 de enero de 2004.

<sup>15</sup> Economist Intelligence Unit, *Angola: Country Report*, mayo de 2003.

<sup>16</sup> Phillip van Niekerk y Laura Peterson, «Greasing the Skids of Corruption», en International Consortium of Investigative Journalists, *Making a Killing: The Business of War*, Center for Public Integrity, Washington, 2002. Ver [www.publicintegrity.org/bow](http://www.publicintegrity.org/bow).

Era un tercio de la cantidad acordada el año anterior con el gobierno de Angola para trabajar en el país. Ese mismo día, la suma fue transferida a otra cuenta de Sonangol y, de ahí y a lo largo del verano, a una compañía de seguridad privada propiedad de un ex ministro, a la Fundación Eduardo dos Santos (FASE) y a un banco privado de Angola que tiene entre sus socios a un supuesto traficante de armas. La existencia de esta red de cuentas en el extranjero data de finales de los años ochenta, cuando los costes de la guerra y de los créditos internacionales obtenidos para financiarla se hicieron tan elevados que se puso en peligro la estabilidad económica del país y la inversión extranjera: evitar los circuitos nacionales se convirtió en la mejor forma de seguir atrayendo esa inversión.

Las petroleras (*business as usual*) tuvieron pocos reparos en participar en el sistema. Pero no fueron las únicas empresas internacionales que lo hicieron. Los créditos financiados por el petróleo han servido para realizar grandes pagos a empresas constructoras que participan en la reconstrucción.<sup>17</sup> Varios ejecutivos de esas compañías y de las petroleras, que participan en la dirección de la FASE, también recibieron pagos.

Esta conexión de intereses públicos y privados se convierte en un gran obstáculo para el desarrollo ya que consolida en Angola una tendencia existente en muchos otros países africanos, lo que William Reno llama «estados en la sombra» (*Shadow States*).<sup>18</sup> Básicamente se trata de la apropiación privada del estado y los recursos y su utilización para el lucro personal, configurando una red de intereses estructurada en círculos y redes clientelistas en la que la cercanía al poder implica el acceso a mayores privilegios. El verdadero poder queda, así, oculto tras una fachada de instituciones y leyes de apariencia más o menos democrática cuyo verdadero alcance es, cuando menos, limitado. No existen derechos sino que se piden favores. Y esto se manifiesta a múltiples niveles que van desde el acceso a las instituciones oficiales hasta puestos de trabajo o la posibilidad de adquirir un coche nuevo. O entradas para un concierto de un cantante internacional. El esquema mina la conciencia

---

<sup>17</sup> Egil de Portugal, Odebrecht de Brasil y Dar Al-Handasah de Egipto, entre otras. International Consortium of Investigative Journalists, *Ibidem*.

<sup>18</sup> Ver William Reno, «Economías clandestinas, violencia y estados en África», en Mariano Aguirre y Mabel González Bustelo (Eds.), *Políticas mundiales, tendencias peligrosas. Anuario CIP 2001*, Icaria-CIP, Barcelona, 2001.

de ciudadanía y, en un círculo retroalimentado, se consolida y alimenta a sí mismo.<sup>19</sup>

La dependencia del petróleo (y, en menor medida, de los diamantes)<sup>20</sup> ha llevado al abandono de la agricultura y la industria, afectados también por la falta de infraestructuras, las minas y, hasta el fin de la guerra, por la inseguridad. Esto genera una situación de gran vulnerabilidad en la que la marcha de la economía depende enteramente de la fluctuación de los precios internacionales del crudo. Angola exportaba en el pasado azúcar, arroz, tabaco y pescado y era el tercer productor mundial de café (la producción actual de este producto no supera el 1% de su volumen de 1970), mientras ahora recibe un promedio anual de 200.000 Tm de alimentos.<sup>21</sup> La producción agrícola total cayó del 29% del PIB en 1991 al 6% en 2000, y en 2003 se importaron 725.000 Tm de cereales. Esto significa que los crecimientos del PIB en los dos últimos años se deben, casi exclusivamente, al alza de los precios del petróleo.<sup>22</sup> El elevadísimo gasto militar empeora las cosas. En 1999 el gobierno gastó un 41% del presupuesto en defensa y orden público, algo que justificaba por la necesidad de ganar la guerra. Sin embargo, incluso en años de paz relativa, un 18% del PIB se destinaba a gasto militar, una cifra muy por encima de la de los países de su entorno y veinte veces el presupuesto del PMA para Angola.<sup>23</sup>

Todo esto tiene un tremendo impacto sobre la economía y el gasto social. La combinación de guerra, mala gestión económica y corrupción ha situado a la población de Angola en una de las situaciones más vulnerables del mundo. Este riquísimo país ocupó en el año 2003 el puesto

---

<sup>19</sup> Por ejemplo, en el caso de Angola, y aunque la enseñanza pública es, en teoría, gratuita, los padres deben pagar por las calificaciones de sus hijos. Las «tarifas» son diferentes según la nota que se pretende conseguir. El sistema es ilegal e informal pero está muy extendido.

<sup>20</sup> Se calcula que el comercio de diamantes legítimos aporta en torno al 7% de los ingresos estatales, mientras todos los demás productos combinados sólo suponen un 1% del total de exportaciones.

<sup>21</sup> Intermón Oxfam, *Angola. Historias de guerra y negligencia*, septiembre de 2001, en [www.intermon.org](http://www.intermon.org). Un completo estudio sobre la economía de Angola y el declive de la agricultura en Renato Aguilar, *Angola's Incomplete Transition*, Discussion Paper N° 47, United Nations University-WIDER, agosto de 2001.

<sup>22</sup> International Crisis Group, *Angola's Choice: Reform or Regress*, Africa Report N° 61, Luanda-Bruselas, 7 de abril de 2003.

<sup>23</sup> Intermón Oxfam, *Op. Cit.*

número 164 en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD (sobre 175 países), la esperanza de vida al nacer en el año 2001 era de 40,2 años y el 70% de la población vive por debajo del nivel de la pobreza. El índice de analfabetismo se acerca al 60% y la tasa de mortalidad infantil está entre las más elevadas del mundo. Un tercio de los niños muere antes de cumplir los cinco años.<sup>24</sup> La exclusión social se hace especialmente patente en ciudades como Luanda, planeada para 300.000 habitantes y que ahora alberga a unos cuatro millones (muchos de los cuales llegaron huyendo de la guerra). El coste de la vida es tan alto que algunas fuentes afirman que es «la segunda ciudad más cara del mundo para vivir, después de Tokio».<sup>25</sup> Según UNICEF, menos de cien millones de dólares adicionales en educación cada año supondría una significativa mejoría del sistema y la posibilidad de formar y pagar a los maestros, y lo mismo ocurriría con el casi inexistente sistema público de salud.<sup>26</sup>

### **Medios de comunicación y sociedad civil: intentando afrontar los retos**

La sociedad civil y las organizaciones locales son, en situaciones de posconflicto, actores clave para la creación de redes sociales que puedan contribuir a la estabilización y fortalecimiento de la paz. Lo mismo ocurre con los medios de comunicación. Un factor clave es que los medios y las organizaciones sociales puedan definir su agenda de cara al futuro. ¿Qué modelo de estado se pretende? ¿Qué modelo de desarrollo? ¿Cuáles son las prioridades ciudadanas? Ambos sectores tienen una gran responsabilidad en sociedades en transición, para dar voz a los sectores sociales que durante largos años han estado excluidos del sistema político y permitirles presentar sus prioridades y demandas.

En Angola, varias décadas de guerra, el control absoluto del aparato del estado y muchas de las redes sociales por un régimen autoritario, el retroceso económico y la exclusión han dejado una sociedad civil profundamente debilitada. A esto contribuye también la falta de cultura

<sup>24</sup> PNUD, *Índice de Desarrollo Humano 2003*, en [www.undp.org](http://www.undp.org)

<sup>25</sup> Christian Aid, *Op. Cit.*

<sup>26</sup> UNICEF, *Angola: Rebuilding Education System Vital*, IRIN, 24 de julio de 2003.

organizativa, el relativo aislamiento del país incluso con respecto a sus vecinos de África Austral y la falta de medios económicos y recursos humanos. Todo ello implica que hay pocas organizaciones fuertes y escasa coordinación entre ellas y otras redes y movimientos internacionales. Además, muchas ONG nacieron en un contexto de emergencia y se ven a sí mismas más como implementadoras de proyectos que como actores con potencialidad política y capaces de articular un discurso crítico sobre el país y su futuro. La debilidad financiera y la dependencia de los donantes internacionales —que, en muchos casos, imponen sus propias agendas en lugar de escuchar a las contrapartes locales— agravan la situación. Sin embargo, hay una dinámica de crecimiento y muchas de ellas tienen credibilidad entre la población debido a su trabajo con las comunidades, además de que, en conjunto, configuran un panorama pluralista en cuanto a formas de trabajo y perspectivas de análisis.

Con respecto a la situación de los medios de comunicación, el gobierno y el MPLA utilizan diversas estrategias para continuar monopolizando la información e impedir el pluralismo informativo. Sin embargo, con dificultades, algunas cosas están comenzando a cambiar. El estado retiene el monopolio de la televisión (la Televisión Pública de Angola es la única en el país) y tiene la única radio y medios impresos de alcance nacional (Radio Nacional de Angola y Jornal de Angola). Son los que cuentan con más posibilidades financieras y sus trabajadores son los mejor pagados. Los Consejos de Redacción cuentan con la presencia de «comisarios políticos», pero los periodistas más brillantes son presionados (y tentados con jugosas ofertas de dinero y otros incentivos) para que ingresen en ellos.<sup>27</sup> A la vez, para los periodistas jóvenes y sin experiencia, ésta es una opción atractiva aunque para ello deben, previamente, obtener el carné del MPLA. «El partido», presente en todos los ámbitos de la vida del país, hace notar su capacidad de influencia también en los medios.

Podría decirse que existe una libertad de prensa con tres velocidades: en primer lugar la de Luanda, donde existe una mayor apertura; en segundo, parte del litoral y algunas provincias que sufrieron menos los efectos de la guerra y que tienen cierto desarrollo económico, donde los medios están comenzando a operar de forma más libre y crítica; y, por

---

<sup>27</sup> Rene Roemersma *et. al.*, *Op. Cit.*

último, un proceso paralizado y prácticamente inexistente en provincias donde la interferencia y el control político sobre los medios es total o estos prácticamente no existen. Pero ni las presiones políticas ni económicas han conseguido evitar un incipiente pluralismo informativo que se manifiesta en la aparición de al menos ocho semanarios en Luanda, varias radios regionales con capacidad y prestigio (como Radio Cabinda o Radio Morena en Benguela), y un intento por parte de Radio Ecclesia (órgano de la Conferencia Episcopal) de expandir la emisión de su señal a todo el país. Estos medios privados intentan, en la medida de sus posibilidades, dar cabida a voces distintas a las oficiales y han comenzado a articular demandas de buen gobierno y denuncias sobre la corrupción. El intento de ampliar la libertad de información choca con numerosas dificultades: los semanarios tienen escaso alcance fuera de Luanda porque la única distribuidora existente es estatal y les impone unos costes imposibles de asumir; el papel es importado y caro;<sup>28</sup> una imprenta privada realiza la producción de casi todos ellos (lo que los hace extremadamente vulnerables a cualquier potencial presión política sobre ella), y tienen escasa publicidad porque los medios públicos compiten en este terreno y hay presiones sobre los anunciantes para disuadirlos, además de que la industria y los sectores comerciales son aún muy incipientes. Las dificultades, básicamente financieras, para realizar una cobertura informativa del interior del país hacen que la información sea parcial y fragmentada.

Junto a las dificultades de carácter técnico y financiero, décadas de guerra y autoritarismo y una cultura de secretismo oficial están dificultando la emergencia de una verdadera libertad de expresión. Ante la imposibilidad de lograr fuentes de información y de llevar a cabo periodismo de investigación, muchos medios caen en el sensacionalismo y en una información superficial que pasa por encima de los verdaderos problemas del país.

Sin embargo, existen intentos serios de denunciar la corrupción y la falta de transparencia de las instituciones a la vez que de reclamar apertura a todos los niveles. Esto ha llevado, en ocasiones, a detenciones y procesos judiciales. El proyecto de nueva Ley de Prensa que sustituirá a la de 1992 ha sido elaborado en comisión pero todavía sigue

---

<sup>28</sup> En la segunda semana de abril su cotización era de 50 dólares la resma, lo que hace muy elevados los costes de impresión.

sin someterse a consulta ni debate público<sup>29</sup> y se teme que incorpore criterios restrictivos. Se sumaría así, entre otras normas, a la Ley de Secretos de estado, aprobada en el año 2002 y que criminaliza la posesión de documentos que el gobierno considere «sensibles», por ejemplo aquellos que revelen «intereses financieros, monetarios, económicos y comerciales del estado». Esto afecta directamente a los datos sobre ingresos petroleros y otros que deberían salir al debate público. La Ley prevé también la posibilidad de enjuiciamiento extraterritorial, algo que se ha interpretado como una presión hacia las organizaciones internacionales o multilaterales y a la prensa internacional para que no revelen esos documentos.

El secretismo y las presiones llegan a las propias empresas petroleras, amenazadas para que no revelen sus pagos al gobierno. Ante el anuncio de British Petroleum de que haría públicas las cuentas, recibió una carta de Sonangol amenazando con la cancelación de sus contratos en el país, carta que también fue remitida a las demás multinacionales que operan en él.<sup>30</sup> El efecto, en términos de retractación, fue inmediato.

### **La percepción de la comunidad internacional**

Después del 11 de septiembre, con la inestabilidad política en Venezuela en 2002 y 2003 (y el apoyo de Hugo Chávez a la Organización de Países Exportadores de Petróleo en cuanto a cuotas y precios) y la situación generada en Oriente Medio especialmente tras la invasión de Irak, EE UU busca la diversificación de sus fuentes de energía e incrementar el abastecimiento fuera del Golfo Pérsico. Los países africanos productores se consideran ahora clave.<sup>31</sup> Angola es uno de ellos, junto con Nigeria, por sus enormes reservas (así como otros países del Golfo de Guinea). Ambos son especialmente valorados porque ofrecen a las

<sup>29</sup> Así se puso de manifiesto en el seminario «Políticas de radiodifusión en Angola», organizado por el Sindicato de Periodistas (SJA) y Panos Institute, Luanda, 6-7 de abril de 2004.

<sup>30</sup> Global Witness, «Campaign Success: BP Makes Move for Transparency in Angola», nota de prensa, 12 de febrero de 2001, en [www.globalwitness.org](http://www.globalwitness.org).

<sup>31</sup> David L. Goldwyn y J. Stephen Morrison, *Promoting Transparency in the African Oil Sector*, Centre for Strategic and International Studies, Africa Program, Washington, marzo de 2004.

petroleras la propiedad compartida del crudo producido, sus condiciones fiscales permiten obtener elevados retornos, la explotación *offshore* se considera más a salvo de la inestabilidad política y ninguno de ellos se adhiere a las cuotas de la OPEP. Angola y Nigeria aportan actualmente el 8,35% de las importaciones estadounidenses (en 2002, EE UU importaba más de 330.000 barriles diarios desde Angola) y esa proporción va a subir.<sup>32</sup> Es preciso, para los intereses estadounidenses en materia de seguridad energética, que se mantengan como proveedores estables y seguros para el mercado global, dado que si su producción saliera del mercado como consecuencia de la inestabilidad, no habría capacidad en el Golfo Pérsico para sustituirla. Esto explica que EE UU tenga interés en Angola y en su estabilidad política y económica. Además se considera que la guerra civil de este país contribuyó a la inestabilidad en la región y que, por el contrario, una Angola en paz reducirá el tráfico de armas y otras tendencias potencialmente peligrosas. También quiere —al igual que con otros países africanos— incrementar su papel como proveedores de tropas de mantenimiento de la paz, principalmente para conflictos de otros países del continente.

En el discurso tradicional de las multinacionales petroleras y de la Administración estadounidense, la estabilidad de los países proveedores de petróleo ocupa un papel clave, incluso si para lograrla quedan en segundo clave los derechos humanos y la democracia. Hoy, al menos en parte, a ese discurso se han incorporado conceptos como transparencia, buen gobierno y desarrollo. Sin embargo, queda por ver si es algo más que discurso. El 26 de febrero de 2002, José Eduardo dos Santos y varios de sus ministros fueron los invitados de honor de una cena en Washington organizada por el Corporate Council of Africa Business y patrocinada por BP, Chevron-Texaco, Exxon Mobil y Ocean Energy. Entre los participantes estaban ejecutivos de más de veinte petroleras y altos cargos de la Administración.<sup>33</sup> Esta cena se celebró en el marco de una visita oficial durante la que se celebraron encuentros al más alto nivel y, aunque se reclamó al gobierno de Angola mayor inversión social y en desarrollo, la recepción mostró que los mundos empresarial y diplomático pueden estar dispuestos a dar apoyo a cambio de estabilidad. Ésta es una tendencia peligrosa.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> International Consortium of Investigative Journalists, *Op. Cip*.

## Las elecciones: una ventana de oportunidad

Las elecciones generales que tendrán lugar en una fecha por determinar entre los años 2006 y 2008 serán un momento clave para el futuro de Angola y están dando lugar a encendidos debates entre los ciudadanos de este país. Algunos sectores las quieren inmediatamente. Otros temen que, si se celebran en un contexto como el actual —con falta de conciencia ciudadana sobre su importancia y sobre la forma de participar, censo no actualizado, extrema exclusión social y restricciones a la libertad de prensa, entre otras cuestiones—, sirvan para consolidar el poder del MPLA. De cara a la comunidad internacional, además, podrían darle una «cobertura» democrática que lo haga aún más inmune a las críticas y presiones, internas y externas. La forma en que la sociedad civil y los medios de comunicación se organicen y articulen para dar a conocer las prioridades de los diferentes grupos sociales es lo que marcará la diferencia.<sup>34</sup> Por ello, y aunque con muchas dificultades, grupos de la sociedad civil están comenzando a desarrollar alianzas para una estrategia común, dirigida a presentar una agenda diferente para el país. A su vez, los medios de comunicación tratan, entre presiones y dificultades, de ampliar el pluralismo informativo. La campaña *No Free Elections Without Free Media* (con apoyo de donantes internacionales) es un ejemplo de estos intentos, imprescindibles en la medida en que cuestiones clave para el futuro de Angola, como la estrategia de combate a la pobreza, la ley sobre la propiedad de la tierra, etc., son desarrolladas y aprobadas sin debate público y sin escuchar las prioridades de la sociedad civil.

La cúpula de UNITA se ha incorporado a la vida política y al Parlamento y ha llegado a acuerdos con el MPLA para determinadas cuestiones como la reforma de la Constitución. Sin embargo, no parece tener una ideología clara ni una línea coherente de denuncia de la corrupción. Partidos políticos de menor tamaño y organizaciones de la sociedad civil denuncian que son marginados de estos acuerdos políticos y que se está asistiendo a un reparto del poder que, si no se modifica en sus términos, no significará más pluralismo. Un grupo de quince parti-

---

<sup>34</sup> Mónica Rafael y Mabel González Bustelo, *Luanda Mission's Report*, Netherlands Institute for Southern Africa (NiZA)-CIP-NEP, Luanda, septiembre de 2003.

dos de oposición (*Partidos da Oposição Civil, POC*) ha denunciado la connivencia de UNITA con el MPLA en cuanto al calendario electoral y otras cuestiones y reclama elecciones lo antes posible.<sup>35</sup> También dentro del propio MPLA, aunque minoritarios, hay sectores que reclaman mayor apertura, transparencia y que se otorgue prioridad al desarrollo. A la vez, denuncian que el poder del partido se ha visto disminuido por la «presidencia imperial» y el grupo asociado al *Futungo* y reclaman más protagonismo en la vida pública.

Las elecciones pueden ser una «ventana de oportunidad» para impulsar las reformas dado que, por primera vez en mucho tiempo,<sup>36</sup> el MPLA tendrá que buscar apoyo ciudadano. Mejorar la capacidad del estado para la provisión de bienes y servicios públicos podría ser una vía para lograrlo. Además, el MPLA quiere mejorar su imagen internacional y proyectar al país como un actor político de importancia en África Austral y en el resto del continente, y la buena gestión de las elecciones (junto con la legitimidad de los resultados) será fundamental para ello. Angola retiró sus tropas de países vecinos como la República Democrática del Congo (RDC), tiene la presidencia de la Southern Africa Development Community (SADC) desde octubre de 2002 y ocupa un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.<sup>37</sup> Se trata de una oportunidad única para lograr el liderazgo internacional que desde hace tanto tiempo ansía Dos Santos.

Por ello la reforma podría ser ahora, por primera vez, una prioridad, y esto puede contribuir a abrir el sistema político y crear un espacio para las demandas de la sociedad civil.<sup>38</sup> Además, se estima que se precisarán en torno a 350 millones de dólares para organizar las elecciones y el erario público no dispone de fondos, por lo que será necesaria ayuda internacional. La reforma, sin embargo, será con toda seguridad un proceso lento.

<sup>35</sup> «Angola. Holding the Cash», *Africa Confidential*, 21 de noviembre de 2003.

<sup>36</sup> Las últimas elecciones se celebraron en el año 1992.

<sup>37</sup> Ya ocupaba ese puesto en los primeros meses del año 2003, cuando los miembros permanentes y no permanentes del Consejo eran presionados por EE UU, el Reino Unido y España para votar a favor de una resolución que legalizara la invasión de Irak. Las mismas presiones sufrieron Chile, México y otros. En aquellos días, y según organizaciones presentes en el país, se asistió en Luanda a un desfile de autoridades estadounidenses sin precedentes.

<sup>38</sup> Rene Roemersma *et. al.*, *Op. Cit.*

Desde la comunidad internacional, los donantes y organismos financieros internacionales deben articular una estrategia de largo plazo para promover las reformas, el desarrollo y la transparencia. La apuesta no será fácil porque el gobierno se siente inmune a la presión internacional<sup>39</sup> y hasta ahora ha conseguido mantener el control sobre el país sin realizar concesiones, pero no hay elección. La población de Angola ha quedado atrapada en una paradoja: por un lado está un gobierno corrupto y escasamente preocupado por su destino, que dispone de fondos abundantes para el enriquecimiento personal y está dispuesto a utilizar casi todos los medios a su alcance para perpetuar el *statu quo*. Por el otro, la ayuda internacional para la reconstrucción se está viendo indefinidamente retrasada porque se exige a ese gobierno que asuma compromisos, mientras la ayuda humanitaria y para el desarrollo es cada vez menor porque las prioridades geopolíticas son otras. Estas últimas partidas son prioritarias y urgentes para una población en situación alarmante y que ya ha sufrido muchos años de guerra. En cuanto a la ayuda financiera, en ningún caso puede sustituir las funciones y compromisos que debe asumir el propio gobierno y el desembolso debe acompañarse de una presión continua y concertada y ser condicionado a resultados tangibles en materia de buen gobierno, democracia y derechos humanos. Ni la población de Angola puede ser abandonada a su suerte, ni se puede apoyar la estabilidad política a cualquier precio.

---

<sup>39</sup> Incluso pone grandes dificultades para la presencia en el país de ONG internacionales humanitarias, en términos de condiciones de trabajo, visados, etc., y no parece muy preocupado por el hecho de que abandonen el país. Si denuncian determinados aspectos de la realidad se las acusa de «injerencia» en asuntos internos.

## OTRA ADQUISICIÓN PETROLERA DE ESTADOS UNIDOS

*David Sogge\**

Cuando un país rico en petróleo ha sido maltratado y empobrecido durante años y luego es sometido a un cambio de régimen, ¿cuáles son las perspectivas de que logre el desarrollo equitativo y la democracia? Ésta es la pregunta fundamental en Bagdad, pero también en Bucarest y Bakú. La misma cuestión gravita sobre Luanda salvo que allí el régimen no ha cambiado. Después de promover durante casi dos décadas una atroz guerra por delegación contra el gobierno «marxista» angoleño, Estados Unidos decidió apoyarlo como un gobierno con el que podía hacer negocios.<sup>1</sup> En 2003, en una meseta que domina el puerto de Luanda, se estaba construyendo una embajada estadounidense como una fortaleza. Tras llegar del frío, Angola es ahora, a todos los efectos, un cliente de Estados Unidos.

### **Un nuevo Golfo Pérsico**

Angola forma parte de un arco de países ricos en petróleo que abarca a Costa de Marfil, Nigeria, Chad, Camerún, Guinea Ecuatorial y Gabón. La zona atrae a la industria del petróleo desde los años cincuenta y recientemente ha empezado a recibir la atención del Pentágono y de los

---

\* David Sogge es miembro del Transnational Institute de Amsterdam. Traducción: Berna Wang.

<sup>1</sup> Algunos miembros destacados de la clase dirigente, como David Rockefeller, ya habían llegado a esta conclusión antes de 1976, después de que los «marxistas» obtuvieran el poder en Luanda. Pero otras autoridades estadounidenses, entre ellas Henry Kissinger, preferían un enfoque beligerante «en busca de enemigos».

geoestrategas occidentales.<sup>2</sup> Al parecer, los planes militares de Estados Unidos prevén mejorar las instalaciones portuarias de Santo Tomé y Príncipe, la pequeña república satélite de Angola. En resumen, hay indicios de que el Golfo de Guinea se está convirtiendo en un «lago estadounidense».<sup>3</sup>

¿Qué es lo que está impulsando estos cambios? Un motivo importante de preocupación es fomentar la oferta y diversificar las fuentes de combustible fósil. Las diferencias entre oferta y demanda están a punto de ampliarse. La producción mundial de petróleo podría alcanzar su máximo en el año 2010 o antes, pero la demanda mundial se va a acelerar, especialmente a medida que se extienda el uso de vehículos de motor en China y otros países que luchan por situarse al mismo nivel que Occidente.<sup>4</sup>

En Occidente y en otros lugares, las opciones de ayer basadas en el petróleo —tecnologías de transporte, calefacción, planificación urbana, fabricación y ocio— se convierten en cargas de hoy, con el aumento de los costes de un tráfico muy congestionado, y en riesgos para el clima y la salud de mañana, a causa de las emisiones de gases de invernadero. Éstas son algunas de las consecuencias del poder político y cultural de los coches y el petróleo en Estados Unidos, donde el combustible a bajo precio se considera casi un derecho humano.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> En 2002, miembros de la Administración Bush, la industria del petróleo, comités asesores de carácter conservador, empresas de consultoría y el Congreso de Estados Unidos fundaron el African Oil Policy Initiative Group (AOPIG), que publicó un informe en el que se propugnaba el fortalecimiento de la implicación militar y comercial estadounidense en esta región y se advertía sombríamente: «Si no se aborda la cuestión de enfocar y potenciar al máximo la organización del mando diplomático y militar estadounidense, muchas personas de África pensarán que se trata de un mecanismo de abandono cultivado por la única superpotencia del mundo, lo que podría servir de incentivo involuntario para que rivales de Estados Unidos como China, adversarios como Libia y organizaciones terroristas como Al Qaeda obtengan una presencia política, diplomática y económica en algunas partes de África». Esta iniciativa, cuyas recomendaciones sigue de cerca la Administración Bush, ilustra probablemente cómo se crea y promueve la política hoy en Washington. Ver «African Oil: A Priority for US National Security and African Development», *Global Energy and Security Analysis*, Vol. 1, Nº 2, noviembre de 2002.

<sup>3</sup> *Executive Intelligence Review*, 7 de febrero de 2002.

<sup>4</sup> Según expertos citados en George Monbiot, «Bottom of the barrel. The world is running out of oil - so why do politicians refuse to talk about it?», *The Guardian*, 2 de diciembre de 2003.

<sup>5</sup> Para una excelente perspectiva general, ver Rui Nunes, *EUA: Implicações Internacionais do Plano para a Energia da Administração Bush - Um Apontamento*, Ministério das Finanças, Dept. de Perspectiva e Planeamento, Lisboa, 2002. En: [http://www.dpp.pt/pdf/infint01\\_II/IX1.pdf](http://www.dpp.pt/pdf/infint01_II/IX1.pdf).

La industria del combustible fósil y las sucursales de fabricación aliadas han crecido merced a una regulación pública favorable y a subvenciones masivas. Actualmente, este bloque de poder casi dicta la política energética, medioambiental y de transporte, y tiene una enorme influencia en la política militar y la exterior. Sus dirigentes y sus socios en el gobierno están totalmente de acuerdo sobre lo que está en juego. Lo expresó sucintamente George Bush (padre) antes de la conferencia sobre medio ambiente de Río de Janeiro, organizada por la ONU en 1992: «el estilo de vida americano no es negociable». Gran parte de la política mundial actual gira en torno a esa premisa.

Estados Unidos depende del petróleo para cubrir casi el 40% de sus (enormes) necesidades de energía. Esas necesidades están aumentando mucho más de lo que Estados Unidos puede suministrar. En el año 2001, el 55% del consumo estadounidense de petróleo se basó en sus importaciones netas; para 2025 se prevé que las importaciones representen el 68% del consumo.<sup>6</sup> El petróleo procedente de África Subsahariana —con Nigeria y Angola como principales productores— tiene una importancia cada vez mayor para Estados Unidos y otros importadores de petróleo. La producción de esta región representa actualmente el 11% del consumo mundial, pero se prevé que en el año 2010 llegará al 30%. Angola vende prácticamente todo su crudo a Estados Unidos, donde representa casi el 7% del petróleo importado, cerca y por detrás de Nigeria y Colombia.

### **Los ingresos derivados del petróleo: ¿quién los reclama?**

Para Angola, el petróleo es lo más importante. Los ingresos derivados del petróleo significan casi nueve décimas partes de la cuenta de importaciones del país y de los ingresos del estado. Gracias, en buena medida, a los ingresos futuros derivados de este recurso, Angola comenzó a pedir préstamos en el extranjero en los años noventa, sobre todo a proveedores internacionales y en duras condiciones. Se calcula que su deuda externa actual podría estar entre 5.000 y 9.500 millones de dólares. Un

---

<sup>6</sup> US Department of Energy, *Annual Energy Outlook 2003 With Projections to 2025*, Washington, 2003. En: <http://www.eia.doe.gov/oiaf/aeo/index.html>.

funcionario estadounidense no identificado declaró a principios de 2003: «El 80% de los créditos está impagado. Tenemos que comenzar con lo básico en Angola».<sup>7</sup> Los principales acreedores son España y Portugal. Es imposible obtener datos totalmente fiables sobre las deudas angoleñas; después de todo, el secreto es parte fundamental de los servicios que prestan los socios bancarios y petroleros del exterior. Teniendo en cuenta los lucrativos recargos que están dispuestos a pagar los dirigentes angoleños a cambio de nuevos créditos (algunos de los cuales se utilizan para refinanciar créditos antiguos) y la disposición de banqueros y exportadores a vender su costoso dinero, los reclamantes financieros extranjeros seguirán a la cabeza de la cola durante algún tiempo más.

Los principales reclamantes nacionales son la clase política angoleña y otras capas sociales altas urbanas. Los más poderosos utilizan sus puestos o sus conexiones en el gobierno para ganar dinero merced al control privilegiado de un torrente de importaciones, desde vehículos hasta alimentos, pasando por materiales de construcción. Su nivel de vida, y el de otros angoleños que no son pobres, se mantiene gracias a las subvenciones del estado a la energía, el agua y las líneas aéreas nacionales. El petróleo subvencionado, junto con la importación masiva de vehículos de segunda mano, crea agobiantes problemas de tráfico y los perpetuará en el futuro, a medida que las ciudades se expandan según la lógica de corto plazo del coche particular.

En el segmento inferior de los reclamantes nacionales están los trabajadores del sector público, donde soldados, maestros, enfermeras y policías y cuerpos paramilitares forman los bloques más numerosos. Los ciudadanos normales son los últimos de esta lista. El último vestigio de subvención pública para los pobres terminó alrededor de 1991. Pero ya antes de esa fecha, en un sistema teóricamente socialista, la mayoría de la gente tenía que sobrevivir en la jungla del capitalismo salvaje.

### **Perspectivas contradictorias**

En el año 2003, la mayoría de los angoleños disfrutaba de algo que sólo un puñado de ellos podía recordar: un período sin guerra abierta.

---

<sup>7</sup> International Crisis Group, *Angola's Choices: Reform or Regress*, Report N° 161, Bruselas, 2003. En: [www.crisisweb.org](http://www.crisisweb.org).

Ni siquiera el bandidaje armado —predecible en un país lleno de armas de fuego y jóvenes sin perspectivas de empleo— parece un problema importante. Con la mejora de las condiciones de seguridad y la reactivación del transporte por carretera entre la costa y el interior, se está reanudando el comercio. El comercio y los servicios, junto con la construcción de viviendas y otras obras, podrían propiciar un modesto aumento de los puestos de trabajo. Pero no hay perspectivas, a corto ni medio plazo, de que se produzca un cambio importante en la economía —de enclave y orientada a la exportación— de Angola, ni de un cambio que reduzca la polarización social y geográfica del país.

¿Se mantendrá el clima de relativa paz social? Dependerá en gran medida del rumbo del desarrollo político nacional. Existe una enorme brecha entre los ciudadanos y los líderes políticos de todas las creencias y partidos.<sup>8</sup> El suministro de servicios sociales básicos, de electricidad, agua y mejores carreteras es, en principio, asequible. Las capacidades de dirección para suministrarlos son precarias. Pero, cuando se han visto presionados para hacer algo, como crear un ejército formidable u organizar unas elecciones nacionales, los angoleños han demostrado tener un enorme talento organizativo. Mucho más decisiva es la voluntad política y el equilibrio entre el interior y el exterior. En otras palabras, es una lucha entre los ciudadanos que viven en el país y una constelación de intereses políticos y económicos cuyo futuro está ligado, sobre todo, a circuitos e instituciones radicados fuera de Angola.

El riesgo de malestar no es pequeño. La violencia anárquica como la que se produjo en las proximidades de las instalaciones petrolíferas del delta del Níger, y su expansión en violencia organizada, son posibilidades que preocupan a los estrategas de Washington y otros lugares. Para anticiparse a estas posibilidades, los donantes occidentales y los comités asesores piden la introducción de mejoras en el país: transparencia en la administración de los ingresos del estado, elecciones nacionales y municipales, descentralización, un poder judicial más fuerte y autónomo y una «sociedad civil vibrante». Intentan promover éstas y otras medidas de buen gobierno por medio del sistema de ayuda, clubes

---

<sup>8</sup> Los resultados aún no publicados de una encuesta de opinión basada en una muestra científica de más de 4.000 angoleños y realizada por el Instituto de Pesquisa Económica e Social indican que existe una desconfianza popular generalizada hacia todos los partidos políticos.

oficiales como la comunidad de países francófonos y acuerdos comerciales y de ayuda Norte-Sur. Los objetivos democráticos que se espera alcanzar valen la pena y quizá compensen décadas anteriores de oposición de Occidente a la democracia en países como Angola.

¿Serán suficientes este aliento y estas presiones? Hay motivos para el escepticismo. Con las excepciones de Canadá y Noruega, los países exportadores de petróleo son excepcionalmente malos a la hora de transformar la riqueza en bienestar generalizado y democracia. En términos políticos, la fuente del poder del régimen está fuera y tiene pocas conexiones con la economía y la política nacional. Los estudios económicos y políticos confirman este efecto perverso.<sup>9</sup> Los angoleños, por su parte, hablan desde hace tiempo de la «maldición» del petróleo para su país.

Las empresas petroleras están trabajando para mejorar su imagen y sus relaciones con los ciudadanos del país. Algunas se han convertido en importantes fuentes de subvenciones y apoyan proyectos de salud, deportivos y culturales de ONG, incluida la Fundación Eduardo dos Santos, un fondo gestionado por los líderes políticos. El Banco Mundial ha lanzado una iniciativa sobre la responsabilidad de las empresas en Angola. Otra fuente de presión es la Iniciativa por la Transparencia en las Industrias de Extracción, bajo el lema «Publique lo que paga» (*Publish What You Pay*),<sup>10</sup> que cuenta con el respaldo del gobierno británico y del filántropo George Soros.

El proyecto petrolero Chad-Camerún, una iniciativa que está atrayendo la atención nacional e internacional, ha llevado las cosas aún más lejos. Las empresas petroleras y sus socios nacionales están obligados a respetar las normas sociales y medioambientales y a depositar parte de sus beneficios en un fondo contra la pobreza, de uso público y transparente. Los resultados de esta iniciativa han sido hasta ahora decepcionantes.<sup>11</sup> Sin embargo, con independencia de sus fallos, al menos ha

---

<sup>9</sup> Ver Mick Moore y otros, *Polity Qualities: How Governance Affects Poverty*, IDS, Sussex, 2001; Fred Halliday, *Islam and the Myth of Confrontation*, I.B. Tauris, Londres, 1995, p. 40.

<sup>10</sup> Ver su página web en [www.publishwhatyoupay.org](http://www.publishwhatyoupay.org) y, con respecto a ésta y otras campañas, también el artículo de Michael Renner en este *Anuario* (N. del E.).

<sup>11</sup> Samuel Nguiffo, «Oil and Poverty Reduction Don't Mix», *One World News - Guest Editorial*, 21 de julio de 2003. Sobre ese proyecto ver también Jean Nke Ndi, «La explotación petrolera en Nigeria y el oleoducto Chad-Camerún», en *Economía y geopolítica del petróleo. Alternativas Sur*, Vol. II, 2003, N° 2, CIP-FUHEM, Madrid, 2003.

contribuido a legitimar, con el apoyo del Banco Mundial, algo de lo que muchos se burlan: las reclamaciones públicas sobre la conducta, los bienes y los ingresos de la industria petrolera.

La atención a la democratización en el interior del país, especialmente por medio de una política abierta y de esfuerzos por mantener en el ámbito público cuestiones básicas respecto de los activos y los servicios, debe seguir siendo la preocupación básica de los activistas políticos, los intelectuales, los periodistas y otros observadores de Angola. Por medio de las agencias de ayuda, las misiones diplomáticas, los comités asesores y los servicios de información, los gobiernos occidentales pueden fomentar una mejor ciudadanía de las empresas y contribuir a ampliar el espacio democrático para los ciudadanos angoleños.

Pero la democratización interna tendrá pocas posibilidades de éxito si no se presta más atención a los circuitos, terriblemente complejos y poco transparentes, del exterior; es decir, a los bancos, los paraísos fiscales, las agencias de créditos para la exportación y la industria petrolera y otras industrias de extracción, los comerciantes de armas, los traficantes de drogas y los estrategas militares y políticos. En algunos de estos frentes vitales, la investigación y la actuación pública de los jueces franceses, y las campañas de ONG como Global Witness han propiciado avances importantes, también para la justicia y la transparencia en Europa. Angola ha sido forjada, desde el siglo XVI, por los mercados mundiales y la fuerza de las armas. Su gobierno está «globalizado» desde hace tiempo. Si se quiere avanzar dentro de Angola, el buen gobierno es también un imperativo para quienes actúan fuera de sus fronteras.



## VI. CONFLICTOS VIOLENTOS Y RECURSOS NATURALES

*Michael Renner\**

La abundancia de recursos naturales ha contribuido a alimentar los conflictos en un amplio abanico de países del mundo en desarrollo. Se trata de una serie de recursos que incluye el petróleo y el gas natural, minerales y metales, piedras preciosas, madera y productos agrícolas como el café, así como productos derivados de las drogas. Casi la cuarta parte de las aproximadamente cincuenta guerras y conflictos armados activos en los últimos años tienen un fuerte componente de recursos, en el sentido de que su explotación legal o ilegal contribuyó a desencadenar o exacerbar un conflicto violento o a financiar su continuación (ver la Tabla 1).<sup>1</sup>

El coste humano de estos conflictos relacionados con los recursos es terrible. Según cálculos aproximados, en los años noventa perdieron la vida más de cinco millones de personas. Cerca de seis millones huyeron a países vecinos y entre once y quince millones fueron desplazados dentro de las fronteras de su propio país. Caudillos, gobiernos corruptos, traficantes de armas y dirigentes empresariales sin escrúpulos se benefician del pillaje y utilizan el dinero derivado del recurso correspondien-

---

\* Michael Renner es investigador del Worldwatch Institute de Washington y director del proyecto *Vital Signs*. Autor de *The Economy of Resource Wars*, Worldwatch Paper N° 162, octubre de 2002. Traducción: Berna Wang.

<sup>1</sup> El autor calcula, basándose en los estudios existentes, que la cuarta parte de los conflictos tiene una dimensión relacionada con los recursos. El número de muertes se basa en datos de Milton Leitenberg, «Deaths in Wars and Conflicts Between 1945 and 2000», Center for International and Security Studies, Universidad de Maryland, ponencia para la *Conference on Data Collection in Armed Conflict*, Upsala, Suecia, 8-9 de junio de 2001.

te para armarse y llenarse los bolsillos. Pero, para la mayoría de las personas, estos conflictos significan el estancamiento del desarrollo e incluso el empobrecimiento, una vida rota y la muerte.<sup>2</sup>

Estos conflictos están estimulando el debate sobre la naturaleza de las guerras contemporáneas. Algunos analistas afirman que la importancia de los conflictos en los que la riqueza de recursos es un factor clave cuestiona teorías anteriores según las cuales la degradación del medio ambiente y la escasez de recursos son una fuente importante de violencia organizada. Una división similar ha surgido entre las escuelas de pensamiento que hacen hincapié en la «codicia» (la oportunidad de robar recursos) como desencadenante del conflicto, y las que creen que la raíz de éste es el «agravio» (las reivindicaciones no atendidas). Aunque no carecen de razones, existe el peligro de exagerar esas distinciones: los analistas corren el riesgo de proyectar una falsa dicotomía al ceñirse a la pureza académica, sin tener en cuenta las complejidades, contradicciones y causas múltiples de la mayoría de los conflictos.<sup>3</sup>

### Las dimensiones de los conflictos

En algunos lugares —como Angola y Colombia—, el saqueo de materias primas ha prolongado guerras que inicialmente fueron desencadenadas por otros factores, como quejas no atendidas o luchas ideológicas. Cuando la rivalidad de la Guerra Fría llegó a su fin a finales de los años ochenta, gran parte del apoyo que antes prestaban las dos superpotencias a gobiernos y grupos rebeldes entre sus aliados del Tercer Mundo se evaporó. De ahí que las facciones en contienda dependan cada vez más de medios delictivos como la extorsión, la toma de rehenes, el

<sup>2</sup> Cifras de refugiados basadas en datos del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ([www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)). El número de desplazados internos se basa en datos del US Committee for Refugees ([www.refugees.org](http://www.refugees.org)). Ambos de 25 de agosto de 2002.

<sup>3</sup> Indra de Soysa, «The Resource Curse: Are Civil Wars Driven by Rapacity or Paucity?», en Mats Berdal y David M. Malone (Eds.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 2000, pp. 113-136; Fred Pearce, «Blood Diamonds and Oil», *New Scientist*, 29 de junio de 2002, pp. 36-40; Karen Ballentine y Jake Sherman, «Introduction», y Karen Ballentine, «Beyond Greed and Grievance: Reconsidering the Economic Dynamics of Armed Conflict», ambos en Karen Ballentine y Jake Sherman (Eds.), *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 2003.

control monopolístico del comercio, el tráfico de drogas, la explotación de mano de obra forzada, la apropiación de ayuda humanitaria y la extracción y venta, a menudo ilícitas, de recursos naturales.<sup>4</sup>

Sin embargo, algunos conflictos relacionados con los recursos —como el de Sierra Leona, por ejemplo— tienen un origen diferente. La prodigalidad de la naturaleza atrae a grupos que a veces afirman que actúan debido a la opresión política o la negación de derechos a una minoría pero que, en realidad, son depredadores que tratan de enriquecerse por medio de la extracción ilegal de recursos. Inician la violencia no necesariamente para derrocar a un gobierno, sino para conseguir recursos lucrativos y conservar el control sobre ellos, que suelen ser una de las escasas fuentes de riqueza y poder en las sociedades más pobres. Les ayuda mucho el hecho de que numerosos países están debilitados por un gobierno precario o represivo, servicios públicos en proceso de deterioro, ausencia de oportunidades económicas y profundas divisiones sociales.

Una tercera dimensión de la relación entre recursos y conflictos se refiere a las repercusiones de la extracción comercial de recursos. Con frecuencia, los beneficios económicos de las operaciones mineras y madereras van a parar a las manos de una pequeña élite de empresarios o dirigentes del gobierno. Lo habitual es que no se consulte a la población local —que muchas veces son pueblos indígenas—, pero ésta termina soportando toda una serie de cargas (expropiación de tierras sin compensación adecuada, trastornos en los estilos de vida tradicionales y devastación del medio ambiente, incluida la destrucción de tierras cultivables, la tala de bosques y daños a los terrenos de caza y pesca). Esto ha desembocado en conflictos violentos en varios lugares, como algunas provincias de Indonesia y el delta del Níger, en Nigeria. En lugar de ser guerras con todas las de la ley, estos conflictos suelen caracterizarse porque se libran mediante escaramuzas de menor escala, controles de carretera, actos de sabotaje, represión y violaciones de derechos humanos.

---

<sup>4</sup> El paso del patrocinio de las superpotencias a la explotación de recursos puede verse en Mark Duffield, «Globalization, Transborder Trade, and War Economies», en Berdal y Malone, *Op. Cit.*, p. 73. Entradas alternativas de ingresos en Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Stanford University Press, Stanford, California, 1999, pp. 102-103 (en español, *Las nuevas guerras*, Tusquets, Barcelona, 2001) y en David Keen, «Incentives and Disincentives for Violence», en Berdal y Malone, *Op. Cit.*, pp. 29-31.

