

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

# **Cartografías del poder** **Hegemonía y respuestas**

**ANUARIO CIP**  
**2005**



**Icaria** ✿ editorial

327.5(058)  
ANU

ANUARIO CIP 2005: Cartografías del poder. Hegemonía y respuestas / Manuela Mesa y Mabel González Bustelo (coordinadoras) ; 1ª ed. - Barcelona: Icaria; Madrid: Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), 2005  
320 p.; 23 cm. — (Anuario ; 2005)  
ISBN: 84-7426-796-X

I. Conflictos Internacionales — 2005 — Anuario. 2. Relaciones Internacionales — 2005 — Anuario.  
I. Mesa Peinado, Manuela (coord.). II. González Bustelo, Mabel (coord.).  
III. Centro de Investigación para la Paz.

- © Manuela Mesa, Mabel González Bustelo, Robert Matthews, Alberto Piris, Elena Conde Pérez, Antonio Sanz Trillo, José Antonio Sanahuja, Fred Halliday, Peter W. Galbraith, Isaiás Barreñada, Carmen Rodríguez López, Xulio Ríos, Alex de Waal, Juan Gabriel Tokatlian, Gaby Oré Aguilar, Nieves Zúñiga García-Falces, Laura Ruiz Jiménez.

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.cip.fuhem.es](http://www.cip.fuhem.es)
- © 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, 2005

ISBN: 84-7426-796-X

Depósito legal: B. 25.837-2005

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. Los nuevos mapas del poder,</i> Manuela Mesa y Mabel González Bustelo .....	5
---	---

### **Actores globales**

<i>I. La política de seguridad estadounidense en Oriente Medio,</i> Robert Matthews .....	33
<i>II. Seguridad nacional y terrorismo en Estados Unidos,</i> Alberto Piris .....	55
<i>III. Avances difíciles en la política exterior de la Unión Europea,</i> Elena Conde Pérez .....	67
<i>IV. España y su acción exterior: retorno y oportunidad,</i> Antonio Sanz Trillo .....	87
<i>V. Sesenta años sin democracia: hegemonía y poder en las instituciones de Bretton Woods,</i> José Antonio Sanahuja .....	99

### **Seguridad y conflictos**

<i>I. Irán y la cuestión nuclear: política exterior y cambio interno,</i> Fred Halliday .....	125
<i>II. Operación «guardar las apariencias»: una salida para Irak,</i> Peter W. Galbraith .....	143
<i>III. Falso optimismo para Palestina e Israel,</i> Isaías Barreñada .....	159
<i>IV. Los dilemas de Turquía,</i> Carmen Rodríguez López .....	185
<i>V. China, la potencia inevitable,</i> Xulio Ríos .....	201
<i>VI. Contrainsurgencia a bajo precio en Darfur,</i> Alex de Waal .....	217

## **América Latina**

<i>I. Las relaciones Estados Unidos-América Latina: la sombra del proconsulado</i> , Juan Gabriel Tokatlian . . . . .	237
<i>II. El derecho a la reparación en la desmovilización de los paramilitares colombianos</i> , Gaby Oré Aguilar . . . . .	263
<i>III. Bolivia, Ecuador y Perú: emergencia social e inestabilidad</i> , Nieves Zúñiga García-Falces . . . . .	277
<i>IV. Democracia y giro social: los retos de la izquierda latinoamericana</i> , Laura Ruiz Jiménez . . . . .	295

## INTRODUCCIÓN LOS NUEVOS MAPAS DEL PODER

*Manuela Mesa y Mabel González Bustelo\**

El análisis de la situación internacional durante el año 2004 refleja un panorama complejo y turbulento, en el que no se advierten salidas claras para las crisis y conflictos que se han ido superponiendo en los últimos años. Hay tendencias que se mantienen, como el intento de EE UU de imponerse como única súper-potencia, sin someterse a las normas internacionales ni a las instituciones multilaterales, a menos que éstas respondan a sus deseos. La militarización de la política internacional ha continuado y ha habido graves retrocesos en materia de derechos humanos. Esto ha deteriorado la seguridad humana y algunas crisis se han agravado.