Gran parte de la violencia de los conflictos relacionados con los recursos está dirigida contra los civiles. Dado que establecer un control indiscutible sobre esos recursos es un objetivo clave, los grupos armados buscan intimidar a la población local para lograr su sometimiento o utilizan el terror para expulsarla. A diferencia de los movimientos basados en una ideología, quienes persiguen la riqueza de los recursos no compiten por «los corazones y las mentes» de la población local. Hay un círculo vicioso autoalimentado en el que el botín de la explotación de recursos financia la guerra y ésta proporciona los medios y las condiciones que permiten el acceso ilegítimo continuado a los recursos.<sup>5</sup>

### **Recursos, corrupción y mal gobierno**

¿Por qué algunos países son propensos a los conflictos por recursos? Lo normal es que estos conflictos sean resultado de una combinación de factores políticos, sociales, económicos y militares. La abundancia de recursos puede tener consecuencias económicas negativas, pues los países dependen demasiado —y cada vez más— de ellos e invierten poco en áreas sociales fundamentales, como la educación y la salud. El resultado es que no se diversifica la economía ni se fomenta la innovación y el desarrollo de capacidades humanas. Las industrias de extracción de recursos tienden a tener características de «enclave», es decir, crean sólo pequeñas bolsas de riqueza y tienen pocas conexiones con el resto de la economía nacional. Con frecuencia, estos enclaves están separados incluso físicamente, pues los yacimientos petrolíferos y minerales suelen estar en zonas remotas.<sup>6</sup>

Cuanto más depende un país de la exportación de petróleo y de minerales, peor es la situación del desarrollo humano, concretamente en términos de mortalidad de menores de cinco años, esperanza de vida de recién nacidos y educación infantil. Y también cuentan con niveles de

---

<sup>5</sup> Kaldor, *Op. Cit.*, pp. 90, 98–100; Keen, *Op. Cit.*, pp. 22, 24, 27; David Keen, «The Economic Functions of Violence in Civil Wars», *Adelphi Paper 320*, Oxford University Press para el International Institute for Strategic Studies, 1998.

<sup>6</sup> Michael Ross, *Extractive Sectors and the Poor*, Oxfam América, octubre de 2001, pp. 5, 7; De Soysa, *Op. Cit.*, pp. 120, 121, 125, 126.

desigualdad entre ricos y pobres significativamente superiores a los de otros países con niveles de ingresos comparables.<sup>7</sup>

Esto no es una simple coincidencia. Las sociedades cuyos principales ingresos proceden de las regalías de sus recursos tienden a sufrir una gobernabilidad sumamente precaria: abunda la corrupción y la compra de favores, los bienes y servicios públicos están fuera del alcance de la mayoría y las instituciones del estado se debilitan deliberadamente para burlar a aquellos que podrían cuestionar al gobernante. Los ingresos del estado se desvían para generar enormes fortunas ilícitas para esos gobernantes y se emplean para pagar favores a simpatizantes clave del régimen. Dado que estos regímenes dependen menos de los ingresos derivados de un sistema tributario de base amplia, también necesitan menos la legitimidad popular y se sienten menos presionados para rendir cuentas.<sup>8</sup>

La asignación de concesiones mineras y de otros recursos a simpatizantes del régimen es, al mismo tiempo, un plan para la corrupción y el enriquecimiento privado y un mecanismo crucial para convertir los recursos en dinero en efectivo. Éste ayuda a sostener al régimen en el poder mediante la compra de armas y el mantenimiento de las Fuerzas Armadas. Muchos gobiernos de países ricos en recursos gastan una proporción muy elevada de los ingresos del estado en seguridad interna, para reprimir los movimientos democráticos u otros desafíos a su poder.<sup>9</sup>

En estas situaciones, los gobernantes suelen fomentar y manipular los conflictos entre diferentes comunidades, facciones y grupos étnicos como medio para mantener el control. Sin embargo, esto intensifica las fricciones en el seno de la sociedad: los grupos descontentos y ofendidos recurren de forma creciente a las protestas y en ocasiones a la violencia; surgen rivales que cuestionan a los líderes desprestigiados y emprendedores político-criminales implacables, que ven una oportunidad para robar recursos y utilizan la violencia para alcanzar su objetivo.

<sup>7</sup> Ross, *Op. Cit.*, pp. 8, 11, 12.

<sup>8</sup> William Reno, «Shadow States and the Political Economy of Civil Wars», en Berdal y Malone, *Op. Cit.*, pp. 45, 46, 56, 57 (ver en español «Economías clandestinas, violencia y estados en África», en Mariano Aguirre y Mabel González Bustelo (eds.), *Políticas mundiales, tendencias peligrosas. Anuario CIP 2001*, Icaria-CIP, Barcelona, 2001); De Soysa, *Op. Cit.*, pp. 120, 121, 125, 126; Philippe Le Billon, «The Political Ecology of War: Natural Resources and Armed Conflicts», *Political Geography*, N° 20, 2001, pp. 561-584.

<sup>9</sup> Ross, *Op. Cit.*, pp. 13-14.

En un país con economía mal desarrollada y diversificada, en el que no existen normas democráticas, hacerse con el control de un recurso preciado es el billete más probable para llegar a la riqueza y el poder.<sup>10</sup>

### La proliferación de armas y de combatientes

Sin el patrocinio de la Guerra Fría y bajo la creciente presión de los donantes occidentales para que se «aprieten el cinturón», muchos gobiernos de países en desarrollo ya no pueden mantener grandes ejércitos. Los soldados no cobran su salario o cobran salarios de miseria y, a menudo, recurren a otras fuentes de financiación, como el saqueo y la extorsión. Esta fragmentación es aún más probable cuando los gobernantes han creado deliberadamente fuerzas de seguridad rivales para que se controlen mutuamente. Algunos mandos militares se convierten en caudillos locales de hecho y crean feudos semicomerciales mineros, madereros o productores de droga.<sup>11</sup>

Mientras tanto, aumentan las organizaciones de seguridad privadas, que incluyen fuerzas leales a los caudillos locales, grupos de auto-defensa ciudadana, fuerzas patrocinadas por las empresas, mercenarios extranjeros y bandas criminales. Durante los años noventa, algunas empresas militares privadas adquirieron importancia al ofrecer diversos servicios, entre ellos actividades mercenarias como la adquisición de armas y la dirección de operaciones de combate. Varios gobiernos en apuros —en Angola, Sierra Leona y Papúa Nueva Guinea— recurrieron a estas empresas para que les ayudaran a combatir a los grupos rebeldes, pagándoles con ingresos derivados de los recursos naturales o, en algunos casos, otorgándoles (a ellas o a sus filiales) concesiones de diamantes y otros recursos.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Reno, *Op. Cit.*, pp. 47–53; Ian Smillie, Lansana Gberie y Ralph Hazleton, *The Heart of the Matter: Sierra Leone, Diamonds, and Human Security*, Partnership Africa Canada, Ottawa, enero de 2000, p. 15; Le Billon, *Op. Cit.*

<sup>11</sup> Kaldor, *Op. Cit.*, pp. 92-93; Le Billon, *Op. Cit.*

<sup>12</sup> Project Underground, «Militarization & Minerals Tour» ([www.moles.org/Project\\_Underground/mil/intro.html](http://www.moles.org/Project_Underground/mil/intro.html)), visitada el 6 de julio de 2001; Kim Richard Nossal, «Bulls to Bears: The Privatization of War in the 1990s» ([www.onwar.org/warandmoney/index.html](http://www.onwar.org/warandmoney/index.html)); International Alert, *The Privatization of Security: Framing a Conflict Prevention and Peacebuilding Policy Agenda*, Londres, mayo de 2001; Chaloka Beyani y Damian Lilly, *Regulating Private Military Companies*, International Alert, Londres, septiembre de 2001.

Las empresas multinacionales petroleras y mineras suelen contar con fuerzas de seguridad privadas para custodiar sus operaciones e instalaciones. En algunos casos, como Freeport-McMoRan en Indonesia, han subvencionado o ayudado a entrenar y a armar a las fuerzas de seguridad gubernamentales, o han puesto a su disposición equipos e instalaciones. Estas unidades han estado implicadas en graves violaciones de los derechos humanos.<sup>13</sup>

La proliferación masiva de armas pequeñas y ligeras desempeña un papel clave en esta situación. Los conflictos por los recursos se libran sobre todo con este tipo de armas porque son baratas, fáciles de conseguir, ocultar y pasar de contrabando, y fáciles de usar y mantener. Los cálculos evolucionan, pero se cree que existen en el mundo alrededor de 639 millones de armas pequeñas y ligeras. Cada año se fabrican entre 500.000 y un millón de armas de calibre militar y entre 10.000 y 14.000 millones de municiones para armas pequeñas.<sup>14</sup> El tráfico de armas está estrechamente vinculado al comercio ilegal de materias primas como minerales y diamantes: las armas y las materias primas suelen viajar por las mismas rutas, en direcciones contrarias. Los ingresos procedentes de la venta de materias primas financian la compra de armas, munición, equipos militares, uniformes y otros artículos; a veces se cambian directamente armas por recursos naturales, drogas o productos animales, entre otros.<sup>15</sup>

### Los daños al medio ambiente

La minería y la tala de árboles son muy destructivas para el medio ambiente, tanto por los métodos de extracción empleados como por el hecho de que las operaciones suelen realizarse en zonas ecológicamente frágiles. Estos impactos se sienten incluso en las mejores circunstan-

<sup>13</sup> Información sobre Freeport-McMoRan en Abigail Abrash, «The Amungme, Kamoro & Freeport», *Cultural Survival Quarterly*, primavera de 2001, p. 40.

<sup>14</sup> Michael Renner, *Small Arms, Big Impact: The Next Challenge of Disarmament*, Worldwatch Paper N° 137, Worldwatch Institute, Washington, octubre de 1997, pp. 10–12; los cálculos sobre el arsenal y producción proceden de Small Arms Survey, *Small Arms Survey 2003*, Oxford University Press, Nueva York, 2003, pp. 13, 57.

<sup>15</sup> Renner, *Op. Cit.*, pp. 33-34; Small Arms Survey, *Small Arms Survey 2001*, Oxford University Press, Nueva York, 2001, pp. 107–08.

cias, pero son peores en las zonas de conflicto. Dado que gran parte de la extracción de recursos se hace de forma ilegal, y que los mineros y leñadores están decididos a extraer los recursos antes de que puedan perder el control sobre una zona, no existe ningún incentivo para que realicen sus operaciones de una forma responsable. Su principal interés es recaudar fondos y extraer todo lo posible con la mayor rapidez posible. En estas circunstancias, el valor duradero de preservar los tesoros biológicos y ecosistemas cruciales para el bienestar humano sale perdiendo, con demasiada facilidad, ante el impulso de explotar el pequeño espectro de riquezas naturales —minerales, metales y piedras preciosas— que se pueden convertir en dinero.<sup>16</sup>

La región oriental de la República Democrática del Congo, por ejemplo, sufre los efectos destructivos de varias guerras civiles desde mediados de los años noventa. Las batallas por el control de los yacimientos minerales, la minería ilegal generalizada, la tala de madera y la caza furtiva y la situación general de anarquía en gran parte del país han tenido un impacto devastador sobre el medio ambiente.<sup>17</sup> Los parques nacionales se han visto gravemente afectados. El Parque Nacional de Kahuzi-Biega y la Reserva Natural de Okapi forman parte del Patrimonio Mundial de la UNESCO, una categoría que ensalza su valor único para toda la humanidad. La grave degradación del medio ambiente derivada de sucesos similares a la «fiebre del oro» los ha incluido en la lista de lugares en peligro de la organización. La caza furtiva de elefantes dejó sólo dos de las 350 familias de elefantes que vivían en Kahuzi-Biega en el año 2000. De modo similar, el número de gorilas de las tierras bajas orientales se ha reducido hasta el punto de que la especie está actualmente amenazada de extinción. Por otro lado, los mineros de coltán despojan de su corteza a los árboles *eko* para construir artesas con las que extraen el mineral de lodo metalífero, y han destruido miles de árboles en detrimento de los medios de vida de los indígenas locales, los mbutis, que utilizan estos árboles para cosechar miel.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Terese Hart y Robert Mwinyihali, *Armed Conflict and Biodiversity in Sub-Saharan Africa: The Case of the Democratic Republic of Congo (DRC)*, Biodiversity Support Program, Washington, 2001, p. 12.

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 14, 19, 21, 25.

<sup>18</sup> UNESCO, «The World Heritage List» ([www.unesco.org/whc/heritage.htm](http://www.unesco.org/whc/heritage.htm)) y «World Heritage List in Danger» ([www.unesco.org/whc/danglist.htm](http://www.unesco.org/whc/danglist.htm)), ambas visitadas el 11 de agosto de 2001; Consejo de Seguridad de la ONU, «Report of the Panel of Experts

### ¿Hay respuestas para esta situación?

Desde finales de los años noventa está aumentando con rapidez la conciencia de los estrechos vínculos que unen la extracción ilegal de recursos, el tráfico de armas, los conflictos armados, las violaciones de derechos humanos, las catástrofes humanitarias y la destrucción del medio ambiente. Grupos de expertos creados por Naciones Unidas han investigado casos en Angola, Sierra Leona y la República Democrática del Congo. Por su parte, grupos de la sociedad civil han lanzado una campaña contra los «diamantes de zonas de conflicto», procedentes de esos países, y también han arrojado luz sobre otros recursos de esas zonas de conflicto. Las prácticas empresariales y de la industria son sometidas ahora a un examen más minucioso.

El Consejo de Seguridad de la ONU, ante los graves conflictos de Sierra Leona, Liberia, Angola y el Congo, impuso varios embargos sobre el comercio ilícito de diamantes y las compras de armas, equipos y combustible pagadas con dinero procedente de la venta de esas piedras preciosas. Pero, con la excepción de la madera en Liberia, los demás recursos de zonas de conflicto no han atraído el mismo grado de atención. Y es evidente que productores, comerciantes, banqueros y gobiernos sin escrúpulos están violando las sanciones de la ONU. Existe una urgente necesidad de redoblar los esfuerzos internacionales para vigilar el cumplimiento de las sanciones y mejorar la capacidad para hacer cumplir los embargos e investigar las violaciones, para que los traficantes no puedan seguir actuando con impunidad.

Cada vez se dedica más energía a los esfuerzos para hacer más difícil que los recursos obtenidos gracias a los conflictos se vendan en los mercados mundiales. La industria del diamante es la que recibe más atención a este respecto. Desde el año 2000, representantes de 55 naciones, de la industria del diamante y de varias ONG llevaron a cabo negociaciones encaminadas a desarrollar un sistema de certificación

---

on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo», Nueva York, 12 de abril de 2001, pp. 10–12; «Miners' Rush for Coltan Threatens Rare Gorilla», *Environment News Service*, 13 de abril de 2001; «One Minute to Midnight for Great Apes», *The Ecologist*, julio-agosto de 2001, p. 15; Blaine Harden, «The Dirt in the New Machine», *The New York Times Magazine*, 12 de agosto de 2001.

mundial normalizada. Aunque el Proceso Kimberley (llamado así por la ciudad de Suráfrica donde se celebró la primera reunión) es un importante paso adelante, el plan tiene varios defectos fundamentales. Depende principalmente de la participación y respeto voluntario por parte de los gobiernos nacionales y de la industria, y se queda corto en cuanto a una vigilancia y cumplimiento efectivos. Por ejemplo, en una reunión celebrada en octubre de 2003, se adoptó un precario compromiso sobre la vigilancia que sustituyó a una propuesta para realizar exámenes independientes.<sup>19</sup>

También harán falta medidas efectivas para abordar otros recursos relacionados con conflictos. La Unión Europea está trabajando para dar mayor transparencia a sus importaciones de madera, por medio de un acuerdo para la aplicación del Plan de Acción sobre Cumplimiento de las Leyes Forestales, Gobernabilidad y Comercio (FLEGT, por sus siglas en inglés), un sistema de certificación voluntaria que se redactará a mediados de 2004. Según distintos cálculos, hasta la mitad de las importaciones de madera tropical de la UE son de origen ilegal y están relacionadas con conflictos armados o con la delincuencia organizada.<sup>20</sup>

Un amplio abanico de empresas —compañías mineras, firmas comerciales, líneas aéreas y empresas de transporte, fabricantes y bancos— tiene algún grado de responsabilidad en los conflictos por los recursos de los últimos años. Esta responsabilidad va desde un papel activo (en el que las empresas están directa y conscientemente implicadas en la explotación ilícita de recursos) hasta la complicidad silenciosa (en la que las compañías hacen transacciones con regímenes represivos debido a los lucrativos contratos), pasando por un papel habilitador pasivo (en el que hacen pocas preguntas, en la cadena de suministros, sobre el origen de las materias primas o del dinero que se blanquea).

---

<sup>19</sup> «Diamonds: Kimberley Process Reaches Breakthrough on Certification», *UN Wire*, 22 de marzo de 2002; Alan Cowell, «40 Nations in Accord on 'Conflict Diamonds'», *The New York Times*, 6 de noviembre de 2002; «Countries Adopt Monitoring Process for Conflict Diamonds», *UN Wire*, 31 de octubre de 2003. Para una exposición de sus debilidades principales, ver US Government Accounting Office, *Critical Issues Remain in Deterring Conflict Diamond Trade*, Washington, junio de 2002, pp. 17-21.

<sup>20</sup> Robin Pomeroy, «E.U. Bids to Cut Down Worldwide Illegal Timber Trade», *Reuters*, 21 de mayo de 2003; Jeremy Smith, «E.U. Aims to Stem Illegal Rainforest Timber Trade», *Reuters*, 14 de octubre de 2003.

Pero algunas empresas han rendido cuentas de sus actos. Una coalición de ONG lamentaba a finales de 2003, por ejemplo, que el Consejo de Seguridad y algunos gobiernos no hubieran emprendido acciones, en respuesta a los informes de un Grupo de Expertos de la ONU que había documentado cómo diversas empresas se habían beneficiado de la violencia en la República Democrática del Congo.<sup>21</sup> Las campañas de las ONG han tirado de la manta de la complicidad con informes de investigación y «nombrando y avergonzando» a empresas concretas, en un intento de obligarlas a actuar de forma más ética o poner fin a sus operaciones en ciertos lugares. Estas campañas han tenido su máxima fuerza en el caso de empresas que venden productos de consumo muy visibles (especialmente diamantes) o cuyos logotipos o lemas son familiares para millones de personas.

El filántropo George Soros y una coalición integrada actualmente por más de 170 grupos de la sociedad civil de países desarrollados y en desarrollo lanzaron en el año 2002 una iniciativa llamada «Publique lo que paga» (*Publish What You Pay*). La campaña propone que se exija a las empresas que explotan recursos naturales, como condición para cotizar en las bolsas de valores y mercados financieros principales, que revelen todos los impuestos, comisiones, regalías y otros pagos que hacen a los gobiernos anfitriones. Esta medida arrojaría algo de luz sobre unas transferencias financieras normalmente opacas y aumentaría la rendición de cuentas respecto de la forma en que se emplean estos pagos.<sup>22</sup>

El mismo año, el gobierno británico puso en marcha una Iniciativa para la Transparencia en las Industrias de Extracción, respaldada por decenas de países y empresas. Pero la Administración Bush y la industria petrolera de Estados Unidos han logrado desplazar el foco de aten-

---

<sup>21</sup> Human Rights Watch, «D.R. Congo: U.N. Must Address Corporate Role in War», comunicado de prensa, 27 de octubre de 2003.

<sup>22</sup> Forman parte de la coalición, entre muchos otros, Amnistía Internacional, Christian Aid, Amigos de la Tierra, Global Witness, Oxfam, Save the Children y Transparency International. George Soros, «Transparent Corruption», *Financial Times*, 13 de junio de 2002; Transparency International, «Press Release: George Soros and NGO's Call for Rules to Require Corporations to Disclose Payments». Ver: [http://www.transparency.org/pressreleases\\_archive/2002/2002.06.13.publish\\_pay.html](http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2002/2002.06.13.publish_pay.html), visitada el 25 de junio de 2002; Ian Gary y Terry Lynn Karl, *Bottom of the Barrel: Africa's Oil Boom and the Poor*, Catholic Relief Services, Baltimore, junio de 2003, p. 6. Para más detalles y últimas novedades, ver [www.publishwhatyoupay.org](http://www.publishwhatyoupay.org).

ción a pequeños proyectos piloto, rechazando las normas de obligatoriedad y trasladando la carga de la transparencia a los gobiernos de los países que producen recursos, en lugar de a las empresas privadas. Además, muchos gobiernos y empresas exigen que sólo se revele información global y no detallada.<sup>23</sup>

Aunque Nigeria y Santo Tomé se comprometieron a mediados de 2003 a hacer públicos los detalles financieros de los próximos acuerdos petrolíferos en una zona conjunta del litoral, muchos otros gobiernos se han negado a adoptar medidas similares. En 2001, Angola amenazó con rescindir los contratos de British Petroleum (BP) si la empresa seguía adelante con sus planes de revelar información detallada sobre los pagos realizados al gobierno. Esta experiencia demuestra que la transparencia general sólo podrá implantarse mediante un programa global y obligatorio: las empresas no están dispuestas a mostrar sus libros de contabilidad si eso supone una amenaza de acabar con sus oportunidades de negocio.<sup>24</sup>

Los recursos naturales seguirán alimentando conflictos mortíferos mientras las sociedades consumidoras importen y utilicen artículos con independencia de su origen y de las condiciones en que se fueron producidos. La educación de los consumidores, el activismo de los accionistas y las campañas a favor de las inversiones éticas pueden contribuir a alcanzar estos objetivos. Pero los gobiernos y las organizaciones internacionales tendrán que trabajar más arduamente para lograr una mayor transparencia de las empresas. Hasta ahora, las naciones occidentales han estado demasiado dispuestas a cerrar los ojos para proteger los intereses de sus empresas.

También harán falta acciones en otros frentes. Es esencial contrarrestar la proliferación masiva de armas pequeñas y eso sólo se puede lograr con una cooperación internacional amplia y un esfuerzo sostenido. Promover la democratización, la justicia y un mayor respeto de los derechos humanos son también tareas clave.

---

<sup>23</sup> Jeff Gerth, «U.S. and Oil Companies Back Revised Effort on Disclosure», *The New York Times*, 19 de septiembre de 2003; Gary y Karl, *Op. Cit.*, p. 54.

<sup>24</sup> Carola Hoyos, «Africans to Disclose Details of Oil Deals», *Financial Times*, 19 de junio de 2003; Christian Aid, *Fueling Poverty—Oil, War and Corruption*, Londres, 2003, p. 12; Gary y Karl, *Op. Cit.*, p. 53.

Otro desafío es facilitar la diversificación de las economías para alejarlas de la fuerte dependencia de las materias primas y orientarlas a una mezcla más amplia de actividades. Una economía más diversificada proporcionaría más equilibrio económico, reduciría la vulnerabilidad ante la «maldición de los recursos» y disminuiría las probabilidades de que los recursos naturales se conviertan en el objeto de una lucha por la riqueza y el poder entre contendientes despiadados. Invertir en desarrollo humano, mejorar los servicios médicos y educativos y proporcionar puestos de trabajo suficientes y oportunidades para el progreso social y económico contribuirá a reducir el riesgo de que los recursos naturales de un país se conviertan en su perdición. Esta inversión deben hacerla no sólo los gobiernos afectados, sino también el Banco Mundial y otras agencias de desarrollo multilaterales que han financiado con tanta generosidad proyectos petroleros, mineros y madereros. También debe ser una prioridad para los países ricos, que se han beneficiado durante mucho tiempo de la oferta de materias primas a bajo precio, mientras cerraban los ojos ante la destrucción en sus fuentes.

**Tabla 1**  
**Resumen de conflictos relacionados con los recursos**

<b>País (Protagonistas principales)</b>	<b>Recursos</b>	<b>Duración del conflicto</b>
<b>Colombia</b> (Gobierno, rebeldes de las FARC y el ELN, paramilitares)	Petróleo, opio, coca	1984-actualidad
<b>Perú</b> (Gobierno, rebeldes de Sendero Luminoso)	Coca	1980-1995
<b>Angola</b> (Gobierno, rebeldes de UNITA)	Diamantes, petróleo	1975-2002
<b>Angola</b> (Gobierno, rebeldes de Cabinda)	Petróleo	1975-actualidad
<b>Sierra Leona</b> (Gobierno, rebeldes del RUF, otros)	Diamantes	1991-2000
<b>Liberia</b> (Gobierno, rebeldes de Charles Taylor / gobierno de Taylor, rebeldes del LURD)	Diamantes, madera, otros	1989-1996; 1999-2003
<b>RD del Congo</b> (Gobierno, diversos grupos rebeldes, Ruanda, Uganda, Zimbabue, Namibia)	Cobre, coltán, diamantes, oro, cobalto, café, madera, otros	1996-1997; 1998-actualidad
<b>República del Congo</b>	Petróleo	1997
<b>Sudán</b> (Gobierno, rebeldes del SPLA)	Petróleo	1983-actualidad
<b>Afganistán</b> (Fuerzas de ocupación soviéticas, rebeldes <i>muyahidin</i> , talibán)	Opio, piedras preciosas	1978-2001
<b>Birmania</b> (Gobierno, varios grupos rebeldes)	Madera, piedras preciosas, opio	1949-actualidad
<b>Camboya</b> (Gobierno apoyado por Vietnam, Jemeres Rojos)	Madera	1978-1997
<b>Indonesia – Aceh</b> (Gobierno, rebeldes del GAM)	Gas natural, madera	1975-actualidad
<b>Indonesia – Papúa Occidental</b> (Gobierno, rebeldes del GAM)	Cobre, oro	1969-actualidad
<b>Papúa Nueva Guinea – Bougainville</b> (Gobierno central, rebeldes del BRA)	Cobre, oro	1988-2001

## AMÉRICA LATINA

### I. DEMANDA SOCIAL Y OPOSICIÓN ESTATAL POR RECURSOS NACIONALES. EL CASO DE BOLIVIA

*Nieves Zúñiga García-Falces\**

América Latina es una de las regiones del mundo más ricas en recursos naturales. Esa riqueza y sus condiciones políticas y económicas la convierten en objetivo de las empresas transnacionales y de las grandes potencias necesitadas de estos recursos. Las condiciones de explotación y distribución de estos bienes, junto con la inestabilidad política y las crisis económicas que afectan a una población cada vez más descontenta, han provocado fuertes conflictos sociales en diversos países latinoamericanos. Un ejemplo es el que se produjo en los últimos meses del año 2003 en Bolivia.

Las manifestaciones en Bolivia, junto con los levantamientos en Ecuador en enero de 2000 y febrero de 2001, que se repetían en febrero de 2004,<sup>1</sup> son buenos ejemplos de protestas sociales contra las políticas de privatización adoptadas por los gobiernos latinoamericanos. Las reformas económicas introducidas en la mayor parte de la región en las

---

\* Investigadora del CIP y redactora jefe de la revista *Papeles de cuestiones internacionales*.

<sup>1</sup> En enero de 2000, la crisis económica y la política neoliberal de Jamil Mahuad provocaron una protesta social que acabó con su mandato. El movimiento indígena, uno de los sectores sociales más afectados por las medidas, junto con los militares, fue el protagonista del derrocamiento de Mahuad. Su sucesor, Gustavo Noboa, continuó con la misma política económica e instauró la dolarización, lo que provocó en febrero de 2001 una fuerte movilización de los indígenas —en Quito se concentraron alrededor de 4.000— y la paralización del país mediante el bloqueo de carreteras. Nieves Zúñiga García-Falces, *Ecuador. Observatorio de Conflictos. Serie Indigenismo*, Centro de Investigación para la Paz (CIP), febrero de 2002. En: [www.fuhem.es/cip/indigen/proyecto.htm](http://www.fuhem.es/cip/indigen/proyecto.htm).

décadas de los ochenta y noventa han supuesto un incremento de la vulnerabilidad económica y más precariedad social. El modelo económico está directamente relacionado con la gestión de los recursos naturales que poseen muchos de esos países y su saqueo conduce a conflictos entre la sociedad civil y los estados. La vulnerabilidad económica, las limitaciones institucionales para responder a las crecientes demandas sociales y una crisis de representatividad de los partidos políticos son algunas debilidades a las que se enfrenta América Latina y que toman forma en relación con los conflictos por recursos naturales.

La cuantiosa riqueza natural de Bolivia —el 49% de su territorio contiene hidrocarburos (gas y petróleo) y ocupa el segundo lugar en América Latina por el volumen de reservas de gas natural—; los altos índices de pobreza de la mayor parte de su población —según el censo de 2001, el 58,6% de la población boliviana es pobre y el Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) afirma que el 75% de los bolivianos se encuentra en condiciones de pobreza extrema y que, en el ámbito rural, el porcentaje alcanza el 90,8%— y una gestión antipopular y desigual de sus recursos naturales, son los elementos que conforman un escenario compartido con otros países de América Latina. La represión y la fuerza son, en muchas ocasiones, las respuestas de unos gobiernos cuya capacidad democrática cada vez es más débil.

En septiembre y octubre de 2003, una revuelta social convulsionó las estructuras del estado boliviano y le costó la Presidencia al ahora ex mandatario Gonzalo Sánchez de Lozada. La gestión del gas fue el detonante de una crisis generalizada que ha traspasado las fronteras nacionales y ha logrado despertar los viejos fantasmas de guerras perdidas, como la que enfrentó a Chile y Bolivia por el acceso al mar (la Guerra del Pacífico de 1879, que finalizó con victoria chilena).<sup>2</sup> El proyecto al que se opone la mayoría de los bolivianos es la exportación de gas a Norteamérica a través de Chile o Perú. Este proyecto, impulsado por el consorcio Pacific LNG —constituido por la española Repsol-YPF, British Gas y Panamerican Energy, subsidiaria de British Petroleum—, sólo dejaría cincuenta millones de dólares anuales de beneficios para Boli-

---

<sup>2</sup> En 1904 se firmó el tratado que delimitó las actuales fronteras de Chile y Bolivia.

via, mientras que supondría mil millones de dólares al año para las multinacionales. El conflicto, que costó la vida a ochenta personas y provocó 400 heridos, es un ejemplo más de un modelo de crisis con características comunes.

### **Estados débiles: inestabilidad democrática y falta de representatividad política**

La historia política de Bolivia se ha caracterizado por la inestabilidad y por una importante presencia militar en el poder. En 179 años de independencia del país se han producido alrededor de 180 golpes de estado. Tras el gobierno militar de Hugo Bánzer, entre 1978 y 1980, tuvieron lugar tres elecciones fallidas y dos de los golpes de estado más sangrientos, además de varios contragolpes de estado y numerosas conspiraciones.<sup>3</sup> En 1982 se reinstaló la democracia electoral pero, en la práctica, se impuso un modelo político muy permisivo con la corrupción y el clientelismo. De acuerdo con estándares internacionales, Bolivia pasó de ocupar el puesto 71 en los índices de corrupción en el año 2000 al lugar 106 en 2003.<sup>4</sup> El uso patrimonial de la Administración pública por parte de los partidos políticos en el gobierno ha caracterizado la actuación de unos representantes políticos que piensan más en sus intereses particulares que en los de su pueblo.

En las elecciones de 2002, el poder se lo disputaron dos candidatos radicalmente opuestos: el líder cocalero Evo Morales, por el Movimiento Al Socialismo (MAS), representante de un amplio sector de la sociedad, y Gonzalo Sánchez de Lozada, uno de los empresarios mineros más poderosos del país, por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), de tendencia liberal. Sánchez de Lozada ganó los comicios, pero no obtuvo los votos necesarios para asumir el cargo de modo directo. Para lograrlo tuvo que formar una coalición de partidos y aliarse

<sup>3</sup> Francisco Leal Buitrago, «Crisis de la región andina: fragilidad democrática, inestabilidad social y Plan Colombia», en Klaus Bodemer (Ed.), *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina. ¿Amenaza para la democracia?*, Recal, IIK, FLACSO-Chile, Nueva Sociedad, Caracas, 2003.

<sup>4</sup> Andrés Villar, «Bolivia, ¿y ahora qué?», en *Observatorio. Crisis en Bolivia*, FLACSO-Chile, octubre de 2003.

con Nueva Fuerza Republicana (NFR) y con el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), de orientación socialdemócrata y liderado por el ex presidente Jaime Paz Zamora (1989-1993). Finalmente Sánchez de Lozada ocupó por segunda vez la presidencia en agosto de 2002 (su mandato anterior había durado de 1993 a 1997).

Durante su mandato aplicó una política económica de corte neoliberal con el fin de cumplir las promesas de mejora económica, lucha contra la corrupción y creación de puestos de trabajo. Como resultado de sus gestiones presidenciales, logró ser el hombre más acaudalado del país con un capital declarado de 55 millones de dólares (y un importante capital estimado),<sup>5</sup> pero también provocó el aumento de la pobreza y la desesperación de la población y un rechazo masivo de la sociedad boliviana.

La crisis desatada a raíz de la denominada guerra del gas agudizó la inestabilidad política y creó discrepancias entre los socios de la coalición gubernamental. El 13 de octubre, el vicepresidente Carlos Mesa retiró su apoyo a Sánchez de Lozada, mientras algunos ministros del aliado Nueva Fuerza Republicana dimitieron de sus cargos. En relación con la responsabilidad de los partidos políticos en la crisis boliviana, Paz Zamora sostuvo que «también es responsable la prensa, la Iglesia y los organismos financieros internacionales, que aplaudieron las reformas de hace diez años».<sup>6</sup>

La crisis enfrentó de nuevo a Sánchez de Lozada y Evo Morales en torno a un elemento: la democracia. Mientras el gobierno del primero acusaba a Morales de promover un golpe de estado, éste apelaba a la calidad democrática de Bolivia. Como respuesta a las acusaciones, Morales aseguraba: «hemos optado por la democracia y la vamos a defender».<sup>7</sup> En una entrevista concedida a Radio Nederland, Morales se refirió a la defensa de la democracia por parte del pueblo como uno de los móviles de las protestas y a que el restablecimiento de la democracia pasaba por la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada, cuyo gobierno calificó de dictadura. El líder de los cocaleros apeló a la protección internacional de organismos como la Organización de Estados Americanos (OEA) para protegerles de «un criminal como Sánchez de Lozada». Con relación a la renuncia de Carlos

---

<sup>5</sup> Cletus Gregor Barié, «Bolivia: el trasfondo de la guerra del gas», *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 84, invierno de 2004, pp. 99-105.

<sup>6</sup> Entrevista en *El País*, 22 de octubre de 2003.

<sup>7</sup> *El País*, 14 de octubre de 2003.

Mesa, Morales se mostró partidario de una asociación para la recuperación de la democracia a través de la defensa de la Constitución.<sup>8</sup>

Tanto Morales como Sánchez de Lozada defienden la democracia pero al, parecer, la entienden de forma diferente. Mientras el ex presidente probablemente se refiere a un concepto formal de democracia reducido a las elecciones y al acatamiento de la Constitución, Morales apela a una democracia real que permita que los sectores marginados sean efectivamente favorecidos por las políticas públicas. El 17 de octubre de 2003, Gonzalo Sánchez de Lozada, tras fracasar en sus intentos de diálogo y de moderación, renunció a la Presidencia acompañado del rechazo del 85% de los ciudadanos. Era demasiado tarde para negociar.

### **Implantación de un modelo económico neoliberal: privatización y políticas favorables a las multinacionales**

Al igual que otros gobiernos latinoamericanos, en los últimos años el Ejecutivo boliviano agudizó la política económica favorable a la privatización, privilegiando los intereses de las empresas transnacionales por encima de los de la sociedad civil. Antes de la guerra del gas ya se produjo una situación similar en la llamada «guerra del agua», en abril del año 2000. En aquella ocasión, la privatización de la distribución del agua en Cochabamba a favor de la empresa estadounidense Bechtel dio lugar a movilizaciones sociales que lograron frustrar el intento privatizador y provocaron la partida de Bechtel y la renacionalización del agua. Tres años después el recurso ha cambiado pero los motivos de la crisis coinciden.

En 1996, bajo el primer mandato de Sánchez de Lozada, se produjo la liberalización y privatización del sector de los hidrocarburos.<sup>9</sup> La capitalización de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales

<sup>8</sup> Entrevista a Evo Morales, por Fernando Cabrera para Radio Nederland, 15 de octubre de 2003. En: [www.rnw.nl/informarn/html/act031015\\_evomorales.html](http://www.rnw.nl/informarn/html/act031015_evomorales.html) (consultado el 15 de octubre de 2003).

<sup>9</sup> En opinión de Marco Gandarillas, responsable del Área de Hidrocarburos y Recursos Naturales y miembro de la dirección ejecutiva del Centro de Documentación e Información de Bolivia (CEDIB), en Bolivia las empresas nacionales no se privatizaron sino que se capitalizaron, un proceso en el que los «socios» que aportaron capitales nuevos se hicieron propietarios de las empresas estatales. Marco Gandarillas, «La guerra por el gas: rebelión boliviana contra el saqueo y los saqueadores», *Economía y geopolítica del petróleo. Alternativas Sur*, Vol. II, 2003, N° 2, p. 163.

Bolivianos (YPFB) y la «invitación» a los intereses privados de las transnacionales para explotar este sector fueron consecuencias de la Ley de Hidrocarburos, dictada ese mismo año como resultado de la estrategia denominada «triángulo energético».<sup>10</sup> La ley permitía conceder la exploración y explotación de petróleo y gas a las petroleras privadas transnacionales por cuarenta años, ampliables a veinte más, sin límites de área máxima de actuación ni de número de contratos.

Con la capitalización y privatización de este sector se pretendía aumentar la oferta de empleo y la recaudación de impuestos. Pero no sólo no se crearon los empleos previstos sino que se produjeron 3.000 despidos, y el estado se ha empobrecido debido a la disminución de la tributación por las actividades relacionadas con el gas y el petróleo, que supone para las empresas el 18% de sus ingresos (antes, YPFB tributaba el 50%). El único beneficio económico que recibe Bolivia en relación con el gas y el petróleo son los impuestos de las transnacionales por el volumen exportado, una cantidad que controlan las propias empresas, desde la extracción hasta el transporte y distribución.<sup>11</sup>

La debilidad del estado se manifiesta en que las transnacionales imponen al gobierno las normas, en beneficio de sus intereses privados. Así lograron que el precio de venta del petróleo y sus derivados dependa del establecido a escala internacional. Por el contrario, como señala Eulogio Núñez Aramayo, agrónomo del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) de Bolivia, la Superintendencia de Hidrocarburos sólo puede bajar los precios de los combustibles y derivados en el mercado interno boliviano cuando el precio internacional disminuye un 20%. Esto supone que la subida de los precios de los combustibles es rápida y su disminución muy lenta, «con lo que el estado boliviano compra su petróleo a las transnacionales siempre a un precio mayor al establecido internacionalmente».<sup>12</sup>

Sindicatos y organizaciones indígenas, campesinas, estudiantiles y profesionales han calificado de robo las consecuencias de las medidas

---

<sup>10</sup> La política del «triángulo energético» de Sánchez de Lozada consistió en la capitalización de las empresas estatales, medida planteada como una necesidad para la mejora de estas empresas. Sin embargo se terminó entregándolas a consorcios transnacionales. *Ibidem*.

<sup>11</sup> Eulogio Núñez Aramayo, «Petroleras transnacionales en los territorios indígenas de Bolivia», *Economía y geopolítica del petróleo. Alternativas Sur*, Vol. II, 2003, N° 2, p.153.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

del gobierno. Así mismo, diferentes organizaciones sociales critican las campañas a favor de este tipo de proyectos que realizan algunos organismos internacionales, como el Banco Mundial, a través de la prensa. Mientras, el gobierno asegura que tiene autonomía para decidir al respecto sin contar con la opinión del pueblo.<sup>13</sup>

### **Protestas en el marco de movimientos sociales cada vez más fuertes**

En América Latina, la debilidad económica conduce al fortalecimiento de las reivindicaciones y movimientos sociales. Al igual que el movimiento zapatista en México, los levantamientos en Ecuador o el «cacerolazo» en Argentina, en Bolivia la población civil ha demostrado una gran capacidad para plantear sus demandas, materializada en enfrentamientos con los dispositivos policiales y militares —a pesar de su desigual capacidad de defensa—, el bloqueo de carreteras, el aislamiento de la capital, La Paz, o las huelgas generales.

Grupos sociales históricamente excluidos y marginados como los indígenas (que constituyen entre el 60% y el 80% de la población), son ahora movimientos organizados con capacidad para realizar exigencias e incluso derrocar a un gobierno, aunque no tienen tanta para la conformación o elección de otros. Por otro lado, la crisis en Bolivia ha favorecido la solidaridad de diversos sectores sociales como sindicatos, Iglesia o pueblos indígenas. Óscar Olivera, uno de los dirigentes de la marcha de septiembre de 2003 con el lema «por la vida, el gas y el derecho al trabajo», manifestó públicamente: «esta marcha es de solidaridad y compromiso con los compañeros aymaras que se han levantado contra la política del gobierno».<sup>14</sup>

La oposición a la exportación del gas nacional a EE UU y México y la demanda de revisión de la Ley de Hidrocarburos<sup>15</sup> fueron el deto-

<sup>13</sup> *Boletín Bolivi@press* (Internet), octubre de 2003.

<sup>14</sup> «Bolivia: miles marchan en La Paz», BBC Mundo. En: [http://news.bbc.co.uk/go/pr/ft/-/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_3153000/3153610.stm](http://news.bbc.co.uk/go/pr/ft/-/hi/spanish/latin_america/newsid_3153000/3153610.stm) (publicada el 30 de septiembre de 2003; consultada el 7 de octubre de 2003).

<sup>15</sup> En relación con las demandas sobre los hidrocarburos, Marco Gandarillas distingue entre las viejas y las nuevas luchas nacionales. Las primeras se produjeron desde mediados de los años treinta hasta los setenta, a raíz de las políticas imperialistas para controlar América Latina y la lucha contra el comunismo. Las nuevas luchas se inician desde mediados de los años ochenta como respuesta a las políticas neoliberales. Marco Gandarillas, *Op. Cit.*

nante de las últimas protestas, pero éstas recogen problemas estructurales como las malas condiciones sociales de la población y el descontento hacia el gobierno, canalizado a través de la solicitud de dimisión del presidente, así como aspectos concretos como la subida salarial de los maestros o las demandas indígenas de recuperación del territorio y de reconocimiento de sus derechos. A la vez, la sociedad civil boliviana demanda el control e imposición de normas a las transnacionales, que se tenga en cuenta la opinión de las poblaciones afectadas y la reapropiación de las riquezas petroleras. Las protestas por un modelo económico que agudiza la pobreza y aumenta el desempleo se dirigen hacia un cambio del sistema político y del modelo económico.

Aunque no hubo un sector social que liderara las protestas, existe una correlación entre el nivel de éstas y el de pobreza. Las localidades donde los enfrentamientos fueron más fuertes coinciden con poblaciones de mayoría indígena como Warisato y El Alto, donde el 85% de los habitantes son pobres. En este contexto de violencia y conflicto, los líderes del movimiento indígena Felipe Quispe (del Movimiento Indígena Pachakuti) y Evo Morales plantean sus propuestas desde las protestas. Ellos han liderado las demandas de renuncia del presidente. «Estamos combinando la legitimidad con la legalidad. Los movimientos sociales decidirán quién será el presidente en el marco de la Constitución», sostuvo Morales.<sup>16</sup> Había diferencias entre los distintos sectores movilizados sobre quién debía suceder a Sánchez de Lozada, pero también existían coincidencias en tres puntos básicos: la dimisión del presidente, la Asamblea constituyente y la modificación del modelo económico.

### **Incapacidad del estado para responder a las demandas sociales: el uso de la fuerza**

Una debilidad compartida por varios estados latinoamericanos en los últimos años es su menor capacidad para atender las demandas sociales de la población. La tendencia ha sido restringir el gasto público en ámbitos esenciales como la salud y la educación. Los mayores niveles de pobreza y el estancamiento de los niveles de indigencia en las últimas dos décadas

---

<sup>16</sup> *El País*, 16 de octubre de 2003.

harían imprescindible una inversión en gasto social significativamente mayor. Pero, desde el punto de vista institucional, se observan dos tendencias: reformas institucionales de baja intensidad y tendencia al uso del aparato estatal para la represión de los sectores excluidos.

La respuesta del gobierno boliviano a las demandas planteadas por la sociedad fue el uso de la fuerza y la represión. La acción policial y militar provocó enfrentamientos armados con la población civil. El balance del conflicto es de más de ochenta muertos y alrededor de 400 heridos. Uno de los focos centrales de los enfrentamientos fue la localidad de El Alto, a 14 kilómetros de La Paz, en la que algunos testigos calificaron lo ocurrido como una masacre. Diversos medios de comunicación confirmaron «el uso de armas de grueso calibre, incluidas ametralladoras pesadas, en contra del pueblo boliviano».<sup>17</sup> La represión fue tal que la Iglesia católica, el sindicato de Trabajadores de la Prensa, la Asamblea Permanente de los Derechos Humanos de Bolivia (APDHB) y otras organizaciones exigieron al gobierno la retirada inmediata de las tropas militares y policiales. La Confederación de Empresarios Privados de Bolivia lanzó un llamamiento para evitar nuevas víctimas y ratificó su posición de defensa de la institucionalidad democrática.

El otro gran escenario de conflicto fue Warisato, una población situada en el Altiplano, a poco más de cien kilómetros de La Paz. Sus ciudadanos, principalmente indígenas, sufrieron una represión que en septiembre de 2003 se cobró siete vidas y varios heridos. En este caso, la justificación del uso de la violencia por parte del gobierno fue el racismo y rencor de (y no hacia) los indígenas. Según el entonces viceministro de gobierno José Luis Harb, en la escuela rural de Warisato se impartieron «contenidos racistas y antirepublicanos», lo que, según las autoridades bolivianas, fue el origen de las revueltas. Otro argumento esgrimido por el gobierno para justificar la represión era la existencia de un proceso de golpe de estado liderado por Evo Morales y financiado por organizaciones subversivas del exterior, un argumento que el líder de los coccaleros rechazó de forma tajante. Todo esto muestra que el Ejecutivo no establece una relación causa-efecto entre la situación de pobreza, marginación y discriminación que han vivido los indígenas durante siglos y las protestas sociales.

---

<sup>17</sup> *El País*, 13 de octubre de 2003.

## Conflicto nacional e internacional

En el contexto de la globalización son pocos los conflictos exclusivamente nacionales y en los que no hay influencia de algún agente externo. En el caso de los conflictos por recursos en América Latina, el componente internacional lo aportan las empresas multinacionales que explotan y gestionan los recursos, aunque el conflicto se manifieste en el plano nacional como un enfrentamiento entre la sociedad perjudicada y los estados que lo permiten. Otros actores internacionales de alguna manera implicados son los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, cuyas medidas económicas contribuyen a fomentar las desigualdades sociales.

Al igual que en otras sociedades de la zona, en las protestas sociales de Bolivia se percibe un sentimiento *antiamericano* motivado, en parte, por la influencia política de EE UU en el ex presidente Sánchez de Lozada. Las medidas económicas que adoptó estuvieron guiadas por los deseos de Washington y, bajo la presión estadounidense, aplicó un programa de erradicación de coca que llevó a la ruina a miles de agricultores. En la tarea se vio reforzado el sector militar, encargado de llevar a cabo la misión y beneficiario de parte del presupuesto del Plan Colombia destinado a entrenamiento militar.<sup>18</sup>

Durante la última crisis, EE UU apoyó a Sánchez de Lozada y lo elogió «por su compromiso con la democracia y el bienestar de su país».<sup>19</sup> Tras la respuesta militar de Lozada contra los manifestantes, la asesora de Seguridad Nacional de EE UU, Condoleezza Rice, advirtió contra «todo intento de derribar por la fuerza a un gobierno democráticamente elegido».<sup>20</sup> Una posición contraria a la que mantuvo EE UU ante el golpe de estado contra Hugo Chávez en Venezuela el año 2002, en el que reconoció a los golpistas con la excusa de la orden de Chávez de disparar contra los ciudadanos.<sup>21</sup> Sin embargo, no intervino cuando se produjo la renuncia del ex mandatario y su salida del poder.

<sup>18</sup> Francisco Leal Buitrago, *Op. Cit.*

<sup>19</sup> *Observatorio. Estados Unidos-América Latina*, FLACSO-Chile, N° 8, enero de 2004.

<sup>20</sup> Ignacio Ramonet, «Bolivia», *Le Monde diplomatique*, edición española, año VII, N° 97, noviembre de 2003.

<sup>21</sup> *Ibidem.*

Por otro lado, se ha producido una internacionalización del conflicto que responde a la desviación del problema fuera de sus fronteras. El aspecto más conflictivo de la guerra del gas se sitúa ahora en la relación entre Bolivia y Chile. El *antichilenismo* de los bolivianos y el *antibolivianismo* de los chilenos exacerbaban los sentimientos racistas, que tienen que ver con la llamada «mediterraneidad» de Bolivia. La guerra del Pacífico, en la que Bolivia perdió su salida al mar, se cuestiona ahora como si la solución a los problemas pasara por rediseñar las fronteras. Las tensiones diplomáticas llegaron a instancias de Naciones Unidas y a la Cumbre de Monterrey, celebrada en México en enero de 2004, trasladando el debate a la cuestión de si éste es un conflicto bilateral o internacional. La respuesta de las autoridades chilenas hace referencia al carácter nacional del problema. «El problema de la pobreza en Bolivia no se debe a la mediterraneidad, sino a errores de su política interna», sostuvo Edmundo Pérez Yoma, ex cónsul general de Chile en La Paz.<sup>22</sup>

El *antichilenismo* es un elemento unificador entre los bolivianos, algo conocido por el gobierno, que lo aprovecha para legitimarse a través de la estrategia del enemigo externo frente al cual se aglutinan y cohesionan todos los bolivianos. El gobierno busca con ello legitimidad y apoyo social. Pero esta herramienta recurrente es también inútil e ineficaz, como pone de manifiesto la inestabilidad política del país.

### **Un nuevo gobierno ante los mismos problemas**

El conflicto entre los movimientos sociales, las empresas multinacionales y el estado en torno a los recursos naturales se enmarca en la tensión cada vez más abierta entre intereses particulares e intereses universales. La confrontación entre interés privado e interés general o, en otras palabras, entre mercado neoliberal y gestión cooperativa, se manifiesta en el intento de que determinadas cuestiones como los derechos humanos, la crisis social y ambiental o el comercio internacional, entre otras, queden sometidas a la ley de la oferta y la demanda y a la denominada «mano invisible del mercado». Esto permite que, ante la escasez

---

<sup>22</sup> *El Mercurio*, 11 de enero de 2004.

de un recurso, grupos poderosos en una sociedad modifiquen el acceso a él e impongan una escasez estructural a los grupos más débiles.<sup>23</sup>

En Bolivia, el aumento de la precariedad de las condiciones de vida y la ausencia de oportunidades para la mayor parte de la población se une a la incapacidad del estado para atender las demandas sociales. Formalmente es el estado quien debe garantizar el bienestar de sus ciudadanos y la paz y seguridad pero, en la última crisis, fueron algunos sectores sociales como la Iglesia, asociaciones gremiales y otras organizaciones las que tuvieron que velar por la protección de los ciudadanos ante la respuesta violenta del gobierno. La violencia y la violación de los derechos humanos de los ciudadanos fue una de las razones por las que el ex vicepresidente Carlos Mesa se distanció de Gonzalo Sánchez de Lozada.

Tras la renuncia de éste, el 17 de octubre de 2003, Mesa le sucedió en el cargo con tres objetivos principales: la creación de una Asamblea constituyente, la revisión de la Ley de Hidrocarburos y la convocatoria de un referéndum para definir una política de exportación del gas natural. Un reto nada fácil con una sociedad alerta y expectante y un gobierno que se caracteriza por la exclusión de los partidos políticos. Mesa cuenta con el apoyo de los partidos presentes en el Parlamento, a pesar de que, con el gobierno anterior, no estaban dispuestos a revisar la Ley de Hidrocarburos ni a convocar un referéndum.<sup>24</sup> Evo Morales se muestra abierto a dialogar con el nuevo ejecutivo mientras cumpla con lo prometido. No muestra una postura tan receptiva Felipe Quispe, quien piensa derrotar a Mesa en las próximas elecciones.<sup>25</sup>

La situación de Bolivia es de incertidumbre, tanto en el ámbito nacional como internacional. Al igual que muchos países de América Latina, se debate entre las medidas económicas neoliberales con las que intenta salvar su economía y los problemas estructurales de una sociedad cada vez más desprotegida, todo ello acompañado de una considerable deslegitimación de la democracia. El punto de equilibrio debe encontrarse entre la respuesta al pueblo y el mantenimiento de las rela-

---

<sup>23</sup> Thomas E. Homer-Dixon, «La escasez medioambiental, la violencia masiva y los límites del ingenio», *Las guerras modernas: pobreza, recurso, religión. Anuario CIP 1997*, Icaria-CIP, Barcelona, 1997, p. 43.

<sup>24</sup> Andrés Villar, «Bolivia, ¿y ahora qué?», *Op. Cit.*, p. 2.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

ciones con grandes potencias como Estados Unidos, organismos internacionales como el FMI, el Banco Mundial o la Organización de Estados Americanos y los países de la región, actualmente divididos en su posición respecto al conflicto con Chile. La solución al problema estructural de Bolivia no radica en el uso de las armas entre nacionales o con un país vecino, sino en la transparencia, una gestión adecuada y justa de los recursos y una democracia igualitaria y participativa que incluya a todos los sectores que forman el pueblo boliviano.



## II. PARADOJAS Y CONTRADICCIONES EN COLOMBIA

*Carolina María Rudas\**

Nunca antes la izquierda de Colombia había logrado ganar cargos tan importantes como la alcaldía de Bogotá o la gobernación del Valle. Nunca antes un presidente de Colombia había mantenido tan altos índices de popularidad después de un año de gobierno. Lo paradójico es que estos hechos son síntomas de dos culturas políticas diferentes: por una parte, el presidente Álvaro Uribe representa a una parte del país que cree en la necesidad de la fuerza para resolver el conflicto y en la continuación de las políticas neoliberales para reanimar la economía. Por la otra, el Polo Democrático, con el alcalde electo de Bogotá a la cabeza —Lucho Garzón— representa una opción de izquierda democrática, que apoya la salida negociada del conflicto y la resistencia civil por encima del uso de la fuerza, y políticas de seguridad alimentaria como estandarte del modelo económico para la ciudad. Los votantes en Colombia han elegido, con un año y medio de diferencia, un presidente de derecha en el nivel nacional —que continúa con un apoyo incondicional, al menos en las encuestas— y una opción de izquierda para gobernar algunas de las ciudades y regiones más importantes del país. ¿Qué ocurrió en Colombia durante el año 2003 para que se hayan dado estas dos opciones, aparentemente contradictorias?

Hay varias hipótesis al respecto. Una primera explicación sería que el gobierno de Uribe Vélez ha abierto un espacio de participación a la izquierda democrática que antes habría sido imposible, especialmente

---

\* Carolina María Rudas es licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad de los Andes y Master en Resolución de Conflictos de la Universidad de Bradford (Inglaterra). La autora quiere agradecer a Germán Barragán su colaboración en la elaboración de este artículo.

por cuestiones de seguridad.<sup>1</sup> Esta tesis se contradice con los últimos informes de derechos humanos, que demuestran que continúan los altos niveles de violencia, principalmente detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales y amenazas.<sup>2</sup> Se podría argumentar también que las altas votaciones a la izquierda son un claro rechazo a las políticas de un presidente de derechas, pero esto se contradice con los altos índices de popularidad que mantiene Uribe, incluso después de su derrota en el referéndum de octubre.<sup>3</sup>

Otras hipótesis plantean que el surgimiento de la izquierda corresponde a dinámicas puramente locales y regionales, que no necesariamente están relacionadas con la política nacional. Es decir, que los votantes en Bogotá, Medellín o el Valle del Cauca hacen una clara separación entre lo que les afecta directamente como comunidades y las políticas que son necesarias para actuar en términos nacionales. Se puede argumentar también que los que votaron por Uribe pertenecen a las clases sociales más altas, mientras que los votos de la izquierda corresponden a clases populares que finalmente han visto la posibilidad de candidatos con los cuales se sienten realmente representados. Y finalmente, otra explicación sugiere que la crisis de los partidos tradicionales ha abierto el espacio político para la aparición de figuras como Uribe Vélez

---

<sup>1</sup> Desde mediados del siglo XX ha sido asesinado cualquier candidato que represente una opción de izquierda y de oposición a las clases dominantes (Jorge Eliécer Gaitán, Jaime Pardo Leal, Bernardo Jaramillo Ossa, José Antequera y Luis Carlos Galán, entre otros).

<sup>2</sup> Según el Banco de Datos del CINEP, 4.351 personas fueron víctimas de violaciones de los derechos humanos por parte del estado del 1 de julio de 2002 al 30 de junio de 2003. Las más representativas fueron las detenciones arbitrarias (2.546), ejecuciones extrajudiciales (792) y amenazas (573). Comparando con el período anterior (1 de julio de 2001 a 30 de junio de 2002), aumentaron en un número de 1.101. CINEP, «Derechos humanos en contravía», en *El embrujo autoritario. Primer año del gobierno de Alvaro Uribe Vélez*, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Bogotá, septiembre de 2003. Según la Defensoría del Pueblo, 198 alcaldes están amenazados por la guerrilla y los paramilitares, 166 se ven obligados a despachar fuera de sus municipios, 63 han sido asesinados entre 1998 y 2003 y 18 han sido tomados como rehenes en los últimos dos años.

<sup>3</sup> Una encuesta de Opinómetro–Datexto, publicada por la revista *Cambio*, afirma que la semana después de las elecciones de octubre y la consulta del referéndum, el 77% de los encuestados aprobaba la gestión del presidente, el 82 % tenía una imagen favorable de él y el 51% afirmaba que su imagen no había cambiado después de las elecciones. En: <http://www.revistacambio.com/html/portada/articulos/1685/>

(apoyado tanto por liberales como por conservadores) y Lucho Garzón (que obtuvo el apoyo no solamente de la izquierda tradicional sino también del partido liberal). Estas últimas hipótesis son mucho más difíciles de comprobar o refutar, pero sirven para poner en relieve la dificultad de analizar un país como Colombia.

### **El fenómeno Uribe: la seguridad democrática y la lucha contra el terrorismo**

Uribe fue elegido en 2002 por representar una acción decidida y de «mano dura» contra la guerrilla, principalmente como respuesta a las anteriores y fracasadas negociaciones del gobierno de Andrés Pastrana con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). La elección de Uribe no es un fenómeno extraño ya que, desde hace tiempo, existe un patrón de comportamiento electoral en Colombia: un mandatario que apuesta por la negociación política del conflicto es sucedido por otro que apuesta por la opción militar, para posteriormente resultar elegido otro mandatario que plantea la negociación.<sup>4</sup> Uribe también fue elegido por su bandera en contra de la corrupción, contenida en una propuesta de referéndum que agradó profundamente a las clases más altas y medias altas (que ven cómo los impuestos son despilfarrados por el estado). Que Uribe represente claramente a las clases altas tampoco es extraño, ya que los anteriores presidentes de Colombia han sido apoyados y mantenidos en el poder por el segmento más pudiente de la población.<sup>5</sup>

Pero Uribe tiene características que lo hacen especial dentro del proceso político colombiano. Primero, su pasado familiar. Su padre fue

---

<sup>4</sup> Julio Cesar Turbay, que gobernó con mano dura durante cuatro años, fue sucedido por Belisario Betancur, cuyo objetivo declarado era lograr un proceso de paz con el M-19. Posteriormente fue elegido Virgilio Barco, quien volvió a la línea de mano dura, cerrando la posibilidad de cualquier proceso de negociación. Éste fue relevado por Cesar Gaviria, que inició su mandato en un clima conciliador y de esperanza aunque lo finalizó en plena guerra. Ernesto Samper intentó abrir nuevos caminos de diálogo, que fueron truncados por el Proceso 8.000. Finalmente Andrés Pastrana ganó la campaña con la promesa de apostar a la negociación con las FARC, una negociación que terminó en un profundo fracaso y abrió las puertas de la Presidencia a una opción de fuerza como la de Uribe Vélez.

<sup>5</sup> El gobierno de Samper fue, quizá, el que tuvo más contradicciones con las clases más altas. Posiblemente ésta fue una de las principales razones de que no lo dejaran gobernar durante los cuatro años de su mandato.

secuestrado y asesinado por las FARC, lo que lo convierte en víctima directa del conflicto armado con todas las consecuencias que esto implica. Cuando fue gobernador de Antioquia apoyó activamente la formación de las «Convivir», fuerzas de seguridad privadas que, para algunos analistas, constituyen uno de los orígenes de los grupos paramilitares. Su bandera ha sido siempre la corrupción, pero eligió como ministro de Justicia e Interior (las dos carteras más importantes) a Fernando Londoño, quien tenía varios procesos pendientes con la Justicia por apropiación ilícita de fondos del estado. Por último, la doctrina de la seguridad democrática ha llevado al límite la identificación del conflicto armado con «actos de terrorismo» y de barbarie y ha reducido el espacio político para una negociación del conflicto.

En cuanto a sus programas de gobierno, las principales novedades corresponden a la doctrina de seguridad democrática, el estatuto antiterrorista, el referéndum y el combate de la corrupción. La doctrina de seguridad democrática centra la política de derechos humanos del estado en la seguridad y en el restablecimiento del «orden» como principio previo para la vigencia de las libertades. De esta manera, la población civil no sólo tiene el deber de colaborar con las autoridades para el desarrollo de la estrategia de seguridad, sino que debe aceptar la restricción de algunas de sus libertades y derechos.<sup>6</sup> Esta doctrina tiene serias consecuencias jurídicas y ha causado preocupación en la comunidad internacional y en las organizaciones defensoras de derechos humanos, especialmente por el debilitamiento del estado de derecho debido a la aplicación de medidas de conmoción interior, la actuación de la fuerza pública en las zonas de rehabilitación y consolidación, las contradicciones en la lucha contra la impunidad, la adopción prioritaria de políticas represivas y militares en detrimento de la institucionalidad civil, la atribución de funciones de policía judicial a los militares, la restricción arbitraria de derechos y libertades fundamentales y la disminución de la independencia y la imparcialidad judicial.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Carta de respuesta del presidente Álvaro Uribe Vélez a las ONG de derechos humanos. 16 de octubre 2002.

<sup>7</sup> Ver las recomendaciones para Colombia para el año 2003 en OACNUDH, *Informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en Colombia. Año 2002*, Bogotá, marzo de 2003. Éste y otros documentos de la Oficina pueden consultarse en [www.hchr.org.co](http://www.hchr.org.co).

Dentro de la doctrina de seguridad democrática, el gobierno presentó a la Cámara de Representantes y al Senado una reforma de cuatro artículos de la Constitución para enfrentar el terrorismo. Fue aprobada el 10 de diciembre de 2003. El estatuto antiterrorista entrará en vigor en junio de 2004 y establece la creación de una ley estatutaria para que las autoridades puedan, sin previa orden judicial, interceptar o registrar las comunicaciones privadas y realizar detenciones y registros domiciliarios de personas de las que se sospeche que están preparando actos terroristas. También establece que la Fiscalía General de la Nación podrá crear unidades especiales de policía judicial con miembros de las fuerzas militares, en aquellas zonas del territorio donde no exista una autoridad judicial a la que se pueda recurrir en forma inmediata. El estatuto contraviene el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos y ha sido muy criticado por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y, en Colombia, la Corte Constitucional y la Procuraduría.

Otro punto clave de la política de Uribe es la desmovilización de los grupos paramilitares. Esto incluyó un show mediático que fue criticado por la organización Human Rights Watch como una «exhibición de impunidad».<sup>8</sup> En noviembre de 2003 fueron desmovilizados 850 paramilitares y se espera que pronto se sume un buen número más. La desmovilización ha sido criticada por la falta de una base jurídica para perdonar crímenes de narcotráfico y de violaciones de los derechos humanos. También presenta deficiencias de forma, ya que no está claro cómo se va a llevar a cabo la reinserción a la vida civil y cómo se va a garantizar la seguridad de los ex combatientes. Para resolver la cuestión de la base jurídica, el gobierno presentó el proyecto de alternativa penal, con el cual se pretende ofrecer penas suavizadas a cambio de la desmovilización. El proyecto quedó archivado hasta marzo de 2004, y se está pensando incluir en él la posibilidad de un acuerdo humanitario que permita la liberación de soldados y políticos retenidos por la guerrilla desde hace más de seis años.

---

<sup>8</sup> Human Rights Watch, *Programa de televisión sobre los paramilitares es «una farsa»*, Nueva York, 25 de noviembre de 2003. En: [http://www.hrw.org/spanish/press/2003/colombia\\_television.html](http://www.hrw.org/spanish/press/2003/colombia_television.html)

La doctrina de seguridad democrática y el estatuto antiterrorista han llevado a Uribe a una confrontación abierta con organismos internacionales y con organizaciones de derechos humanos colombianas y extranjeras.<sup>9</sup> Los roces del gobierno con el representante del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia han sido frecuentes.<sup>10</sup> Frente a las organizaciones de derechos humanos, que publicaron un informe bastante crítico con el gobierno en septiembre de 2003, el presidente Uribe declaró que algunas organizaciones son «agentes terroristas y cobardes que esconden sus ideas políticas detrás de los derechos humanos». En un país inmerso en un conflicto armado, esas calificaciones ponen en peligro la vida de sus integrantes, además de que significa desconocer la distinción básica, establecida en el Derecho Internacional Humanitario (DIH), entre combatientes y no combatientes.

El tercer eje de las políticas de gobierno de Uribe fue el referéndum votado el 25 de octubre de 2003. Después de varias modificaciones realizadas por la Corte Constitucional, el proyecto que se presentó preguntaba a los colombianos por una serie de medidas que pretendían, según el gobierno, reducir la corrupción y sanear las finanzas públicas. Para otros, las quince preguntas, más que un referéndum, eran un plebiscito en el cual se medía la popularidad del presidente y se legitimaban, a partir del voto, las políticas del gobierno. Éste se jugó todos sus esfuerzos monetarios, políticos y estratégicos para obtener la votación requerida para la aprobación del referéndum que era de más de seis millones de personas, aunque no solicitó la movilización de la maquina-

---

<sup>9</sup> En la Mesa de Donantes realizada en junio de 2003 en Londres, diversas organizaciones no gubernamentales colombianas y europeas criticaron las medidas del estatuto antiterrorista y lograron un compromiso del gobierno de Colombia para no aprobar las funciones de policía judicial para las Fuerzas Armadas. Seis meses después, el gobierno de Uribe desconoció este compromiso y logró la aprobación de las reformas en el Congreso.

<sup>10</sup> El representante del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, Michael Frühling, sostuvo que el proyecto de alternatividad penal tiende a estimular la impunidad, «al permitir situaciones en las cuales los autores de crímenes internacionales no son sancionados con penas apropiadas y proporcionales a la gravedad de los hechos». Frente a estos cuestionamientos Uribe respondió: «No nos podemos quedar solamente cantando que Naciones Unidas se atravesó. Naciones Unidas nos tiene que ayudar con el examen de opciones y yo espero que no tengamos sesgos, que no sea distinta la actitud cuando se trata de un proceso de paz con unos paramilitares que cuando hay un proceso de paz con las FARC». Europa Press, 26 de septiembre de 2003.

ria política tradicional, especialmente de los congresistas, que no apoyaron al gobierno para obtener un mayor número de votos. El Partido Liberal, el Polo Democrático y varias organizaciones sociales, por su parte, decidieron unirse en contra del referéndum y pedir la abstención.

El resultado fue una derrota total para el gobierno. Aunque las votaciones fueron relativamente altas (especialmente en las principales ciudades), el número de votantes no fue suficiente para aprobar ninguna de las preguntas. Esta derrota es, sin duda, la más importante que ha sufrido Uribe en su año y medio de gobierno. A partir de entonces tres ministros, incluido Fernando Londoño, renunciaron a sus cargos. Una semana después fue destituido el director general de la Policía y renunció el comandante de las Fuerzas Armadas. El Senado y la Cámara de Representantes, incluyendo a los diputados del gobierno, criticaron públicamente la actuación de éste y llegaron a enterrar proyectos tan importantes para Uribe como la reelección presidencial, la reforma tributaria y el intento de restablecer algunos puntos del referéndum.

### **La evolución del conflicto armado**

La percepción generalizada en Colombia es que el conflicto armado ha disminuido. Aún así, existen graves discrepancias entre las cifras oficiales (del Ministerio de Defensa, Policía Nacional y Observatorio de Vicepresidencia) y las que aportan las ONG de derechos humanos (CINEP, Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, CODHES, Comisión Colombiana de Juristas). Es difícil asegurar con exactitud en qué magnitud se ha reducido el conflicto. Pero, a pesar de las discrepancias, todas las fuentes afirman que las violaciones del DIH han disminuido considerablemente durante el primer año de gobierno de Uribe.<sup>11</sup> El Banco de Datos del CINEP afirma

---

<sup>11</sup> Estos datos se deben entender bajo el presupuesto de que se refieren a infracciones al DIH, es decir actos cometidos por actores armados en el contexto del conflicto armado interno y regulados por los Protocolos I y II de los Convenios de Ginebra. Por el contrario, el CINEP, por ejemplo, considera que las violaciones de los derechos humanos solamente las realiza el estado. En consecuencia, según los datos del CINEP, el número de violaciones de los derechos humanos realizadas por el estado ha aumentado, mientras que el número de infracciones al DIH ha disminuido.

que 3.028 personas fueron víctimas de los actores del conflicto desde julio de 2002 a junio de 2003. Hubo 1.138 homicidios intencionales de personas protegidas, 144 civiles muertos en acciones bélicas, 722 amenazas, 148 torturas y 375 civiles heridos. Para el CINEP, los paramilitares fueron los principales responsables de estas acciones (1.317), seguidos por los grupos guerrilleros (1.066) y por los diferentes cuerpos de seguridad del estado (645). Si se compara con el año anterior, esto significa una disminución de 1.446 víctimas. En cuanto a acciones de guerra legítimas (en combates), el conflicto armado dejó 2.296 muertos, 918 heridos y 187 privados de la libertad.<sup>12</sup> Estas cifras también fueron menores que las registradas en el año anterior y también ha disminuido el desplazamiento.<sup>13</sup>

Además de las acciones directamente relacionadas con el conflicto armado, es importante señalar otro tipo de violaciones de los derechos humanos. Según el CINEP, se ha cuadruplicado las cometidas por organismos de seguridad del estado. Este aumento está directamente relacionado con el aumento de casi un 400% en las detenciones arbitrarias (2.546 en el primer año de gobierno de Uribe),<sup>14</sup> atribuible sobre todo a las llamadas detenciones masivas y a las estrategias de detención desarrolladas en el marco del estado de conmoción interior. Por ejemplo, el 15 de junio de 2003, en el municipio de Quilpe (Cundinamarca), miembros de las fuerzas de seguridad del estado detuvieron arbitrariamente a sesenta personas a las que se acusó de ser presuntos guerrilleros del Frente 42 de las FARC. En diciembre todas ellas fueron puestas en libertad por orden judicial debido a que habían sido detenidas gracias a la denuncia de dos testigos sin rostro, que nunca aportaron pruebas determinantes.

En el extremo contrario, se ha reducido el número de otro tipo de violaciones, especialmente el de ejecuciones extrajudiciales, que bajaron de 1.392 entre 2001 y 2002 a 792 entre 2002 y 2003.<sup>15</sup> Lo mismo ocurrió con los homicidios de sindicalistas, que se redujeron de 128 en

<sup>12</sup> CINEP, *Op. Cit.*, p. 115.

<sup>13</sup> Según un informe de CODHES de diciembre de 2003, el desplazamiento ha disminuido un 49%, aunque se ha denunciado el aumento de las restricciones a la movilización por parte de los grupos armados. En: [www.codhes.org.co](http://www.codhes.org.co)

<sup>14</sup> CINEP, *Op. Cit.*, p. 115.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 115.

2002 a 44 en 2003.<sup>16</sup> El número total de homicidios en 2003 ha disminuido considerablemente con respecto a 2002, al igual que el número de secuestros, que se redujo en un 18% si se compara el último año de gobierno de Pastrana con el primero de Uribe.<sup>17</sup>

A pesar de la reducción estadística en varios de los puntos mencionados, es difícil afirmar que la estrategia de seguridad democrática esté dando los resultados esperados. Un ejemplo es la seguridad vial, uno de los ejes principales de la política de Uribe. A pesar de la realización de varias «caravanas» en las que las Fuerzas Armadas y la Policía, en días determinados, hacen un acompañamiento permanente a un grupo de automóviles para que recorran las principales carreteras del país, la seguridad vial no ha mostrado una mejoría significativa. Esto se explica porque esas acciones se han dirigido a las principales carreteras del país, mientras que han aumentado los retenes y paros armados, realizados en su mayor parte por las FARC, en las vías secundarias.<sup>18</sup>

Para entender la complejidad que se esconde detrás de los datos estadísticos, es necesario comprender las nuevas dinámicas que adopta el conflicto colombiano. Las FARC, por ejemplo, están replegadas en zonas del país en las que siguen teniendo presencia fuerte; realizan actos de sabotaje y atentados contra las infraestructuras (eléctrica, oleoductos, vial y de comunicaciones) y han iniciado una serie de operaciones en las ciudades, por ejemplo la bomba en el Club «El Nogal» o las granadas dirigidas contra dos bares en la «zona rosa» en Bogotá. Es imposible por el momento afirmar que la estructura o la presencia de las FARC estén debilitadas, sino que parecen tener una nueva estrategia frente a las operaciones militares del gobierno. En el caso del ELN, las acciones realizadas en la Sierra Nevada de Santa Marta, como el secuestro de varios extranjeros, pretenden llamar la atención sobre la capacidad de acción que todavía tiene esta organización, a pesar de

<sup>16</sup> Escuela Nacional Sindical (ENS), «Violencia contra los trabajadores», en *El embrujo autoritario. Primer año del gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Op. Cit., p. 151.

<sup>17</sup> Según las cifras de la Policía Nacional, analizadas por la Fundación Seguridad y Democracia, la reducción es significativa pues si se proyectan los 17.359 homicidios ocurridos de enero a septiembre de 2003 a todo el año, la tasa de homicidios por cien mil habitantes sería de 52, la más baja registrada desde 1990. El número de secuestros se redujo de 3.087 a 2.526. *Coyuntura de Seguridad, julio-septiembre 2003*, N° 2, Fundación Seguridad y Democracia, Bogotá, pp. 31 y 42.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 27.

su debilitamiento. En cuanto a los paramilitares, parecen tener una doble estrategia. Por una parte, los acuerdos con el gobierno y la intención de desmovilizarse puede haber influido en el descenso de ciertas violaciones como las masacres (aunque también existe una gran controversia sobre las estadísticas y sobre nuevo *modus operandi*). Por otra parte, durante el gobierno de Uribe, los paramilitares han logrado desplegarse en gran parte del territorio, llegando a controlar zonas que anteriormente pertenecían a la guerrilla. Su establecimiento en amplias áreas del país puede haber disminuido las acciones contra los civiles, que eran las principales víctimas en su lucha por territorios con la guerrilla.

### **Las elecciones locales: surgimiento de la izquierda y consolidación de los independientes**

Las elecciones de alcaldes y gobernadores del 26 de octubre pasarán, probablemente, a la historia de Colombia. Por primera vez la izquierda —con el Polo Democrático a la cabeza, seguido por una variedad de independientes— mostró que es posible lograr un cambio democrático y romper el bipartidismo que tradicionalmente ha gobernado el país. A pesar de que el partido liberal logró siete alcaldías y trece gobernaciones, las opciones de izquierda e independientes llegaron al poder en las principales ciudades del país y en las principales gobernaciones, derrotando a representantes de la clase política tradicional y de las clases más altas que, en general, han monopolizado el poder. El Polo, un partido de izquierda democrática que nació a mediados del año 2003 y que se ha consolidado a partir de reencuentros y también fisuras dentro de la izquierda, logró triunfar en regiones con un alto contenido simbólico. Además del triunfo de Lucho Garzón en la alcaldía de Bogotá, Angelino Garzón —ex ministro de Trabajo y sindicalista— ganó la gobernación del Valle del Cauca, una zona marcada por el latifundismo y el predominio de los partidos tradicionales. El Polo también ganó las alcaldías de Barrancabermeja y Buga, dos zonas con fuerte presencia de grupos paramilitares, así como la gobernación de Nariño y la alcaldía de Pasto.

Los llamados independientes también tuvieron varios triunfos en las elecciones locales. En Medellín —capital de Antioquia, de la que

Uribe fue gobernador— Sergio Fajardo, un candidato independiente sin cargos públicos previos, ganó la alcaldía y se convirtió en el primer alcalde que derrota a los partidos tradicionales en esta ciudad. En Cali, el ex concejal Apolinar Salcedo, del movimiento Sí Colombia, le ganó la alcaldía al ex ministro Francisco José Lloreda. En esta ciudad, hace más de diez años que no gobiernan los partidos tradicionales. En Barranquilla, fue elegido alcalde el representante del Movimiento Ciudadano, Guillermo Hoenisberg. Hace más de doce años que los partidos tradicionales no ganan aquí. En Bucaramanga y Pereira también ganaron alcaldes independientes.

Por último, hay que destacar el crecimiento del voto en blanco como medida de madurez política y de inconformismo. En julio, el Congreso aprobó una reforma política que dispone que la votación debe repetirse cuando el voto en blanco gana a los sufragios válidos para la elección de alcaldes, gobernadores y en la primera vuelta presidencial. En Susa, un pequeño poblado de Cundinamarca, ganaron los votos en blanco y la elección se repetirá. En los departamentos de Cesar y Magdalena, en los que sólo se presentó un candidato para la gobernación, los votantes demostraron su inconformismo con una alta votación en blanco (70.000 votos en Cesar y 50.000 en Magdalena.) Para algunos observadores, estos resultados se deben a la presentación de un único candidato en estos departamentos, a los que además se acusó de tener relaciones cercanas con los grupos paramilitares de la zona. A pesar de que cada una de estas votaciones estuvo marcada por circunstancias políticas locales, es posible que el voto en blanco se consolide como una opción a la que acudir para demostrar el inconformismo.

Las elecciones locales, junto con el referéndum, demostraron varios puntos importantes. El primero, que la izquierda democrática puede abrirse un espacio en Colombia. El bipartidismo pactado, instaurado por el acuerdo de las élites desde el Frente Nacional de mediados del siglo XX, ha cerrado todas las puertas a las opciones políticas de izquierda. Algunos académicos han argumentado incluso que ésta fue una de las principales causas del surgimiento de los movimientos guerrilleros. Desde entonces a la izquierda se la acusó de tener vínculos con la insurgencia armada y esto ha significado que sea perseguida y eliminada, incluso mediante la violencia, como ocurrió con la Unión Patriótica durante los años ochenta. Una dificultad adicional es que, además, ha tenido que luchar para no ser cooptada por la insurgencia

armada. Cada vez que surge una iniciativa de izquierda democrática, ya sea en las regiones, entre los jóvenes, en el sindicalismo o entre las diversas organizaciones sociales, la guerrilla ha intentado cooptarla. De esta manera la izquierda siempre ha estado entre dos fuegos y ha tenido que sufrir la pérdida de miles de sus miembros, el desprestigio y la imposibilidad de conformarse como una verdadera opción política. Por último, la izquierda ha sufrido constantes rupturas y fisuras que la han debilitado. La única vez que se pudo conformar como una opción electoral fue en las elecciones para los representantes a la Asamblea Constituyente, que dio origen a la Constitución de 1991 y en la que los desmovilizados del M-19 obtuvieron una importante votación. Este partido, además de sufrir el asesinato de su candidato a la presidencia, Carlos Pizarro Leongómez, experimentó divisiones internas que lo debilitaron totalmente.

El Polo Democrático ha logrado sobreponerse a este triple reto: distanciarse de la insurgencia armada, sobrevivir y superar las divisiones típicas de la izquierda. Ahora tiene un nuevo reto: saber gobernar. Bogotá tiene ocho millones de habitantes y las demás ciudades en las que ganó la izquierda son importantes y difíciles en términos de pobreza, desempleo y conflicto armado. Igual que en Brasil y en otros lugares de Latinoamérica en los que la izquierda ha tenido la opción de gobernar, el reto es saber negociar con quienes tienen el poder económico para que les permitan hacerlo y, al mismo tiempo, intentar cumplir sus promesas sociales.

Otra cosa que demuestran estas elecciones es que los partidos tradicionales colombianos están pasando por la mayor crisis de su historia. Estos partidos no representan la voluntad de sus electores, no tienen ideología y se sustentan en relaciones clientelistas en las que la corrupción es la norma. El surgimiento de opciones independientes en las grandes ciudades demuestra el inconformismo frente a este sistema partidista y la preferencia por otras opciones, más identificadas por una buena gestión que por tener un partido que las respalde. Esto no quiere decir que la maquinaria política y la tradición partidista hayan perdido toda su preponderancia en Colombia. Pero ahora el juego político tiene que abrirse para permitir la entrada de los independientes y de la izquierda, lo que puede ser beneficioso para la salud del sistema.

### Algunas cuestiones a tener en cuenta para el futuro

Colombia sigue siendo un país paradójico y lleno de contradicciones. Para entender y analizar lo que sucede es necesario un seguimiento continuo del conflicto armado, de las decisiones políticas, de las acciones de una activa sociedad civil y de las interacciones con la comunidad internacional. Como afirma el Informe de Desarrollo Humano para Colombia del año 2003, *El conflicto, callejón con salida*, realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en Colombia se han creado sectas que tienen, cada una, una verdad sobre el conflicto armado, mientras ocultan las otras. Es imprescindible un conocimiento completo, riguroso y de conjunto para elaborar políticas y coordinar acciones que permitan a Colombia salir de esta espiral contradictoria y paradójica y encontrar un rumbo que beneficie a la mayoría de los colombianos.

Desde la perspectiva europea es posible identificar una serie de elementos en los que la sociedad civil colombiana e internacional deben hacer énfasis en el año 2004:<sup>19</sup>

- El respeto por las normas internacionales, las recomendaciones de Naciones Unidas y el trabajo de Naciones Unidas en Colombia. El estatuto antiterrorista, la ley de alternatividad penal y la desmovilización de los paramilitares deben ser acordes con los tratados firmados por el estado colombiano. El respeto por las normas internacionales, consagradas en la Constitución, debe convertirse en una brújula para la actuación y presión de las organizaciones sociales colombianas y extranjeras interesadas en una resolución del conflicto armado.

---

<sup>19</sup> Estas sugerencias coinciden con el interés del Centro de Investigación para la Paz (CIP) y ya fueron expresadas en CIP-FUHEM, «Colombia y Europa: sociedad civil y proceso de paz», *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 83, otoño de 2003. En el mismo número de la revista se presenta un «Dossier: Colombia y Europa», con varios textos sobre el diseño de negociaciones de paz y su adecuación al caso colombiano, el papel de la comunidad internacional y la sociedad civil y las relaciones UE-Colombia. Todo ello forma parte de un proyecto del CIP sobre Colombia, apoyado por la Fundación Ford, que se desarrollará hasta el año 2006. El 23 y 24 de junio de 2003, el CIP organizó en Madrid un encuentro de expertos colombianos y europeos como primer paso de ese proyecto. Su objetivo era analizar el papel de Europa en un futuro proceso de paz en Colombia y de él salieron sugerencias para el proyecto.

- A pesar del respaldo, desde el interior y el exterior del país, a la doctrina de seguridad democrática de Uribe, la comunidad internacional debe continuar con sus esfuerzos para buscar salidas negociadas al conflicto y promover políticas de paz de largo alcance, al tiempo que se da protección a las víctimas y se previenen las continuas violaciones de los derechos humanos.
- Colombia tiene una activa sociedad civil que permanentemente está buscando fórmulas y salidas al conflicto armado y que es la principal víctima de la violencia, la pobreza y el desempleo. La comunidad internacional debe jugar un papel importante para proteger y hacer respetar las diversas posturas e ideologías que contribuyen a buscar salidas a la grave crisis del país. El clima de «unanimidad» —es decir, la doctrina de Uribe de que «se está conmigo o contra mí» o el hecho de que todo el que critica sus políticas es acusado de auspiciar el terrorismo— debe ser enfrentado y criticado por la comunidad internacional para abrir nuevas posibilidades de acción.
- El surgimiento de la izquierda y de los independientes para gobernar algunas de las principales ciudades de Colombia debe ser recogido por la comunidad internacional como una demostración de que existe un grave descontento social debido al desempleo, la pobreza, la violencia y la falta de oportunidades políticas. La comunidad internacional, los países que prestan apoyo a Colombia, deben revisar sus políticas en cuanto a la financiación de armamento para combatir a las guerrillas y las políticas de erradicación de la droga. En un país con un 60% de pobreza absoluta y un 25% de indigencia, es necesario replantear si realmente esa ayuda es necesaria y suficiente para acabar con el conflicto armado.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> En el informe *El conflicto, callejón con salida* el PNUD manifiesta que la salida del conflicto armado no puede seguir basándose en la dicotomía entre mano dura o diálogo. El dilema simplista entre guerra y paz acaba siendo el eje de campañas políticas, con el resultado de que la estrategia nacional contra el conflicto no es un asunto de estado sino de gobierno. Para el PNUD, la mano dura y la negociación no necesariamente se excluyen sino que pueden complementarse y utilizarse junto con otra serie de instrumentos. Colombia necesita combinar medidas políticas, militares, judiciales, económicas, sociales, culturales e internacionales para «disuadir las opciones ilegítimas y aumentar las opciones legítimas para que los combatientes, las víctimas y las comunidades rompan el ciclo de conductas individualmente racionales pero colectivamente nefastas que constituyen el conflicto armado». PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 2003. El conflicto, callejón con salida*, PNUD, Bogotá, septiembre de 2003, capítulo 6.

### III. BRASIL: LAS POSIBILIDADES DE UN NUEVO LIDERAZGO REGIONAL

*Laura Ruiz Jiménez\**

El año 2003 se cerró con una presencia contundente y esperanzadora de Brasil como dinámico actor internacional. Sus propuestas en el seno del Grupo de Países Amigos de Venezuela para lograr un entendimiento pacífico entre el gobierno y la oposición, la mediación siempre ofrecida a Colombia o sus iniciativas para forzar una negociación conjunta de los países suramericanos en el seno del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) le están otorgando un innegable protagonismo regional. Pero además, Brasil se perfila como un estado capaz de ejercer influencia más allá de su ámbito geográfico inmediato. Su papel en el denominado G-21 durante la reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Cancún y las acciones emprendidas para asegurar la producción y exportación de medicamentos genéricos a países pobres que padecen epidemias como el sida son buena muestra de su capacidad de acción.

La voluntad de tener una posición más influyente en el ámbito internacional fue un objetivo asumido por Brasil hace dos décadas y para el que sucesivos presidentes, sobre todo Fernando Henrique Cardoso, han trabajado con eficiencia. Esta política exterior fue concebida para consolidar el modelo de desarrollo industrialista brasileño pero, dada la importancia económica y geográfica del país, la motivación interna lleva aparejado un protagonismo regional que puede generar balances interesantes en el sistema internacional.

Brasil tiene capacidad para desempeñar el papel de líder regional en América Latina y para ser una nación influyente en el sistema inter-

---

\* Laura Ruiz Jiménez es coordinadora del Master en Cooperación Internacional del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

nacional. Dispone de recursos económicos y humanos y tiene claramente establecidos tanto los objetivos como la estrategia para lograr este fin. Una posición de liderazgo, sin embargo, implica que el papel sea aceptado por quienes se incorporarán al modelo como países subalternos. Durante décadas, Brasil careció de esa legitimidad entre sus vecinos hispanos. Sin embargo, actualmente se han producido cambios importantes en la región que hacen viable su liderazgo.

### **De la estrategia exportadora al liderazgo regional**

Aunque en estos momentos Brasil se perfila como un claro líder regional, durante la mayor parte del siglo XX se mantuvo relativamente aislado de su entorno geográfico y ocupado en convertirse en un país industrializado y avanzado tecnológicamente. El modelo de desarrollo industrialista que arrancó en los años cuarenta no fue nunca cuestionado y tanto los gobiernos democráticos como los militares que se sucedieron en Brasil trabajaron para afianzarlo. Hasta la década de los setenta, este país creció con una estrategia de desarrollo endógena, volcada en el mercado interno. Pero la viabilidad económica del modelo comenzó a exigir la exportación de bienes industriales, por lo que la búsqueda de nuevos mercados se convirtió en objetivo prioritario de la política exterior brasileña. En este ámbito se inscribieron los acuerdos comerciales firmados con potencias regionales y de fuera de América Latina, con Mercosur como principal apuesta. En el ámbito internacional, a lo largo de la década de los noventa Brasil estrechó relaciones con otros países de gran peso como China, India, Rusia o Suráfrica, con los que no sólo negoció un acercamiento comercial sino que estableció convenios para realizar investigaciones conjuntas en el ámbito espacial o sobre energía nuclear.<sup>1</sup>

Es esta defensa de sus intereses económicos y del modelo industrial la que ha llevado a Brasil a asumir un papel muy activo en la región ante situaciones concretas, como las negociaciones para establecer el ALCA. Desde que se dio a conocer este proyecto, el gobierno de Bra-

---

<sup>1</sup> Monica Hirst y Leticia Pinheiro, «La política exterior de Brasil en dos tiempos», en Alberto van Klaveren (Ed.), *América Latina en el mundo*, Los Andes, Santiago de Chile, 1997.

silia mostró su preocupación por los efectos de un acuerdo comercial negociado al margen de temas esenciales como las subvenciones a la producción interna que otorga el gobierno estadounidense, las garantías sobre la propiedad intelectual, el acceso a la tecnología o la articulación de sistemas compensatorios para los sectores productivos más vulnerables a la apertura. Muchos productos brasileños y latinoamericanos se verían seriamente afectados en un marco de libre competencia con Estados Unidos, de ahí la insistencia del gobierno de Cardoso en crear un bloque de presión frente a aquel país para forzarlo a debatir sobre estos puntos. Sin embargo, pese a los intentos brasileños, muchos países latinoamericanos no parecían preocuparse por esas vulnerabilidades. México firmó un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN) en 1994 y Chile, Argentina y los países centroamericanos trataron de ganarse la confianza de Washington para establecer acuerdos semejantes.

La resistencia a admitir los argumentos brasileños estaba relacionada con el hecho de que, durante buena parte de los años noventa, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos aceptó el diagnóstico según el cual libre comercio es sinónimo de crecimiento económico y éste de desarrollo. El paso de los años, sin embargo, mostró que el aumento de las inversiones directas o de los intercambios comerciales no produce automáticamente una mejora en las condiciones de vida de los ciudadanos ni la superación de la pobreza. Es más, comenzaron a hacerse visibles algunos riesgos de una asociación sin condiciones con Estados Unidos. En este sentido, para México finaliza ya el período de transición que protegía un producto tan sensible para su economía como el maíz y deberá enfrentarse al maíz subvencionado estadounidense en condiciones desventajosas para sus productores.<sup>2</sup> Aunque Chile consiguió firmar un tratado de libre comercio con Estados Unidos en el año 2002 y los países centroamericanos lo han hecho a finales de 2003 (con el CAFTA), otros gobiernos de América del Sur han comenzado a cuestionarse, si no el establecimiento de un tratado comercial con la potencia del norte, sí la firma al margen de negociaciones que ofrezcan garantías de integrarse en él en igualdad de condiciones.

---

<sup>2</sup> Sobre el papel de Brasil en el G-21 y otras cuestiones y los efectos del TLCAN para México, ver también el capítulo de José Antonio Sanahuja en este *Anuario*.