Estados Unidos sigue proyectando su poder militar por todo el mundo y continúa imponiéndose a gobiernos más débiles que, por interés u oportunismo, se pliegan a su estrategia. Sin embargo, ese proyecto hegemónico parte de premisas falsas. Ni el poder militar es el único, ni el más importante para enfrentarse al terrorismo, ni Estados Unidos es la única potencia mundial. Washington sigue empantanado en Irak y está fracasando en su lucha contra el terrorismo, con un enorme coste económico y de legitimidad. Su credibilidad internacional se ha desplomado y los gastos de la guerra son una de las causas de sus graves problemas económicos, que se manifiestan en abultados déficit fiscal y comercial y en la caída del dólar (que podría ser mayor si Asia no estuviera financiando al Tesoro estadounidense mediante compras masivas de bonos). Estos hechos parecen anunciar una grave recesión, que pondría

---

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

de manifiesto la fragilidad de las bases económicas de la ilusión hegemónica de los neoconservadores.

Además, existen otros focos de poder en términos políticos, económicos y culturales. La Unión Europea se ha ampliado a veinticinco miembros y avanza, aunque con dificultades, hacia la definición de una política exterior común más coherente. La Corte Penal Internacional, a pesar de la implacable campaña en su contra, se confirma como la instancia más legítima para juzgar crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad. La reforma de la ONU ha sido sometida a discusión con la publicación del Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio,<sup>1</sup> en diciembre de 2004, y a lo largo de 2005 se han presentado diversas propuestas e iniciativas que se concretarán en el mes de septiembre. En Naciones Unidas quieren tener un papel más destacado las potencias intermedias emergentes como Brasil, la India o Suráfrica que, a pesar de sus problemas internos, se consolidan como poderes regionales.

### **La reelección de George W. Bush**

George W. Bush fue reelegido en noviembre de 2004 y los sectores que le apoyan interpretan esto como un respaldo claro a sus políticas en el ámbito interno y externo. Con su nuevo equipo la política exterior sigue centrada en la llamada «guerra global antiterrorista». Al asumir el manto ideológico de la difusión de la libertad en todo el planeta, se pasa del realismo más descarnado a un moralismo idealista de resonancias wilsonianas que combina el uso de la fuerza y el poder militar con una retórica de valores políticos y morales pretendidamente superiores. A la vez, menosprecia a las organizaciones multilaterales y prefiere un multilateralismo «a la carta», tratando de incorporar a las organizaciones internacionales a esa estrategia. A pesar de las dificultades de la ocupación de Irak y de la falta de éxito en la lucha antiterrorista, todo parece indicar que estas orientaciones continuarán, salvo que las

---

<sup>1</sup> Ver *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, 2 de diciembre de 2004, en [www.un.org/secureworld](http://www.un.org/secureworld)

dificultades económicas internas o los costes humanos y materiales de la guerra en Irak se hagan insostenibles. Como señala Robert Matthews en este *Anuario*, hasta ahora el extremismo y la incompetencia han predominado sobre el buen juicio y la eficacia, y no hay motivos para pensar que esto vaya a cambiar.

Miembros del nuevo equipo gobernante y el propio Bush han intentado mostrar un lenguaje más diplomático y un talante conciliador en sus viajes a la Unión Europea y otros lugares. Sin embargo, la política de nombramientos no permite hacerse ilusiones: pese al escándalo de las torturas en Abu Ghraib, Donald Rumsfeld continúa al frente del Pentágono; la dura y pragmática Condoleezza Rice es la nueva secretaria de Estado; Alberto Gonzales, responsable de los informes que despreciaban los Convenios de Ginebra en relación a Guantánamo, es fiscal general y, aunque el Congreso ha frenado de momento su nombramiento efectivo, se ha propuesto como embajador ante la ONU a John Bolton, uno de los principales impulsores de la campaña contra ella y contra la Corte Penal Internacional. Paul Wolfowitz, subsecretario de Defensa, ideólogo *neoon* y arquitecto de la guerra de Irak ha sido designado presidente del Banco Mundial. Los neoconservadores se sienten apoyados por el electorado y ahora tratan de ocupar posiciones de poder a nivel global.<sup>2</sup>

Las elecciones mostraron también, sin embargo, una división preocupante en Estados Unidos, donde cada vez hay más distancia entre dos sociedades: una secular, liberal y abierta al mundo y otra predominantemente cerrada en sí misma y de profundas convicciones religiosas. Lo que parece indudable es que los sectores evangélicos y fundamentalistas cristianos han ganado poder e influencia. La derecha ha monopolizado el debate político y ha conseguido desplazar el eje del mismo en esa dirección, tanto en términos internos (en cuestiones como el matrimonio homosexual, el aborto o los derechos de las minorías) como externos. Esto último quedó claro en las posiciones de