En este contexto de mayor cuestionamiento del ALCA, el presidente Cardoso convocó en Brasilia, en septiembre de 2000, la primera cumbre de presidentes de países suramericanos. El objetivo de la reunión era el fortalecimiento de las relaciones de los países latinoamericanos para lograr una mejor capacidad negociadora en los asuntos continentales. La cumbre pretendía vincular a Mercosur (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay) y a los países asociados a él (Chile y Bolivia) con la Comunidad Andina de Naciones (Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia y Venezuela) y con Guayana y Surinam. Pero en esa reunión, Brasil demostró tener una estrategia de política exterior de claro corte regional que va mucho más allá de lo meramente económico. Cardoso insistió en la idea de fortalecer una alianza entre los asistentes para solucionar situaciones gravísimas que exigen respuestas coordinadas. El narcotráfico, la militarización de las fronteras con Colombia, los desplazados por el conflicto en este país o la situación medioambiental de la Amazonia son problemas que afectan a todos y que exigen una articulación de las respuestas pues, como ya ha ocurrido en la región, una solución individual —por ejemplo de erradicación de cultivos de coca— no acaba con el problema sino que lo traslada a alguno de los países vecinos.

### **Los países hispanos y el liderazgo brasileño**

Brasil siempre ha sido un país grande y con enorme potencialidad para actuar como líder en América Latina, pero durante mucho tiempo fue considerado por sus vecinos como una potencial amenaza, lo que minaba sus posibilidades de ejercer un liderazgo regional sin cuestionamientos. La desconfianza entre Brasil y sus vecinos hispanoamericanos es antigua. Brasil fue, durante buena parte del siglo XIX, una monarquía distante de las repúblicas surgidas en la América que se independizó de España. Cuando también Brasil se convirtió en república, siguió siendo demasiado grande para confiar en ella. Además, durante buena parte del siglo XX, los gobiernos brasileños establecieron una relación de marcada cooperación con Estados Unidos. Alejado del sentimiento anti-estadounidense que dominaba a muchos países latinoamericanos, Brasil colaboró estrechamente con el vecino del norte, por ejemplo enviando tropas durante la II Guerra Mundial, y recibió de Was-

hington un trato privilegiado.<sup>3</sup> Durante dos siglos dominó en América Latina la búsqueda de un constante equilibrio para que ninguno de los grandes países destacase. Si Brasil, México o Argentina trataban de hacerlo, los demás se unían para impedirlo. Estos recelos entre las grandes naciones latinoamericanas no han desaparecido totalmente y afectan a las pretensiones brasileñas de ejercer un liderazgo en la zona. De hecho, cuando hace años Brasil manifestó su deseo de obtener un sillón en el Consejo de Seguridad de la ONU si éste era reformado, México y Argentina se apresuraron a hacerle saber que no lo consideraban el representante genuino de los intereses latinoamericanos.

Pero, pese a las reticencias que todavía existen, América Latina se encuentra en estos momentos sumida en una profunda crisis económica y política que sitúa a Brasil en una posición muy ventajosa. Los altos costes sociales de las políticas neoliberales y el estancamiento económico están situando a las democracias latinoamericanas en una posición muy complicada, de la que son elocuentes expresiones la expulsión del gobierno del presidente Fernando de la Rúa en Argentina o de Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia, los enfrentamientos entre el gobierno y la oposición en Venezuela o las crecientes dificultades de los jefes de gobierno de Ecuador, Lucio Gutiérrez, y de Perú, Alejandro Toledo, para garantizar la gobernabilidad.<sup>4</sup> En este complejo contexto, Brasil posee algunas características que están haciendo posible que sus vecinos, antes recelosos, perciban las ventajas de apoyar su liderazgo en la región.

En primer lugar, y como consecuencia de su difícil situación económica, cada vez son más los gobiernos de América Latina que consideran necesaria la coordinación de políticas y el estrechamiento de relaciones para lograr una mejor inserción en una globalización marcadamente desigual. En este proceso de coordinación, Brasil no sólo aparece como un país con capacidad y muchos recursos, sino que ha demostrado poseer una estrategia bien pensada. Para dar posibilidades reales a sus planes de coordinación regional, el gobierno brasileño ha ido poniendo en marcha una serie de iniciativas de integración física del espacio suramericano que incluye la construcción de carreteras, comunica-

<sup>3</sup> Mónica Hirst (Comp.), *Continuidad y cambio en las relaciones de América Latina con Estados Unidos*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987.

<sup>4</sup> Ver también el capítulo de Nieves Zúñiga García-Falces en este *Anuario*.

ciones fluviales, líneas férreas o gasoductos entre él y los diez países con los que comparte frontera. Un enfoque realista e innovador que muestra su capacidad para desarrollar estrategias de largo plazo, algo inusual en la mayoría de los países de la zona.

Pero hay otro factor fundamental que acredita la capacidad de liderazgo de Brasil y que se refiere a la relativa solvencia económica y política con la que ha superado la década de los noventa, tan nefasta para buena parte de sus vecinos. En el ámbito económico, y pese a la necesidad de aceptar la apertura de su economía, Brasil ha aplicado el recetario neoliberal a un ritmo mucho más lento que otros países latinoamericanos y sigue manteniendo su vocación industrialista. En el ámbito político, el sistema de partidos y las instituciones no padecen el descrédito que han alcanzado entre sus vecinos y la democracia se ha demostrado un espacio en el que pueden discutirse opciones y aplicarse medidas que redundan en beneficio de la mayoría. En este sentido, el gobierno del ex presidente Cardoso aprobó normas para controlar el gasto de los estados, una de las principales vías de endeudamiento de los gobiernos latinoamericanos y frente al cual prácticamente ninguno ha articulado medidas. La Ley de Responsabilidad Fiscal de 1998 no sólo limita los gastos de las diferentes instancias de gobierno, sino que establece formas para racionalizar su uso. Se aprobaron severas normas para acabar con un sistema en el que la mayor parte del presupuesto se destinaba al pago de nóminas, al conceder un sueldo de por vida a aquel que trabajaba en la Administración unos meses.

El actual presidente Luiz Inácio *Lula* da Silva mantiene este compromiso con la reforma de un estado utilizado tradicionalmente por los partidos en su propio beneficio y recientemente ha aprobado un reforma del Sistema de Previsión Social que impone condiciones al cobro de unas pensiones públicas muy elevadas y para las que los trabajadores apenas cotizaban. Da Silva, desde que asumió la Presidencia, está dando muestras de tener un compromiso firme con la eliminación de las desigualdades que obstaculizan el desarrollo de Brasil y que afectan a parte importante de su población. El Programa «Hambre Cero» o el otorgamiento de títulos de propiedad a los habitantes que viven en los alrededores de las grandes ciudades para que les resulte más fácil el acceso a un trabajo o a créditos muestran la capacidad que tiene un gobierno comprometido para influir en las condiciones de vida de sus ciudada-

nos.<sup>5</sup> En medio del cuestionamiento a la democracia generalizado en América Latina, Brasil aparece como un ejemplo de democracia capaz de atender las necesidades de quienes siempre han sido excluidos de las reformas.

### ¿Puede Brasil ser un líder regional?

Ejercer un liderazgo regional, y también internacional, es actualmente una posibilidad cierta para Brasil. No exenta de debilidades y problemas, pero muy real. Hay varias condiciones que permiten afirmarlo. En primer lugar, y pese a los enormes problemas de desigualdad y subdesarrollo que padece, Brasil es una de las diez economías más importantes del mundo. Cumple así un requisito indispensable para poder ejercer un liderazgo: contar con recursos económicos suficientes.<sup>6</sup> Pero además, dispone también de excelentes recursos humanos en la gestión de su política exterior pues Itamaraty, la agencia encargada de ésta, es un centro de elaboración y ejecución de políticas, implementadas por expertos cuya habilidad reconocen los gobiernos que asumen sus propuestas.

En segundo lugar, Brasil tiene claros objetivos de política exterior, vinculados prioritariamente a asegurar la viabilidad de su proyecto industrial y que le han llevado a mostrarse crecientemente activo en el ámbito internacional. La defensa de sus intereses económicos le hizo firmar numerosos acuerdos comerciales y apoyar la integración de un espacio suramericano desde el que negociar en mejores condiciones el ingreso en un ALCA que sabe una realidad a corto plazo. Los años noventa han ido fortaleciendo entre los países latinoamericanos la idea

---

<sup>5</sup> Es interesante señalar que el gobierno de *Lula da Silva* desarrolla programas de ayuda que no son concebidos con el carácter asistencialista que ha predominado en América Latina. El programa «Hambre Cero» contempla la transferencia a la población de alimentos o productos básicos, pero paralelamente impone a los beneficiarios el compromiso de enviar a sus hijos a la escuela o busca formas de capacitación para los adultos que les permitan ingresar al mercado laboral.

<sup>6</sup> Sergio Danese ha realizado una interesante reflexión sobre la capacidad de Brasil para ser líder regional analizando diferentes requisitos: los recursos con los que cuenta, la motivación para desempeñar este papel, las formas posibles de ejercer el liderazgo y las resistencias internas y externas al proyecto. Sergio Danese, «¿Liderazgo brasileño?», *Foreign Affairs en español*, Vol. 1, Nº 3, otoño-invierno de 2001.

brasileña de que su asociación es imprescindible, no sólo para obtener un mejor trato por parte de Estados Unidos al negociar un acuerdo comercial, sino por el grave cariz que están adquiriendo en la región problemas como el narcotráfico o el aumento de la inseguridad y la violencia. Para la resolución de estos problemas, sólo Brasil posee una tecnología a la altura de los retos. Una expresión de ella es el sistema de monitoreo por satélite SIVAM, concebido para controlar los movimientos de personas y mercancías en la Amazonia.<sup>7</sup> En el contexto mundial posterior al 11 de septiembre de 2001, Suramérica debe encontrar la forma de solucionar estas situaciones de riesgo para evitar intervenciones en nombre de la seguridad, objetivo y excusa dominante en el sistema internacional de hoy. Por eso la reunión celebrada en Brasilia en el año 2000, a la que acudieron los presidentes de los países suramericanos, quiso ser una señal hacia Washington para que no intervenga en esta zona sin contar con una región que es la directamente afectada y que ya ha empezado a discutir posibles soluciones.

Esa necesidad de coordinación y la viabilidad de la democracia brasileña en un contexto especialmente adverso constituyen el tercer elemento de apoyo a su liderazgo. Los países latinoamericanos se han vigilado durante dos siglos y han tratado de impedir una posición ventajosa de alguno de ellos pero, en la actualidad, la necesidad de lograr una mejor inserción en la globalización obliga a abandonar recelos y seguir las iniciativas del que tiene mayor capacidad de acción y una estrategia definida. La clave para lograr una región fuerte pasa por la actitud de Argentina, siempre preocupada por mantener una posición de igualdad con Brasil. El presidente Néstor Kirchner se ha distanciado ostensiblemente de los intentos de Carlos Menem de sellar una relación de intensa colaboración con Estados Unidos, pero sigue mostrando cierta reticencia a dejar a Brasil un excesivo protagonismo. Pese a su importancia, Argentina está muy lejos de la capacidad que le da a Brasil representar

---

<sup>7</sup> La articulación de este sistema de monitoreo ha sido impulsada por el gobierno brasileño y las Fuerzas Armadas, que ven con preocupación la posibilidad de que la Amazonia se convierta en zona de interés internacional o para Estados Unidos por motivos de seguridad. La seguridad regional se ha convertido en un tema de debate sobre el que girará la política exterior de los próximos años en América Latina. Ver Jorge Domínguez (Ed.), *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*, FLACSO-Chile, Santiago de Chile, 1998 y Francisco Rojas Aravena, *La seguridad en América Latina post 11 de septiembre*, FLACSO-Chile, Santiago de Chile, 2003.

por sí sólo la mitad de todo el Producto Interior Bruto (PIB) suramericano. Asumir un papel no principal es un serio reto para una Argentina que siempre se vio a sí misma como potencia, pero sólo un eje fuerte Brasilia-Buenos Aires podrá asegurar la capacidad de presión de este bloque de países.

El cuarto elemento que consolida las posibilidades brasileñas de jugar un activo papel internacional se vincula a su creciente presencia en este ámbito. Brasil lleva años trabajando para aumentar su visibilidad internacional, de ahí el alto perfil que ha mantenido en reuniones como la Conferencia sobre Derechos Humanos que Naciones Unidas realizó en 1993 en Viena o su compromiso con las misiones de paz de la ONU. Durante los años ochenta se incorporó a las desarrolladas en Centroamérica y una década más tarde en las de Mozambique y Angola, rompiendo el carácter regional que suelen tener estas labores. Paralelamente, Brasil convirtió en objetivo principal de su política exterior lograr un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, un «derecho» que cada vez más países le reconocen. Sus denuncias en los foros internacionales de las prácticas abusivas de los países desarrollados en ámbitos como el comercio o las patentes de medicamentos han provocado que muchos países en desarrollo perciban a Brasil como un estado con suficiente fuerza como para articular las demandas de todos aquellos que se ven discriminados por las mismas acciones.

El liderazgo regional de Brasil encuentra, sin embargo, una dificultad cuya superación le exigirá grandes dosis de pragmatismo y habilidad: la convivencia con Estados Unidos, pues ningún proyecto podrá realizarse en el continente al margen de esta nación. Hasta el momento, Brasil está desarrollando una hábil estrategia que evita la oposición frontal con los estadounidenses. El gobierno de Brasilia puede tener una posición muy dura e importantes discrepancias en las negociaciones para articular el ALCA, pero paralelamente ha dado muestras contundentes de colaboración en otros ámbitos. En esta línea el gobierno de Cardoso se apresuró, tras el 11 de septiembre, a señalar la conveniencia de poner en marcha el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR),<sup>8</sup> un mecanismo de colaboración continental que considera como

---

<sup>8</sup> El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca fue firmado en Río de Janeiro en 1947 y es un pacto de defensa hemisférica surgido a instancias de Estados Unidos que se mantiene en vigor desde entonces.



agresión cualquier ataque contra uno de sus miembros. Del mismo modo, Brasilia ha trabajado junto a Washington en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA) para defender al gobierno democrático de Haití o buscar una solución pacífica al enfrentamiento interno en Venezuela. La aceptación brasileña de moverse dentro del marco de tratados surgido en la posguerra, TIAR-OEA, es una buena muestra de su lealtad al sistema continental vigente y del rechazo a las estrategias de enfrentamiento frontal con Estados Unidos.

Dada la aguda conflictividad de la zona y el rechazo que genera en la mayor parte de los países suramericanos la política exterior de Washington, Brasil puede reafirmar su liderazgo si es capaz de articular soluciones regionales que sean percibidas como eficaces desde Estados Unidos. En medio de la inestabilidad política que padece América Latina, una democracia consolidada y eficiente como la brasileña, con influencia real sobre sus vecinos, conviene tanto a Estados Unidos como a los propios países implicados.

## LA ACCIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

### I. COMERCIO, AYUDA Y DESARROLLO EN TIEMPOS DE GUERRA: SE ESTANCA LA AGENDA SOCIAL DE LA GLOBALIZACIÓN

*José Antonio Sanahuja\**

La aparición de una «agenda social global» era uno de los rasgos más marcados del proceso de globalización en el momento en el que éste comenzaba a ser cuestionado. Sin embargo, la preocupación por la seguridad que ha traído el 11-S y la «guerra contra el terrorismo» han postergado el debate sobre la globalización y su dimensión social, que ha quedado marginado o se ha reinterpretado en clave antiterrorista. Así parecen mostrarlo varias cuestiones: primero, la evolución de la ayuda al desarrollo, cada vez más alejada de sus objetivos declarados, sean humanitarios o de desarrollo; en segundo lugar, las negociaciones comerciales, que están estancadas, tanto en el ámbito multilateral como en marcos subregionales, y, en tercer lugar, el creciente escepticismo sobre el impacto de los acuerdos de libre comercio con los que se extiende el proceso de globalización y que se desprende de experiencias como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que en 2004 cumple diez años y arroja valiosas enseñanzas para los países en desarrollo que están inmersos en negociaciones comerciales en distintos frentes.

---

\* José Antonio Sanahuja es profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y analista del Centro de Investigación para la Paz. Correo electrónico: sanahuja@cps.ucm.es.

## La agenda social de la globalización y los Objetivos del Milenio

La aparición de esa agenda supone reconocer que la globalización necesita contar con objetivos y políticas específicas de desarrollo social. Implícitamente, esto implica objetar las premisas en las que se basa el proyecto neoliberal de integración económica mundial, en particular la afirmación de que la globalización —al permitir la libre circulación de bienes, capitales y servicios— promueve de manera automática el crecimiento económico y la convergencia de rentas entre ricos y pobres, con lo que disminuiría la desigualdad y la pobreza mundial, incluso sin libre circulación de trabajadores, pues la inversión extranjera y el libre comercio, se supone, son sustitutos de las migraciones.

La renta mundial ha registrado un fuerte crecimiento y los procesos de liberalización económica tienen bastante que ver con ello. Pero también es cierto que, para muchos países, los años ochenta y noventa fueron décadas perdidas para el desarrollo social. En ese período la distribución de la riqueza mundial empeoró y la incidencia de la pobreza apenas disminuyó. A medida que avanza la liberalización económica, hay más pobres. Los datos más recientes, calculados por el Banco Mundial, muestran que entre 1987 y 1998 la población que vive bajo una línea de pobreza de dos dólares diarios per cápita ha descendido del 61% al 56%, pero esa tasa, teniendo en cuenta las dinámicas demográficas, comporta un aumento del número total de pobres de 2.500 a 2.800 millones de personas.<sup>1</sup>

Con estos antecedentes, es difícil sostener que la liberalización económica, por sí sola, resuelve los problemas del desarrollo y la cohesión social. En realidad, el discurso neoliberal ha contribuido a simplificar y oscurecer una realidad más compleja, con distintos niveles y formas de integración en la economía mundial; asimetrías muy pronunciadas, tanto en el interior de los países como entre países, y un sistema económico

---

<sup>1</sup> Esta cuestión fue tratada en la edición 2000 del Anuario del CIP. José Antonio Sanahuja, «Ajuste, pobreza y desigualdad en la era de la globalización», en Mariano Aguirre, Teresa Filesi y Mabel González Bustelo (Coords.), *Globalización y sistema internacional*, Icaria-CIP, Barcelona, 2000, pp. 37-67. Los datos más recientes son los del Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001. Attacking poverty*, Oxford University Press, Washington, 2001. La evolución de la desigualdad mundial a partir de datos recientes, no siempre coincidentes, en José Antonio Alonso, «Desigualdad y pobreza en el mundo», *Temas para el debate*, N° 110, enero de 2004.

internacional en el que muchas reglas relativas al acceso a los mercados, el trato a la inversión o los derechos de propiedad expresan intereses hegemónicos y corporativos, mientras el interés general está ausente.

En 2000, como resultado de un proceso de concertación sin precedentes, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó los «Objetivos de Desarrollo del Milenio» (ODM), que son la mejor expresión de la agenda social de la globalización. Comprenden ocho objetivos de desarrollo social, encabezados por la reducción de la tasa de pobreza extrema —la que define una línea de pobreza de un dólar diario per cápita— en un 50% entre el año 1990 y 2015. Suponen, también, un acuerdo global sobre los medios necesarios para alcanzarlos: los países pobres deberán mejorar sus políticas internas y los países ricos y las organizaciones internacionales tendrán que otorgar más y mejor ayuda al desarrollo, reducir la deuda y facilitar el acceso a los mercados de las exportaciones de los países pobres.<sup>2</sup> Una de las «ideas-fuerza» de este consenso es el vínculo entre la pobreza y el proteccionismo agrario de los países ricos. En una concesión a los países en desarrollo, ese vínculo fue reconocido por la Declaración de Doha de noviembre de 2001, que dio inicio a una nueva ronda de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Como agenda social de la globalización, los ODM tienen un significado ambiguo. Por un lado permiten dar cierta legitimidad al proyecto neoliberal de integración económica global y a los acuerdos de libre comercio en los que descansa ese proceso. Para ser viable, este proyecto requería una agenda social y ambiental que permitiera atenuar los costes y hacer frente a las externalidades negativas que supone su aplicación. También confiere una nueva legitimidad a la ayuda al desarrollo, haciendo frente a la «fatiga de la ayuda» y a las crecientes dudas sobre su eficacia. Pero, por otro lado, se podría afirmar que son la respuesta a las demandas de los nuevos movimientos sociales transnacionales contrarios a ese proyecto y, de esta forma, ayudarían a atenuar la resistencia social y política a la globalización.

---

<sup>2</sup> El proceso por el que se formularon estos objetivos fue tratado en la edición anterior de este *Anuario*. Ver José Antonio Sanahuja, «De Doha a Bagdad. La fuerza contra la cooperación internacional», en Mariano Aguirre y Mabel González Bustelo (Coords.), *Tiempos difíciles. Guerra y poder en el sistema internacional. Anuario CIP 2003*, Icaria-CIP, Barcelona, 2003, pp. 237-260.

Por consiguiente, si la integración económica global se detiene debido a razones de seguridad y de otra índole, también se reducen los incentivos para promover la agenda social que la acompaña. Desde el 11-S, las políticas de ayuda al desarrollo y las negociaciones que promueven la liberalización comercial, que deberían contribuir de manera decisiva a lograr los ODM, se encuentran estancadas debido a las lógicas de guerra que se han impuesto en el sistema internacional y a las resistencias de los países ricos a hacer concesiones en la agricultura, las patentes y otras cuestiones en debate en el seno de la OMC. Si esa agenda social global sigue vigente, no es debido a las causas que originalmente explicaron su aparición. En el nuevo contexto de la «guerra global contra el terrorismo», la lucha contra la pobreza parece ser relevante sólo en la medida en que es funcional a las estrategias desplegadas en esa guerra o contribuye a legitimarlas.

### **La ayuda al desarrollo y la agenda del antiterrorismo**

A lo largo de los años noventa, el esfuerzo de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de los países más avanzados pasó de un 0,33% de su Renta Nacional Bruta (RNB), en promedio, en los últimos treinta años, al mínimo histórico del 0,22% en 2001. El descenso se ha producido, significativamente, en el período en el que la lucha contra la pobreza se alzaba como la principal justificación de la ayuda al desarrollo y parecían quedar atrás las clásicas motivaciones geopolíticas del conflicto bipolar y de las relaciones poscoloniales.

Si se atiende a los compromisos adquiridos con motivo de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo de Monterrey (México, marzo de 2002), esta tendencia debería romperse (ver cuadro 1). A ello apuntan los datos más recientes. Según el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD-OCDE, que agrupa a los donantes de AOD), en 2002 la AOD aumentó un 7,2%, en términos reales, hasta alcanzar el 0,23% de la RNB de los donantes.

Cabe preguntarse si esos compromisos, o en general el cumplimiento de los ODM, son la causa de este aumento y del que pueda producirse en los próximos años. Parece, más bien, que se deben al 11-S y al retorno de la seguridad y la guerra a un lugar central de la agenda de las

**Cuadro 1**  
**Compromisos de aumento de la AOD derivados**  
**de la Cumbre de Monterrey**

<b>País</b>	<b>AOD como % de la RNB en 2002</b>	<b>Compromisos y fecha</b>
Alemania	0,27%	0,35% - 0,36% en 2006
Austria	0,26%	0,35% en 2003
Canadá (1)	0,28%	0,28 en 2010
Bélgica (1) en 2010	0,43%	0,4% - 0,41% en 2003 y 0,7%
España (2)	0,26%	0,33% en 2006
Estados Unidos (3)	0,13%	De 11.500 millones de dólares en 2001 a 18.000 millones en 2006
Francia	0,38%	0,5% en 2007 y 0,7% en 2012
Finlandia	0,34%	0,4% en 2007
Grecia (2)	0,21%	0,33% en 2006
Irlanda	0,4%	0,7% en 2007
Italia (2)	0,2%	0,33% en 2006
Luxemburgo	0,77%	1% en 2005
Noruega	0,89%	1% en 2005
Países Bajos	0,81%	1% en 2005
Portugal	0,27%	0,36% en 2006
Reino Unido	0,31%	0,4% en 2006
Suecia	0,83%	1% en 2006
Suiza	0,32%	0,37% en 2010

(1) En 2001 Canadá y Bélgica otorgaron el 0,22%.

(2) Este compromiso se deriva del acuerdo adoptado por el Consejo Europeo de Barcelona, en 2002, por el que la UE se compromete a un aumento de la AOD del 0,33% alcanzado, en promedio, en 2002, a un 0,39% en 2006. Para alcanzar ese objetivo, los estados miembros que en 2002 no alcanzaban el 0,33%, deberán alcanzar en 2006, por lo menos, ese porcentaje.

(3) En los años noventa, la AOD de Estados Unidos osciló entre el 0,09 y el 0,10% de su RNB.

Fuente: DFID, Banco Mundial.

relaciones internacionales. Con prácticas que recuerdan a la Guerra Fría, Estados Unidos y los países que se han sumado a la «guerra contra el terrorismo» están utilizando la ayuda externa principalmente como instrumento de la política exterior y de seguridad, apoyando a países aliados, como Pakistán, o la reconstrucción de Afganistán o Irak. Con ello, se dejan a un lado los objetivos declarados de la ayuda —desarrollo y lucha contra la pobreza— y, cuando estos aparecen, como en la iniciativa estadounidense de 2002 para combatir el VIH/sida, se pueden interpretar como un instrumento del «poder suave» y un argumento legitimador del antiterrorismo global, ya que antes del 11-S ese tipo de iniciativas, y su correspondiente carga financiera, habían sido descartadas expresamente.<sup>3</sup>

Esa tendencia comenzó a tener efectos visibles en la guerra de Afganistán. Antes del 11-S, Pakistán apenas recibía ayuda externa porque no era un país democrático y realizaba pruebas con armas nucleares. Tras convertirse en un país clave en la guerra contra el terrorismo, Pakistán recibió 600 millones de dólares de Estados Unidos y otros 700 de la UE y sus estados miembros. La UE también ofreció a este país generosas preferencias comerciales que antes sólo se habían otorgado a los países andinos y centroamericanos.<sup>4</sup> Posteriormente, con motivo del debate en Naciones Unidas sobre la invasión de Irak, la «política de chequera» se sumó a las presiones diplomáticas para lograr los votos favorables de países muy dependientes de la ayuda, como Angola, Camerún y Guinea que, en el momento del ataque a Irak, eran miembros no permanentes del Consejo de Seguridad.<sup>5</sup> Turquía también fue tentada con abultadas ofertas de ayuda y condonación de deuda, para que permitiera el paso de tropas para la guerra de Irak. En el presu-

<sup>3</sup> Steven Radelet, «Bush and Foreign Aid», *Foreign Affairs*, septiembre-octubre de 2003, pp. 104-117. Ver también el informe de las ONG británicas en BOND, *Global Security and Development*, BOND Discussion Paper, Londres, octubre de 2003. Disponible en <http://www.bond.org.uk>.

<sup>4</sup> Estas preferencias, conocidas como «SPG-drogas», otorgan acceso libre de aranceles a un gran número de productos para respaldar las estrategias de sustitución de cultivos frente a la producción de drogas ilegales. La extensión de estas preferencias a Pakistán fue impugnada por India ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, que las ha declarado contrarias a las normas de la organización.

<sup>5</sup> Estados Unidos es el segundo donante a Angola y el tercero a Guinea y Francia es el primer donante a Senegal.

puesto sometido al Congreso para el ejercicio 2004, Pakistán recibe 395 millones de dólares, Afganistán 657 millones, Jordania 460 millones y Turquía 255 millones. En conjunto, la mitad de la ayuda externa total presupuestada en 2004 tiene objetivos de seguridad expresos, mientras que a finales de los noventa sólo era una cuarta parte.<sup>6</sup> En ese marco, ha aumentado la ayuda militar directa a países como Pakistán, Filipinas, Indonesia o Egipto.<sup>7</sup>

Otros países, incluyendo a España, están siguiendo esta lógica. En relación con la participación de soldados de Nicaragua, Honduras, El Salvador y República Dominicana en la Brigada «Plus Ultra» desplegada en Irak, el gobierno español planteó la necesidad de integrar la seguridad y la lucha contra el terrorismo en las políticas de cooperación.<sup>8</sup> España, también en nombre del antiterrorismo y en una iniciativa sin precedentes que la sitúa en la estela de Washington, más que en el consenso europeo, ha ofrecido ayuda militar al gobierno colombiano, incluyendo cazabombarderos, tanques pesados y obuses de grueso calibre.<sup>9</sup> En diciembre de 2002, tras los atentados de Bali, el presidente de Australia, John Howard, asumió formalmente la doctrina de los «ataques preventivos». En ese marco, Australia ha adoptado una política intervencionista en el Pacífico Sur para hacer frente a los estados frágiles próximos en los que, según alega su gobierno, puede anidar el terrorismo, y en julio de 2003 invadió las Islas Salomón, con el respaldo de otros gobiernos del área y del Parlamento de ese país. En este marco, ha elaborado una estrategia de ayuda para fortalecer la lucha antiterrorista en los países vecinos.<sup>10</sup> La ayuda que ofrece a su principal receptor, Papúa Nueva Guinea, que supone una quinta parte del presupuesto de ese país,

<sup>6</sup> Tamar Gabelnick, «Pentagon trumps the poor in the Bush Administration's Foreign Aid Proposals», *Foreign Policy in Focus*, 13 de febrero de 2003.

<sup>7</sup> Interaction, *Emerging trends in US Foreign Assistance*, Washington, noviembre de 2003.

<sup>8</sup> Rueda de prensa del presidente del gobierno español, José María Aznar, tras la cumbre centroamericana. San Salvador, 9 de julio de 2003. Disponible en <http://www.lamoncloa.es>.

<sup>9</sup> «España entregará 8 aviones de combate Mirage a Colombia para luchar contra el narcoterrorismo», *El País*, 1 de marzo de 2003, p. 17; «Crisis por los Mirage», *El País*, 5 de marzo de 2003, p. 9; y «España ayuda a Colombia a luchar contra la guerrilla con tanques, obuses y aviones», *El País*, 26 de febrero de 2004, p. 26.

<sup>10</sup> AusAID, *Counter-terrorism and Australian Aid*, Canberra, agosto de 2003.

ha sido condicionada al envío de doscientos policías australianos para operar dentro de su territorio.<sup>11</sup>

La seguridad, en detrimento de la lucha contra la pobreza, también se está convirtiendo en el argumento clave para justificar la ayuda en otros actores que tradicionalmente eran más sensibles a los problemas del desarrollo. En distintas tomas de posición, la UE, el Banco Mundial, Naciones Unidas y otros donantes han propuesto un aumento de la AOD apelando a la relación causal que existiría entre el terrorismo global, los fundamentalismos y la desesperación causada por la pobreza y la desigualdad, alegando que el desarrollo debe ser un componente indispensable de toda estrategia de seguridad creíble. Así lo afirma la nueva doctrina de seguridad de la UE.<sup>12</sup> En los acuerdos de cooperación suscritos por la UE en 2002 y 2003 con Argelia, Chile, Egipto, Líbano y los países centroamericanos y andinos, se han incluido por primera vez cláusulas antiterroristas. Japón, segundo donante mundial de AOD, ha asumido formalmente objetivos de seguridad en su política de ayuda exterior. La tendencia se observa también en los países nórdicos, tradicionalmente más sensibles a objetivos de desarrollo. El nuevo gobierno finlandés, desde abril de 2003, ha incorporado la seguridad global a los objetivos de su ayuda externa. Dinamarca ha hecho de la seguridad y la lucha contra el terrorismo el segundo de los cinco objetivos prioritarios de su programa de ayuda en el período 2004-2008, lo que supone asignarle en torno al 8% de los recursos totales, con una mayor orientación a Oriente Medio en detrimento de otros países más pobres.

Una muestra del creciente consenso de los donantes sobre este vínculo es la adopción de un nuevo documento de directrices por parte del CAD. Este documento afirma que la AOD no debe convertirse, en nombre del antiterrorismo, en un instrumento de intereses ajenos al desarrollo. La ayuda, por el contrario, debería orientarse a la prevención del terrorismo más que a combatirlo en «guerras preventivas», y esa pre-

<sup>11</sup> «Advance, Australia fair», *The Economist*, 1 de julio de 2003; «The judgment of the Solomons», *The Economist*, 12 de julio de 2003; y «Big Brother», *The Economist*, 25 de septiembre de 2003.

<sup>12</sup> *Una Europa segura en un mundo mejor*. Documento presentado por el Alto Representante de la UE, Javier Solana, al Consejo Europeo de Tesalónica, 26 de junio de 2003. La versión definitiva fue aprobada por el Consejo Europeo de Bruselas el 12 de diciembre de 2003. Ver también Javier Solana, «Una ruta europea hacia la seguridad», *El País*, 12 de diciembre de 2003, p. 13.

vención no podrá lograrse a expensas del desarrollo, la erradicación de la pobreza y el respeto de los derechos humanos.<sup>13</sup> El documento, sin embargo, no distingue adecuadamente la ayuda orientada a combatir la pobreza de la que se destina a objetivos de seguridad, por lo que puede legitimar la reorientación de la AOD a actividades contraterroristas. Si no hay más recursos, esto supondría un recorte de los fondos para los países más pobres.<sup>14</sup>

Las consecuencias más graves de la vinculación entre la ayuda y el antiterrorismo se presentan en la asistencia humanitaria.<sup>15</sup> Al no contar con respaldo legal para invadir Irak, la coalición anglo-estadounidense y sus aliados se han servido del argumento humanitario para legitimar la guerra. Como señaló Paula Dobriansky, subsecretaria de Estado de Estados Unidos, con motivo de la guerra de Afganistán, «la guerra contra el terrorismo y la ayuda humanitaria van de la mano».<sup>16</sup> En Afganistán e Irak, el principal obstáculo que han enfrentado Estados Unidos y sus aliados no es la capacidad de combate del adversario, que puede hacer muy poco frente a la superioridad militar absoluta de Estados Unidos. La cuestión crucial, de orden moral y político, es presentar el ataque a Irak como una «guerra justa» y legítima y ocultar sus verdaderos motivos: la creación de un nuevo orden internacional de corte hegemónico, que refleje la distribución del poder militar actual y no la de 1945, aún presente en la composición y las reglas del Consejo de Seguridad, así como la aplicación de un proyecto hegemónico de reordenación de Oriente Medio y Asia Central.

La necesidad de dar legitimidad a la guerra explica la exagerada politización de la ayuda humanitaria y la importancia otorgada a este argumento, que ha estado muy presente en el discurso político y en la

---

<sup>13</sup> Estas directrices, adoptadas en abril de 2002, son el resultado de un debate interno en el seno del CAD iniciado en diciembre de 2001. Ver Comité de Ayuda al Desarrollo, *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention. Key Points for Action*, OCDE, París, 2003.

<sup>14</sup> Ver la declaración conjunta de las ONG miembros de la Red Global sobre Seguridad y Desarrollo en relación al documento del CAD, *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention: Key Entry Points for Action*, 10 de octubre de 2003. Disponible en <http://www.bond.org.uk>.

<sup>15</sup> Sobre esos vínculos ver también el capítulo de Francisco Rey en este *Anuario* (N. del E.).

<sup>16</sup> Paula Dobriansky, «La ayuda humanitaria y la guerra contra el terrorismo van de la mano», *El País*, 7 de noviembre de 2001, p. 12.

propaganda de guerra ante una opinión pública compasiva, pero también crédula y desinformada. Las imágenes de la invasión fueron acompañadas con el reparto de comida desde los camiones militares de la coalición, en una operación poco afortunada, a juzgar por las caóticas operaciones de distribución realizadas en los primeros días. La asistencia a la población a menudo se ha desarrollado dentro de los parámetros de las operaciones de cooperación cívico-militar (CIMIC). Como el triste «bombardeo humanitario» de paquetes amarillos con raciones militares en Afganistán, las operaciones de ayuda en Irak respondían más a razones de propaganda que a los principios de humanidad e imparcialidad en los que se basa el Derecho Internacional Humanitario y a las normas de funcionamiento de las ONG, más profesionales, que aseguran que la ayuda llega a los más vulnerables.<sup>17</sup> El envío de un contingente español a bordo del buque Galicia —un extraño híbrido de buque hospital y de transporte de tropas, sin la preceptiva identificación ni emblema de Cruz Roja— también se presentó, en una burda manipulación, como misión humanitaria. En este marco hay que situar la tendencia de algunos donantes, incluida España, a «inflar» las cifras de AOD con partidas de gasto militar, argumentando que se trata de asistencia humanitaria.

La irresponsable instrumentalización de la ayuda humanitaria, sin embargo, tiene costes importantes, pues debilita su legitimidad y su capacidad de proporcionar asistencia y protección eficaz a las víctimas. Los recientes ataques y asesinatos de trabajadores del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en Afganistán e Irak revelan que las organizaciones humanitarias ya no son percibidas como imparciales por parte de las organizaciones armadas. La consecuencia de estos ataques suele ser la retirada de las organizaciones humanitarias y el cese de sus operaciones y de la asistencia a las víctimas.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Amelia Bookstein, *Más allá de los titulares. Una agenda de acción para proteger a los civiles en conflictos olvidados*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2003, pp. 26-37.

<sup>18</sup> Sobre esa tendencia, ver Joanna Macrae y Adele Harmer (Eds.), *Humanitarian Action and the «Global War on Terror»: A Review of Trends and Issues*, Overseas Development Institute, Humanitarian Policy Group, Report N° 14, Londres, 2003; José A. Sanahuja, *Guerras, desastres y ayuda de emergencia. El «nuevo humanitarismo» internacional y la respuesta española*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2001; y Federación Internacional de la Cruz Roja, *World Disasters Report 2003*, Oxford University Press-FICR, Londres-Ginebra, 2003.

### **Las negociaciones comerciales de la OMC: crónica de un fracaso anunciado**

Según los Objetivos del Milenio, la apertura comercial, en especial en el sector agrícola, es una condición imprescindible para reducir la pobreza. Los países industrializados asumieron formalmente ese compromiso en la Declaración de Doha de noviembre de 2001, que abrió la actual ronda de negociaciones comerciales de la OMC.

Sin embargo, la V Conferencia Ministerial de esta organización, celebrada en Cancún (México) en septiembre de 2003, confirmó el bloqueo al que habían llegado esas negociaciones en los meses anteriores y los incumplimientos de agenda y calendario pactados en la propia Declaración de Doha. Esos retrasos e incumplimientos se debían a desacuerdos de fondo y, por lo tanto, era muy difícil que Cancún lograra un acuerdo de última hora para desatascar los temas más polémicos y, en particular, el capítulo agrícola.

Las rondas multilaterales de la OMC integran a un gran número de actores y una agenda de negociación muy compleja, con múltiples mesas de negociación y coaliciones diversas y cambiantes. La regla de la unanimidad, propia de organizaciones internacionales poco desarrolladas, hace más ardua la negociación, permitiendo la vinculación múltiple de temas y estrategias negociadoras. De estas rondas se ha dicho que «nada está decidido hasta que todo está decidido», puesto que las concesiones en un punto de la agenda pueden ser compensadas con ventajas obtenidas en otros, y es el conjunto de los acuerdos el que es objeto de decisión final, o *single undertaking*.

Pese a la complejidad de la agenda, las negociaciones de Doha se han planteado, desde su origen, como un gran acuerdo entre los países en desarrollo y los países industrializados. Estos últimos abrirían el sector agrario, eliminando barreras proteccionistas y las ayudas que distorsionan el comercio y la producción, en especial los subsidios a la exportación que inundan el mercado mundial con excedentes a precio de *dumping*. Los países industrializados también admitirían excepciones significativas a las estrictas reglas del acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual Relativos al Comercio (ADPIC) para asegurar el acceso de los países en desarrollo a los fármacos contra el VIH/sida y otras pandemias. A cambio, los países en desarrollo aceptarían liberalizar en mayor medida sus sectores manufactureros, de servicios y de

contratación pública, y reforzar las reglas de protección de las patentes y de las inversiones de empresas transnacionales.

En esa negociación hay tres tableros básicos: en primer lugar, la negociación interna en los países industrializados, en particular en Estados Unidos y la UE, respecto a la reforma del sector agrario. En segundo lugar, la pugna entre la UE y Estados Unidos, que ha dominado rondas anteriores y, en tercer lugar, la negociación entre países en desarrollo y países industrializados, que está condicionada por las dos anteriores. Sin embargo, las negociaciones de la OMC no son un simple conflicto Norte-Sur: cada uno de estos grupos tiene posiciones comunes en unos temas pero profundas divergencias en otros. En el caso concreto de la ronda de Doha, la posibilidad de alcanzar un acuerdo agrícola y, tras solventar esa cuestión clave, cerrar un pacto global, depende principalmente del alcance de la apertura agrícola por parte de europeos y estadounidenses. El fracaso de Cancún se debe sobre todo a los límites definidos de antemano en la legislación agraria adoptada por Estados Unidos en 2002 y en la «reforma Fischler» de la Política Agrícola Común (PAC) de junio de 2003.

El proceso de reforma de la PAC se inició en julio de 2002, con una ambiciosa propuesta de la Comisión Europea orientada, según este órgano, a mantener un sector agrícola viable, sostenible y orientado al mercado y, al mismo tiempo, hacer frente a los desafíos de la ampliación al este, las negociaciones de la OMC y los nuevos acuerdos de asociación con América Latina, todo ello dentro del actual marco presupuestario. Para ello, en un cambio sustancial respecto al actual modelo «productivista» de PAC,<sup>19</sup> se pretendía que las ayudas estén disociadas de la producción (*decoupling*), se asignen directamente al productor a partir de referencias históricas y se condicionen a la protección del medio ambiente, el bienestar animal y la calidad de los alimentos. También se pretendía potenciar el desarrollo rural, utilizando los fondos liberados de las ayudas a la exportación y otros subsidios. En relación con los compromisos internacionales de la UE, la Comisión argumentó que su propuesta ampliaría el acceso al mercado de los países en desarrollo y reduciría los subsidios a la exportación y las prácticas de *dumping* que distorsionan los mercados internacionales.

Frente a la Comisión se alzó un grupo de estados miembros, encabezado por Francia, con capacidad de bloquear la propuesta. Horas an-

---

<sup>19</sup> Juan José Romero (Coord.), *Los efectos de la Política Agraria Europea. Un análisis crítico*, Desclée de Brouwer-Intermón Oxfam, Bilbao, 2002, p. 184.

tes del Consejo Europeo de Bruselas (24-25 de octubre de 2002), se hizo público un acuerdo franco-alemán sobre la PAC. A cambio de que Francia levantara sus objeciones a la ampliación de la UE al este, Alemania renunciaría a exigir una reforma radical de esta política —la denominada renacionalización de la PAC— y aceptaría la demanda francesa de prolongar hasta el año 2013 las actuales ayudas agrarias.<sup>20</sup>

Tras un largo y tenso período de negociaciones, el 26 de junio de 2003 el Consejo logró el acuerdo sobre una propuesta de reforma menos radical, pues incluía las restricciones acordadas en el Consejo Europeo de Bruselas y hacía otras concesiones a los estados miembros opuestos a la reforma. La Comisión logró preservar el principio de disociación, que supone un importante cambio de modelo en la PAC, por lo que el comisario Fischler se refirió a una nueva era para la agricultura europea.<sup>21</sup> La disociación, en cualquier caso, se aplicará de forma parcial y más gradual y comenzará en 2005, aunque algunos países podrán retrasarla hasta el año 2007. En algunos productos, como la carne de vacuno o los cereales, la disociación es parcial y, en este último caso, los precios de intervención se mantienen, lo que supone mantener barreras comerciales. Hay productos, como el aceite de oliva o el azúcar, en los que la reforma se pospuso al otoño de 2003. Esta disociación parcial o «a la carta», como la denominó *Le Monde*, mantiene incentivos a la sobreproducción, generando excedentes a los que probablemente habrá que dar salida con subsidios a la exportación.<sup>22</sup> En suma, aunque existe margen para la liberalización, se trata de una reforma limitada con relación al acceso al mercado de los países en desarrollo.<sup>23</sup>

Por parte de Estados Unidos, la Administración Bush ha mantenido un compromiso explícito con las negociaciones multilaterales de la OMC, pero al mismo tiempo ha seguido impulsando el proyecto del Área

<sup>20</sup> Para un examen más detallado de la reforma de la PAC en 2002, ver el capítulo de José A. Sanahuja en la edición 2003 del *Anuario* del CIP, *Op. Cit.*

<sup>21</sup> Franz Fischler, «The new, reformed agricultural policy». Comunicado de prensa tras el Consejo de Agricultura, Luxemburgo, 26 de junio de 2003.

<sup>22</sup> Ver las Conclusiones del Consejo, 30 de junio de 2003. Una valoración crítica en «Europe's farm policy: More fudge than breakthrough», *The Economist*, 28 de junio de 2003, p. 31.

<sup>23</sup> «Europa cambia radicalmente su política agraria», *El País*, 27 de junio de 2003, p. 66. Diversas valoraciones críticas sobre la reforma en «EU Reform Cuts CAP's Subsidy Link to Output», *Development News*, edición electrónica, Banco Mundial, 30 de junio de 2003 (<http://www.worldbank.org>).

de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y otras negociaciones comerciales subregionales que han llevado a la creación de nuevas zonas de libre cambio entre Estados Unidos y Chile en 2002, y con los países centroamericanos (CAFTA) en 2003.

El interés de Estados Unidos por el libre comercio, en el plano multilateral o hemisférico, parece haber descendido debido a la nueva agenda de seguridad del 11-S, la «guerra contra el terrorismo» y el conflicto en Irak. Esto afecta, en particular, a América Latina y a la integración comercial hemisférica, cuya importancia en la política exterior de Estados Unidos ha caído en picado. Por otra parte, la aprobación de la *Farm Bill* de 2002 supone un fuerte incremento de los subsidios en el periodo 2002-2012, de alrededor de 80.000 millones de dólares, en particular al trigo, maíz, soja, arroz y algodón y a otros productos en los que se generan muchos excedentes que se exportan a precio de *dumping*.

Tanto la *Farm Bill* como el alcance de la reforma la PAC, menor del esperado, hacían poco factible un gran acuerdo en la ronda de Doha de la OMC. La UE, al igual que Estados Unidos, ha argumentado que las ayudas aprobadas son compatibles con los compromisos de liberalización adquiridos en Doha. Sin embargo, meses antes de la Conferencia de Cancún, se había definido un escenario alarmante tras el incumplimiento de la fecha límite del 31 de marzo en la que, según la Declaración de Doha, debía haberse logrado un acuerdo sobre las directrices de negociación agraria. A mediados de 2003 las negociaciones agrícolas estaban bloqueadas y el director general de la OMC, Supachai Panitchpakdi, se refería a la creciente frustración de los países en desarrollo, que veían cómo los compromisos de la Declaración de Doha se evaporaban en el transcurso de una negociación aparentemente interminable. En el mejor de los casos, se anunciaba una liberalización agrícola parcial y gradual, como la que se obtuvo de la negociación agrícola de la Ronda Uruguay del GATT, que quedó muy lejos de las expectativas de los países en desarrollo.