---

<sup>2</sup> Ver José Manuel Calvo, «El jefe de todos los agentes secretos», *El País*, 27 de febrero de 2005, y Emilio Menéndez del Valle, «Por sus nombramientos le conoceréis», *El País*, 7 de abril de 2005. Daniel Smith, «Global Security Challenges: Seeing the United States as Others Do», en *Foreign Policy Infocus*, 9 de marzo de 2005, en [www.foreignpolicy-infocus.org](http://www.foreignpolicy-infocus.org). Ver también John Gershman *et. al.*, «A Secure America in a Secure World», *Foreign Policy Infocus Special Report*, septiembre de 2004.

Bush y el candidato demócrata John Kerry durante la primera parte de la campaña electoral, en la que ambos parecían competir por aparecer como «el más duro» en política exterior. Esto indica la debilidad y falta de visión estratégica del Partido Demócrata y los sectores liberales y abre perspectivas de futuro preocupantes en cuanto a la relación de este país con el resto del mundo, porque indica que no se trata de posiciones partidarias sino de un movimiento hacia la derecha con efectos duraderos.

### **Los derechos humanos y las normas internacionales en cuestión**

En este contexto una de las tendencias más graves es que se está tratando de conseguir el orden a costa de la ley. Las normas y tratados internacionales se violan o ignoran y las legislaciones internas sobre derechos y libertades están sufriendo un fuerte ataque que en muchos lugares pone en cuestión los propios fundamentos de la democracia.<sup>3</sup> La estrategia tiene tres componentes: eludir las leyes y principios de la legalidad, transgredir las normas nacionales e internacionales y elaborar nuevas leyes más restrictivas.

Un importante instrumento bajo presión es la Convención contra la Tortura. Las revelaciones de que se torturaba en la base militar de Guantánamo y la cárcel iraquí de Abu Ghraib han demostrado con el tiempo ser sólo la punta del iceberg. El «limbo» legal de Guantánamo comenzó a ponerse en cuestión en 2004, cuando la Corte Suprema dictaminó que un juez federal tenía jurisdicción sobre uno de los casos y se declararon ilegales los juicios militares. Esto muestra que siguen estando vigentes los controles y contrapesos del sistema institucional estadounidense, pero también que hay maneras de eludirlos.

Ahora se sabe que EE UU mantiene una red dispersa de centros de detención en todo el mundo que son usados para internar a personas capturadas en la «guerra antiterrorista». La organización Human Rights First ha denunciado la opacidad de este sistema: no se sabe cuántos centros son, el número de detenidos, sobre qué base legal son retenidos

---

<sup>3</sup> Rama Mani, «In pursuit of an antidote: the response to September 11 and the rule of law», *Conflict, Security and Development*, 3-1, abril de 2003.

y quién tiene acceso a ellos. La escasa información disponible sugiere que están en Irak, Afganistán, Pakistán, Jordania, la isla británica Diego García, y en buques de guerra estadounidenses.<sup>4</sup> También se están produciendo transferencias de sospechosos de un país a otro, en ocasiones a lugares donde se practica la tortura, sin control judicial y con la única garantía de las afirmaciones efectuadas por las autoridades del país de destino. Los detenidos han sido transferidos desde EE UU pero también desde Canadá, Suecia, Alemania y otros países occidentales. Entre los lugares de recepción figuran Argelia, Marruecos, Turquía, Rusia, Uzbekistán, Indonesia o Malasia.<sup>5</sup>

En numerosos países, incluso democráticos, se están aprobando medidas represivas y restricciones de las libertades en nombre de la lucha antiterrorista y esto está provocando un grave retroceso en la situación de los derechos humanos. En el primer trimestre de 2005, en 44 estados se han producido violaciones de los derechos civiles y políticos y las libertades fundamentales (especialmente la libertad de prensa).<sup>6</sup> También se han producido hostigamientos a las minorías y a los refugiados y solicitantes de asilo. En EE UU el gobierno está intentando hacer permanentes las medidas excepcionales adoptadas en virtud de la *Patriot Act*, que amplía los poderes del ejecutivo y restringe las garantías legales. Un caso llamativo es la legislación que trata de aprobar el gobierno de Tony Blair en el Reino Unido y que supone una interferencia del poder Ejecutivo en las funciones judiciales, además de que incumple la Convención Europea de Derechos Humanos. Otras normativas especiales se han aprobado en países que van desde Liberia a la India, Australia, Zimbabwe, Eritrea, Egipto, Jordania, Malasia, etc. En este marco se ha detenido a opositores políticos, sindicalistas, defensores de los derechos humanos y periodistas, entre otros sectores.