En esas mismas fechas, las negociaciones en torno al ADPIC y los medicamentos contra el sida también presentaban resultados desalentadores.<sup>24</sup> En diciembre de 2002, pocos días antes de vencer la fecha lí-

---

<sup>24</sup> Oxfam Internacional, *TRIPS and Public Health. The Next Battle*, s. 1., 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.

mite 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 producir genéricos, puedan importarlos de países que pueden fabricarlos, como la India, Suráfrica o Brasil. Posteriormente, el 30 de agosto de 2003, diez días antes de la cumbre de Cancún, se alcanzaba un acuerdo que permitía esas importaciones, con algunas salvaguardas para evitar «desvíos» de fármacos de bajo coste y que, por su complejidad, dejó a muchos insatisfechos. Este acuerdo, por otra parte, no estaría supeditado al acuerdo final sobre todos los temas de la agenda, o *single undertaking*.

Los antecedentes de la cumbre de la OMC de Cancún, en septiembre de 2004, presagiaban una reunión más parecida a Seattle que a Doha, pese a que todas las partes eran conscientes de que un fracaso condicionaría el conjunto de las negociaciones y haría muy difícil que el acuerdo global pudiera estar ultimado, como establece la Declaración de Doha, el 1 de enero de 2005. El 13 de agosto de 2003 el «segundo tablero» de negociación quedaba despejado. En una iniciativa sin precedentes, Estados Unidos y la UE alcanzaban un acuerdo marco por el que se fijaba una posición común sobre apertura del mercado agrícola, subsidios y medidas *antidumping*.<sup>25</sup> Aunque se hacían algunas concesiones de cara a la reunión de Cancún, el significado era muy claro: ambos actores fijaban una posición común sobre los límites de un eventual acuerdo agrícola frente a los países en desarrollo.

El previsible «efecto bumerán» de ese pacto fue favorecer la convergencia de posiciones de los países en desarrollo. En vísperas de la cumbre de Cancún, Brasil, China, India, Suráfrica y Argentina decidían actuar en conjunto para arrancar a Estados Unidos y la UE mayores concesiones en materia agrícola y anunciaban que, si éstas no se producían, tampoco habría acuerdo en asuntos de interés para los países industrializados. A lo largo de la cumbre, otros países en desarrollo se sumaron a este potente bloque negociador, que pronto se configuró como el «Grupo de los 21».<sup>26</sup>

<sup>25</sup> «EE UU y la UE cierran un vago acuerdo para liberalizar el comercio agrícola mundial», *El País*, 14 de agosto de 2003, p. 42.

<sup>26</sup> Integrado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Suráfrica, Tailandia y Venezuela. Este grupo, liderado por Brasil, cuenta con la experiencia negociadora previa del «Grupo de Cairns», formado por países exportadores de productos agrícolas de clima templado. El G-21 representa la mitad de la población mundial y dos terceras partes de la población empleada en la agricultura.

La reunión de Cancún fue el escenario del enfrentamiento Norte-Sur en el «tercer tablero», en el que la cuestión clave era la mejora de la oferta de negociación en agricultura de la UE y Estados Unidos. Estos últimos desplegaron una intensa actividad diplomática para dividir al G-21 —la UE, con los países del grupo África-Caribe-Pacífico o ACP, y Estados Unidos con los países árabes y de América Latina— y desacreditar sus propuestas.<sup>27</sup> Finalmente, en una torpe maniobra negociadora, el comisario de Comercio de la UE, Pascal Lamy, exigió concesiones a los países en desarrollo en los llamados «temas de Singapur» —protección de inversiones, política de competencia, mercados de contratación pública y facilidades para el comercio— sin haber realizado ninguna concesión en el capítulo agrícola.<sup>28</sup> Estas exigencias encontraron un rechazo frontal por parte del G-21 y otros sesenta países miembros de la OMC, y condujeron a la ruptura de las negociaciones y al abrupto final de la cumbre de Cancún, sin acuerdos, el 14 de septiembre de 2003.

Este fracaso convierte en papel mojado los esfuerzos desplegados en 22 meses de negociaciones y los modestos avances logrados en cuestiones como el acceso a los medicamentos o los subsidios al algodón. También hace casi imposible cumplir el calendario acordado en Doha y cerrar el acuerdo en diciembre de 2004 o enero de 2005. Aunque todas las partes han lamentado el desenlace, las interpretaciones varían. Algunos miembros del G-21 afirmaron que es mejor que no haya acuerdo antes que aceptar un mal acuerdo. Sin embargo, Estados Unidos, la UE y los medios económicos ortodoxos se apresuraron a culpar a los países en desarrollo del fracaso y les recordaron que se trataba de una victoria pírrica y que les debilita, al situarlos en marcos subregionales de negociación, en los que no podrán actuar en bloque frente a Estados Unidos y la UE, y en los que, probablemente, se tratará de imponer normas más exigentes que las adoptadas en la OMC en cuestiones como las patentes de los medicamentos o los subsidios agrarios. Sin embargo, los mismos medios e instituciones como el Banco Mundial también responsabilizaron a Estados Unidos y la UE, por su

<sup>27</sup> «Fischler: son unos locos que pretenden la luna», *El País*, 12 de septiembre de 2003, p. 9.

<sup>28</sup> Soledad Gallego-Díaz, «Los puntapiés de la UE», *El País*, 24 de septiembre de 2003, p. 13.

rigidez en el capítulo agrícola y, en el segundo caso, por una estrategia negociadora errónea.<sup>29</sup>

El fracaso de Cancún y los acontecimientos posteriores —incluida la desastrosa posguerra de Irak, el crecimiento del déficit comercial de Estados Unidos y las elecciones de 2004 en ese país— apuntan a que ya no es posible cerrar la ronda con un amplio acuerdo agrícola en la fecha prevista. Este escenario, el más favorable, parece descartado, por lo que los únicos posibles serían:

- Escenario «OMC retraso»: supone la finalización de la ronda de Doha no antes de 2006, con un programa de liberalización parcial tanto en la agricultura como en las materias de interés para los países industrializados. Las partes siguen comprometidas con la opción multilateral, lo que retrasaría los acuerdos subregionales hasta el cierre de esa ronda negociadora.
- Escenario «OMC-regionalismo»: se mantiene el compromiso con las negociaciones de la OMC pero, debido a que se retrasa su finalización, desde 2003 las partes deciden impulsar acuerdos regionales, subregionales y con países concretos.
- Escenario «retorno al regionalismo»: supone el bloqueo y eventual ruptura de la actual ronda de la OMC y el retorno a estrategias regionalistas en algún momento de 2004 o 2005. Como en el anterior, se impulsan acuerdos de asociación por separado, pero en un momento posterior.

Diversos acontecimientos de los últimos meses de 2003, tras Cancún, apuntan a que la opción «OMC-regionalismo» es la más factible, tanto para la UE como para Estados Unidos. La UE parece dispuesta a reactivar la vía subregional sin abandonar el compromiso con la OMC. Esto supone cerrar la negociación con Mercosur a finales de 2004, con el llamado «Programa de Bruselas» acordado en noviembre de 2003, e impulsar negociaciones comerciales con los países andinos y centroamericanos, en el marco de los respectivos acuerdos de asociación, a lo largo de 2004 y 2005.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> «Cancún's charming outcome», *The Economist*, 20 de septiembre de 2003, p. 13; ver también los editoriales de *Financial Times* y *The Wall Street Journal* del 16 de septiembre de 2003.

<sup>30</sup> «La UE acelera los pactos de comercio con ASEAN, Rusia y América Latina», *Cinco Días*, 11 de diciembre de 2003.

Respecto al proceso del ALCA, la propuesta de negociación presentada el 11 de febrero de 2003 por la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos ya apuntaba en esta dirección. No menciona los subsidios agrarios y los derechos *antidumping*, que para América Latina son cuestiones clave en la negociación. En lo referente a los aranceles, hay una oferta diferenciada por sectores y por grupos de países y Mercosur obtendría el trato más desfavorable.

En la reunión ministerial celebrada en Miami en noviembre de 2003, tras el fiasco de Cancún, se decidió renunciar a la fórmula inicial —un acuerdo uniforme concebido como la extensión al sur del TLCAN— y avanzar a través de acuerdos subregionales con distinto nivel de compromiso. La nueva fórmula es compatible con el TLCAN, el Acuerdo Chile-Estados Unidos, el CAFTA con los países centroamericanos y los que se empezarán a negociar en 2004 con Panamá y los países andinos. También permite que Mercosur y Estados Unidos negocien una versión reducida del acuerdo, conforme a la posición adoptada por Brasil. El nuevo gobierno brasileño ha señalado que intentará promover un Mercosur viable, con un margen preferencial que permita un mejor posicionamiento de las empresas brasileñas frente al ALCA y a los mercados globales. Se mantiene la opción ALCA, pero sólo si satisface las exigencias brasileñas de acceso al mercado, especialmente en bienes agrícolas, en materia de derechos *antidumping* —que afectan negativamente a las exportaciones brasileñas de productos como el hierro y el acero— y respecto a la protección de las patentes.

### **Diez años de libre comercio en Norteamérica: las decepciones del TLCAN**

La posición de Brasil, Mercosur y otros países latinoamericanos es comprensible si se tiene en cuenta la desigual experiencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés). Esa experiencia ha contribuido a sembrar el escepticismo sobre los acuerdos de libre comercio y, en especial, a que el proyecto del ALCA pierda atractivo en América Latina. A lo largo de 2003, con vistas al décimo aniversario de la entrada en vigor de este Tratado en 2004, se dieron a conocer distintas evaluaciones del impacto del TLCAN en México, su socio más débil. En el mejor de los casos, los

resultados son desiguales y, en materia de desarrollo social, decepcionantes.<sup>31</sup> De las enseñanzas que aportan esos estudios se extrae que el formato de ALCA propuesto por Estados Unidos debe modificarse, por razones muy parecidas a las que llevaron al fracaso a la conferencia de Cancún, y para ello es clave adoptar posturas de negociación más firmes.

México es un caso único para examinar el impacto de los acuerdos de cooperación y libre comercio recíproco entre países avanzados y en desarrollo, en los intercambios, la inversión extranjera directa (IED), el crecimiento económico, el bienestar social y el medio ambiente. Se podría decir que México es el país en desarrollo «más globalizado»: el que ha firmado más acuerdos de libre comercio y el primero que los ha suscrito tanto con Estados Unidos como con la UE. Estos acuerdos se inscriben en una estrategia de desarrollo más amplia, basada en la apertura externa y la promoción de las exportaciones. Examinar el impacto de los acuerdos puede arrojar luz sobre la validez de esa estrategia, aunque, obviamente, los éxitos y fracasos no pueden ser imputados exclusivamente a los acuerdos.

La valoración del impacto del TLCAN depende de las expectativas y motivaciones de las partes, que eran muy diferentes. Para Estados Unidos, el TLCAN era funcional a las estrategias de deslocalización con las que la economía estadounidense pretendía asegurar su competitividad internacional frente a otras áreas comerciales. Para asegurar su ratificación y vencer la resistencia de intereses proteccionistas, sindicatos y ecologistas estadounidenses, se aseguró que el TLCAN favorecería el crecimiento y el empleo a ambos lados de la frontera y reduciría la pobreza, la presión migratoria y el narcotráfico en México, a la vez que promovería la estabilidad y la seguridad en la frontera sur de Estados Unidos. Esto explica que las expectativas fueran tan elevadas.

México, que ya destinaba el 70% de sus exportaciones a Estados Unidos, pretendía institucionalizar su «integración de hecho» con el

---

<sup>31</sup> Ver, entre otros, John J. Audley *et al.*, *NAFTA's Promise and Reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2003; John Cavanagh y Sarah Anderson, «A Bad Idea That Failed» («Happily Ever NAFTA?») / Debate, en *Foreign Policy*, septiembre-octubre de 2002; Daniel Lederman, William Maloney y Luis Servén, *Lessons from NAFTA for Latin American and Caribbean Countries*, Banco Mundial, Washington, diciembre de 2003; y Gary C. Hufbauer, Diana Orejas y Jeffrey J. Schott (Eds.), *Nafta: A Seven-Year Appraisal*, Institute for International Economics, Washington, 2003.

mercado norteamericano. Esto exigía mejorar sus condiciones de acceso para promover las maquiladoras o industrias de ensamblaje. Para evitar represalias comerciales unilaterales por parte de Estados Unidos, México quería un régimen contractual basado en la reciprocidad. Se trataba, además, de consolidar el nuevo modelo económico neoliberal con el anclaje externo de un tratado internacional.

Con diez años de vigencia, ya es posible valorar el impacto de este Tratado y extraer enseñanzas valiosas para el proceso del ALCA. En esa evaluación es importante establecer dos niveles de análisis. En primer lugar, hay que considerar los resultados concretos en el comercio, la IED, el crecimiento y el empleo, que están bien documentados. Pero el TLCAN también ha sido el catalizador del cambio estructural hacia un nuevo modelo de desarrollo, que afecta a «intangibles» como las instituciones, la cultura política y las reformas democráticas.<sup>32</sup> En estas cuestiones el margen de interpretación es más amplio y el soporte empírico más débil. Por ello, el debate ha estado plagado de exageraciones, entre quienes consideran que el TLCAN es la solución a todos los males de México y quienes lo ven como la antesala del desastre.<sup>33</sup> Esos cambios, sin embargo, no deben desdeñarse. El TLCAN aceleró las reformas neoliberales emprendidas en los años ochenta y, a modo de «constitución externa», les ha dado anclajes jurídicos muy sólidos.<sup>34</sup>

¿Ha contribuido el TLCAN a la democratización de México? No hay respuestas claras. El TLCAN no incluye cláusulas democráticas expresas, pero puede suponer un incentivo indirecto para las reformas orientadas al buen gobierno. La mayor interdependencia económica también supone una creciente interacción social y política, que incluye el refuerzo de redes de organizaciones sociales, ONG y ambientalistas, y mayores exigencias de comportamiento democrático de Washington. Sin embargo, se ha alegado que Estados Unidos también ha podido alentar comportamientos poco democráticos si está en juego la estabilidad de

---

<sup>32</sup> Luis de la Calle, «10 años del TLCAN: ¿El fin del acceso preferencial?», en Rafael Fernández de Castro (Coord.), *En la frontera del imperio. Anuario México en el mundo, 2003*, Ariel, México, 2003, p. 156.

<sup>33</sup> Robert Pastor, «La segunda década de América del Norte», *Foreign Affairs en Español*, Vol. 4, N° 1, enero-marzo de 2004, p. 108.

<sup>34</sup> Jeff Faux, «Economía y democracia en la 'constitución' del TLCAN», *Foreign Affairs en español*, Vol. 4, N° 1, enero-marzo de 2004, pp. 91-105.

su frontera sur y cuestiones importantes para su seguridad, como el narcotráfico o el terrorismo.

En el plano económico, el TLCAN ha cumplido con creces las expectativas de crecimiento del comercio y la inversión extranjera. El comercio entre México y Estados Unidos creció entre tres y cuatro veces más rápido que con otras regiones. En 2002, las exportaciones mexicanas a Estados Unidos duplicaban a las que se dirigían a ese país desde el resto de América Latina. El mayor crecimiento se observa en las manufacturas. Los flujos de IED también han crecido, aunque a ritmos inferiores al comercio. Respecto a los efectos dinámicos, ha aumentado la productividad en la manufactura. Pese al predominio de la maquila, comienzan a implantarse procesos industriales con mayor contenido tecnológico y valor agregado. Pero no hay que olvidar que el TLCAN es parte de un modelo exportador aún basado en el uso intensivo de mano de obra barata y en bajas cargas fiscales, que genera poco valor agregado, no promueve cadenas productivas y es vulnerable a la competencia de otros países asiáticos o latinoamericanos con costes laborales aún más bajos.

Los estudios de impacto revelan que el TLCAN y la estrategia de desarrollo impulsada por las exportaciones no han logrado las tasas de crecimiento económico y de creación de empleo necesarias para hacer frente al aumento de la población en edad de trabajar y el empleo informal. El aumento del empleo, importante aunque insuficiente, coincide con un período de alto crecimiento de la economía estadounidense. ¿Qué ocurrirá en un período de menor crecimiento? A pesar del aumento de la productividad, los salarios reales son más bajos, en perjuicio de la convergencia real con Estados Unidos, aunque en parte esto es consecuencia de la caída de los salarios reales atribuible a la crisis de 1994-1995.<sup>35</sup>

Respecto al impacto ambiental, los temores a una masiva implantación de «industrias sucias» y una carrera a la baja en los estándares ambientales parecen infundados, pero estos tampoco han mejorado. Ni el TLCAN tiene cláusulas ambientales, ni el acuerdo ambiental paralelo ha sido eficaz. Preocupa el uso del capítulo 11 del TLCAN por parte de las empresas para evitar los controles ambientales; la crisis rural, que

---

<sup>35</sup> «Ten Years of Nafta. Free Trade on Trial», *The Economist*, 30 de diciembre de 2003.

supone mayor presión sobre recursos como los bosques o los pastos, y el desarrollo de un sector agroexportador intensivo en el uso de agroquímicos y en la irrigación.

El TLCAN también ha sido el gran catalizador del cambio estructural en el agro mexicano, a pesar de que la liberalización, parcial en 2004 y total en 2008, aún no ha concluido. Los efectos del TLCAN en este sector pueden no ser la catástrofe que se anunció, pero desde luego son muy negativos. La agricultura mexicana se caracteriza por su baja productividad —con el 21% del empleo, genera sólo el 4,4% del Producto Interior Bruto (PIB)— y necesita modernizarse. La cuestión es si el mejor camino para ello es el que ofrece el TLCAN: la competencia, en términos muy desiguales, con el *agribusiness* de Estados Unidos, muy tecnificado y subsidiado y con capacidad de inundar el mercado con excedentes de bajo coste, sin crear condiciones para que la agricultura mexicana pueda adaptarse.<sup>36</sup> Es cierto que el TLCAN acepta periodos transitorios y hay algunas políticas de apoyo a la agricultura pero, para muchos analistas, el propio diseño del acuerdo confirma que el campo ha sido abandonado en la política de desarrollo mexicana. Ésta es una cuestión crucial, pues la crisis del agro se relaciona con la emigración a Estados Unidos y los desequilibrios sociales y territoriales que la originan, que no se han reducido.<sup>37</sup>

Quizá el TLCAN no podía resolver los problemas estructurales del agro, el empleo, la pobreza o el desarrollo territorial de México, pero en algún caso los ha agravado. Al acelerar el proceso de liberalización, impidió un ajuste gradual. México no ha generado los empleos requeridos y los salarios no han crecido, a pesar del aumento de la productividad, con lo que no se ha producido una convergencia real entre México y Estados Unidos, ni entre el norte y el sur del país, cada vez más fracturado por las disparidades regionales de renta y desarrollo.<sup>38</sup> En este

<sup>36</sup> Intermón Oxfam, *Dumping sin fronteras. Cómo las políticas agrarias de EE UU destruyen los medios de vida de los productores mexicanos de maíz*, Barcelona, Intermón Oxfam, agosto de 2003.

<sup>37</sup> Ver diversos artículos que analizan el impacto presente y futuro de los tratados comerciales en América Latina en *El Área de Libre Comercio de las Américas, Alternativas Sur*, Vol. II, 2003, N° 1, CIP-FUHEM, 2003 (N. del E.).

<sup>38</sup> The Economist, *After the Revolution. A Survey of Mexico*, 28 de octubre de 2000; Celia W. Dugger, «Nafta criticized for failing to create Mexican job boom», *The International Herald Tribune*, 20 de noviembre de 2003.

hecho incide, de manera determinante, el enfoque del gobierno mexicano hacia los acuerdos de libre comercio, basado en «negociar y olvidar». Parte de una concepción neoliberal del estado, como agente subsidiario que se limitaría a eliminar los obstáculos al comercio y despejar el terreno de juego para las fuerzas del mercado. Este enfoque supone, erróneamente, la igualdad entre las partes, y excluye de antemano la aplicación de políticas activas para favorecer el ajuste. Aunque son imputables al modelo económico más que a los acuerdos en sí, éstas son algunas de las razones que explican sus resultados negativos.

El Banco Mundial destaca que es en los sectores más abiertos al comercio en los que más aumentan los salarios y atribuye esa convergencia incompleta y los desequilibrios territoriales a factores institucionales: bajos niveles educativos, mal gobierno, corrupción y marcos reguladores inadecuados, carencias de infraestructura y debilidad de la política de tecnología. Según el Banco, México habría estado peor sin el TLCAN. Pero eso no lo hace bueno y México hubiera progresado más con un acuerdo mejor. Éste y otros estudios recientes concluyen que la liberalización no basta para mejorar la calidad de vida. El problema de México, en suma, es que la firma de acuerdos de libre comercio ha sido el sustituto de la política de desarrollo. Estos acuerdos son necesarios, pues ayudan a aumentar la productividad, las exportaciones y la IED, pero la enseñanza que ofrece México para el proceso del ALCA es que, para que los acuerdos sean instrumentos de desarrollo, se debe negociar mejor y hay que adoptar políticas internas de reforma institucional y apoyo a la educación, la infraestructura y la innovación, pues la «transferencia pasiva» de tecnología de la IED no es suficiente. En la agricultura, es necesario un enfoque más gradual de la liberalización, en especial en productos clave para el mercado interno y el empleo agrícola, y aplicar una política estructural en el agro. Y sería necesario que los acuerdos incluyeran algún mecanismo de cohesión social y territorial y de compensación de las asimetrías.

En este contexto, es significativo que antes del 11-S el presidente mexicano Vicente Fox ya planteó la necesidad de profundizar la experiencia de integración del TLCAN y constituir una Comunidad de América del Norte, que aborde cuestiones como la libre circulación de trabajadores y una posible política de cohesión. Este mismo planteamiento se escuchó en Washington, en sectores académicos y políticos que ob-

servan con interés el modelo de integración de la UE.<sup>39</sup> En el ámbito interno, destaca la polémica decisión del gobierno de México de noviembre de 2003, respaldada por el sector empresarial, de detener las negociaciones de doce acuerdos bilaterales de libre comercio, para replantear la estrategia de desarrollo del país.

### **La globalización, el desarrollo y la seguridad, en cuestión**

Según el premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz, «el año 2003 fue, en muchos aspectos, un desastre para la globalización».<sup>40</sup> El fracaso de las negociaciones comerciales multilaterales detuvo temporalmente el proceso de integración económica mundial, pero también supone un serio revés para la agenda social global. Ese fracaso es imputable, en buena medida, a la negativa de los países industrializados a poner fin al proteccionismo y los subsidios agrarios que distorsionan el comercio y dañan la producción y la seguridad alimentaria de los países en desarrollo, y al rechazo de estos a aceptar acuerdos desequilibrados que, como revela la experiencia del TLCAN, no contribuyen al desarrollo social. Como se señaló en Doha, una liberalización equilibrada, que evite los abusos de anteriores negociaciones comerciales, es una condición necesaria —aunque no suficiente— para hacer frente a la pobreza y asegurar la consecución de los Objetivos del Milenio en el plazo acordado del año 2015. También es necesaria para asegurar que la globalización sea un proyecto viable desde el punto de vista social y político.

A ello se le suma la instrumentalización y reorientación de la cooperación al desarrollo en nombre de la seguridad y el antiterrorismo, que desvía la ayuda de la lucha contra la pobreza y de los legítimos objetivos humanitarios. De esta forma, es difícil que sea eficaz en su tarea de promoción del desarrollo.

La paradoja es que las políticas de desarrollo, al subordinarse a los imperativos de corto plazo de la guerra y la seguridad, no conseguirán

---

<sup>39</sup> Ver Robert Pastor y Fred Bergsten (Eds.), *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*, Institute for International Economics, Washington, 2001; Robert Pastor, 2004, *Op. Cit.*, p. 111.

<sup>40</sup> Joseph Stiglitz, «La globalización y sus quejas en 2004», *El País*, 6 de enero de 2004, p. 9.

promover ni el desarrollo ni la seguridad. Existe un vínculo entre las nuevas amenazas del terrorismo global, el fundamentalismo religioso y la desesperación y la ira causadas por la desigualdad, la pobreza y la falta de oportunidades. Por esta razón, la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo son componentes esenciales de cualquier estrategia de seguridad creíble que, más que contemplar «ataques preventivos» contrarios al Derecho Internacional, debe estar basada en políticas preventivas, en las que el desarrollo y la lucha contra la pobreza ocupen un lugar muy relevante. Esta cuestión es reconocida en la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos del año 2002, que hace del desarrollo y el libre comercio uno de sus componentes «blandos». También se contempla en la nueva estrategia de seguridad de la UE, que relaciona los problemas del desarrollo y la pobreza con el fundamentalismo y los estados fallidos y afirma que «la sensación de vivir en un mundo que ofrece justicia y oportunidades para todos incrementará la seguridad».<sup>41</sup> En la cumbre de Davos del 23 de enero de 2004, el secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, recordó que los Objetivos de Desarrollo del Milenio son «una cuestión central en nuestra lucha por la paz». Sin embargo, en los dos últimos años, parecen haber quedado atrapados en unas negociaciones comerciales bloqueadas y en los laberintos de la guerra y el tosco antiterrorismo que se ha impuesto en la política mundial.

---

<sup>41</sup> *Una Europa segura en un mundo mejor: Estrategia europea de seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003. Ver también Javier Solana, «Una ruta europea...», *Op. Cit.* Para Estados Unidos, ver Consejo de Seguridad Nacional, *The National Security Strategy of the United States*, Washington, septiembre de 2002.



## II. LA FINANCIACIÓN DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA: EL PAPEL DE LOS DONANTES Y SUS IMPLICACIONES

*Francisco Rey Marcos\**

Cada vez somos más los que creemos menos  
en la utilización del humanismo  
para el nirvana estereofónico  
de mandarines y de estetas

Julio Cortázar, *Distribución del tiempo*

Durante el año 2003 se han puesto de manifiesto con toda crudeza muchas de las tendencias que ya apuntaban en materia de acción humanitaria en años anteriores: uso de la ayuda como instrumento político, militarización, confusión de mandatos, oportunismo sin principios en algunos actores, inseguridad de los trabajadores humanitarios, desigualdad en la distribución de los recursos dedicados a las crisis, falta de respeto al Derecho Internacional Humanitario (DIH)... Se trata de un escenario muy complejo y pesimista que ha llevado a algunos a proclamar la muerte del humanitarismo o, al menos, a constatar una crisis de grandes proporciones que hace necesaria una revisión de fondo sobre el papel y la pertinencia de la acción humanitaria en el mundo actual.<sup>1</sup>

El año 2003 estuvo marcado por la guerra de agresión a Irak y, en materia humanitaria, por los efectos de esa guerra ilegal sobre la asis-

---

\* Francisco Rey Marcos es investigador del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitarias (IECAH).

<sup>1</sup> David Rieff, *Una cama por una noche. El humanitarismo en crisis*, Editorial Taurus, Madrid, 2003.

tencia y la protección de las víctimas y sobre los propios actores humanitarios. Habrá un antes y un después de esta guerra para la acción humanitaria, pero otras crisis y guerras y la respuesta de la comunidad internacional —o la falta de ella, que es igual de significativa— permiten extraer algunas enseñanzas. Casos como el de Liberia, con la tardía respuesta internacional reflejada en la creación de la Misión de Naciones Unidas en Liberia (UNMIL) por Resolución del Consejo de Seguridad, o las dificultades en la reconstrucción de Afganistán, merecen ser analizados y configuran un panorama complejo pero útil para repensar la acción humanitaria en el siglo XXI.

En este marco, el análisis de las tendencias en el comportamiento de los donantes y sus consecuencias es un elemento importante para constatar la encrucijada en la que se encuentra una de las más positivas construcciones de los seres humanos, el humanitarismo, que corre serios riesgos de perder todo su sentido y convertirse en un mero instrumento legitimador de la acción, incluso violenta, de los estados.<sup>2</sup>

### **La desigual respuesta a las crisis**

El 18 de noviembre de 2003, el secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, lanzaba solemnemente desde Nueva York el llamamiento humanitario para el año 2004. Se pedían 3.000 millones de dólares para atender las necesidades básicas de más de 45 millones de personas en 21 de las crisis más graves que vive el planeta, 17 de las cuales afectan a países africanos. «Más de 45 millones de personas están luchando para sobrevivir a los desplazamientos, los conflictos y los desastres naturales. Muchas de ellas son niños, mujeres y mayores», afirmaba rotundamente el responsable de la ONU. Al mismo tiempo, el secretario general aportaba los datos de cobertura del llamamiento del año anterior, que sólo había obtenido el 66% del millón y medio de

---

<sup>2</sup> No se entra aquí en el análisis detallado del caso de Irak, que se presenta en el informe elaborado por el CIP y el IECAH. Jesús Núñez y Francisco Rey, *Irak en su laberinto. Apuntes para una salida*, CIP/IECAH, Madrid, octubre de 2003. Este informe fue elaborado con motivo de la Conferencia de Donantes para Irak. Tampoco se estudia el caso español, que está siendo objeto de una investigación del autor.

dólares solicitados y, además, con graves diferencias entre unas y otras crisis.

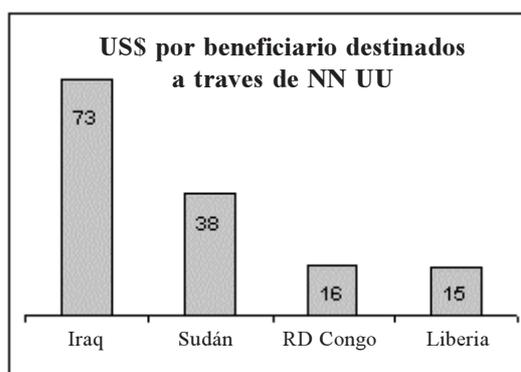
El llamamiento para 2004 es producto del llamado Sistema de Llamamientos Consolidados (CAP, por sus siglas en inglés), un mecanismo creado por la Asamblea General hace una década, para tratar de abordar la respuesta a las crisis de una manera estratégica y coordinada. La Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA) realiza la evaluación de necesidades y gestiona la información que permite realizar el llamamiento.<sup>3</sup> Desde que se puso en marcha este sistema, nunca se ha logrado obtener todos los fondos solicitados y en algunos casos las diferencias de cobertura han sido tremendamente significativas. En el año 2000 y coincidiendo con la guerra de Kosovo, las aportaciones para esta crisis superaron las solicitadas mientras que los fondos pedidos para Angola o Sierra Leona sólo se cubrieron en un 20%. Además, el CAP, por el momento, solo incluye las demandas de las organizaciones de Naciones Unidas y en muy escasa medida las de otros actores humanitarios (CICR, ONG...) por lo que los datos reales sobre demandas y necesidades humanitarias serían aún mayores.

Si se analiza la distribución de fondos en 2003 y en qué medida se han seguido criterios de necesidad o de atención a las víctimas en función de consideraciones de imparcialidad, los datos no pueden ser más pesimistas. En un reciente informe elaborado por Oxfam se dice con claridad que «la ayuda humanitaria que los países donantes destinan a las crisis abiertas en el mundo no se rige actualmente por criterios de necesidad, sino cada vez más por criterios únicamente políticos y de carácter mediático. Así, durante 2003 la comunidad donante destinó a Irak, a través de Naciones Unidas, una media de 73 dólares por cada ciudadano iraquí, mientras que en crisis olvidadas como las africanas apenas se destinaron 38 dólares per cápita a la población beneficiaria de Sudán, y 15 y 16 respectivamente en los casos de Liberia y la República Democrática del Congo (RDC)».<sup>4</sup>

<sup>3</sup> El llamamiento puede ser consultado en [www.un.org/depts/ocha/cap](http://www.un.org/depts/ocha/cap). Con fecha del 18 de noviembre de 2003.

<sup>4</sup> Amelia Bookstein, *Más allá de los titulares. Una agenda de acción para proteger a los civiles en conflictos olvidados*, Intermón Oxfam, Barcelona, noviembre de 2003.

### Distribución de fondos en diversas crisis del año 2003



Fuente: Intermón Oxfam.

Si en el año 2000 fue Kosovo el destinatario fundamental de los fondos, en 2002 fue a parar a Afganistán casi el 50%. El resto se destinó a las otras 23 crisis englobadas en el llamamiento. En el año 2003, de los «2.218 millones de dólares solicitados por Naciones Unidas para ayuda humanitaria a Irak, los donantes aportaron rápidamente un 91%; sin embargo, de los 262 millones solicitados para ayuda humanitaria en Sudán sólo se ha recaudado un 42%. Este país sufre una violenta guerra desde hace dos décadas que se ha cobrado dos millones de muertos y cuatro millones de desplazados. Pero se recaudó aún menos en el caso de Liberia: un 24% de los 46 millones solicitados. En este país, un tercio de la población ha sido desplazada por los combates y cada día hombres, mujeres y niños son víctimas de reclutamiento y trabajos forzados».<sup>5</sup> Este caso fue uno de los más significativos del año 2003, ya que a la falta de ayuda económica se unió el retraso en el envío de una misión de paz de Naciones Unidas y en la presión externa para posibilitar salidas a uno de los conflictos más violentos de los últimos años.

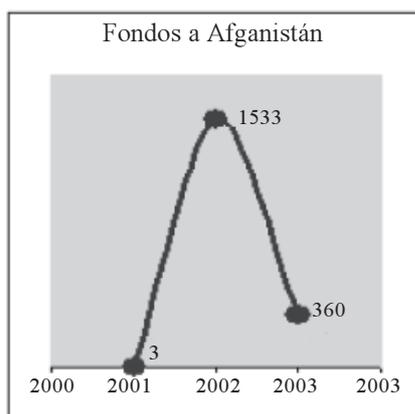
Este patrón de utilización de la ayuda con fines y al servicio de la política exterior no es nuevo, pero se ha ido agravando en los tres últi-

<sup>5</sup> *Ibidem.*

mos años y se han desvirtuado y manipulado los valores «clásicos» del humanitarismo, situándolo como un simple instrumento más, posiblemente el más mediático, de la panoplia de herramientas con las que cuentan los estados.

Permanecer en la primera página de los medios es imposible y una crisis sustituye a otra, por lo que los altibajos en la asignación de fondos públicos a las crisis ofrecen datos tristemente espectaculares. El caso más dramático de los últimos años ha sido el de Afganistán, que fue «premiado» con cuantiosos fondos en el año 2002 al calor de la «guerra contra el terrorismo» y que ha visto reducirse esas cantidades hasta menos de una cuarta parte en el año 2003.

### Evolución de los fondos de ayuda humanitaria a Afganistán



Fuente: Intermón Oxfam. En millones de dólares.

Médicos sin Fronteras ha denunciado también el olvido en el que se encuentran muchas crisis con consecuencias humanitarias, que apenas han recibido atención ni dinero en 2003.<sup>6</sup> «En un año marcado

<sup>6</sup> Médicos sin Fronteras, *Las diez crisis humanitarias más olvidadas en 2003*, Médicos sin Fronteras, Barcelona, 2004. Puede obtenerse en [www.msf.org](http://www.msf.org).

política y mediáticamente por la guerra de Irak, hay crisis como las de Somalia o Burundi que han pasado casi desapercibidas. Son las crisis olvidadas por los políticos y los medios de comunicación y por los presupuestos de ayuda humanitaria» afirmaba el director de Comunicación de MSF-España, Jordi Passola. Sudán, República Centroafricana, Chechenia, Burundi, Colombia, Somalia, República Democrática del Congo, Costa de Marfil, la represión en China, unidas al incremento de la mortalidad por malaria y el efecto de los acuerdos comerciales sobre los medicamentos y sus consecuencias nefastas en la lucha contra el sida, son las diez crisis que MSF pone de relieve en 2003.

La gravedad de la situación y la creciente politización de la ayuda ha hecho que incluso organizaciones clásicamente remisas a hacer declaraciones públicas de denuncia hayan comenzado a mostrar su desacuerdo y a criticar públicamente este hecho. El secretario general de la Federación de Sociedades de Cruz Roja y Media Luna Roja, Juan Manuel Suárez del Toro, ha declarado en varias ocasiones y en especial durante la celebración de la Conferencia Internacional del movimiento, en noviembre de 2003, su preocupación e incluso su denuncia por esta cuestión.<sup>7</sup>

### **El cambiante papel de los donantes<sup>8</sup>**

Un grupo de países tradicionalmente más comprometidos con la asistencia humanitaria y con una mayor reflexión en la materia han puesto en marcha algunas iniciativas para mantener la orientación de la ayuda en función de las necesidades y establecer criterios y compromisos al respecto. Durante el mes de junio de 2003 se celebró en Estocolmo la Reunión Internacional sobre «Buenas Donaciones Humanitarias» (*Good Humanitarian Donorship*), auspiciada por el gobierno sueco y a la que

<sup>7</sup> Ver las notas al respecto en la página web de la Federación ([www.ifrc.org](http://www.ifrc.org)) o la entrevista en *El País Semanal* del 28 de diciembre de 2003.

<sup>8</sup> Se utiliza este término con el contenido más o menos convencional que le dan los organismos internacionales aunque en ocasiones, como en la Conferencia de Donantes para Irak celebrada en Madrid, la adecuación del término a lo que allí se vio es más bien dudosa.

acudieron tanto donantes bilaterales como agencias de Naciones Unidas y organismos internacionales no gubernamentales, con el objetivo de fijar ciertos criterios comunes en materia de donaciones de ayuda humanitaria. ¿Cómo explicar este interés?

En los últimos años, especialmente durante la última década, se han producido importantes cambios en el llamado sistema humanitario internacional, que han tenido implicaciones cada vez mayores y han ido poniendo en cuestión algunos planteamientos humanitarios anteriores, pero que han creado nuevos y, tal vez, más graves problemas. Algunos de estos cambios o tendencias que se han ido consolidando y que reflejan un cambio en el comportamiento de los donantes son:

- Un incremento de la ayuda humanitaria, tanto en términos absolutos como porcentuales, con respecto a los otros instrumentos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), especialmente la destinada a las emergencias producidas por conflictos o desastres de componente natural. Entre 1990 y 2000 la ayuda humanitaria oficial pasó, en términos absolutos, de 2.100 millones de dólares a 5.900 millones. En términos porcentuales, como parte de la AOD, pasó del 5,83% al 10,5% en los países del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD-OCDE).<sup>9</sup>
- Una tendencia a una mayor bilateralización de la ayuda y una disminución de la canalizada a través de Naciones Unidas u otros organismos bilaterales. Entre 1996 y 1999, el componente multilateral de la ayuda creció un 32%, mientras que el bilateral lo hizo en el 150% y en el caso de ECHO (Oficina Humanitaria de la Comisión Europea) en el 457%. Esto ha venido acompañado de una mayor orientación previa de la ayuda en función de los intereses de los donantes y una focalización hacia crisis de gran impacto mediático.
- Una financiación cada vez más «finalista» y dirigida con criterios previos e incluso con elementos de condicionalidad. Esto impide la flexibilidad en el manejo de los fondos que exige toda situación

<sup>9</sup> Joana Macrae *et al.*, *The changing role of official donors in humanitarian action*, HPG Report N° 12, Overseas Development Institute, Londres, diciembre de 2002.

cambiante como una crisis. Incluso dentro de una misma crisis, los donantes condicionan sus fondos a ciertas regiones, colectivos, tipos de programas,... lo que *de facto* pone en cuestión la asignación de ayuda en función de criterios de necesidad. El destino condicionado de los fondos «humanitarios» hacia zonas en las que están desplegadas fuerzas militares del país donante, en misiones de paz con mandato internacional (caso de los Balcanes) o sin él (Afganistán o Irak), se ha convertido en una rutina.

- Un creciente énfasis en el acceso a las poblaciones víctimas de las crisis en los países afectados y no sólo en el suministro de bienes y servicios a refugiados o desplazados en zonas más seguras. Esto plantea problemas de seguridad y protección.
- Un papel cada vez más supeditado de la ayuda humanitaria a las respuestas militares o políticas a las crisis y una creciente pérdida de su especificidad y autonomía, supuestamente en busca de una mayor coherencia en la acción internacional en las crisis. Se ha pasado de un enfoque centrado en el apoyo a proyectos de organizaciones humanitarias o al trabajo global de éstas, basado en su evaluación independiente de necesidades, a una financiación condicionada al planteamiento político previo que el donante tenga de cada crisis y de su papel. En este contexto se ha producido un interés cada vez mayor de los estados —sobre todo de los países donantes— por estar presentes y ser «visibles» en los escenarios de crisis, usando la ayuda humanitaria como un instrumento más al servicio de este interés.
- Un incremento del tipo y número de organizaciones que pretenden suministrar ayuda humanitaria con un riesgo creciente de duplicación, solapamiento, confusión de mandatos, trabajo en torno a principios y valores muy diversos, descoordinación, pérdida de eficacia, manipulación y, en definitiva, confusión sobre lo que es y representa la ayuda. Muchos donantes han empezado, además, a ejercer su propio papel «coordinador», aumentando su presencia directa en el terreno y prescindiendo de los mecanismos multilaterales creados para esas tareas.

En la creación de este complejo escenario, que pone en cuestión los principios humanitarios clásicos de imparcialidad, independencia y neutralidad y el papel de los diversos actores, han tenido mucho que ver

los países donantes. Estos lo justifican por varios motivos.<sup>10</sup> En primer lugar, al tratarse de fondos públicos, como el resto de la AOD, y estar sujetos al control y rendición de cuentas en los Parlamentos nacionales, los fondos dedicados a la ayuda humanitaria deben ser controlados con rigor y servir a los intereses nacionales. Nadie niega el papel de control que deben tener los donantes, pero el argumento resulta poco creíble ya que rara vez estos rinden cuentas de su actuación en materia humanitaria y los mecanismos internacionales para potenciarlo son escasos. En segundo lugar, los donantes argumentan que no pueden delegar la ejecución de los fondos en las ONG o los organismos internacionales sino que deben estar presentes en todas las fases, desde la identificación de necesidades hasta la ejecución, la coordinación o la distribución de tareas. Nadie niega tampoco este argumento ni el derecho de los donantes a ser más activos. El problema viene cuando se mezcla la actuación humanitaria con otros componentes, políticos, militares, etc. Por último, y vinculado con el primer punto, la búsqueda de coherencia con otras políticas públicas, como la de seguridad y defensa, hace que estos donantes se planteen un mayor protagonismo en lo que respecta a la ayuda humanitaria.

La tendencia de los organismos donantes es no ser simples financiadores sino jugar un papel cada vez más activo y ser actores humanitarios de pleno derecho. Esta tendencia ya se apreciaba desde hace años en donantes como ECHO o la cooperación británica a través de su agencia de ayuda, DFID. En ambos casos, mediante instrumentos como los Planes Globales u otros similares, se producía *de facto* una asignación previa de la ayuda que no siempre coincidía con los análisis de necesidades realizados por las agencias humanitarias sobre el terreno.

Por todo ello resulta muy pertinente el proceso iniciado por algunos donantes de explicitar las buenas prácticas en materia de donacio-

---

<sup>10</sup> Ver el informe del International Meeting on Good Humanitarian Donorship en [http://www.reliefweb.int/w/lib.nsf/libHome?ReadForm&Query=libByKeyword\\_7&cat=Standards+and+Best+Practices](http://www.reliefweb.int/w/lib.nsf/libHome?ReadForm&Query=libByKeyword_7&cat=Standards+and+Best+Practices). La reunión de Estocolmo fue fruto de varios procesos de debate entre diversos actores humanitarios y donantes sobre los retos de la acción humanitaria: el llamado Proceso de Montreux, que trata de mejorar y fortalecer el sistema de CAP de Naciones Unidas, y el Humanitarian Financing Work Programme, que agrupa a los donantes «conscientes», preocupados por el ambiguo, cuando no claramente manipulado, papel de la ayuda. Suiza, los países nórdicos, Canadá y algún otro han estado en el origen de estas iniciativas, a las que se han ido sumando otros donantes y organismos. El gobierno español no ha participado en el proceso.

nes de ayuda humanitaria y ciertos compromisos para la mejora del sistema de financiación de la ayuda, dados los cambios en el escenario humanitario. Nadie cuestiona la legitimidad de los donantes oficiales para ser rigurosos en la custodia de los fondos públicos y las organizaciones humanitarias —tanto no gubernamentales como las agencias de Naciones Unidas— no pretenden tener el monopolio del humanitarismo. Al contrario, los países donantes tienen responsabilidades y compromisos, emanados de su firma y ratificación de acuerdos y convenios internacionales en materia humanitaria, que dejan bien claro su papel. El problema, la paradoja, surge cuando, en un escenario en el que algunos donantes estatales desprecian o incumplen el marco jurídico que rige la acción humanitaria, pretenden al mismo tiempo convertirse en los actores humanitarios protagonistas. Por ello es necesario un análisis de las implicaciones que está teniendo este cambiante papel de los donantes sobre la acción humanitaria contemporánea.

Un estudio realizado durante varios años y publicado en 2003, sobre las motivaciones y el comportamiento de los donantes oficiales en la financiación de la ayuda humanitaria, presenta algunas conclusiones interesantes.<sup>11</sup> En primer lugar, los principios humanitarios no son la razón principal que guía la financiación de operaciones humanitarias. Por el contrario, son un conjunto de razones de política exterior y, cada vez más, de política interna, las que motivan esas decisiones de financiación. El estudio se basa en el análisis de numerosos casos y muestra que, aunque esgriman razones humanitarias, las decisiones de los donantes se toman sobre la base de una mezcla de intereses políticos, influencia de los medios, afán de protagonismo... Esto da lugar a una falta de proporcionalidad en la financiación de las respuestas a las crisis. En segundo lugar, el marco político para las donaciones humanitarias es inconsistente e incluso contradictorio. En lo que respecta a la elección de los canales de financiación y los actores (ONG, agencias multilaterales o bilaterales, etc.), el establecimiento de procedimientos de financiación, la vinculación con otras formas de AOD y en especial la rehabilitación posbélica, el grado de arbitrariedad es muy amplio y no existen criterios previos claros que justifiquen la toma de decisiones. Por otra parte, los

---

<sup>11</sup> Ian Smilie y Larry Minear, *The Quality of Money. Donor Behaviour in Humanitarian Financing*, Tufts University and Humanitarianism and War Project, Boston, abril de 2003.

mecanismos de rendición de cuentas y control de los donantes son escasos.