A la hora de justificar el retroceso de las libertades democráticas, no faltan apoyos intelectuales dentro de sectores habitualmente considerados liberales, que afirman que las «medidas extraordinarias» pueden

<sup>4</sup> Human Right First, *Ending Secret Detentions*, Nueva York, 17 de junio de 2004.

<sup>5</sup> Human Rights Watch, *Still at Risk: Diplomatic Assurances no Safeguard Against Torture*, 15 de abril de 2005, en [www.hrw.org](http://www.hrw.org)

<sup>6</sup> Escuela de Cultura de Paz, *Barómetro N° 7*, UAB, Barcelona, 2005.

ser necesarias en tiempos de excepción. Ése es el argumento utilizado por Michael Ignatieff, director del Centro Carr para los Derechos Humanos de la Universidad de Harvard, que defiende el derecho de las democracias a utilizar la tortura, aunque con controles y límites, como un «mal menor» a utilizar para defenderse del terrorismo (el «mal mayor»). Según Ignatieff, «las convenciones internacionales prohíben la tortura pero el punto exacto en el que un interrogatorio intensivo sobrepasa la línea roja y cae en la tortura es materia de discusión. La Convención de Ginebra protege la idea de la inmunidad civil pero sigue siendo polémico a quién se puede considerar civil. Las convenciones internacionales establecen normas pero cada país puede interpretarlas de manera diferente».<sup>7</sup>

La realidad, sin embargo, es que si se aceptan medidas especiales porque ésta es una situación de excepción, el recorte de derechos puede ser irreversible, dado que la seguridad absoluta es un objetivo inalcanzable y que cualquier forma de conflicto o violencia puede utilizarse como excusa para perpetuar la situación. La violencia, el conflicto y el terrorismo han existido en todo tiempo y lugar y son necesarias medidas para hacerles frente, disminuir su impacto y atacar sus causas y raíces, pero muchas democracias han demostrado que la mejor manera de hacerlo es respetar la legalidad. Lo contrario alienta a los violentos y, por otro lado, la democracia no puede sobrevivir si no respeta sus propias normas.

### **Convulsiones en Oriente Medio**

Las elecciones del 30 de enero han sido presentadas como un paso decisivo para la estabilización y reconstrucción de Irak, pero la violencia no cesa y el proceso electoral no ha permitido integrar a sectores muy amplios, como los suníes. Desde la invasión han muerto más de 1.500 soldados estadounidenses y un número indeterminado de iraquíes.

---

<sup>7</sup> Michael Ignatieff, «Democracia y terrorismo», *Claves de Razón Práctica*, N° 150, marzo de 2005. También su libro *El mal menor. Ética política en una era de terror*, Taurus, Madrid, 2005. Para una perspectiva crítica ver Mariano Aguirre, «Dudas no razonables sobre la tortura», *La Vanguardia*, 22 de abril de 2005.

Los ocupantes no cuentan los muertos civiles, pero distintas organizaciones estiman esta cifra entre 16.000 y 100.000.<sup>8</sup>

Es un país dividido con arreglo a líneas étnicas y comunitaristas, algo que las políticas de los ocupantes han agravado y las elecciones podrían consolidar. Los chiíes acudieron a votar porque vieron su oportunidad de transformar el peso demográfico en poder político y los kurdos porque esperan consolidar el alto grado de autonomía que lograron desde 1991. Los suníes se expresaron no votando, por lo que han sido necesarias maniobras escasamente democráticas para que tengan cierta representación parlamentaria. Casi el 80% de los que votaron lo hizo por partidos que representaban a su grupo étnico o religioso. En un estado que se enajenó la lealtad de parte de sus ciudadanos por su dura historia de represión, esto puede significar la imposibilidad de que se mantenga unido como tal. Dos cuestiones son graves fuentes de tensión: el futuro del Kurdistán y el papel del Islam en el estado. Peter W. Galbraith propone como solución negociar una confederación de varias entidades políticas que tengan alto grado de autonomía, y un gobierno central con relativamente pocos poderes. Pero también plantea que para ello sería necesario un nuevo enfoque de la política estadounidense que permitiera recabar el apoyo de sus aliados, así como esfuerzos reales para la reconstrucción de forma que los iraquíes puedan percibir al nuevo gobierno como eficaz. De esto, más que de ningún otro factor, dependerá en última instancia su legitimidad.