En tercer lugar, el estudio llega a una conclusión muy dura con relación a la eficacia y eficiencia de la respuesta humanitaria y afirma que, en su aplicación práctica, el «esfuerzo humanitario en su conjunto es menos que la suma de las partes». Como dice Carolyn McAshie, coordinadora humanitaria en OCHA, muchos de los comportamientos de los donantes son racionales desde su punto de vista. Sin embargo, la suma de todos los comportamientos de los donantes no produce un todo racional y coherente. Por último se concluye que, debido a las transformaciones de los últimos años y al cambio en el papel del humanitarismo en el mundo actual, el empeño humanitario está marcado por un clima de desconfianza y falta de transparencia. La *bona fides* —la suposición de buena voluntad que durante años pareció imperar entre algunos actores humanitarios y los donantes— se ha quebrado y esto afecta también a la desconfianza que muchos sectores de la opinión pública comienzan a tener sobre la acción humanitaria en su conjunto.

El estudio de Smilie y Minear y el de Macrae y sus colaboradores tienen muchos elementos en común que se vieron, además, agravados durante la guerra de Irak y que han servido como telón de fondo a las discusiones ente los donantes más conscientes, que participaron en la reunión de Estocolmo y en el proceso de buenas donaciones humanitarias. Al margen de cuestiones más o menos coyunturales, los elementos clave del debate sobre la financiación de la ayuda humanitaria y el papel de los donantes oficiales en ella son:

- Reafirmar o no el compromiso con los valores y principios del humanitarismo y con el respeto del Derecho Internacional Humanitario y el resto del marco jurídico que afecta a la ayuda —Derecho de los refugiados, Derecho Internacional de los Derechos Humanos...— así como con los organismos internacionales con mandatos de coordinación y acción humanitaria.
- Reafirmar o no la orientación de la ayuda en función de las necesidades de los afectados y no de otros criterios de tipo político, militar, etc.
- Garantizar, en consonancia con lo anterior, un marco de financiación predecible y no sujeto a modificaciones arbitrarias. En línea con esto, avanzar en el establecimiento de mecanismos rigurosos

que aumenten la transparencia y la rendición de cuentas dentro del sistema humanitario y su credibilidad.

### **Principios y buenas prácticas de donación humanitaria**

La reunión de Estocolmo aprobó un Documento de «Principios y buenas prácticas de donación humanitaria» (en adelante el Documento) y, más importante, un «Plan de implementación» de estos principios con algunos compromisos o propuestas de actuación en los organismos que agrupan a los donantes, como Naciones Unidas o el CAD. No es la primera vez que se firma este tipo de acuerdo. En 1995, en la llamada Cumbre Humanitaria de Madrid, se aprobó la Declaración de Madrid, que fue ratificada por muchos de los donantes principales, Naciones Unidas y las diversas redes y «familias» de ONG y de la que, posteriormente, se descolgaron algunos países como Estados Unidos, lo que provocó una fuerte discusión con la entonces comisaria europea Emma Bonino.<sup>12</sup> El hecho de que ahora las propuestas pongan el acento en los temas de financiación es una novedad.

En los primeros puntos, el Documento reafirma la idea del humanitarismo en torno a los valores de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia, aclarando que ésta «significa la autonomía de los objetivos humanitarios respecto de la política, la economía o los objetivos militares o de otro tipo». Enfatiza también el componente de protección de los civiles que no forman parte de las hostilidades como esencial a la acción humanitaria y reafirma el compromiso con el respeto del DIH y del resto de instrumentos jurídicos. En definitiva refuerza, al menos en teoría, el consenso sobre lo que debería ser la acción humanitaria.

En lo que afecta a la financiación se dice que «se dedicarán recursos y financiación en proporción a las necesidades y sobre la base de evaluaciones de las mismas» (punto 6). Tras la experiencia negativa de

---

<sup>12</sup> Para una discusión sobre aquellos debates y los diversos argumentos, ver Francisco Rey Marcos, «La ayuda humanitaria en 1996: debates y realidades desde la Unión Europea», en Mariano Aguirre (Ed.), *Las guerras modernas: pobreza, recursos, religión. Anuario CIP 1997*, Icaria-CIP, Madrid, 1997. También Francisco Rey Marcos, «Visiones de la acción humanitaria en 1997», en Mariano Aguirre y Tamara Osorio (Eds.), *Guerras periféricas, derechos humanos y prevención de conflictos. Anuario CIP 1998*, Icaria-CIP, Madrid, 1998.

crisis como Kosovo o Afganistán, que obtuvieron fondos previstos para otras regiones, se refuerza la idea de que «la financiación de acciones para nuevas crisis no afectará negativamente a la respuesta a las necesidades de las crisis ya existentes» (punto 11). Al mismo tiempo, los donantes firmantes se comprometen a «apoyar y promover el papel central y único de Naciones Unidas en la coordinación y el liderazgo de la acción humanitaria, así como el papel especial del CICR, el papel vital de la ONU, del Movimiento de Cruz Roja y Media Luna Roja y de las ONG en la implementación de la acción humanitaria» (punto 10). Otros puntos relevantes del Documento son:

- Reconociendo la necesidad de flexibilidad y las necesidades cambiantes en las crisis, asegurar un marco predecible y flexible en la financiación tanto de la ONU como de otros actores (punto 12).
- Reducir la «asignación previa y finalista» de financiación e introducir acuerdos de financiación de largo plazo (punto 13).
- Solicitar a las agencias humanitarias su adhesión a buenas prácticas y a la mejora de la rendición de cuentas, la eficiencia y la eficacia, así como el respeto a los Códigos y Principios rectores existentes (puntos 15 y 16).
- Afirmar la posición protagonista de las organizaciones civiles en la acción humanitaria en áreas de conflicto. En el caso de que se usen medios militares en el apoyo a esta labor, asegurar que se hace en conformidad con el Derecho Internacional y que el liderazgo recae sobre las organizaciones humanitarias. Apoyar la puesta en práctica de la *Líneas directrices sobre el uso de medios militares y civiles para el apoyo a Naciones Unidas en emergencias complejas* de 1994 y 2003 (puntos 19 y 20).
- Apoyar las iniciativas de aprendizaje, rendición de cuentas, evaluación y transparencia, así como la mejora del seguimiento y la contabilización de los gastos de ayuda humanitaria oficial, desarrollando formatos estandarizados para ello.

En el Plan de implementación del Documento se incluyen cuestiones concretas como:

- Impulsar un proceso de revisiones y «exámenes» de la acción humanitaria de los donantes como se hace con los exámenes del CAD (*peer review*), dedicando para ello los recursos oportunos.

- Avanzar en común con Naciones Unidas y el CAD en una definición de lo que puede o no imputarse como ayuda humanitaria en las estadísticas, incluyendo mayor claridad en las definiciones de asistencia humanitaria bilateral y multilateral.

Algunos de estos puntos, aunque parezcan muy técnicos, tienen gran importancia práctica dada la experiencia de muchos donantes que de modo fraudulento, e incumpliendo los criterios del CAD, imputan como gastos de asistencia humanitaria los gastos de despliegue de Fuerzas Armadas, gastos rutinarios de gestión, etc. La «contabilidad creativa» está muy desarrollada en este sector. El proceso de buenas prácticas de donación es aún incipiente pero es un reflejo de que algunos donantes están interesados en la mejora del conjunto del sistema humanitario y en el establecimiento de criterios de responsabilidad y calidad y, en esa medida, resulta de gran interés.

### **La acción humanitaria en la nueva Unión Europea**

Pese a la decepción que supuso la no aprobación del borrador de Constitución en la Cumbre de Bruselas, durante la Presidencia italiana, la Unión Europea en su conjunto sigue siendo el primer donante mundial de ayuda humanitaria y, por ello, sus decisiones tienen gran relevancia en la materia. Durante todo el proceso de la Convención, el interés de la mayoría de los países y gran parte de las discusiones giraron en torno a los aspectos de ponderación del voto y, por tanto, del mayor o menor peso político que cada miembro tendrá en los futuros mecanismos de toma de decisiones. Esto provocó el fracaso de Bruselas. Sin embargo, y paradójicamente, se ha hablado muy poco del contenido sustantivo de la Constitución y de su articulado.

En los actuales tratados, los diversos aspectos de la acción exterior y sus bases jurídicas se abordan en distintos lugares, por lo que la unificación de todos ellos en un único Título de la Constitución (Título B de la Parte II), subdividido en seis capítulos, resulta muy acertada para buscar una mayor coherencia. También la propuesta de crear un verdadero ministro de Asuntos Exteriores, superando los limitados mandatos del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) o del comisario de Relaciones Exteriores, parece un avance

evidente. No parece tan clara, sin embargo, la continuidad de un esquema basado en dos grandes políticas diferenciadas: la PESC por una parte y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) por otra. Estas dos políticas formarían la acción exterior de la Unión, junto con la política comercial, la cooperación para el desarrollo, la cooperación financiera y técnica y la ayuda humanitaria.

Las otras políticas, incluida la cooperación al desarrollo, formaban ya parte de los tratados. La ayuda humanitaria se incorpora como una nueva materia en el borrador de Constitución, tratando de recoger lo previsto en el Reglamento de Ayuda Humanitaria (1275/96) de 1996. Las únicas referencias a lo humanitario en los actuales tratados se encuentran en relación con las llamadas Misiones Petersberg, una herencia de la Unión Europea Occidental (UEO). El Artículo 30 de la parte II del borrador se dedica a ello. Sin embargo, el desarrollo del artículo es desafortunado y supone un paso atrás con respecto al vigente Reglamento en varios aspectos:

- No deja claro el objetivo de la ayuda humanitaria comunitaria (Art. 30.1) y habla simplemente de necesidades humanitarias que deben ser cubiertas, sin precisar que el objetivo debe ser prevenir y aliviar el sufrimiento humano y la dignidad de las víctimas. Por otra parte, deja la puerta abierta a una canalización de la ayuda a través de las autoridades estatales.
- En el punto crucial de los principios que deben regir la ayuda (Art. 30.2), se citan simplemente la imparcialidad y la no discriminación, dejando fuera otros que recoge el Reglamento de 1996 y que son la base de una acción humanitaria merecedora de ese nombre, como la humanidad, la neutralidad y la independencia (que son la única garantía de imparcialidad). La actual redacción deja la puerta abierta al uso partidario de la ayuda humanitaria y a su utilización como un instrumento más de la acción exterior.
- Respecto a los actores de la ayuda, el borrador propone la creación de un delirante Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria, formado por jóvenes, para llevar a cabo las operaciones humanitarias. Fomentar el voluntariado en la Unión e incentivar el compromiso y la participación de los jóvenes en la nueva Europa parecen objetivos loables, pero no deben mezclarse con una acción humanitaria en el terreno que exige cada vez más un saber hacer espe-

cializado, un trabajo encuadrado en organizaciones con credibilidad y experiencia y con un respeto a principios, valores y códigos de conducta que son garantía de su eficacia. Los jóvenes interesados en la ayuda deben dirigirse a ellas.

- En la misma línea de concreción sobre los actores que deben llevar a cabo los proyectos humanitarios, sería necesario especificar, en los apartados relativos a la seguridad y defensa común (Art. 17.1), la necesidad de respeto a los principios humanitarios en aquellas operaciones en las que participen medios civiles o militares. En este sentido, la aprobación el 26 de junio de 2003 de unas nuevas Líneas Directrices sobre el uso de medios militares o de defensa civil en emergencias complejas, por la OCHA y ECHO, es un paso adelante cuyo espíritu debería recoger la Constitución.

La discusión de la futura Constitución europea es una oportunidad para que en ella se plasmen los principios que, en muchos aspectos como el humanitario, han formado parte del acervo comunitario hasta el momento. Mantenerlos es fundamental si se pretende que la construcción europea se base en ese acervo y no suponga un paso atrás en el compromiso de la Unión con las poblaciones en peligro, víctimas de guerras o desastres naturales en muchos países.

### **Implicaciones de la financiación en el escenario de seguridad**

El atentado contra la sede del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en Bagdad, en el que murieron doce personas, obliga a plantearse algunas cuestiones sobre el papel de las agencias humanitarias en los nuevos escenarios de guerra y sobre los retos y dilemas a los que se enfrenta la acción humanitaria. No es la primera vez que el CICR es objetivo directo de ataques —Chechenia hace seis años, cuando fueron asesinados seis delegados, es un brutal precedente—, pero este atentado se dio dentro de un escenario general de inseguridad en el que también había sido objetivo directo la ONU, lo que lo hace diferente, tanto cuantitativa como cualitativamente.

La violencia directa en los conflictos armados nunca es casual o gratuita, aunque a veces pueda parecer indiscriminada o fruto del caos. Al contrario, siempre busca unos objetivos y la primera pregunta sería

qué pretendía el grupo criminal autor del atentado (cualquiera que sea) con un ataque a una organización que se caracteriza por su estricta neutralidad. Parece precisamente que los autores pretenden golpear a las organizaciones que han mantenido un alto grado de independencia respecto a las fuerzas de ocupación y han tratado de evitar ser controlados por ellas. Fue el CICR quien tuvo que «recordar» a las fuerzas ocupantes, en los primeros días tras la toma de Bagdad, sus obligaciones de acuerdo al DIH, en unos momentos en que los saqueos, el pillaje y el caos se habían apoderado de la ciudad sin que los ejércitos ocupantes hicieran nada para evitarlo. También la ONU, y su representante Sergio Vieira de Mello, mostró discrepancias con la actitud de las fuerzas ocupantes en los meses posteriores. Una hipótesis, por tanto, es que los autores pretendían, forzando la retirada o disminución del personal de la ONU, el CICR y otras ONG, mostrar que los estadounidenses y sus aliados se encuentran solos. Esta hipótesis se afianza al escuchar las declaraciones del secretario de Estado estadounidense Colin Powell, prácticamente exigiendo y presionando a las ONG para que permanezcan en Irak y no reduzcan su plantilla de personal expatriado. Estados Unidos los necesita.

Otro elemento a considerar —y que ya apareció de forma muy clara en las guerras de Kosovo o Afganistán— es que las agencias humanitarias, al margen de su voluntad más o menos explícita de independencia, están siendo percibidas por grandes sectores de la población de Irak como una parte más del entramado creado para la guerra por los ocupantes y, por tanto, como un actor más del conflicto armado, en lugar de un suministrador imparcial y neutral de ayuda y protección. A eso han contribuido muchos factores. Declaraciones como las de Tony Blair durante la campaña de Afganistán diciendo que «la guerra tiene tres escenarios: el militar, el político y el humanitario» contribuyen a dar esa imagen de lo humanitario al servicio y como instrumento de otros fines. Si se añade que, en el caso de Irak, los gobiernos ocupantes han financiado a aquellas ONG que les son afines, que son más dóciles y no cuestionaron la guerra y, por el contrario, han penalizado a aquellas que han manifestado alguna discrepancia, podría pensarse que esta percepción de la población iraquí tiene algunas bases reales. Lo sorprendente es que tanto el CICR como la Media Luna Roja Iraquí, apoyada por la Federación Internacional, llevan muchos años trabajando en Irak, cuentan con una base de profesionales y voluntarios locales y nunca habían

tenido problemas. Más sorprendente aún es que, hacía pocos días, el CICR había roto su tradicional prudencia y discreción para denunciar públicamente la situación de los presos en Guantánamo y exigir a Estados Unidos el cumplimiento de las normas internacionales.

La independencia y la imagen de independencia de los actores humanitarios en los escenarios en los que trabajan es fundamental para su trabajo, para el acceso a las víctimas y para su seguridad. Ciertos modos de financiación que supeditan ese trabajo a la colaboración con las Fuerzas Armadas o con gobiernos de países que son parte del conflicto ponen en riesgo su trabajo. Las ONG están en los escenarios de guerra para socorrer y proteger a las víctimas. Si no pueden hacerlo con rigor deben replantearse su acción y, tal como han hecho en este caso, reducir su personal extranjero y llevar adelante los programas a través de personal local. No plegarse a las amenazas de los que hayan podido ser los agresores, pero tampoco a la manipulación e instrumentación por parte de los gobiernos ocupantes. Difícil decisión.

### III. DE LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS A LA RECONSTRUCCIÓN POSBÉLICA. EN BUSCA DE UNA PAZ SOSTENIBLE

*Mónica Rafael Simões\**

El fin de la Guerra Fría abrió una caja de Pandora llena de tensiones e inestabilidades. Desde entonces surgieron conflictos armados de complejidad creciente y con nuevas características. Los conflictos de hoy dejan a su paso una destrucción y un caos que invaden las instituciones políticas, económicas, sociales y culturales y que enraízan en las esferas morales y psicológicas de las sociedades.

El escenario de los conflictos de la última década pasó a ser el espacio interno de las fronteras nacionales y sus actores dejaron de ser sólo las Fuerzas Armadas para incluir a sociedades enteras. Se estima que el 90% de sus víctimas son civiles. Al tiempo que suponen graves amenazas para la paz y la estabilidad local, regional y global, estos conflictos devastan y mutilan infraestructuras económicas, sistemas políticos y sociedades enteras. Su naturaleza es esencialmente política y la competencia por el poder y los recursos la dinámica principal de las tensiones. Su duración tiende a prolongarse, se desarrollan dinámicas independientes de las causas estructurales de la violencia y son expresión de las divisiones en las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales.<sup>1</sup> La falta de estabilidad económica y política aleja a los inversores externos, al mismo tiempo que permite el nacimiento y expansión de economías ilegales y crea un terreno fértil para actividades

---

\* Mónica Rafael Simões es investigadora del Núcleo de Estudos de Paz (NEP), Centro de Estudos Sociais de la Universidad de Coimbra. Traducción: Elsa Velasco.

<sup>1</sup> Jonathan Goodhand y David Hume, «From Wars to Complex Political Emergencies: Understanding Conflict and Peace-building in the New World Disorder», *Third World Quarterly*, 20 (1), 1999, p. 16.

criminales como el narcotráfico, el blanqueo de dinero y la delincuencia organizada. Los conflictos arrasan con la cohesión y lazos sociales y con los patrones culturales y tradicionales de vida, y exacerbaban las tensiones sociales y las desigualdades. Más de treinta y cinco millones de personas están desplazadas como consecuencia de ellos. Además han provocado que la reducción de la pobreza sea muy escasa y que aumente el número de operaciones de mantenimiento de la paz. Todo ello transforma la prevención de conflictos armados y la reconstrucción de los países que salen de un conflicto en uno de los mayores desafíos para la comunidad internacional en los comienzos del siglo XXI.

Pero las políticas e instrumentos de la comunidad internacional han sido insuficientes, ineficaces y anacrónicos para lidiar con esta realidad. Actualmente las grandes potencias, las organizaciones multilaterales y las ONG —junto con académicos, centros de investigación y periodistas— están debatiendo las respuestas a estas emergencias dado que ha aumentado el reconocimiento de que, una vez iniciadas, las nuevas guerras tienen consecuencias muchas veces imprevisibles y costes superiores a las inversiones realizadas para prevenirlas. Como consecuencia ha ido en aumento la reflexión y el debate sobre esta materia, tanto en términos políticos como académicos, y esto se ha traducido en un consenso sobre la necesidad y urgencia de políticas eficaces de prevención de conflictos en el seno de Naciones Unidas, organizaciones regionales, estados y sociedad civil.

### **Evolución conceptual e institucional**

Como punto de partida es necesario aclarar que no todo conflicto es negativo y, por tanto, no todos deben ser prevenidos. El conflicto puede ser encarado de forma positiva, como un modo normal de interacción social, en que el progreso solamente es posible con la discusión y el intercambio saludable de ideas. El problema surge cuando ideas y planteamientos diferentes no consiguen transmitirse de modo pacífico y hay riesgo de una escalada hacia enfrentamientos violentos.<sup>2</sup> La definición de conflicto violento se origina en las situaciones en que «la socie-

---

<sup>2</sup> Albert Schnabel, «Challenges of Operational Conflict Prevention: From Proactive to Reactive Prevention», United Nations University Global Seminar, 2002, p. 1.

dad no consigue administrar ni resolver sus diferentes intereses de una manera productiva, iniciando, de esta forma, un ciclo de violencia degenerativo o destructivo».<sup>3</sup> El objetivo de la prevención de conflictos no es prevenir conflictos *per se*, sino reducir la probabilidad de que conflictos específicos se transformen o pasen a ser violentos físicamente.

La «construcción de la paz» se transformó en un concepto político real dentro del marco de las estrategias de Naciones Unidas para la resolución de conflictos con la *Agenda para la Paz* del entonces secretario general Boutros Ghali, en 1992.<sup>4</sup> En este documento se proponen mecanismos de reacción a los nuevos tipos de conflictos basados en cuatro estrategias principales: la diplomacia preventiva (*preventive diplomacy*), para evitar que los conflictos se transformen en violencia; la consolidación de la paz (*peacemaking*), cuyo objetivo es alcanzar acuerdos entre las partes enfrentadas, recurriendo a los mecanismos de resolución pacífica previstos en la Carta de Naciones Unidas; el mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) a través, por ejemplo, de la presencia civil y militar en el terreno, con el consentimiento de las partes involucradas y, finalmente, la reconstrucción de la paz posconflicto (*post-conflict peacebuilding*), basada en un modelo multidimensional de actuación y en la identificación y apoyo de estructuras que eviten la reincidencia del conflicto.<sup>5</sup>

La importancia de la acción preventiva en todos los dominios de la construcción de la paz también ha sido identificada y asumida por otras instituciones, como el Banco Mundial, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Unión Europea, varias organizaciones regionales y organizaciones no gubernamentales. En 1997, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD-OCDE) elaboró un importante

<sup>3</sup> Jeroen de Zeeuw, *Building Peace in War-Torn Societies: From Concept to Strategy*, Netherlands Institute of International Relations «Clingendael», Conflict Research Unit, 2001, p.10

<sup>4</sup> Es posible identificar dos generaciones en el proceso de construcción de la paz. La primera se identifica, en general, con las medidas para prevenir la eclosión de conflictos, mientras que la segunda engloba las acciones que tienen como objetivo prevenir el retorno a la violencia y la reaparición de las hostilidades.

<sup>5</sup> Oliver Ramsbotham, «Reflections on UN Post-Settlement Peacebuilding», en Tom Woodhouse y Oliver Ramsbotham (Coord.), *Peacekeeping and Conflict*, Frank Cass, Londres, 2000, p. 171.

documento donde analiza la prevención, el desarrollo y la reconstrucción de posguerra y considera que la prevención es un asunto principal para la reducción de la pobreza y el logro de un desarrollo sostenible. En estas Directrices se destaca de forma clara el vínculo entre pobreza e inseguridad, entendiendo la seguridad en términos de seguridad humana, que tiene como principal preocupación la dignidad humana, incluyendo el bienestar de las personas y la protección contra las amenazas a sus vidas y sus derechos.<sup>6</sup>

En cuanto a documentos institucionales de orientación estratégica sobre la prioridad de la prevención de conflictos en la Unión Europea, destaca el Artículo 11 del Acuerdo de Cotonou del año 2000, firmado dentro del marco de colaboración entre la Unión y los países de África-Caribe-Pacífico (ACP). Éste otorgó un nuevo marco legal y un mandato a la Comisión Europea y a los estados miembros para asegurar un vínculo más fuerte y coherente entre desarrollo y prevención, gestión y resolución de conflictos, así como el nexo en el terreno entre medidas de emergencia, rehabilitación y cooperación al desarrollo. Otros documentos relevantes son la Comunicación de la Comisión Europea sobre Prevención de Conflictos, del año 2001; la declaración más concreta de la UE sobre su política de prevención de conflictos y el Programa de la Unión Europea para la prevención de conflictos violentos, aprobado en el Consejo Europeo de Gotemburgo de julio de 2001 y que identificó la prevención como uno de los principales objetivos de las relaciones exteriores de la Unión, situando así el tema en la agenda política.

A pesar de la evolución institucional en materia de construcción de la paz a partir de la década de los noventa, con la inclusión de la prevención de conflictos en todas las agendas político-institucionales y el desarrollo de modelos multidimensionales de rehabilitación posbélica, persisten inmensas limitaciones para crear el compromiso que haría posible su aplicación. En la práctica, y con rarísimas excepciones, el desarrollo de su significado quedó muy por debajo del desarrollo conceptual, lo que tuvo como resultado una relativa ausencia de consenso sobre su aplicación. La compleja realidad de los conflictos actuales requiere un análisis profundo y detallado del contexto en el que actúan los

---

<sup>6</sup> CAD, *DAC guidelines on conflict, peace and development co-operation*, OCDE, París, 1997.

programas de prevención y de rehabilitación, por lo que tiene gran relevancia alcanzar una definición teórica de estos conceptos.

### **La prevención de conflictos**

La definición de este concepto, según Mariano Aguirre, varía según la posición que ocupa quien lo propone. Así, mientras para unos consiste en desarrollar políticas de largo plazo que aborden los problemas que generan los conflictos armados (por ejemplo, la pobreza), para otros implica el respeto de las normas democráticas y los derechos humanos a través del fortalecimiento de las instituciones y de la sociedad civil. Un tercer grupo defiende la puesta en marcha de mecanismos diplomáticos, políticos, económicos, comerciales y eventualmente militares, para que una crisis no culmine en actos violentos.<sup>7</sup> De acuerdo con Rafael Pérez, la prevención de conflictos puede definirse como una acción política concertada y destinada a disuadir, resolver o poner término a tensiones internacionales o interestatales antes que se produzca una escalada de violencia. Abarca, por lo tanto, un amplio conjunto de instrumentos políticos, económicos y militares empleados bajo una estrategia común, pero ejecutados en una secuencia variable, en función de las causas circunstanciales o estructurales de la crisis que se pretende resolver.<sup>8</sup> Independientemente de la definición adoptada, la prevención de conflictos tiene como objetivo evitar que las tensiones y conflictos que existen en las sociedades se vuelvan violentos. En teoría, cuanto más eficaz sea la política preventiva habrá menos tensiones y se conseguirá, más fácilmente, evitar la violencia.

El informe de la Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict reconoció tres objetivos de la acción preventiva: 1) prevenir la emergencia de conflictos violentos a través de la creación de estados competentes con un gobierno representativo y basado en el estado de derecho, con oportunidades económicas, redes de seguridad social, protección de los derechos humanos fundamentales y sociedades civiles

<sup>7</sup> Mariano Aguirre, «La prevención de conflictos armados», *Política Exterior*, Vol. XII, N° 65, 1998, p. 45.

<sup>8</sup> Rafael Pérez, «La política de prevención de conflictos de la Unión Europea», *Tiempo de Paz*, N° 66, 2002, p. 128.

capacitadas; 2) prevenir conflictos en proceso de extensión, a través de la creación de barreras políticas, económicas y, si es necesario, militares para limitar la expansión del conflicto dentro y entre estados y esforzarse en negar a los beligerantes el reabastecimiento de armas y municiones, combinados con operaciones humanitarias para asistir a las víctimas; y 3) prevenir el resurgir de la violencia a través de la creación de un ambiente seguro sobre los rescoldos del conflicto, con el envío de fuerzas de seguridad para separar a los enemigos y supervisar los planes de desarme, el restablecimiento de la legitimidad política y de los sistemas policial, judicial y penal y la integración de esfuerzos externos e internos para restaurar los servicios esenciales y reiniciar una actividad económica normal.<sup>9</sup>

Sin embargo, el concepto tiene poca utilidad para la formulación de políticas si no hay un consenso sobre su significado y alcance. El problema es que, tal como es debatido y aplicado, es demasiado amplio para escapar a las críticas. Gran parte de la confusión conceptual y práctica asociada a él se relaciona con el riesgo de adoptar una definición demasiado amplia, que limite las medidas prácticas que se pueden aplicar.

#### *Estrategias de prevención*

Las estrategias de prevención de conflictos se enmarcan en dos categorías: la prevención operativa, también denominada *light prevention*, que incluye el conjunto de medidas aplicables frente a una crisis inmediata; y la prevención estructural o *deep prevention*, que engloba las medidas destinadas a asegurar que las crisis no aparezcan o, en caso de que esto ocurra, que no se repitan. Estas estrategias deben ser desarrolladas y ejecutadas a partir de una adecuada identificación de los conflictos y sus causas, tanto inmediatas como estructurales.

La prevención operativa tiene como objetivo impedir que situaciones potencialmente violentas degeneren en conflicto armado, con frecuencia en casos en que las disputas ya han producido violencia de baja intensidad y parece sólo una cuestión de tiempo que la situación explote en un enfrentamiento abierto, o cuando hay una gran posibilidad de extensión de un conflicto y de que éste amenace la seguridad y los intere-

---

<sup>9</sup> Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, *Preventing Deadly Conflict. Final Report*, Carnegie Corporation of New York, Nueva York, 1997, p. 37.

ses de algún estado, región o de la comunidad internacional. Lo que está en discusión en esta estrategia es la respuesta, no las causas y raíces profundas de los conflictos, es decir, el conjunto de prácticas y circunstancias que pueden llevar a que una base conflictiva latente en una sociedad evolucione hacia un conflicto violento. Incluye las estrategias y tácticas adoptadas cuando la violencia parece inminente, que pueden incluirse en cuatro grupos:

- Alerta y respuesta temprana, dado que la identificación del tipo de conflictos que se pueden volver violentos y la supervisión constante de su evolución son factores esenciales para el éxito de la respuesta.
- Diplomacia preventiva: destaca la *Track Two Diplomacy*, la estrategia cada vez más usual para luchar con problemas que sobrepasan el alcance de los esfuerzos oficiales. Incluye iniciativas para la construcción de relaciones entre las partes enfrentadas y gobiernos interesados, ofreciendo formación en diplomacia y en resolución de conflictos y proporcionando servicios a las partes comprometidas con una resolución pacífica del conflicto.<sup>10</sup>
- Medidas económicas, como sanciones, estímulos, condiciones económicas y mecanismos de resolución de disputas de comercio internacional.
- Uso de la fuerza, en términos de intervención militar preventiva.

La prevención estructural engloba estrategias para combatir las causas profundas de los conflictos violentos como modo de asegurar que las crisis no lleguen a surgir o, en el caso de que eso ocurra, que no se repitan. Estas estrategias incluyen el establecimiento de sistemas legales internacionales, mecanismos de resolución de disputas y acuerdos de cooperación; respuesta a las necesidades básicas de las personas en términos económicos, sociales, culturales y humanitarios y la reconstrucción de sociedades destruidas por la guerra o por graves crisis. Este tipo de prevención implica una mirada retrospectiva, que analiza las

---

<sup>10</sup> En el proceso de paz de Oriente Medio, por ejemplo, un instituto de investigación noruego con raíces en el movimiento sindicalista fue fundamental para la preparación de los Acuerdos de Oslo de 1993. En Guatemala, las organizaciones religiosas noruegas fueron el instrumento para facilitar el diálogo entre las partes en conflicto.

raíces más profundas y remotas de los conflictos, ya que implica que el esfuerzo de la prevención sea sostenible. También refleja una agenda de prevención que incorpora el desarrollo humano y sostenible, la democracia, el respeto por los derechos humanos y la paz y que se basa en los principios fundamentales de seguridad humana. La prevención estructural pretende combatir las causas de la violencia futura y prevenir así la desintegración de la sociedad. Si la prevención directa es difícil de conseguir, la prevención estructural es un desafío aún mayor. Sin embargo, la prevención estructural es la forma más eficaz de prevenir el conflicto violento, la guerra, la destrucción y el sufrimiento humano.

#### *Desafíos y limitaciones*

Uno de los principales problemas para este régimen o «cultura» es la preeminencia del interés nacional de las potencias globales y regionales sobre el interés común, asociado a la tendencia dominante de invertir con bajo riesgo para obtener rentabilidad a corto plazo. Esto pone de relieve los obstáculos para la prevención estructural de conflictos. Albert Schnabel ha definido los principales desafíos para el desarrollo de la prevención de conflictos en la escena internacional.<sup>11</sup> En primer lugar, es mucho más difícil generar recursos, voluntad política e instrumentos para prevenir un conflicto violento que intervenir y detener la violencia una vez que ha eclosionado. Esto se debe a varias razones:

- La idea de que la prevención es arriesgada y costosa hace poco probable que los líderes consigan movilizar fuerzas y recursos antes de que las imágenes de violencia sean transmitidas por la televisión.
- El principio de soberanía estatal limita la implicación externa en la prevención o resolución de problemas internos, especialmente en fases de preconflicto.
- Aún no ha surgido ninguna definición legal y generalmente aceptada para la intervención en situaciones preconflicto. No hay acuerdo sobre quién cuándo, cómo y por qué debe intervenir. Una opinión universal sobre la intervención temprana debe incluir instru-

---

<sup>11</sup> Albert Schnabel, *Op. Cit.*, p. 4.

mentos para hacerla de un modo justificado y adecuado y mecanismos que impidan el abuso de esta modalidad de actuación.

- Hay un acceso relativamente limitado a la información y a la investigación y, por ello, la alerta temprana y los análisis de evaluación de riesgos son inadecuados.
- Hay falta de coherencia y coordinación entre y dentro de los actores no estatales, estatales e interestatales que pueden aplicar medidas preventivas. Existen también dificultades en la cooperación y asistencia a la sociedad civil local.

En segundo lugar, la retórica sobre la prevención de conflictos raramente se traduce en prácticas concretas. Gobiernos, organizaciones internacionales y académicos han discutido mucho sobre la utilidad y necesidad de la prevención de conflictos. Sin embargo, se ha hecho poco para dar a este concepto un papel importante en la política exterior y para generar el compromiso necesario que permita hacerlo realidad.

Otro obstáculo a superar es el abismo existente entre los académicos y los actores directamente implicados en la prevención. Es fundamental desarrollar formas de transmitir los análisis académicos a estos actores, para asegurar resultados válidos y fidedignos. Esto pasa también por la capacitación de los funcionarios en el terreno en capacidades analíticas para supervisar indicadores de alerta temprana.

Por otro lado, las organizaciones internacionales tienen, por su propia naturaleza, una limitada influencia sobre los estados miembros. Naciones Unidas y las organizaciones regionales no pueden hacer más que lo que sus estados miembros les permiten porque fueron creadas, sobre todo, para proteger y defender —y no desafiar y limitar— la soberanía estatal.

En suma, el gran desafío de la prevención de conflictos es fundamentalmente político. Se trata de una actividad importante en términos económicos y políticos, ya que reduce los diversos costes que acarrea un conflicto violento. Además, tiene el potencial para preservar la paz y la estabilidad donde existen, promover la seguridad humana, regional e internacional y sentar las bases para un desarrollo económico y humano sostenible. Sin embargo las medidas de prevención, a pesar de sus ventajas, exigen recursos que pueden ser utilizados en emergencias e intervenciones más visibles, lo que hace difícil convencer a los donantes y gobiernos para que adopten esta perspectiva. Los líderes políticos pre-

fieren implicarse en actividades con gran visibilidad pública, cuyos impactos se pueden medir más fácilmente y que se traducen en beneficios políticos de corto plazo. En este sentido, la prevención de conflictos se entiende como una estrategia arriesgada, dado que exige recursos y compromiso para unas actividades cuyos impactos pueden ser escasamente entendidos o incluso, en ocasiones, indeterminados.

Sin embargo, y según Lund, a pesar de que las intervenciones tempranas son caras, el cálculo para decidir si la diplomacia preventiva compensa los costes debe incluir los de las alternativas, como la intervención tardía o la no implicación.<sup>12</sup> El cálculo no se refiere sólo a la pérdida de vidas y a los heridos, sino al coste de la asistencia humanitaria, la ayuda a los refugiados y el mantenimiento de la paz. Debe incluir también el coste de las pérdidas en salud, educación, infraestructuras, oportunidades comerciales y de inversión y en recursos naturales.

Otro tema central en el debate sobre esta materia es cómo evaluar si un conflicto armado fue, de hecho, prevenido. Durante la década de los noventa ejemplos como Macedonia (1992), Guatemala (1993) y Estonia (1993-94), fueron reivindicados como casos de éxito en términos de prevención de conflictos. Sin embargo, la mayoría de los autores argumenta que el éxito de esta estrategia es casi imposible de demostrar. ¿Cómo estar seguros de que los esfuerzos realizados impidieron que un conflicto estallase? Es difícil, incluso retrospectivamente, percibir con exactitud cuáles fueron los factores que causaron determinadas guerras y la importancia relativa de cada uno de ellos. El argumento de que es difícil calcular el impacto de la prevención parte de que las guerras son provocadas por una combinación de causas inmediatas y estructurales y de que no se puede saber, con anticipación, de qué manera esas diferentes causas secuenciales van a combinarse. De cualquier modo, si las medidas de prevención estructural de conflictos consiguen que la situación sea menos propensa a la violencia se puede argumentar, incluso sin evidencias directas, que fueron eficaces y que se previno una guerra potencial.

---

<sup>12</sup> Michael Lund, «Underrating Preventive Diplomacy», *Foreign Affairs*, Vol. 74, Nº 4, 1995, p. 163.

### **Algunas consideraciones sobre la rehabilitación posbélica**

Para que el desafío de la construcción de la paz se alcance con éxito, el apoyo a sociedades devastadas por los conflictos requiere una estrategia internacional claramente definida, en la que se canalice una asistencia adecuada hacia las instituciones y actores capaces de transformar el conflicto violento a través de un proceso pacífico de toma de decisión y concertación política.

La reconstrucción posbélica es un proceso que comprende tareas de enorme complejidad y magnitud. Una vez terminados los combates, es necesario emprender una serie de actividades interrelacionadas —desde la prestación de apoyo humanitario de emergencia hasta la desmilitarización, reforma política, reconstrucción económica y recuperación psicosocial—, que exigen una coordinación eficaz entre los diferentes actores implicados, sociales, nacionales e internacionales.

En el ciclo de vida de un conflicto, se considera el período posbélico como la fase en que las hostilidades entre las partes cesaron. Pero es fundamental recordar que el fin del conflicto armado no significa el fin de la guerra en la mente de una población y que la reconstrucción sólo tendrá lugar si se resuelven los problemas que llevaron al enfrentamiento. En la práctica, las tensiones pueden estallar de nuevo de forma que una paz frágil da lugar, de nuevo, al conflicto. Éste debe reconocerse como un proceso social traducido en acción violenta, debido a un conjunto de tensiones estructurales que están en continua transformación. Si esos factores estructurales —como la representación y legitimidad estatal y las capacidades institucionales— no son bien analizados en la resolución de conflictos, es altamente probable un retorno al mismo. Un ejemplo de ello son los prolongados conflictos de Sierra Leona o Ruanda, donde los gobiernos fueron incapaces de establecer instituciones representativas para luchar contra las desigualdades socioeconómicas y políticas entre diferentes grupos de la sociedad.

Los desafíos que siguen a un alto el fuego son, con frecuencia, mayores que los anteriores y las tareas a realizar más complejas y caras que poner fin a la situación de enfrentamiento. El frágil alto el fuego tiene que dar lugar a estabilidad política, la asistencia humanitaria debe proporcionarse a todos los sectores de la población y la reconstrucción debe iniciarse a varios niveles. Aunque éstas son enormes tareas, también son fundamentales para facilitar la transición de países fragmenta-

dos hacia el camino de la paz y del desarrollo sostenible y duradero.<sup>13</sup> Sin embargo, el fin de un conflicto es también una oportunidad única para que los países reconstruyan sus sociedades, sistemas políticos y economías y para adoptar reformas fundamentales ausentes en el pasado. Los costes financieros y materiales son inmensos, pero el mayor desafío para la comunidad internacional se relaciona con cuestiones políticas y conceptuales: ésta debe lograr integrar diferentes formas de asistencia —militar, política, de socorro, de rehabilitación y de desarrollo— en un marco estratégico coherente y alcanzable. Esta situación debería encararse como una oportunidad para emprender reformas políticas, sociales y económicas, pasando por encima de tensiones previas y facilitando el camino hacia un desarrollo más sostenible.

#### *Desafíos y limitaciones*

Una de las grandes razones que han provocado la confusión y la subordinación política e institucional de la rehabilitación se debe a que ésta es una fase entre dos áreas que tradicionalmente se han concebido de modo separado. La rehabilitación es un concepto híbrido y polifacético, ya que relaciona la ayuda de corto plazo con estrategias de desarrollo de largo alcance. El énfasis en las necesidades más urgentes e inmediatas tras un conflicto lleva, a veces, a atribuir excesiva importancia a las medidas de emergencia, en detrimento de las necesarias para facilitar una transición moderada hacia el desarrollo. La fase de rehabilitación debe plantearse como un nexo entre las contribuciones de la ayuda de emergencia para el futuro desarrollo de un país y la forma en que un desarrollo sostenible puede reducir el riesgo de nuevas emergencias.

Existen dificultades que pueden provocar el fracaso del proceso, sobre todo la inestabilidad. El desarme, la desmovilización y la reintegración de ex combatientes, la abundancia de armas entre la población y la existencia de minas son factores peligrosos que amenazan el recién adquirido estado de seguridad. La persistencia de las tensiones y divisiones que causaron el conflicto y fueron exacerbadas por él, junto con gobiernos frecuentemente frágiles, comprometen la existencia de una

---

<sup>13</sup> Mónica Rafael Simões, *A Agenda Perdida da Reconstrução Pos-bélica: o caso de Timor Leste*, Quarteto Editora, Coimbra, 2002, p. 8.

sociedad civil participativa, basada en una cultura de respeto y promoción de los derechos humanos y del estado de derecho. Además, las duras reformas macroeconómicas impuestas por las instituciones financieras internacionales empeoran la situación de la población, ya muy precaria, y dificultan los intentos de lograr un desarrollo sostenible. Finalmente, la impunidad que reina en la mayoría de los contextos de reconstrucción posbélica —justificada a menudo como el precio a pagar por la paz— compromete la recuperación social de las comunidades. La desconfianza frente al futuro, el miedo y la cultura de violencia impiden el regreso a la normalidad y la estabilidad.

La comunidad internacional se ha mostrado hasta ahora incapaz de superar estos desafíos y sus mecanismos e instituciones no están adaptados a los nuevos tipos de conflicto y a la escala de los problemas que implican.<sup>14</sup> No hay un marco estratégico capaz de identificar áreas prioritarias, distribuir recursos adecuados y aproximar las intervenciones a la creación de bases de desarrollo. A pesar de la notoriedad pública de intervenciones recientes en el área de los derechos humanos, elecciones, sistemas judiciales y reintegración de refugiados, la mayoría siguen teniendo características de medidas de resolución inmediata (*quick fixes*). No se conciben ni aplican como programas sostenibles y dejan pocas posibilidades para el desarrollo y la paz cuando termina la ayuda externa. Normalmente, la ayuda de emergencia finaliza antes de que una sociedad esté preparada para atraer inversión exterior, pagar su deuda externa, exportar y garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas. La falta de coordinación entre los actores internacionales y las políticas explica, en muchos casos, los errores del mantenimiento de la paz.

Otro gran problema de la comunidad internacional, cuando trabaja en situaciones posbélicas, es la idea general de que este tipo de ayuda es cara, poco eficaz e incluso, en ocasiones, negativa. Por la cantidad de recursos que invierte, la comunidad internacional exige resultados rápidos y espectaculares y se olvida de que la única opción realista, aunque más trabajosa y larga, es centrarse en el desarrollo de las capacidades nacionales y en la promoción de mecanismos, instituciones y capacidades locales.

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 29.

El modelo multifuncional y multidimensional de reconstrucción posconflicto desarrollado por Naciones Unidas se centra, en gran medida, en las esferas formales de la reconstrucción de las sociedades, marginando los esfuerzos locales o informales. La aplicación del modelo estandarizado de reconstrucción posbélica de la organización no refleja, en la mayoría de los casos, la realidad multidimensional de las sociedades en posguerra y suele ignorar un conjunto de problemas estructurales (lo que está muy unido al desconocimiento de la realidad social). Esto se traduce en una falta de atención a las necesidades, intereses y particularidades de cada situación de conflicto y, lo que es aún más grave, en la creencia de que todos los instrumentos o actividades son igual de apropiados para cada país que está saliendo de una situación de conflicto.

El proceso de reconstrucción debe orientarse por una lectura exacta de la realidad y la clave para negociar la implantación de las medidas deben ser los actores sociales. Éstas no deben ser impuestas ni importadas del exterior. Una tarea tan exigente requiere compromisos sólidos por parte de todos los actores implicados en el proceso y tener siempre presente el riesgo potencial de crear lazos de dependencia.

### **Conclusiones**

La prevención de conflictos es una de las cuestiones políticas de mayor importancia a medio y largo plazo. En su concepción estructural, las políticas preventivas deberían formar parte de las discusiones sobre la democratización de las sociedades, el desarrollo institucional y las normas del sistema económico internacional. Pero los esfuerzos de los donantes y de las organizaciones multilaterales son fragmentados y no están bien coordinados. Además, existe un abismo entre la percepción y exigencias internacionales y las realidades locales. También hay una relación deficiente entre la investigación y las operaciones, lo que lleva a un entendimiento imperfecto de las causas estructurales de los conflictos violentos. Esto es un importante obstáculo para el éxito de la prevención.

Hablar de una «cultura de prevención» significa que la perspectiva dominante es promover la paz, combatir la pobreza, mejorar la protección social, apoyar el desarrollo y la estabilización de un buen gobierno

y dar asistencia a los sectores vulnerables de una sociedad. Todos son elementos cruciales para prevenir la inestabilidad y el conflicto violento. La clave es la presencia de una cultura de prevención basada en una perspectiva integrada que articule prevención y conflictos, vulnerabilidad socioeconómica y cooperación al desarrollo. Es decir, prevención operativa (*early warning*, diplomacia preventiva, etc.) y prevención estructural (acciones dirigidas a lograr un proceso de desarrollo que incluya paz social, respeto por la ley, defensa de los derechos humanos y desarrollo económico) no sólo no se excluyen, sino que se complementan. En este marco, las políticas de cooperación para el desarrollo presentan un nuevo alcance. A esta transformación está muy ligada la evolución del propio concepto de seguridad: no sólo la seguridad político-militar del estado sino la seguridad humana, estimada en términos de gobierno democrático, respeto por los derechos humanos, igualdad de género, desarrollo económico y social y fortalecimiento de la cooperación internacional.

Hasta ahora, traducir los objetivos y recomendaciones en estrategias y políticas reales ha sido un proceso lento. Esto se debe, en parte, a la naturaleza demasiado abarcadora de la prevención, que dificulta los esfuerzos de elaboración de políticas concretas. Otros impedimentos para una prevención eficaz son la exigencia de recursos y el hecho de que los resultados son difícilmente visibles.

Existe un consenso, al menos en el nivel teórico, en que la prevención de conflictos debe ser específica para cada país y situación y en que debe haber coordinación estratégica y utilización coordinada de varias medidas. También se ha asumido que es importante desarrollar planes de prevención basados en casos pasados, para aprender sobre los métodos mejor adaptados a diferentes situaciones. El concepto adquiere pleno sentido cuando se convierte en una estrategia activa de medio y largo plazo que identifica y crea las condiciones para que la violencia no se vuelva a repetir. Por ello debe concebirse como una estrategia para abordar los problemas estructurales de las sociedades.

### **Bibliografía**

ACKERMANN, A., «The Idea and Practice of Conflict Prevention», *Journal of Peace Research*, Vol. 40, Nº 3, 2003, pp. 330-347.

- AGUIRRE, M., «La prevención de conflictos armados», *Política Exterior*, Vol. XII, Nº 65, 1998.
- BOUTROS GHALI, *An Agenda for Peace*, United Nations Publications, Nueva York, 1992.
- Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, *Preventing Deadly Conflict. Final Report*, Carnegie Corporation of New York, Nueva York, 1997.
- Department for International Development, *The Global Conflict Prevention Tool—A Joint UK Government approach to reducing conflict*, DFID, agosto de 2003.
- GOODHAND, J. y David HUME, «From Wars to Complex Political Emergencies: Understanding Conflict and Peace-Building in the New World Disorder», *Third World Quarterly*, 20 (1), 1999, pp. 13-26.
- LUND, M., «Underrating Preventive Diplomacy», *Foreign Affairs*, Vol. 74, Nº 4, 1995.
- OCDE/CAD, *DAC guidelines on conflict, peace and development co-operation*, OCDE, París, 1997.
- PÉREZ, R. G., «La política de prevención de conflictos de la Unión Europea», *Tiempo de paz*, Nº 66, 2002.
- RAMSBOTHAM, O., «Reflections on UN Post-Settlement Peacebuilding», en Woodhouse y Ramsbotham (Coord.), *Peacekeeping and Conflict*, Frank Cass, Londres, 2000, pp. 169-189.
- SCHNABEL, A., «Challenges of Operational Conflict Prevention: From Proactive to Reactive Prevention», United Nations University Global Seminar, 2002. En: <http://www.unu.edu/hq/japanese/gs-j/g2002j/shimane3/Schnabel-paper.pdf>
- SIMÕES, M. R., *A Agenda Perdida da Reconstrução Pós-bélica: o caso de Timor Leste*, Quarteto Editora, Coimbra, 2002.
- ZEEUW, Jeroen de, *Building Peace in War-Torn Societies: From Concept to Strategy*, Netherlands Institute of International Relations «Clingendael», Conflict Research Unit, 2001.

#### IV. UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LA AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS

*Daniele Archibugi\**

En los últimos años la demanda de autodeterminación de los pueblos ha adquirido de nuevo una fuerza considerable. Lo mismo en estados consolidados que en otros que se están desmoronando, hay grupos políticos más o menos dominantes que reclaman la autodeterminación para respaldar sus proyectos políticos. Las estadísticas indican que, a principios del año 2003, había 22 conflictos armados por la autodeterminación en marcha, 51 grupos que utilizan medios políticos convencionales para lograrla y 29 que emplean estrategias beligerantes que no llegan a la violencia armada.<sup>1</sup> Sus demandas persiguen diversos objetivos, desde la pluralidad lingüística hasta una mayor tolerancia hacia las religiones, hábitos y costumbres de las minorías e, incluso, la revisión de fronteras y la creación de nuevos estados. Bajo la bandera de la autodeterminación, se agrupan aspiraciones diferentes y a menudo contradictorias.

Si se miran más de cerca esas demandas, el «derecho a la autodeterminación» se divide en tres categorías diferentes. La primera es la

---

\* Daniele Archibugi es miembro del Centre for the Study of Global Governance de la London School of Economics y del Italian National Research Council. El autor quiere agradecer a David Beetham, Kim Bizzarri, Paola Ferretti, Mathias König-Archibugi, Raffaele Marchetti, Bruce Morrison y a los participantes en la Conferencia *Transnational Democracy: Lessons from the Nation-state?* (Nationalism and Ethnic Conflict Research Group, University of Western Ontario, 15–17 de marzo de 2002) sus comentarios a un borrador anterior. Traducción: Berna Wang.

<sup>1</sup> Utilizo los datos recogidos por David Quinn y Ted Robert Gurr, «Self-determination movements: Origins, strategic choices, and outcomes», en Month G. Marshall y Ted Robert Gurr (Eds.), *Peace and Conflict 2003: A Global Survey of Armed Conflicts, Self-Determination Movements, and Democracy*, Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland, College Park, MD, 2003.

autodeterminación de los pueblos coloniales, el sentido en el que se utiliza la expresión en la Carta de Naciones Unidas y en muchas otras fuentes del Derecho Internacional. Toda la comunidad política mundial, con pocas excepciones, apoya este significado. El segundo, asociado a la secesión, abarca las demandas de minorías que tratan de separarse del estado al que pertenecen, está en boga sobre todo desde el final de la Guerra Fría y es el más directamente asociado a los conflictos armados y guerras civiles de la última década. Es este significado, en concreto, el que choca con el concepto de soberanía del estado. Por último, el tercero se refiere a grupos étnicos o culturales que, aunque tienen la intención de seguir siendo parte del estado al que pertenecen, desean ciertos derechos colectivos. Éste es el significado más innovador y ha desencadenado un apasionado debate, especialmente en los estados democráticos.

Pese a que todos son teórica y políticamente válidos, los tres significados ocultan problemas políticos e intelectuales. En los tres, la autodeterminación es un derecho subjetivo que aún no tiene correspondencia precisa con un cuerpo legal. Para que tenga plena vigencia, el derecho a la autodeterminación no puede ser evaluado por las propias comunidades políticas en conflicto. Si fuera así, el resultado reflejaría, probablemente, el poder de las partes enfrentadas y no el interés de los pueblos. Para conservar su validez, el concepto de autodeterminación debe insertarse en un sistema jurídico mucho más amplio que el de los estados e incluso que el derecho interestatal. Para que desempeñe un papel progresista en la comunidad global, requiere un orden jurídico cosmopolita. Sin él, se corre el riesgo de que el principio quede desfasado, sea reaccionario y suscite reivindicaciones particularistas contrarias a los derechos humanos fundamentales. No es probable que este orden jurídico cosmopolita se logre en un futuro próximo pero, incluso sin él, deben ser terceras partes independientes quienes evalúen las reivindicaciones en conflicto de las comunidades políticas respecto de la autodeterminación.

### **Algunos hitos en la relación entre estados y pueblos**

El concepto de autodeterminación de los pueblos se basa en la premisa de que estos son titulares de determinados derechos. Esto significa instituir unos derechos diferentes de los que se reconocen tanto para los estados como para las personas. El problema no es nuevo: en varios

momentos de la evolución del derecho metaestatal<sup>2</sup> se ha percibido la necesidad de crear categorías jurídicas diferentes del derecho público del estado y del derecho público interestatal. Tanto los romanos como los españoles de la época del descubrimiento del Nuevo Mundo y los estados europeos antes y después de la Revolución Francesa sintieron la necesidad de garantizar ciertos derechos a los «pueblos» incluso en el caso de que carecieran de un «estado».

A comienzos del siglo XX, surgió una importante división entre estados y pueblos. Al término de la I Guerra Mundial, tanto los bolcheviques como el presidente estadounidense Woodrow Wilson predicaban la autodeterminación de los pueblos, aunque con significados algo diferentes. Los bolcheviques se referían, sobre todo, a la autodeterminación interna, al creer que el principal factor de división entre los pueblos era la dominación de gobiernos autocráticos y la opresión que unas minorías ejercían sobre las mayorías. Wilson, en cambio, prometió la autodeterminación externa de los pueblos, en parte mediante la reestructuración de las fronteras para crear comunidades estatales que fueran, en lo posible, homogéneas desde el punto de vista cultural, étnico, geográfico y lingüístico.

En la Conferencia de París, Wilson tuvo que mediar entre las opiniones e intereses de los gobiernos europeos. Los bolcheviques —que, al menos en este punto, podrían haber sido valiosos aliados— quedaron excluidos. Aparte del interés que prevaleció en última instancia, los principios racionalistas de Wilson también tuvieron que aceptar la historia y la geografía. Así resultó que la autodeterminación de los pueblos no podía, técnicamente, conllevar la creación de un estado para cada pueblo. En una Europa formada por estados-nación, se crearon nuevos estados con minorías étnicas considerables: Checoslovaquia, Yugoslavia, Polonia y las repúblicas del Báltico se convirtieron en nuevos países en los que se obligó a vivir juntos a pueblos diferentes.<sup>3</sup>

Las grandes potencias eran conscientes de que esto podía causar problemas y, en la Conferencia de París, hicieron que los gobiernos de

---

<sup>2</sup> Por «derecho metaestatal» me refiero a un derecho diferente de las leyes vigentes dentro de los estados y que incluye diferentes categorías que han surgido en la historia del pensamiento jurídico, como el derecho interestatal y el supraestatal.

<sup>3</sup> Ver la gráfica descripción de Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, Trinity, Londres, 1950, especialmente el capítulo 9, sección I: «The Nation of Minorities and the Stateless People.»

los nuevos estados se comprometieran a reconocer y garantizar ciertos derechos a las minorías. Los nuevos estados también tuvieron que aceptar una limitación al ejercicio de su soberanía nacional, permitiendo que la institución internacional recién creada, la Liga de Naciones, actuara como garante de los derechos de las minorías. Como señaló Hannah Arendt, hablar de minorías y de sus derechos y establecer la necesidad de una institución externa a los estados para garantizarlos supuso declarar, de hecho, un estatuto de minoría política para las minorías.

No menos importante es el caso de Alemania, a quien la Paz de Versalles le impuso numerosas obligaciones internacionales (en primer lugar y sobre todo indemnizaciones) pero, paradójicamente, ninguna obligación de proteger a las minorías étnicas. El nacimiento de la República de Weimar, orgullosa de fundarse en la garantía de los derechos individuales, pareció indicar que, al menos en un punto, la Conferencia de París había hecho las cosas bien y que, en Alemania, era suficiente ser ciudadano del estado para que se respetaran los derechos individuales. Pero fue precisamente en Alemania donde los derechos de un pueblo, el judío, que hasta unos años antes podía considerarse plenamente integrado en el estado alemán, fueron violados de forma escandalosa.

Posiblemente porque el recuerdo de las evaluaciones no concluyentes de la Conferencia de París eran tan recientes, después de la II Guerra Mundial, la Carta de Naciones Unidas fue mucho más cauta al aceptar la dicotomía entre estados y pueblos. Por «pueblos» se entendía, sobre todo, a los del Tercer Mundo, que debían, en un futuro más o menos lejano, convertirse en estados. Sin embargo, no resolvió el problema de las minorías étnicas que vivían en estados ya existentes. Si la intención de Naciones Unidas era proteger ciertos derechos de los pueblos, se hizo mediante la protección de los derechos individuales consagrados en la Declaración Universal y en normas posteriores.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> No me ocupo aquí del enfoque de John Rawl sobre el derecho de los pueblos (*The Law of Peoples*, Harvard University Press, Cambridge MA, 1999), pues su análisis está expresamente concebido para describir una «concepción política particular [...] que se aplica a los principios y normas del derecho y la práctica internacionales» (3). En otras palabras, Rawl no aborda en su investigación cómo se han establecido las comunidades políticas y cómo podrían o deberían modificarse, sino sólo cómo deberían interactuar entre sí. Su enfoque se describiría mejor con la denominación de «filosofía política del derecho interestatal». El debate generado por la tesis de Rawl se revisa críticamente en S. Caney, «Cosmopolitanism and the Law of Peoples», *Journal of Political Philosophy*, 10, N° 1, 2002, pp. 95–123.

## Los pueblos y su autodeterminación

El concepto de autodeterminación suscita muchas simpatías. Nadie en el mundo contemporáneo está a favor de la «heterodeterminación» de un pueblo. Pero, para que el concepto adquiriera un significado consumado, es necesario definir exactamente qué se entiende por «pueblo». La realidad es que no existe una noción más vaga. La definición de «pueblo», siempre arbitraria, lo es más que nunca hoy, cuando todo el planeta está subdividido en estados compuestos. Cuando se habla de un estado no hay ninguna ambigüedad: se sabe cuáles son sus fronteras, qué leyes están en vigor y, en muchos casos, qué leyes internacionales se ha comprometido a respetar. Los estados se pueden definir, clasificar y contar. Cualquier definición, clasificación y enumeración de pueblos sería mucho más subjetiva.

Pero que sea tan fácil identificar a un estado no resuelve los problemas de la comunidad global. Los estados tienen, de hecho, cada vez menos capacidad para representar a los individuos en el ámbito internacional. No es una coincidencia que, en el último medio siglo, se haya producido una erosión progresiva del poder oligárquico que habían adquirido los estados en la política internacional: organismos locales que empiezan a tener programas internacionales; organizaciones no gubernamentales que asumen de forma creciente una función no oficial y a menudo también oficial; personas y grupos organizados que comienzan a realizar actividades políticas en el ámbito transnacional y movimientos de liberación nacional que asumen un papel en la comunidad internacional y en sus organizaciones. Esto explica por qué, como ha observado Richard Falk, la noción de derechos de los pueblos está, necesariamente, en tensión con los estados soberanos.<sup>5</sup> Que los pueblos tengan voz y representación en la vida política mundial, paralelas a su voz y a su representación como súbditos o ciudadanos de un estado concreto, es, por tanto, una fuente de riqueza, pero no implica necesariamente que cada «pueblo» así autoproclamado deba convertirse en un estado.

Todos los estados del planeta representan a los pueblos de forma imperfecta en dos sentidos: por una parte, pueden representar a más de

---

<sup>5</sup> Richard Falk, «The Rights of Peoples (In Particular Indigenous Peoples)», en James Crawford (Ed.), *The Rights of Peoples*, Oxford University Press, Oxford, 1988.

un pueblo (Estados Unidos abarca decenas de ellos, una realidad que es fuente de orgullo nacional); por otra, los estados no representan necesariamente a un pueblo *in toto*, en el sentido de que los miembros de ese pueblo podrían ser ciudadanos de más de un estado. Por ejemplo, por «irlandés», podemos referirnos a un ciudadano de Irlanda, o a uno del Reino Unido, o a uno de Estados Unidos.

Nunca ha existido ni existirá un criterio objetivo para definir a un pueblo. Los esfuerzos de los especialistas pueden servir de ayuda,<sup>6</sup> pero la prueba de fuego no vendrá de una definición académica compartida, sino cuando las comunidades políticas en conflicto den por sentadas estas definiciones. Una lengua, una religión, una raza y una fe común no proporcionan métodos sólidos para identificar las fronteras de un pueblo. Vascos, norirlandeses, palestinos, kurdos, armenios, georgianos, quebequenses, serbios, croatas, chechenos, aborígenes, luxemburgueses, indios americanos, sardos, ladinos, originarios del Val d'Aosta... ¿Cuáles de ellos son pueblos? Se podría continuar *ad infinitum*: católicos y protestantes, árabes y judíos, seguidores del Arsenal y del Tottenham, valones y flamencos, escoceses y galeses. ¿Qué merece ser definido como pueblo?

Desde el punto de vista cultural y sociológico, nada puede impedir que una comunidad que se reconoce en una identidad determinada se defina como pueblo. Lo que está en juego no es el hecho de que los irlandeses se identifiquen con el día de San Patricio, que los amantes del fútbol se identifiquen con los colores de su equipo o que los escoceses lleven *kilts*. La facultad para hacerlo pertenece, en realidad, al ámbito de la libertad individual.

El filósofo italiano del Derecho Ferrajoli ha afirmado que reconocer a un pueblo como sujeto de derecho no significa necesariamente reconocer su soberanía y, por tanto, apoyar que se convierta en un estado.<sup>7</sup> También ha sugerido que se conceda a cualquier grupo colectivo que lo pida la facultad de sentirse como un «pueblo». Sin embargo, se corre el riesgo de que esta generosidad esté vacía si no se asocia ningún

<sup>6</sup> Ver por ejemplo la tentativa de David Miller en *On Nationality*, Clarendon, Oxford, 1995.

<sup>7</sup> L. Ferrajoli, «Il diritto all'autodeterminazione nell'età della globalizzazione», en Lelio Basso (Ed.), *Il diritto all'autodeterminazione dei popoli alle soglie del 2000*, Fondazione Internazionale, Roma, 1999.

derecho concreto a la definición. Sobre todo, se corre el riesgo de entrar en conflicto con los derechos de las personas. Por ejemplo, ¿tiene un «pueblo» el derecho a excluir a otros sujetos? ¿Fue legítimo que la mayoría de los ciudadanos alemanes de raza aria decidiera que una minoría de ciudadanos de raza judía no pudiera pertenecer al pueblo alemán y fuera privado de su ciudadanía alemana? La pregunta es retórica y hay un consenso general sobre estos casos extremos. Pero el problema se vuelve mucho más complejo cuando, basándose en la noción de derecho de los pueblos, se exigen derechos colectivos para algunos ciudadanos, pero no para otros.

### ¿Un solo estado, un solo pueblo?

Si hubiera un solo estado para cada pueblo del mundo, y si cada uno de ellos viviera única y exclusivamente dentro de las fronteras de su propio estado, no habría necesidad de recurrir a la noción de derechos de los pueblos. Las nociones tradicionales de derecho del estado y entre estados serían suficientes *per se*, y el concepto de autodeterminación sería válido exclusivamente dentro de los estados y no fuera de ellos. Pero la historia y la geografía obligan a tener en cuenta el hecho de que estados y pueblos no coinciden. Naciones Unidas cuenta con 192 miembros independientes, pero existen en el mundo alrededor de 600 comunidades lingüísticas activas y más de 5.000 grupos étnicos.

La idea de hacer corresponder estados y pueblos es muy antigua. Éste era, de hecho, el programa político de Juana de Arco a principios del siglo XV. Durante y después de las Guerras Napoleónicas, cuando la formación y eliminación de estados se había convertido en un ejercicio para academias militares, muchos pensadores creían que se podía resolver el problema del desorden político europeo con la creación de estados que pudieran representar a comunidades étnicas y lingüísticas homogéneas.

Pero ya durante el período napoleónico era muy difícil seguir el rastro de una identidad étnica, lingüística, cultural y religiosa, y asociarla a un territorio determinado. Dos siglos después, la acentuación de la globalización, las migraciones a gran escala y la subdivisión de territorios en estados territoriales han hecho imposible identificar estados con pueblos. Se puede imaginar lo que habría costado crear 600 estados lin-

güísticamente homogéneos o, yendo más allá aún, 5.000 comunidades étnicamente homogéneas. La comunidad internacional no tendría muchos problemas para asimilar una transformación así: el sistema diplomático y las organizaciones intergubernamentales, incluida Naciones Unidas, podrían funcionar con 600 o incluso con 5.000 estados miembros en lugar de con 192. En suma, el sistema interestatal podría funcionar incluso con un número de miembros mucho mayor. Los problemas surgirían sobre todo dentro de los estados, que tendrían que volver a trazar sus fronteras y, por tanto, violentar su historia y su geografía. En otras palabras, sería necesario recurrir, en una escala sin precedentes, a medios como la guerra, la limpieza étnica, la expulsión o incluso el genocidio. Difícilmente habría alguien dispuesto actualmente a aceptar esos métodos.<sup>8</sup> En resumen, la idea de volver a trazar las fronteras de los estados para hacer que se correspondan con un «pueblo» es sencillamente impensable.

Esto no significa que los estados, en su configuración actual, sean la solución política ideal para servir a las necesidades y los intereses de individuos y pueblos. Pero nunca se podrán curar los males de un estado redefiniendo sin más sus fronteras y modificando la forma en que está constituida su población. Los límites actuales del estado deben resolverse de forma mucho más radical, con medidas internas y externas: por una parte, haciendo del propio estado una comunidad política multiétnica y multicultural; por otra, convirtiéndolo en parte de una comunidad mundial basada en la legalidad y la cooperación.

### **Los tres significados de la «autodeterminación de los pueblos»**

El concepto de autodeterminación de los pueblos alberga demasiados peligros. Sin embargo, el derecho subjetivo a la autodeterminación puede interpretarse al menos de tres formas diferentes:

---

<sup>8</sup> Es inquietante observar que, para que las comunidades políticas se correspondan con su principio de nacionalidad, un pensador brillante como David Miller está dispuesto a sugerir el recurso a una suerte de limpieza étnica preventiva. David Miller, «Secession and the Principle of Nationality», en *Citizenship and National Identity*, Polity, Cambridge, 2000. La solución es exactamente la contraria, es decir, la formación de comunidades políticas estatales capaces de acoger diversas culturas y nacionalidades.

- i) El derecho de los pueblos coloniales a convertirse en estado;
- ii) El derecho de las minorías de un estado (o de más de un estado) a convertirse en un estado autónomo (o a unirse a otro);
- iii) El derecho de las minorías étnicas a beneficiarse de ciertos derechos colectivos.<sup>9</sup>

Las tres categorías están interrelacionadas y un pueblo determinado puede reivindicar sus derechos utilizando cualquiera de los tres significados, en función de las circunstancias. Por ejemplo, un pueblo puede demandar ciertos derechos colectivos a su propio estado (iii) y, si se ignoran o reprimen estas demandas, puede reivindicar la independencia política como medio de lograr estos derechos (ii). Es el caso de los kurdos, que vienen presionando para establecerse como estado soberano en proporción directa a la represión que los estados (Turquía, Irak, Irán o Siria) ejercen sobre su identidad cultural, religiosa y lingüística. Por tanto, dependiendo de su política hacia las minorías, un estado podrá encontrarse con que tiene que abordar demandas del segundo o del tercer tipo.

Las demandas del primer y del tercer tipo también pueden ser alternativas. Algunos pueblos colonizados por las potencias europeas no han pedido convertirse en estados autónomos porque están satisfechos con el grado de autodeterminación interna que se les ha asignado. Groenlandia, por ejemplo, sigue siendo un territorio autónomo de la corona danesa precisamente porque, gracias a la autonomía alcanzada basándose en el tercer punto, no tiene ningún deseo de convertirse en un estado independiente.

Resulta difícil —aunque más en la teoría que en la práctica— trazar una línea de demarcación clara entre el primer significado y el segundo. Muchos movimientos políticos nacionalistas que aspiran a la independencia (ciertas facciones vascas o ciertos católicos de Irlanda del Norte, por ejemplo) alegan que están colonizados. Sin embargo, se puede observar una diferencia entre una minoría étnica dentro de un

---

<sup>9</sup> Esta taxonomía es diferente de las que sugieren Dov Ronen, *The Quest for Self-Determination*, Yale University Press, New Haven, 1979, pp. 9–12; y Antonio Cassese, *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, pp. 316–317. Unifica categorías similares y tiene en cuenta la relación interna/externa de cada una de ellas.

estado y un pueblo colonizado. En el primer caso, el estado reconoce los mismos derechos y obligaciones a la «minoría» étnica que a la «mayoría» mientras que, en el segundo, el estado prevé ciertos derechos y obligaciones para los «colonizados» y otros para los «colonizadores». En función de esta distinción, se puede alegar que la población «de color» de Suráfrica formaba parte de la categoría i (el derecho de los pueblos coloniales a convertirse en estados) en la época del *apartheid*, mientras que los vascos son parte de la ii (derechos de las minorías a convertirse en un estado o unirse a otro).<sup>10</sup>

#### *El derecho de los pueblos coloniales a formar un estado*

No es casualidad que el principio de la autodeterminación volviera a cobrar importancia en los años de la posguerra, como reacción a la dominación colonial de los estados occidentales. En los años cincuenta, sesenta y setenta, el principio de la autodeterminación se interpretaba sobre todo como el derecho de los pueblos a convertirse en estados, una reiteración de las categorías conceptuales y jurídicas utilizadas para reorganizar la sociedad europea después de la I Guerra Mundial.<sup>11</sup> «Casi 100 territorios designados como coloniales en los capítulos XI y XII de la Carta de la ONU han obtenido la independencia y han sido admitidos en Naciones Unidas», recuerda James Crawford.<sup>12</sup> En otras palabras, el grupo más numeroso de miembros de la ONU procede del logro de la autodeterminación en esta acepción.

En casos como la India o Argelia, la autodeterminación supuso permitir que estos pueblos se convirtieran en estados soberanos en contra de los estados que los habían conquistado. El Reino Unido y la India o Francia y Argelia carecían de afinidades culturales, geográficas, étnicas y religiosas, y los derechos concedidos a los ciudadanos indios o argeli-

---

<sup>10</sup> Un separatista vasco alegraría que España no garantiza la igualdad de trato a españoles y vascos. De modo similar, en Irlanda del Norte, un católico alegraría que sufre una discriminación económica y social respecto de un protestante. Pero, con independencia de en qué medida sea subjetiva la distinción entre la primera y la segunda categorías, en la mayoría de los casos permite clasificar los casos considerados.

<sup>11</sup> Ver la excelente perspectiva contenida en Cassese, *Op. Cit.* Esta fase culminó en la Carta de Argel. François Rigaux, *La Carta d'Algeri*, Edizioni cultura della pace, S. Domenico di Fiesole, 1988.

<sup>12</sup> James Crawford, «State Practice and International Law in Relation to Secession», *The British Yearbook of International Law*, N° 69, 1999, p. 90.

nos eran muy diferentes de los que tenían los británicos o los franceses. En estos casos, la noción de derecho de un pueblo adopta una configuración provisional. En cuanto el pueblo en cuestión obtiene su soberanía, el derecho de estado y entre estados sustituye al derecho de los pueblos.

El proceso de descolonización ha recorrido un largo camino en el último medio siglo y ha culminado con éxitos notables en cuanto a la consecución de la soberanía formal por estados del Tercer Mundo. Pero hoy, precisamente porque todos los pueblos coloniales se han convertido en estados, se puede revisar la historia de su autodeterminación con una mirada más crítica. Los movimientos de liberación que aspiraban a convertirse en estados buscaban lograr la autodeterminación exterior. Durante las luchas por la liberación nacional, se habló mucho menos de lograr la autodeterminación interna.<sup>13</sup> Incluso la opinión pública mundial, que se manifestó a favor de la independencia de la India y de Argelia y del respeto a la soberanía de estados como Vietnam y Camboya, pedía la autodeterminación exterior, confiando en que, una vez alcanzada, esos movimientos de liberación la permitieran también en el interior.

En el mejor de los casos, subrayar en exceso las formas de alcanzar la autodeterminación interna cuando estos pueblos estaban bajo el yugo colonial habría parecido paternalista; en el peor, un medio para preservar la dominación imperialista. Tanto indios como argelinos tenían algo que aprender del sistema democrático vigente en el Reino Unido y en Francia. Pero esa cuestión era secundaria y estaba subordinada a la indiscutible demanda de estos países de perseguir su propia autodeterminación externa. Además, los pueblos del Tercer Mundo dejaron de tomar en serio a las «nobles» democracias liberales occidentales como modelo cuando se mancillaron con el colonialismo.

Ahora que, al menos formalmente, el proceso de descolonización ha terminado, abundan las hipocresías en relación con los procesos de autodeterminación. La primera es que los estados occidentales que tie-

---

<sup>13</sup> Por «autodeterminación interna» me refiero a la posibilidad de que los ciudadanos participen en la opción de gobierno y en la formulación de sus propias políticas; en otras palabras, al sistema democrático. David Held, *Democracy and the Global Order*, Polity, Cambridge, 1995, p. 147 (en español, *La democracia y el orden global*, Paidós, Barcelona, 2000).

nen un grado elevado de autodeterminación interna (los países de las grandes revoluciones democráticas, el Reino Unido y Francia, fueron también los principales países colonialistas) negaron esa misma autodeterminación interna a los pueblos a los que dominaban. Este planteamiento arroja una luz siniestra sobre la forma en la que ejercían su poder internamente (¿cuántas veces se ha repetido que un pueblo que oprime a otro no puede ser libre?). La segunda hipocresía es la de los movimientos de liberación nacional que, después de luchar para alcanzar su autodeterminación del exterior, alcanzar el poder y establecerse como estados, recurrieron a menudo a la fuerza para impedir que la autodeterminación se desarrollase internamente e instauraron regímenes dictatoriales.

En resumen, la descolonización ha demostrado que la autodeterminación exterior y la interior no necesariamente coinciden. Esta realidad ha creado con frecuencia dificultades políticas. Durante años, la opinión pública mundial apoyó la reafirmación, por parte de ciertos movimientos de liberación, del derecho de los pueblos a la autodeterminación del exterior (un ejemplo es el trágico caso de Camboya), pero se vio obligada de pronto a retirar su apoyo cuando vio que estaban negando el derecho de los pueblos a la autodeterminación interna.

La autodeterminación plena de los pueblos habría significado alcanzar tanto la versión externa como la interna. Hoy hay que admitir que el proceso de descolonización ha logrado muchos éxitos del primer tipo, pero muchos menos del segundo. No es difícil entender por qué los ejemplos de éxito de autodeterminación interna —es decir, de democracia— han sido tan pocos y espaciados. Siempre ha faltado una autoridad política que controlase una cuestión interna como la forma de gobierno. Habría chocado con el dogma que compartían los estados coloniales y los movimientos de liberación: la soberanía del estado. ¿Con qué autoridad podían los británicos, franceses o estadounidenses, a menudo amos brutales la víspera, aconsejar con credibilidad a los indios, argelinos, vietnamitas o camboyanos que adoptasen las instituciones que caracterizan a las democracias representativas modernas?

La noción del derecho de los pueblos a la autodeterminación sólo podría haberse afirmado por completo con unas normas legales y unas instituciones con capacidad de injerencia en los asuntos internos de los estados. Estas normas legales e instituciones no pueden recibir su

legitimidad sólo de los estados, puesto que estos —incluidos los democráticos— tienden a entablar relaciones con el exterior basadas en su propio interés frente a la legalidad. Las propias instituciones internacionales, la ONU primero y sobre todo (aunque desempeñó un papel muy importante en el proceso de descolonización), resultaron incapaces de ayudar a los pueblos que iban a convertirse en estados a alcanzar la autodeterminación interna. Atada como está por el principio de la soberanía y de la no injerencia, la ONU sólo dispone de algunas armas, a menudo burdas, para defender a los pueblos de sus dictadores.

Hay que subrayar un aspecto más. Pese a que, a menudo, se opusieron a las potencias coloniales occidentales con las armas, los movimientos de liberación nacional aceptaron las fronteras que habían heredado de ellas aunque fueran arbitrarias. ¿Qué hacía de la India una comunidad política homogénea? ¿Por qué se convirtió en un solo estado y no en tres o veinticinco estados diferentes? En caso de divergencias dentro de las comunidades locales, ¿quién iba a resolverlas en última instancia? Kalevi Holsti acierta cuando señala que «[las] élites que dirigieron los movimientos de independencia o de liberación nacional bajo la doctrina de la autodeterminación nacional muchas veces no tenían ninguna nación que liberar. Por el contrario, tenían una colección de comunidades que, aparte de su aversión por el colonialismo, poco tenían en común y, ciertamente, ninguna identidad compartida».<sup>14</sup>

Esto significa que, incluso en el caso generalmente aceptado de la autodeterminación de los pueblos coloniales, la noción de derecho de los pueblos no es suficiente para resolver dos problemas esenciales: la autodeterminación interna y la redefinición de las fronteras. Parecería oportuno, por tanto, situarlo en un marco legal más amplio, el de un sistema legal cosmopolita.

#### *El derecho de las minorías a formar un estado*

Desde los años ochenta, otro tipo de demanda ha ido ganando peso, la de las minorías étnicas, lingüísticas, religiosas o sencillamen-

<sup>14</sup> Kalevi J. Holsti, «The Coming Chaos? Armed Conflict in the World's Periphery», en T. V. Paul y John A. Hall (Eds.), *International Order and the Future of World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, pp. 283–310.

te culturales que aspiran a convertirse en estados.<sup>15</sup> Croatas, chechenos, vascos, quebequenses, escoceses e incluso padanianos han invocado el derecho de los pueblos a separarse de su estado de origen y convertirse en estados autónomos. Aún más compleja es la historia de pueblos como los kurdos, cuyo territorio está dividido entre varios estados diferentes.

En algunos casos afortunados, se han formado nuevos estados que se han reconocido sin conflicto.<sup>16</sup> En muchos otros, las aspiraciones de algunos pueblos de convertirse en autónomos chocaron con otras aspiraciones. En los casos más polémicos —que, lamentablemente, se han multiplicado desde el final de la Guerra Fría— las demandas de secesión han provocado guerras civiles y conflictos sangrientos. Esto no es sorprendente si se tiene en cuenta que la configuración de los estados modernos es tal que cualquier secesión generaría una nueva minoría étnica.<sup>17</sup> Los pocos casos de separación sin derramamiento de sangre (Eslovaquia de la República Checa o Eslovenia de Yugoslavia, por ejemplo) han sido aquellos en los que no había una minoría étnica significativa dentro del nuevo estado en formación. Hasta que se llegue al punto paradójico de disponer de un estado para cada persona, habrá que aceptar la existencia de comunidades políticas multiétnicas.

La ex Yugoslavia fue el trágico laboratorio de este proceso, donde se produjo una espiral en la que: 1) el estado yugoslavo negaba los derechos de algunas minorías étnicas; 2) estas minorías étnicas trataban, por tanto, de establecerse como estados para proteger su identidad; pero, al mismo tiempo, 3) negaban los derechos de las minorías étnicas que estaban dentro de ellos. Esto desarrolló un círculo vicioso

---

<sup>15</sup> Allen Buchanan, «Theories of secession», en *Philosophy and Public Affairs*, N° 26, 1997, pp. 31–61. Sobre la capacidad de algunos grupos para convertirse en comunidades étnicas «imaginarias» ver las observaciones fundamentales de Benedict Anderson, *Imagined Communities. Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, Verso, Londres, 1983. Por tanto, creo que los criterios que propone David Miller para juzgar las peticiones de los grupos separatistas basándose en su identidad nacional son imposibles de resolver en la teoría y en la práctica.

<sup>16</sup> Crawford, 1999, *Op. Cit.*, p. 86, hace una útil distinción legal entre la secesión, que es unilateral, y la devolución o la concesión de la independencia, que es consecuencia de un acuerdo entre las partes.

<sup>17</sup> Como ha observado Habermas, establecer nuevas fronteras sólo sirve para crear nuevas minorías. Jürgen Habermas, *Kampf um Anerkennung im Demokratischen Rechtsstaat*, Suhrkamp, Frankfurt/Main, 1996.

en el que la única forma de ajustar cuentas era con las armas y la violencia.<sup>18</sup>

Todos los grupos que participaron en el conflicto de la ex Yugoslavia reivindicaban el derecho a la autodeterminación de su propio pueblo. Los que querían la separación de Croacia o de Kosovo reivindicaban el derecho del pueblo croata o kosovar a formar un estado soberano; los que querían conservar el estado federal reivindicaban los derechos de las minorías serbias de Croacia y Kosovo; los que querían formar un estado bosnio independiente reivindicaban el derecho del pueblo bosnio; los que querían una unión de serbios reivindicaban el derecho del pueblo serbobosnio y así sucesivamente. Lástima que la reivindicación del principio de la autodeterminación no ofreciera soluciones prácticas.

Las reivindicaciones contrapuestas de autodeterminación fueron abordadas de la forma más brutal y tradicional: el recurso a la fuerza militar para obtener la soberanía. Cada comunidad étnica, real o presunta, luchó con todas sus energías para lograr la soberanía de un territorio determinado. La comunidad internacional resultó incapaz de proponer soluciones que definieran, por un lado, las fronteras de los estados y, por otro, garantizaran los derechos de las minorías étnicas y de las personas. Y fue aún menos capaz de imponer la paz y el respeto de los derechos humanos dentro de cada comunidad política.

La lección aprendida de la ex Yugoslavia y de la oleada de nacionalismo étnico de la última década es que la reivindicación de un pueblo de formar un estado autónomo no resuelve necesariamente el problema del respeto a los derechos individuales. Lo que faltaba era un poder arbitral *super partes* capaz de ofrecer una solución pacífica y avalar a cada comunidad. La legitimidad y funcionalidad de las reivindicaciones de los grupos étnicos deberían haberse basado en tres criterios:

- i) La intención efectiva del pueblo de convertirse en un estado autónomo. La demanda de secesión debe considerarse nula si la mayoría de los implicados no hace reivindicaciones deliberadas en este sentido. Los casos de los años noventa muestran cómo grupos po-

---

<sup>18</sup> Mary Kaldor, *New and Old Wars*, Polity, Cambridge, 1999 (en español, *Las nuevas guerras*, Tusquets, Barcelona, 2001).

líticos escasamente representativos pueden reivindicar y hablar en nombre de un pueblo y adoptar una estrategia deliberada para crear tensión y obligar a una mayoría relativamente indiferente a tomar postura. Si se establece que la mayoría de la población tiene efectivamente la intención de formar un estado autónomo, la demanda ha de perseguirse basándose en las normas constitucionales vigentes.<sup>19</sup> Si no está prevista en los sistemas constitucionales o está prohibida por ellos, como en Italia, es necesario activar los cauces previstos por el sistema internacional.

- ii) La protección de los derechos individuales y de las minorías. Es imposible formar un nuevo estado sin garantizar de forma preventiva los derechos de grupos que, en él, serán minorías étnicas. El problema de una minoría que se siente oprimida no se puede resolver convirtiéndola en mayoría opresora. Incluso la lucha por un territorio podría ser mucho menos feroz si, antes de debatir la posible formación de nuevos estados o la modificación de fronteras, las partes contendientes acordaran garantías destinadas a proteger los derechos individuales y colectivos. En las numerosas repúblicas que surgieron tras la disolución de la Unión Soviética, las poblaciones rusas residentes fueron mayorías opresoras un día y minorías oprimidas al día siguiente. Para decirlo sin rodeos: sacrificar a un pueblo en el lugar de otro no es forma de hacer valer un derecho.
- iii) Observación y control a cargo de instituciones supranacionales. La secesión de una región no puede considerarse estrictamente un problema interno. Cuando un conflicto agudo enfrenta al estado y a grupos étnicos que aspiran a la autonomía, está ausente el elemento principal para alcanzar un acuerdo pacífico: la confianza mutua. En estos casos, hace falta la intervención jurisdiccional y arbitral de la comunidad internacional. No es probable que problemas como la delimitación de nuevas fronteras y la atribución de derechos a minorías se puedan resolver pacíficamente sin la intervención de una tercera autoridad política *super partes*.

---

<sup>19</sup> Sobre la necesidad de contemplar el derecho a la secesión (o, si se adopta la terminología que sugiere Crawford, la concesión de la independencia), ver Daniel Weinstock, «Constitutionalising the Right to Secede», *Journal of Political Philosophy*, 9, N° 2, 2001, pp. 182–203.

Sin embargo, quedan sin resolver dos cuestiones. ¿En qué principios legales debe basarse esa autoridad? ¿Qué instituciones de la comunidad internacional deberían realizar estas intervenciones?

Hasta ahora, la comunidad internacional (es decir, la comunidad de estados soberanos y sus organizaciones intergubernamentales, incluida la ONU) se ha mostrado bastante reticente a asumir un papel más activo en las cuestiones relativas a la secesión. La revisión de Crawford muestra que la comunidad internacional es reticente a «aceptar la secesión unilateral fuera del contexto colonial. Esta práctica no ha cambiado desde 1989, pese al surgimiento durante ese período de 22 nuevos estados. Por el contrario, la práctica se ha reforzado».<sup>20</sup>

No sorprende que la comunidad internacional, compuesta por representantes de los estados, esté poco dispuesta a reconocer a nuevos estados sin el previo consentimiento de aquellos a los que pertenecían. Para los estados, hay que respetar la soberanía y evitar la injerencia. Pero este papel pasivo no es necesariamente bueno: deja a las partes en conflicto (es decir, los estados existentes por una parte y los movimientos independentistas por otra) sin más opción que recurrir a la fuerza. La comunidad mundial podría ser mucho más útil interviniendo como un árbitro *a priori*, cuando se redistribuyen las fronteras, y como un garante de los derechos individuales y de las minorías, en lugar de otorgar el reconocimiento *a posteriori* de la situación de hecho.

#### *Los derechos de los pueblos como derechos de las minorías*

Un tercer y último significado de la autodeterminación es el que utilizan los grupos que reclaman, no convertirse en estados, sino el reconocimiento y la protección de ciertos derechos colectivos. Estos pueblos no cuestionan su pertenencia a su estado de origen pero, dado que son minorías, creen que existen razones válidas para obtener protecciones especiales. En este significado, se reclaman los derechos de los pueblos sobre todo al estado territorial al que pertenecen. Éste es el caso de algunos pueblos indígenas, como los aborígenes de Canadá, Estados Unidos y Australia.<sup>21</sup> También surgen situaciones similares cuando determinadas comunidades étnicas se establecen en países extranjeros, como

<sup>20</sup> Crawford, 1999, *Op. Cit.*, p. 114.

<sup>21</sup> En Crawford, 1988, *Op. Cit.*, se dedican varios estudios a estos casos.

la comunidad turca en Alemania o la árabe en Francia. Las migraciones de la era contemporánea y las comunidades étnicas cada vez más numerosas en países extranjeros (Berlín es actualmente la segunda ciudad turca del mundo) harán que este tipo de reclamación sea cada vez más frecuente. El principio de la autodeterminación no va asociado a la petición de formar un estado, sino que se dirige al estado existente para lograr, por ejemplo, el derecho a decidir en qué lengua se desea recibir la educación, la autonomía para determinadas normas culturales o religiosas, etc.

En esta era, los estados no tienen mucha elección: o bien optan por la limpieza étnica, el aislacionismo y la asimilación forzada de las minorías, o eligen políticas de integración multicultural y multiétnica.<sup>22</sup> Este significado del derecho de los pueblos es, por tanto, un importante instrumento legal para ayudar a los estados a gestionar comunidades con tradiciones y valores culturales muy diferentes. Afecta no tanto al derecho internacional como al derecho público interno.<sup>23</sup> Cuando éste no proporciona protección suficiente, las minorías pueden buscar también la protección del derecho y de las instituciones internacionales.<sup>24</sup> El estado está fundado en la igualdad de los ciudadanos ante la ley, aunque como miembros de determinados pueblos, algunos ciudadanos podrían recibir derechos adicionales de los que otros no pueden gozar. Hay casos de este tipo de mucha actualidad: en el Alto Adige, los italianos de habla alemana reciben prestaciones del estado que no reciben los ciudadanos de habla italiana. En Canadá y Australia, los aborígenes tienen derechos de los que no dis-

---

<sup>22</sup> Ésta es una lección recibida de especialistas canadienses como Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Clarendon, Oxford, 1995; James Tully, *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996; Charles Taylor, *The Politics of Recognition*, (Ed. Amy Gutmann), Princeton University Press, Princeton, 1992; A.-G. Gagnon y James Tully (Eds.), *Multinational Democracies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

<sup>23</sup> Aunque, como subraya con razón Iris M. Young («Self-determination and Global Democracy», en Ian Shapiro y Stephen Macedo (Eds.), *Designing Democratic Institution*, NYU Press, Nueva York, 2000), algunas minorías étnicas dentro de los estados podrían también reclamar una voz autónoma en las organizaciones internacionales (como en el caso del pueblo romaní en Europa).

<sup>24</sup> Para un análisis de estos casos, Benedict Kingsbury, «Reconciling Five Competing Conceptual Structures of Indigenous Peoples' Claims in International and Comparative Law», en Philip Alston (Ed.), *Peoples' Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

frutan otros ciudadanos. Con independencia de hasta qué punto este significado del derecho de los pueblos se presente como un subconjunto de derechos humanos, se corre el peligro de entrar en conflicto con estos en la medida en que se contraponen derechos individuales a derechos colectivos.<sup>25</sup>

Además, garantizar los derechos de las minorías étnicas podría crear conflictos con las comunidades en las que viven estas minorías. En Francia y Alemania, algunos musulmanes quieren acudir a la escuela llevando el chador. Pese a algunas reticencias, que suelen ser más notables entre la opinión pública liberal y progresista, la petición se concede la mayoría de las veces. Pero, ¿deberían ser tan tolerantes los países europeos si los musulmanes franceses reclamaran el derecho a practicar la infibulación?<sup>26</sup> ¿Y qué ocurriría si sus peticiones van más lejos aún y exigen el derecho a lapidar a las esposas adúlteras? Y, lo que es más importante, ¿quién va a decidirlo?