De momento, la ocupación se mantiene y parece que continuará. La guerra ha costado hasta ahora 146.600 millones de dólares y en febrero de 2005 la Administración Bush solicitó al Congreso 81.000 millones más. El gasto militar estadounidense para el año fiscal 2006,

---

<sup>8</sup> Ver Institute for Policy Studies y Foreign Policy in Focus, *Paying the Price. The Mounting Cost of the Iraq War*, actualizado a 23 de marzo de 2005, en [www.ips-dc.org](http://www.ips-dc.org). También Gary Young, «In a warped reality», *The Guardian Weekly*, 25-31 de marzo de 2005. Para una explicación detallada de las causas del fracaso de la ocupación, y de la estrategia global antiterrorista, Gilles Kepel, *Fitna. Guerra en el corazón del Islam*, Paidós Historia Contemporánea, Barcelona, 2004; Alex Callinicos, *Los nuevos mandarines del poder americano*, Alianza Ensayo, Madrid, 2004, y Jason Burke, *Al Qaeda. La verdadera historia del islamismo radical*, RBA, Barcelona, 2004. Desde una perspectiva diferente, también Richard A. Clarke (Dir.), *Cómo derrotar a los yihadistas. Un plan de acción*, Taurus, Madrid, 2005.

si se incluyen los costes de la ocupación de Irak, superará los 500.000 millones de dólares, lo que seguirá alimentando los «déficit gemelos», fiscal y comercial, y la inestabilidad económica mundial. Sectores políticos y académicos en Washington están planteando el debate sobre cómo salir de Irak. EE UU ha llegado para establecer un control indefinido porque es un territorio estratégico clave y rico en petróleo, pero los costes humanos y materiales de la guerra son muy superiores a los previstos. Sin embargo, salir de Irak de manera apresurada y poco digna se percibiría como un fracaso estratégico. La situación está igualmente abierta dentro de aquel país. Si los ocupantes se quedan la violencia podría continuar y, si se van, podría haber una guerra civil.

Ahora esta intervención se presenta desde círculos políticos, periodísticos y académicos como la «palanca» que ha desatado vientos de cambio y apertura democrática en el mundo árabe, desde Líbano a Egipto, pasando por Palestina, Irak y Arabia Saudí. Se han producido algunos acontecimientos, pero no está claro su alcance ni que respondan a dinámicas externas o sean resultado de la presión estadounidense.

En Líbano, el asesinato en febrero de 2005 del ex primer ministro y destacado dirigente de la oposición Rafik Hariri ha llevado, en una sucesión de rápidos acontecimientos, a la caída del gobierno pro-sirio y el aceleramiento del proceso electoral. La responsabilidad se atribuyó al régimen de Damasco y una combinación de manifestaciones callejeras en Beirut y presión internacional logró que este país retirara definitivamente los 16.000 efectivos que tenía en el país desde 1989, en virtud de los acuerdos de Taif que pusieron fin a la guerra civil. La resolución 1.559 de la ONU le exige también el cese de la interferencia en los asuntos libaneses, así como el desarme de Hezbolá y las milicias palestinas de los campos de refugiados. Hasta el momento, aún no está clara la responsabilidad real del asesinato ni el futuro del frágil sistema político libanés. Líbano ya era una democracia desde 1990, aunque con características particulares por su carácter confesional. Los puestos de gobierno están repartidos según pertenencias identitarias: el presidente es maronita, el primer ministro suní y el presidente del Parlamento es chií. Otro dilema será el futuro de Hezbolá, grupo calificado como terrorista por EE UU (no por la UE) pero que tiene una rama política con presencia en el Parlamento y amplia base social entre los chiíes del país,

y que considera que dejar las armas sería una cesión ante Israel y Washington.<sup>9</sup>

Siria ha dado pasos positivos al retirar sus tropas y, en el plano interno, ha adoptado medidas para reducir los poderes de los servicios de inteligencia y otras estructuras de seguridad. Con ello trata de limitar la presión externa para el «cambio de régimen» ya que es consciente de ser el eslabón más débil entre los posibles candidatos a una intervención por parte de EE UU. Si esa presión se incrementa, sin embargo, podrían reforzarse los sectores más duros. Este país e Irán, que se sienten amenazados, han anunciado la firma de un pacto de defensa mutua.