Los conflictos entre las normas de un estado y las reclamaciones de las comunidades étnicas y culturales que viven dentro de él tenderán a aumentar. Un estado auténticamente multiétnico y multicultural debería prever métodos para abordar y resolver estos conflictos internamente. Pero, al mismo tiempo, es difícil concebir que las minorías estén dispuestas a reconocer la legitimidad de las instituciones nacionales. Las minorías musulmanas considerarán que un tribunal francés que tenga que pronunciarse sobre el chador será excesivamente respetuoso con las tradiciones culturales de su propio pueblo. Tendrían más autoridad unas instituciones judiciales que representaran a los ciudadanos del mundo. Para ser válido, este significado de la autodeterminación exige unas leyes e instituciones cosmopolitas capaces, a medida que surja la necesidad, de establecer qué reivindicaciones de las minorías deben permitirse y cuáles prohibirse.

---

<sup>25</sup> En este contexto de autodeterminación, Iris M. Young, «Two Concepts of Self-Determination», en Austin Sarat y Thomas R. Kearns (Eds.), *Human Rights: Concepts, Contexts, Contingencies*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2001, pp. 25–44, distingue entre no dominante y no injerencia.

<sup>26</sup> En realidad, la infibulación es un delito en la mayoría de los países occidentales. Ver: <http://www.unfpa.org/index.htm>.

## ¿Cómo abordar la autodeterminación?

En los tres casos analizados, el principio de la autodeterminación tiene un fuerte fundamento político, pero contradice el derecho a la autodeterminación de la comunidad política. En estos casos, lo más probable es que la diferencia de opiniones desemboque en el recurso a la violencia.

¿Hay alguna forma de permitir que las peticiones de autodeterminación se aborden de manera no violenta? Una forma ideal sería transferir las competencias relativas a la autodeterminación a instituciones jurídicas cosmopolitas que representen las opiniones de los ciudadanos del mundo en la misma medida en que representan las de los estados y los individuos. Estas instituciones podrían entenderse como un tribunal mundial reformado o un nuevo parlamento mundial.<sup>27</sup> Tendrían la ventaja de ser imparciales y de que los pueblos las considerarían así. Estas instituciones estarían más inclinadas a decidir en función del interés general y no de los intereses particulares. Sin embargo, no es probable que se establezcan en un futuro próximo, pues la escena política mundial sigue dominada por los estados. Incluso en ausencia de ese marco institucional cosmopolita, hay métodos que pueden emplearse para reducir al mínimo el recurso a la violencia. Esto implica que las comunidades en contienda deben aceptar la evaluación independiente de terceras partes.

El primer caso, el del derecho de un pueblo a convertirse en un estado, es el que evocan los movimientos de liberación nacional. Ha tenido éxito sobre todo en el proceso de descolonización. Su valor es provisional, puesto que conspira para anularse a sí mismo: en el momento en el que los pueblos alcanzan la autodeterminación externa, forman estados y, por tanto, sustituyen el derecho del pueblo reivindicado por las leyes de un estado. Sin embargo, el problema de la autodeterminación externa debería haberse combinado con el de la autodeterminación

---

<sup>27</sup> Las perspectivas de creación de estas instituciones globales se exponen en un número cada vez mayor de estudios. Por ejemplo, Daniele Archibugi y David Held (Eds.), *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*, Polity, Cambridge, 1995; David Held, 1995, *Op. Cit.*; Daniele Archibugi, David Held y Martin Köhler (Eds.), *Reimagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*, Polity, Cambridge, 1998; Barry Holden (Ed.), *Global Democracy*, Routledge, Londres, 2000.

ción interna. La experiencia histórica demuestra, de hecho, que muchos movimientos de liberación que alcanzaron la autodeterminación externa no estaban dispuestos a conceder la autodeterminación interna. Los pueblos de los países descolonizados debían haber aprovechado las normas legales y las instituciones ofreciendo, al mismo tiempo, argumentos a favor de la independencia del exterior y de la democracia interior. Instituciones independientes deberían haber contribuido al proceso. Cuando se produjo la mayor parte de la descolonización, la ONU era reticente a injerirse en los asuntos internos de los nuevos estados y los valores de la democracia no eran compartidos de forma tan universal como ahora.

En el segundo caso, el derecho de los pueblos se refiere a la demanda de grupos étnicos o culturales de separarse del estado al que pertenecen y convertirse en estados. Es muy difícil establecer cuándo son legítimas estas peticiones, pues redefinir las fronteras de los estados implica crear nuevas minorías. Este proceso requiere que, en primer lugar, se garanticen los derechos de los individuos y de las minorías, y que la función arbitral y jurisdiccional de resolver las reclamaciones en conflicto de los grupos étnicos sea ejercida por instituciones imparciales. Sería una ventaja que las Constituciones incluyeran un «derecho debidamente limitado a separarse»,<sup>28</sup> pues esto permitiría que los estados abordaran la cuestión de forma autónoma. Pero sólo algunas Constituciones lo permiten. Las terceras partes pueden contribuir a evitar el círculo vicioso en el que la discriminación de minorías desemboca en el radicalismo y viceversa. Estas terceras partes deberían sugerir soluciones viables sobre fronteras, derechos individuales y colectivos y formas de garantizarlos. Sería un avance enorme si las partes implicadas, es decir, los estados por una parte y los grupos separatistas por otra, estuvieran dispuestas a escuchar y seguir las recomendaciones de partes independientes. Pero esto exigiría que los estados estuvieran dispuestos a renunciar a su soberanía y las partes independentistas a sus reclamaciones de autoevaluar sus derechos.

El tercer significado se refiere a los derechos colectivos que los grupos étnicos reclaman al estado al que pertenecen (y del que no tienen intención de separarse). Éste es un problema más de derecho público que de derecho entre estados y los partidarios de la pluralidad cultu-

---

<sup>28</sup> Weinstock, *Op. Cit.*, p. 202.

**Tabla 1**  
**Diferentes significados de la autodeterminación de los pueblos**

<b>Derecho subjetivo que se reivindica</b>	<b>Casos históricos paradigmáticos</b>	<b>Ley estatal</b>	<b>Ley supraestatal</b>
Derecho de los pueblos coloniales a convertirse en estados.	India, Argelia, Angola, etc. Casi cien países miembros de la ONU.	Inexistente. La independencia de los pueblos coloniales ha sido, en general, resultado de un conflicto.	Existente: Carta de Naciones Unidas, Pacto de derechos civiles y políticos, Pacto de derechos económicos, sociales y culturales y normas posteriores que los desarrollan.
Derecho de los pueblos a la secesión del estado.	Alcanzado: Repúblicas de la ex Unión Soviética, Eslovaquia, Eslovenia, Croacia, Macedonia, etc. 22 nuevos estados desde 1989.  Reivindicado: Kosovo, Países Vascos, Quebec, Escocia, kurdos, Padania, etc.	Existente: generalmente no estaba previsto salvo como resultado de un conflicto. En algunos casos, previsto en el sistema constitucional (Canadá).  Pendiente: la creación de procedimientos para evaluar la legitimidad de la secesión, consultar a las mayorías y minorías, proteger los derechos humanos, compartir recursos.	No existente: la comunidad internacional reconoce a los pueblos sólo si se han separado o tras la conquista de un determinado territorio.  Pendiente: función arbitral de instituciones internacionales en la redefinición de fronteras polémicas y la garantía de la protección de los derechos humanos en los nuevos estados.
Derecho de los pueblos como minorías dentro del estado.	Poblaciones nativas: aborígenes australianos, pueblos indígenas de Estados Unidos y Canadá, etc.  Minorías étnicas: vascos, quebequenses, tirolese del sur, etcétera.	Existente: en algunos estados se prevén derechos colectivos para proteger a las minorías.  Pendiente: creación de instituciones y procedimientos diseñados para hacer corresponder periódicamente los derechos de las minorías con los de las mayorías.	Existente: el derecho de las minorías se considera sobre todo un asunto interno de los estados soberanos.  Pendiente: observación y evaluación de las demandas de las minorías para la protección de su identidad cultural y política.

ral han tenido mucho que decir al respecto. Algunos derechos colectivos podrían chocar con derechos individuales. También en este caso, las terceras partes podrían desempeñar una función importante en el mantenimiento del equilibrio entre derechos colectivos e individuales. Esto permitiría que el estado decidiera sus normas y políticas basándose en una opinión externa, y que los grupos minoritarios sintieran que sus reclamaciones no son evaluadas sólo por instituciones estatales.

En el caso de Irlanda del Norte, las terceras partes desempeñaron un papel positivo. El gobierno británico implicó en las conversaciones al gobierno irlandés desde 1985, asumiendo expresamente que la cuestión no estaba bajo soberanía exclusiva británica. Las partes implicadas también contaron con la mediación del gobierno de Estados Unidos. En 1996, las conversaciones de paz fueron encabezadas por el ex senador estadounidense George Mitchell. Otros altos cargos desempeñaron una función en la supervisión de los acuerdos de paz, como el general canadiense John de Chastelain, responsable de supervisar el desarme de los grupos paramilitares. Todo ello desembocó en el Acuerdo de Viernes Santo de 1998, que sigue siendo un hito del proceso de paz.<sup>29</sup> Naturalmente, las terceras partes no pueden resolver una crisis por sí mismas, sin la voluntad de las comunidades en conflicto, pero muchas veces se puede inducir a las comunidades enfrentadas a buscar una solución positiva si se cuenta con la mediación de un tercero.

## Conclusiones

El principio de la autodeterminación de los pueblos se está convirtiendo en el inicio de una nueva forma de tribalismo<sup>30</sup> y está fomentando algunas de las tendencias más reaccionarias de la sociedad mundial contemporánea. Para impedirlo, habrá que incluir sus demandas en un mar-

---

<sup>29</sup> Para una perspectiva del proceso de Irlanda del Norte, Sean Byrne, «Consociational and Civic Society Approaches to Peacebuilding in Northern Ireland», *Journal of Peace Research*, 38, N° 3, 2001, pp. 327–352; Joseph Ruane y Jennifer Todd, «The Politics of Transition? Explaining Political Crises in the Implementation of the Belfast Good Friday Agreement», *Political Studies*, N° 49, 2001, pp. 923–940.

<sup>30</sup> Tal como señala Thomas Franck, «Postmodern tribalism and the right to secession», en C. M. Brolman, R. Lefeber y M.Y.A. Zieck (Eds.), *Peoples and Minorities in International Law*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1993.

co legal compartido tanto por la comunidad que reclama la autodeterminación como por la que se opone a ella. Los órdenes jurídicos de los estados, así como el sistema interestatal, son insuficientes y es necesario cambiarlos para dar cabida a estas demandas. Las democracias liberales están dando pasos significativos para prever en sus sistemas jurídicos tanto los derechos colectivos de las minorías como normas para regular la devolución de algunas regiones (es significativo el caso de Canadá y Quebec). Los estados progresistas pueden desarrollar normas constitucionales para abordar las reclamaciones de independencia y garantizar, al mismo tiempo, los derechos colectivos de las minorías.

Como ideal, se trata de plantear un proyecto para la democracia cosmopolita que examinaría las demandas de autodeterminación de diversos pueblos. Pero incluso sin un orden jurídico cosmopolita, las partes de las reclamaciones de autodeterminación deberían aceptar el principio de que sus reivindicaciones han de ser examinadas por instituciones imparciales. Esto significa aceptar el principio de que nadie puede ser juez y parte. Sería útil si las partes (sean el estado ruso y los separatistas chechenos, el estado español y los separatistas vascos, o las poblaciones indígenas de Norteamérica o Australia) estuvieran dispuestas a aceptar la opinión independiente de terceras organizaciones y a respetar sus juicios.

Las instituciones judiciales existentes, como la Corte Internacional de Justicia, no son siempre adecuadas pues, en la medida en que son expresión del sistema interestatal, son depositarias del principio de la soberanía (que, en general, es precisamente lo que el principio de la autodeterminación trata de subvertir). Dado que no hay unas instituciones cosmopolitas en toda regla (que representen directamente a los ciudadanos, sin la intermediación de su estado), las partes podrían recurrir a las organizaciones intergubernamentales en las que confíen. Una organización que podría ser capaz de desempeñar esta función es el Tribunal Permanente de los Pueblos.<sup>31</sup> Si los estados y los grupos colectivos que reivindican el principio de autodeterminación estuvieran dispuestos a escuchar una opinión imparcial, se estaría avanzando hacia la resolución pacífica de los conflictos.

---

<sup>31</sup> Gianni Tognoni (Ed.), *Tribunale permanente dei popoli. Le sentenze: 1979-1998*, Bertani Editore, Verona, 1998.

## ÍNDICE ANALÍTICO

- 11-S 18, 25, 26, 42, 43, 64, 69, 105, 109,  
114, 127, 217, 220, 222, 230, 239
- A**
- Abdullah 133, 137  
ABN (*ver* Tratado de Antimisiles  
Balísticos)  
Abu Sayyaf 8  
Academia de Ciencias Militares 116  
Academia de Ciencias Sociales de China  
116  
ACNUR (*ver* Alto Comisionado de  
Naciones Unidas para los  
Refugiados)  
ACP (*Ver* África-Caribe-Pacífico)  
Acuerdo de Cotonou 264  
Acuerdo de Viernes Santo 299  
Acuerdos de Luena 141  
Acuerdos de Oslo 122, 267  
Administración Transitoria de Afganistán  
(ATA) 127  
ADPIC (*ver* Derechos de Propiedad  
Intelectual Relativos al Comercio)  
AEI (*ver* American Enterprise Institute)  
Afganistán 3, 5, 7, 11, 12, 18, 19, 25, 42,  
43, 52, 63, 71, 85, 87, 88, 90, 92,  
109, 111, 116, 127, 128, 129, 130,  
131, 132, 133, 134, 135, 136, 137,  
178, 222, 223, 225, 226, 244, 246,  
247, 250, 255, 259  
AFP 132  
África Austral 150, 155  
África Subsahariana 13, 143, 159  
África-Caribe-Pacífico 232, 264  
Agenda para la Paz 263  
Aguirre, Mariano 26, 265  
Al Qaeda 5, 6, 8, 21, 25, 84, 85, 86, 95, 96,  
102, 127, 132, 135, 158  
Albright, David 89, 95  
ALCA (*ver* Área de Libre Comercio de las  
Américas)  
Alemania 33, 59, 60, 61, 62, 74, 78, 91,  
103, 110, 112, 115, 127, 221, 229,  
280, 294, 295  
Alemania Occidental 103  
Alemania Oriental 103  
Aleppo 84  
Alto Adige 294  
Alto Comisionado de Naciones Unidas para  
los Derechos Humanos 196, 197,  
198  
Alto Comisionado de Naciones Unidas para  
los Refugiados 128, 166  
Alto Representante para la Política Exterior  
y de Seguridad Común 256  
América del Sur 209  
América Latina 4, 8, 15, 16, 115, 179, 180,  
181, 185, 188, 190, 207, 208, 210,  
211, 213, 214, 216, 228, 230, 232,  
233, 234, 237, 238  
American Enterprise Institute 26, 74, 88  
Angola 3, 12, 13, 14, 52, 139, 140, 141,  
142, 143, 144, 145, 146, 147, 148,  
149, 150, 152, 153, 154, 155, 156,  
157, 158, 159, 160, 161, 162, 163,  
166, 170, 173, 176, 178, 215, 222,  
245, 298  
Annan, Kofi 53, 241, 244  
ANSEA (*ver* Asociación de Naciones del  
Sureste Asiático)  
Antioquia 196, 202  
AOD (*ver* Ayuda Oficial al Desarrollo)  
APC (*ver* Autoridad Provisional de la  
Coalición)

- APDHB (*ver* Asamblea Permanente de los Derechos Humanos de Bolivia)
- Arabia Saudí 10, 25, 43, 84, 86, 88, 111
- Archibugi, Daniele 2, 20
- Área de Libre Comercio de las Américas 15, 115, 207, 229, 238
- Arendt, Hannah 279, 280
- Argel 70, 79, 286
- Argelia 224, 286, 287, 298
- Argentina 15, 115, 125, 126, 185, 209, 210, 211, 214, 215, 231
- Armitage, Richard L. 91
- Arsenal 282
- ARTF (*ver* Fondo Fiduciario para la Reconstrucción Afgana)
- Asamblea Constituyente 204
- Asamblea de los Pueblos 55
- Asamblea General de Naciones Unidas 219
- Asamblea Permanente de los Derechos Humanos de Bolivia 187
- Asia Central 12, 43, 107, 110, 114, 225
- Asociación de Industriales 122
- Asociación de Naciones del Sureste Asiático 113
- ATA (*ver* Administración Transitoria de Afganistán)
- Australia 223, 224, 293, 294, 300
- Austria 221
- Autoridad Palestina 38
- Autoridad Provisional de la Coalición 45, 69
- Ayuda Oficial al Desarrollo 220, 249
- Azerbaiyán 114
- Aznar, José María 7, 60, 61, 70, 223
- Azores 37, 61, 62
- B**
- Baaz 29
- Bagdad 19, 24, 48, 61, 63, 69, 70, 96, 127, 157, 219, 258, 259
- Bakú 157
- Balcanes 33, 109, 250
- Bali 5, 223
- Báltico 279
- Banco Mundial 129, 143, 162, 163, 177, 185, 188, 191, 218, 221, 224, 229, 232, 235, 239, 263
- Bánzer, Hugo 181
- Barak, Ehud 124
- Barrancabermeja 202
- Barranquilla 203
- Basora 76
- BBC 69, 70, 127, 185
- Bechtel 183
- Bélgica 62, 74, 78, 221
- Belgrado 109, 110
- Ben-Ami, Slomo 122
- Benguela 151
- Berlín 23, 60, 62, 78
- Bielorrusia 114
- Bin Umar 76
- Blair, Tony 7, 34, 259
- Blix, Hans 73
- BM (*ver* Banco Mundial)
- Bogotá 193, 194, 196, 201, 202, 204, 206
- Bolivia 4, 16, 17, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 187, 188, 189, 190, 191, 210, 211, 231
- Bonino, Emma 254
- Bonn 127, 137
- Bosnia 129
- Boutros Ghali 53, 263, 276
- BP (*ver* British Petroleum)
- Brasil 4, 15, 16, 49, 74, 115, 147, 204, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 231, 234
- Brasilia 208, 210, 214, 215, 216
- Bremer, Paul 78, 132, 133
- «Brigada Plus Ultra» 223
- British Gas 180
- British Petroleum 152, 176, 180
- Brownback, Sam 87
- Bruckner, Pascal 75
- Bruselas 29, 37, 79, 113, 148, 160, 224, 229, 233, 241, 256
- Bucaramanga 203
- Bucarest 157
- Buckingham Palace 70
- Buenos Aires 126, 211, 215
- Buga 202
- Bulgaria 43
- Burundi 248
- Bush, George 159
- Bush, George W. 24, 61, 90, 111
- Bush, Jeb 61
- Bushehr 96
- C**
- CAD (*ver* Comité de Ayuda al Desarrollo)
- CAD-OCDE (*ver* Comité de Ayuda al

Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)

Cámara Internacional de Comercio 53

Cambaya 108, 178, 287, 288

Camerún 157, 162, 222

Canadá 162, 209, 221, 251, 293, 294, 298, 300

Cancún 15, 207, 227, 228, 230, 231, 232, 233, 234, 235

CAP (*ver* Sistema de Llamamientos Consolidados)

Cardoso, Fernando Henrique 207

Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict 265, 266, 276

Carta de Naciones Unidas 9, 50, 263, 278, 280, 298

Casa Blanca 24, 32, 43, 60, 62, 63, 69, 73, 87, 101, 102, 109, 132

Casa Rosada 126

Casablanca 5

Cato Institute 53

Cáucaso 107, 113

Cáucaso Norte 107

CEI (*ver* Comunidad de Estados Independientes)

Center for Public Integrity 146

Centro de Investigación y Promoción del Campesinado 184

Centro Nacional de Inteligencia 65

Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional 66

Centroamérica 215

CESEDEN (*ver* Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional)

Cesar 203

Chad 157, 162

Chávez, Hugo 152, 188

Chechenia 113, 248, 258

Checoslovaquia 279

Cheney, Dick 94

Chevènement, Jean Pierre 75

Chevron-Texaco 153

Chile 16, 155, 180, 181, 188, 189, 191, 208, 209, 210, 214, 224, 230, 231, 234

China 3, 12, 43, 74, 75, 98, 102, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 158, 208, 231, 248

Chirac, Jacques 67, 79

CIA 84, 86, 88

CINEP 194, 199, 200

CIPCA (*ver* Centro de Investigación y Promoción del Campesinado)

Clinton, Bill 24

«Club El Nogal» 201

CNI (*ver* Centro Nacional de Inteligencia)

Cochabamba 183

CODHES 199, 200

Colombia 4, 8, 15, 17, 18, 26, 159, 166, 178, 181, 188, 193, 195, 196, 197, 198, 199, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 210, 223, 231, 248

Comisión Colombiana de Juristas 199

Comisión de Asuntos Exteriores 75

Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas 197

Comisión Europea 228, 249, 264

Comisión Interamericana de Derechos Humanos 197

Comité de Ayuda al Desarrollo 220, 225, 249, 263

Comité Internacional de la Cruz Roja 19, 128, 226, 258

Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos 199

Comunicación de la Comisión Europea sobre Prevención de Conflictos 264

Comunidad de Estados Independientes 114

Confederación de Empresarios Privados de Bolivia 187

Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo 220

Conferencia de París 279, 280

Consejo de Seguridad 8, 9, 28, 33, 34, 48, 50, 54, 56, 67, 68, 73, 75, 78, 86, 89, 91, 92, 98, 155, 172, 173, 175, 211, 215, 222, 225, 241, 244

Consejo de Tutela 56

Consejo Europeo 29, 79, 221, 224, 229, 264

Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación 146

Constitución europea 29, 61, 258

Convención Americana de Derechos Humanos 197

Convención General de la ONU sobre el Terrorismo 70

Corea del Norte 10, 26, 63, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 92, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104

Corea del Sur 99, 101, 102, 103, 104

Corporate Council of Africa Business 153

Corriere della Sera 61  
Cortazar, Julio 243  
Corte Internacional de Justicia 300  
Corte Constitucional 197, 198  
Corte Penal Internacional 32  
Costa de Marfil 157, 248  
CPI (*ver* Corte Penal Internacional)  
Crawford, James 281, 286  
Croacia 291, 298  
Cruz Roja 19, 128, 226, 248, 255, 258  
Cuba 49, 107, 108, 140, 231  
Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria 257  
Cumbre de Bruselas 256  
Cumbre de Monterrey 189, 221  
Cumbre Humanitaria de Madrid 254  
Cundinamarca 200, 203

## D

Dae-Jung, Kim 102  
Damasco 10, 84  
Davidi, Efraim 3, 11, 119, 122, 123  
Davos 94, 241  
de Chastelain, John 299  
De Gaulle, Charles 77  
de la Rúa, Fernando 211  
Declaración de Doha 219, 227, 230, 231  
Declaración de Madrid 254  
Declaración Universal de Derechos Humanos 280  
delta del Níger 143, 161, 167  
Departamento de Defensa 86  
Departamento de Estado 84, 86, 91, 102, 132  
Derecho Internacional 32, 61, 70, 196, 198, 226, 241, 243, 253, 255, 278  
Derecho Internacional Humanitario 196, 198, 226, 243, 253  
Derechos de Propiedad Intelectual Relativos al Comercio 227  
DIH (*ver* Derecho Internacional Humanitario)  
Dinamarca 59, 224  
Disney 53  
Diwaniya 65, 66  
Dobriansky, Paula 225  
Doha 219, 227, 228, 230, 231, 232, 233, 240  
Dole, Elizabeth 93  
Dole, Robert 93

Dominique de Villepin 9, 76, 77, 78  
dos Santos, José Eduardo 140, 143, 153  
Dostum, Rashid 136  
Duhalde, Eduardo 115  
Dulles, J. F. 105

## E

ECHO (*ver* Oficina Humanitaria de la Comisión Europea)  
Economist Intelligence Unit 146  
Ecuador 15, 16, 179, 185, 210, 211, 231  
EE UU (*ver* Estados Unidos)  
Egipto 18, 92, 124, 147, 223, 224, 231  
Ejército de Liberación Nacional 178, 201  
El Alto 186, 187  
El Baradei, Mohamed 73, 91  
El Gadafi, Muamar 42, 83  
El Salvador 52, 66, 223  
ELN (*ver* Ejército de Liberación Nacional)  
Entebe 49  
Escocia 298  
Eslovaquia 290, 298  
Eslovenia 290, 298  
España 2, 5, 7, 8, 21, 22, 32, 59, 60, 64, 67, 70, 74, 155, 160, 210, 221, 223, 226, 248, 286  
Estados Unidos 3, 5, 10, 11, 21, 23, 25, 26, 28, 29, 30, 33, 34, 37, 38, 39, 43, 45, 47, 50, 54, 55, 73, 74, 75, 77, 78, 79, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 109, 124, 128, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 140, 157, 158, 159, 175, 188, 191, 209, 210, 211, 214, 215, 216, 221, 222, 225, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 241, 254, 259, 260, 282, 293, 298, 299  
Estocolmo 248, 251, 253, 254  
Estonia 270  
Estrategia de Seguridad Nacional 10, 81, 100, 241  
ETA 8, 68, 69, 71  
Europa 5, 15, 17, 29, 37, 61, 63, 67, 68, 78, 79, 112, 124, 163, 198, 205, 224, 229, 241, 257, 263, 279, 294  
Evián 111  
Extremo Oriente 117  
Exxon Mobil 153

## F

FARC (*ver* Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia)  
Farm Bill 230  
FASE (*ver* Fundación Eduardo dos Santos)  
Federación de Sociedades de Cruz Roja y Media Luna 248  
Feith, Douglas 86  
Ferrajoli 282  
Filipinas 8, 18, 223, 231  
Finlandia 221  
Fiscalía General de la Nación 197  
Fischler, Franz 229  
FLEGT (*ver* Plan de Acción sobre Cumplimiento de las Leyes Forestales, Gobernabilidad y Comercio)  
Florida 61  
FMI (*ver* Fondo Monetario Internacional)  
Fondo Fiduciario de Orden Público para Afganistán 134  
Fondo Fiduciario para la Reconstrucción Afgana 134  
Fondo Monetario Internacional 125, 143, 188  
Foro Económico Mundial 94  
Francia 8, 9, 33, 59, 62, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 86, 91, 110, 112, 221, 222, 228, 229, 286, 287, 288, 294, 295  
Freeport-McMoRan 171  
Frente Nacional 140, 203  
Frum, David 86  
Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad 137  
Fuerzas Armadas Angoleñas 141  
Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia 195  
Fundación Eduardo dos Santos 147, 162  
Futungo 143, 155

## G

G-8 111  
Gabón 157  
GAL 71  
Galicia 226  
Garzón, Angelino 202  
Garzón, Lucho 193, 195, 202  
Georgia 114  
Gerecht, Reuel Marc 88

Ghazni 128  
Gil Robles, Álvaro 113  
Global Witness 141, 144, 145, 152, 163, 175  
Glucksman, André 75  
Golfo de Guinea 152, 158  
Golfo Pérsico 25, 152, 153, 157  
González Bustelo, Mabel 5, 13, 139  
Good Humanitarian Donorship 248, 251  
Gorbachov, Mijail 106  
Gotemburgo 264  
Grecia 221  
Grupo de los 21 15, 231  
Grupo de Países Amigos 15, 207  
Grupo de Shanghai 107  
Grupo de Trabajo Interministerial 110  
Guantánamo 32, 260  
Guayana 210  
Guerra del Pacífico 180  
Guerra Fría 7, 15, 26, 30, 42, 47, 52, 56, 91, 107, 127, 140, 141, 166, 170, 222, 261, 278, 290  
Guerras Napoleónicas 283  
Guinea 152, 158, 170, 178, 222, 223  
Guinea Ecuatorial 157  
Gutiérrez, Lucio 211

## H

Haaretz 119  
Haití 15, 216  
Harb, José Luis 187  
Held, David 62, 287, 296  
Heritage Foundation 50, 53, 54  
Hersh, Seymour 84  
Hezbollah 85, 87  
Hinderstein, Corey 89, 95  
Hitler 59, 60  
Hizb-i-Islami 135  
Hoenisberg, Guillermo 203  
Holsti, Kalevi 289  
Honduras 66, 223  
Howard, John 223  
Hu Jintao 110, 111  
Human Rights Watch 144, 145, 175, 197  
Husein, Sadam 6, 8, 10, 24, 29, 35, 73, 75, 100, 109

## I

I Guerra Mundial 279, 286  
IDH (*ver* Índice de Desarrollo Humano)  
II Guerra Mundial 34, 59, 61, 77, 210, 280  
India 12, 33, 49, 108, 208, 222, 231, 286, 287, 289, 298  
Índice de Desarrollo Humano 149  
Índice de Percepción de la Corrupción 146  
Indochina 105  
Indonesia 5, 18, 167, 171, 178, 223, 231  
Iniciativa por la Transparencia en las Industrias 162  
Intermon Oxfam 148, 226, 228, 238, 245, 246, 247  
Intifada 11, 120, 121, 122, 123, 124, 125  
Irak 1, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 18, 19, 21, 23, 24, 25, 26, 29, 30, 33, 34, 35, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 52, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 91, 92, 93, 94, 96, 97, 98, 100, 101, 102, 109, 110, 111, 116, 128, 131, 132, 133, 134, 137, 152, 155, 222, 223, 225, 226, 230, 233, 243, 244, 245, 246, 248, 250, 253, 259, 285  
Irán 3, 10, 12, 24, 26, 44, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 102, 108, 117, 285  
Irlanda 221, 282  
Irlanda del Norte 285, 286, 299  
ISAF (*ver* Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad)  
Islandia 62  
Islas Salomón 223  
Israel 3, 11, 37, 38, 83, 85, 119, 120, 121, 122, 124, 125, 126  
Italia 59, 74, 221, 292

## J

Japón 33, 44, 49, 60, 95, 104, 112, 115, 224  
Jarrazi, Kamal 93  
Jatamí, Mohamed 91  
Jersey 146  
Jerusalén 121, 122  
Jiabao, Wen 117  
Jiang Zemin 110  
Jong Il, Kim 97, 98, 99, 100, 101, 103

Jordania 124, 223  
Jornal de Angola 150  
Juana de Arco 283  
Junta de Extremadura 71  
Junta de Política de Defensa 74, 86

## K

Kabul 12, 127, 130, 132, 136, 137  
Kaldor, Mary 5, 167, 291  
Kansas 87  
Karzai, Hamid 11, 135  
Kazajstán 114  
Khalizad, Zalmay 132  
Khan, Bacha Zadran 136  
Khan, Ismail 136  
Kioto 113  
Kirchner, Néstor 115, 214  
Kirguizistán 117  
Kirkpatrick, Jeanne 55  
Kissinger, Henry 157  
Kosovo 19, 129, 134, 245, 246, 255, 259, 291, 298  
Kouchner, Bernard 75  
KPMG 145  
Kremlin 113, 117  
Kwasniewski, Aleksander 61

## L

La Paz 185, 187, 189  
Lamy, Pascal 232  
Lang, Jack 75  
Laos 107  
Lapid, Tommy 119  
Latinoamérica 204  
Le Monde 62, 67, 73, 75, 76, 77, 78, 188, 229  
Ley de Hidrocarburos 184, 190  
Ley de Responsabilidad Fiscal 212  
Líbano 79, 87, 120, 224  
Liberia 14, 173, 178, 244, 245, 246, 247  
Libia 10, 26, 82, 83, 84, 85, 87, 90, 92, 97, 158  
Libro Blanco sobre Políticas hacia la UE 112  
Liga de Naciones 280  
Likud 120, 124, 125  
Llamamiento Consolidado Interagencias 144

Lloreda, Francisco José 203  
Londoño, Fernando 196, 199  
Londres 60, 61, 77, 92, 97, 140, 141, 162,  
170, 176, 198, 222, 226, 249, 263,  
276, 279, 290, 296  
LOTFA (*ver* Fondo Fiduciario de Orden  
Público para Afganistán)  
Luanda 139, 141, 144, 148, 149, 150, 151,  
152, 154, 155, 157  
Lula 16, 213  
Lula da Silva, Luiz Inácio 15, 212  
Luxemburgo 62, 78, 221, 229

## M

M-19 195, 204  
Macedonia 270, 298  
Macrae 226, 249, 253  
Madrid 5, 6, 60, 61, 62, 69, 92, 122, 162,  
205, 217, 243, 244, 248, 254  
Magdalena 203  
Majnoun 76  
Marathon Oil Company 146  
Marcus, Ioel 119  
Marruecos 8, 59  
MAS (*ver* Movimiento al Socialismo)  
Matthews, Robert 10, 81, 82, 99, 100  
Mazar-i-Sharif 128  
McAshie, Carolyn 253  
Medellín 194, 202  
Médicos sin Fronteras 128, 247  
Menem, Carlos 15, 126, 214  
Mercosur 15, 115, 208, 210, 233, 234  
Mesa, Carlos 182, 190  
Mesa, Manuela 5  
México 15, 49, 155, 185, 189, 209, 211,  
220, 227, 231, 234, 235, 236, 237,  
238, 239, 240  
Miami 234  
Milosevic, Slobodan 110  
Minear 252, 253  
MIR (*ver* Movimiento de Izquierda  
Revolucionaria)  
Misión de Naciones Unidas en Liberia 244  
Misiones Petersberg 257  
Mitchell, George 299  
MNR (*ver* Movimiento Nacionalista  
Revolucionario)  
Moldavia 114  
Monterrey 189, 220, 221  
Moo-Hyun, Roh 102

Morales, Evo 181, 182, 183, 186, 187, 190  
Moscú 43, 105, 106, 108, 111, 112, 113,  
114  
Movimiento Al Socialismo 181  
Movimiento Ciudadano 203  
Movimiento de Cruz Roja y Media Luna  
Roja 255  
Movimiento de Izquierda Revolucionaria  
182  
Movimiento Indígena Pachakuti 186  
Movimiento Nacionalista Revolucionario  
181  
Movimiento Popular para la Liberación de  
Angola 13, 139  
Mozambique 215  
MPLA (*ver* Movimiento Popular para la  
Liberación de Angola)  
Murdoch News Corporation 53  
Musharraf, Pervez 85, 90, 136

## N

Naciones Unidas 9, 19, 21, 24, 47, 48, 50,  
51, 53, 54, 56, 62, 63, 73, 118, 127,  
128, 166, 173, 180, 189, 196, 197,  
198, 205, 215, 219, 220, 222, 224,  
241, 244, 245, 246, 249, 251, 252,  
254, 255, 256, 262, 263, 269, 274,  
278, 280, 283, 284, 286, 298  
Nariño 202  
Nasdaq 124  
National Missile Defense 42  
Nayaf 65  
NFR (*ver* Nueva Fuerza Republicana)  
Nicaragua 223  
Nigeria 13, 49, 143, 152, 153, 157, 159,  
162, 167, 176, 231  
NMD (*ver* Estrategia de Seguridad  
Nacional)  
Normandía 60  
Norte de África 45, 59  
Norteamérica 16, 180, 234, 300  
Noruega 59, 162, 221  
Nueva Fuerza Republicana 182  
Nueva York 5, 67, 68, 81, 84, 86, 95, 103,  
124, 127, 129, 171, 173, 197, 244,  
266, 276, 294  
Nuevo Orden Económico Internacional 52  
Núñez Aramayo, Eulogio 184  
Núñez Villaverde, Jesús A. 23

## O

Objetivos de Desarrollo del Milenio 219, 241  
Observatorio de Vicepresidencia 199  
Occidente 7, 27, 38, 39, 107, 158, 162  
OCDE (*ver* Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)  
Ocean Energy 153  
OCHA (*ver* Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios)  
OCS (*ver* Organización de Cooperación de Shanghai)  
ODM (*ver* Objetivos de Desarrollo del Milenio)  
OEA (*ver* Organización de Estados Americanos)  
Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios 245  
Oficina Humanitaria de la Comisión Europea 249  
Oklahoma 27  
Olivera, Óscar 185  
OLP (*ver* Organización para la Liberación de Palestina)  
OMC (*ver* Organización Mundial del Comercio)  
ONU (*ver* Organización de Naciones Unidas)  
OPEP (*ver* Organización de Países Exportadores de Petróleo)  
operación Libertad Duradera 25, 132, 136  
operación Tormenta del Desierto 24  
Organismo Internacional de la Energía Atómica 89  
Organización de Cooperación de Shanghai 111  
Organización de Estados Americanos 182, 191, 216  
Organización de Países Exportadores de Petróleo 44, 152  
Organización Mundial del Comercio 15, 113, 207, 219  
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico 220, 249, 263  
Organización para la Liberación de Palestina 123  
Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa 263  
Organización de Naciones Unidas 245  
Oriente Medio 6, 10, 13, 26, 30, 37, 38, 40,

43, 45, 94, 97, 111, 124, 152, 224, 225, 267

OSCE (*ver* Organización para la Seguridad Cooperación en Europa)

Osirak 49

Oxfam 148, 168, 175, 223, 226, 228, 230, 238, 245, 246, 247

## P

PAC (*ver* Política Agrícola Común)

Pacific LNG 180

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 197

Padania 298

País Vasco 8, 69

Países Bajos 221

Pakistán 10, 18, 32, 85, 88, 90, 102, 136, 222, 223, 231

Panamerican Energy 180

Panitchpakdi, Supachai 230

Papúa Nueva Guinea 170, 178, 223

Paraguay 210, 231

Parque Nacional de Kahuzi-Biega 172

Partido Comunista 110

Partido Liberal 195, 199

Partido Popular 62, 63, 71

Partido Republicano 82

Partido Socialista Obrero Español 71

Partidos da Oposição Civil 155

Pasto 202

Pastrana, Andrés 195

Patrimonio Mundial de la UNESCO 172

Paul, James 54

Paz de Versalles 280

Paz Zamora, Jaime 182

Peng Guanqian 116

Pentágono 27, 74, 79, 86, 88, 99, 102, 116, 136, 157

Pereira 203

Peres, Simon 122

Pérez Yoma, Edmundo 189

Pérez, Rafael 265

Perle, Richard 74, 86

Perú 15, 16, 178, 180, 210, 211, 231

PESC (*ver* Política Exterior y de Seguridad Común)

PESD (*ver* Política Europea de Seguridad y Defensa)

Piris, Alberto 8, 59, 68

Plan de Acción sobre Cumplimiento de las

- Leyes Forestales, Gobernabilidad y Comercio 174
- Policía Nacional 199, 201
- Política Agrícola Común 228
- Política Europea de Seguridad y Defensa 28, 79, 257
- Política Exterior y de Seguridad Común 28, 256
- Polo Democrático 17, 193, 199, 202, 204
- Polo Republicano 75
- Polonia 59, 60, 61, 65, 279
- Portugal 62, 147, 160, 221
- Powell, Colin 92, 99, 259
- Primakov, Yevgueni 108
- Proceso Kimberley 174
- Procuraduría 197
- «Programa Hambre Cero» 212, 213
- Programa de Bruselas 233
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 180, 205
- Programa Mundial de Alimentos 128, 142
- Protocolo de París 122
- Proyecto para un Nuevo Siglo Americano 86
- PSOE (*ver* Partido Socialista Español)
- Publish What You Pay 162, 175
- Pureza, José Manuel 9, 47
- Putin, Vladímir 109
- Pyeongyang 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104
- Q**
- Quebec 298, 300
- Quilpe 200
- Quincy Adams, John 81
- Quispe, Felipe 186, 190
- R**
- Rabin, Isaac 123
- Radio Cabinda 151
- Radio Ecclesia 151
- Radio Morena 151
- Radio Nacional de Angola 150
- Radio Nederland 182, 183
- Rafael Simões, Mónica 261
- Raffarin, Jean-Pierre 74
- Rajoy, Mariano 63
- RDC (*ver* República Democrática del Congo)
- Reglamento de Ayuda Humanitaria 257
- Reino Unido 7, 74, 78, 83, 91, 112, 155, 221, 282, 286, 287, 288
- Renner, Michael 14, 141, 162, 165, 171
- Reno, William 147, 169
- Repsol-YPF 180
- República Centroafricana 248
- República Checa 290
- República de Weimar 280
- República Democrática del Congo 14, 155, 172, 173, 175, 245, 248
- República Dominicana 66, 223
- Reserva Natural de Okapi 172
- Reunión Internacional sobre «Buenas Donaciones Humanitarias» 248
- Revisión de la Postura Nuclear 99
- Revolución Francesa 279
- Rey Marcos, Francisco 243, 254
- Riad 43, 44
- Rice, Condoleezza 133, 188
- Río de Janeiro 159, 215
- Río Grande 64
- Ríos, Xulio 43, 105, 108, 109, 111, 116, 117
- Rodríguez Zapatero, José Luis 21
- Ronda Uruguay 230
- Ruanda 129, 134, 178, 271
- Rudas, Carolina María 17, 113, 193
- Ruiz Jiménez, Laura 207
- Rumania 43
- Rumsfeld, Donald 87, 98, 127
- Rusia 3, 12, 43, 74, 75, 78, 89, 95, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 208, 233
- S**
- SADC (*ver* Southern Africa Development Community)
- Safire, William 83, 92, 93
- Salcedo, Apolinar 203
- Samad, Omar 133, 134
- San Patricio 282
- Sanahuja, José Antonio 18, 131, 209, 217, 218, 219
- Sánchez de Lozada, Gonzalo 16, 180, 182, 183, 190, 211
- Santo Tomé y Príncipe 158
- Savimbi, Jonas 141
- Sayeret Matkal 121

Seúl 103, 108  
 Shabak 121  
 Sharon, Ariel 10, 38, 120  
 Shevardnadze, Eduard 114  
 Shin Beit 121  
 Shuibian, Chen 117  
 Sí Colombia 203  
 Sierra Leona 14, 167, 170, 173, 178, 245, 271  
 Sierra Nevada de Santa Marta 201  
 Singapur 232  
 Siria 10, 11, 26, 44, 82, 83, 84, 86, 97, 285  
 Sistema de Llamamientos Consolidados 245  
 SIVAM 214  
 Smilie 252, 253  
 Sogge, David 13, 157  
 Somalia 248  
 Sonangol 145, 146, 147, 152  
 Soros, George 162, 175  
 Southern Africa Development Community 155  
 Stalingrado 59  
 Stiglitz, Joseph 240  
 Suárez del Toro, Juan Manuel 248  
 Sudán 178, 245, 246, 247, 248  
 Suecia 165, 221  
 Suiza 221, 251  
 Superintendencia de Hidrocarburos 184  
 Suráfrica 49, 140, 174, 208, 231  
 Suramérica 214  
 Surinam 210  
 Susa 203

## T

Taipei 117  
 Taiwán 104, 105, 112, 117  
 TASE (*ver* Tel Aviv Stock Exchange)  
 Tasmania 62  
 Teherán 86, 87, 88, 91, 92  
 Tel Aviv 38, 44, 122, 123, 124  
 Tel Aviv Stock Exchange 124  
 Televisión Pública de Angola 150  
 Tercer Mundo 52, 166, 280, 287  
 Tercer Reich 60  
 The National Journal 79  
 The New York Post 74  
 The New York Times 83, 84, 86, 87, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 98, 99, 101, 102, 104, 173, 174, 176

The New Yorker 84  
 The Washington Post 71, 83, 99  
 Thieux, Laurence 9, 73  
 Tiannanmen 106  
 TIAR (*ver* Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca)  
 Tikrit 30  
 Time-Warner 53  
 Timor Oriental 52, 56  
 TLCAN (*ver* Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá)  
 Tokio 108, 129, 131, 136, 149  
 Toledo, Alejandro 211  
 Torres Gemelas 27  
 TotalFinaELF 76  
 Tottenham 282  
 Track Two Diplomacy 267  
 Transparency International 146, 175  
 Tratado de Amistad y Cooperación en el Sureste de Asia 113  
 Tratado de Amistad y Cooperación ruso-chino 106  
 Tratado de Antimisiles Balísticos 42  
 Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá 209  
 Tratado de No Proliferación Nuclear 89, 100  
 Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca 215  
 Tres Gargantas 111  
 Tribunal Europeo de Derechos Humanos 113  
 Tribunal Permanente de los Pueblos 300  
 Turquía 5, 33, 92, 124, 222, 223, 285

## U

Ucrania 114  
 Unión Europea 7, 8, 12, 21, 22, 23, 28, 29, 36, 37, 44, 49, 60, 74, 91, 95, 108, 112, 174, 254, 256, 257, 263, 264, 265, 276  
 Unión Europea Occidental 257  
 Unión Nacional para la Independencia Total de Angola 139  
 Unión Patriótica 203  
 Unión Soviética 42, 43, 292, 298  
 UNITA (*ver* Unión Nacional para la Independencia Total de Angola)  
 UNMIL (*ver* Misión de Naciones Unidas en Liberia)

Uribe, Álvaro 17, 193, 201  
Uruguay 210, 230  
US War College 84  
Uzbekistán 114

## V

Val d'Aosta 282  
Valle 193  
Valle del Cauca 194, 202  
Velasco, Elsa 47, 261  
Vélez, Uribe 193, 194, 195, 196, 201  
Venezuela 15, 152, 188, 207, 210, 211, 216, 231  
Vieira de Mello, Sergio 48, 259  
Viena 57, 76, 215  
Vietnam 62, 107, 108, 178, 287

## W

Wang, Berna 81, 127, 157, 165, 277  
Warisato 186, 187  
Washington 5, 10, 12, 16, 24, 25, 27, 29, 30, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 41, 43, 44, 45, 47, 60, 71, 84, 85, 86, 91, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 101, 103, 107, 108, 110, 116, 127, 131, 133, 135, 136, 137, 141, 146, 152, 153, 158, 159, 161, 165, 171, 172, 174, 188, 209,

210, 214, 216, 218, 223, 235, 236, 239, 240, 241

Wilson, Woodrow 279  
Wolfowitz, Paul 86  
Woodward, Bob 99

## X

Xiaoping, Deng 106  
Xingjiang 107

## Y

Yacimientos Petroliferos Fiscales Bolivianos 183  
Yang, Fan 116  
Yalta 114  
Yihad Islámica 85  
Yom Kippur 122  
Yongbyon 98, 100  
YPFB (*ver* Yacimientos Petroliferos Fiscales Bolivianos)  
Yugoslavia 110, 279, 290, 291

## Z

Zhonnanghai 117  
Zhu Enlai 105  
Zúñiga García-Falces, Nieves 179, 211