En Egipto, el presidente Hosni Mubarak ha reformado la Constitución para permitir elecciones presidenciales con varios candidatos. Sin embargo, su Partido Nacional Democrático controla el 85% del Parlamento y el comité de partidos, desde el que puede ejercer el veto; uno de los principales líderes de la oposición está encarcelado y las leyes de emergencia y contra el derecho de reunión siguen vigentes. El mayor movimiento de oposición, los islamistas Hermanos Musulmanes, tienen prohibido tomar parte en las elecciones, como todos los partidos de base religiosa. El régimen teme que su participación ponga en riesgo las relaciones con Israel y la ayuda de casi 2.000 millones de dólares que recibe anualmente de EE UU.

Arabia Saudí celebra sus primeras elecciones en cuarenta años para elegir a la mitad de los consejos municipales y ha puesto en marcha una comisión de derechos humanos. Sin embargo, las mujeres siguen sin poder votar y en 2004 varios reformistas fueron encarcelados. Los partidos políticos y las manifestaciones están prohibidas y el país sigue aplicando y difundiendo el Islam wahabita, una de las versiones más rigoristas de esta religión.<sup>10</sup>

En general, todo indica que las limitadas reformas acometidas tienen el objetivo de prolongar la vida de unos regímenes muy deslegitimados ante sus poblaciones por su autoritarismo, corrupción e incapacidad para mejorar el nivel de vida, pero apoyados desde los paí-

<sup>9</sup> Nicholas Blandford, «Lebanon Catches its Breath», en *Middle East Report Online*, 23 de marzo de 2005, en [www.merip.org](http://www.merip.org)

<sup>10</sup> Natasha Walker, «Beyond the veil», *Guardian Weekly Review*, 18-24 de febrero de 2005.

ses occidentales porque son aliados «moderados». El *Informe sobre Desarrollo Humano en el Mundo Árabe*, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), señala que el objetivo parece ser retrasar la adopción de reformas fundamentales.<sup>11</sup> Por otro lado habría que preguntarse cuál sería la reacción occidental si, en condiciones democráticas reales, los sectores islamistas asumieran el poder en Líbano, Egipto y otros lugares.

### **La compleja situación regional**

Oriente Medio y Asia Central son zonas clave en términos geopolíticos por su ubicación geográfica entre Europa y Asia y su papel como productoras y zona de paso para el aprovisionamiento de petróleo y gas y otras importantes materias primas. Esto se acentúa en un momento en que el desarrollo de algunos países causa más presión en la demanda lo que, junto con la inestable situación de algunos productores, ha llevado los precios del barril de petróleo por encima de los cincuenta dólares.

Irán se está consolidando como una potencia regional. La caída de los talibán en Afganistán y de Sadam Husein en Irak lo libraron de sus dos principales enemigos y su influencia en Irak es creciente por su ascendencia sobre la mayoritaria comunidad chií. Desde la Revolución Islámica de 1979 mantiene un enfrentamiento con EE UU que refleja la cuestión del poder en esta región, donde este país es un escollo para el nuevo orden que quiere establecer Washington. El último episodio de su rivalidad se centra en el programa iraní de enriquecimiento de uranio. Teherán es firmante del Tratado de no Proliferación y afirma que respetará sus normas y que su programa sólo tiene fines pacíficos, pero es ambiguo con respecto a la posibilidad de adquirir en el futuro capacidades nucleares con fines militares. El programa refleja la preocupación de Teherán en un área donde India, Pakistán e Israel han adquirido armas nucleares sin recibir sanciones de la comunidad internacional, y en un contexto general donde las principales potencias nucleares no cumplen la obligación de

---

<sup>11</sup> Roula Khalaf, «Reforms in Arab world 'only cosmetic'», *Financial Times*, 6 de abril de 2005.

trabajar hacia su reducción o eliminación. También está en relación con un entorno que Irán percibe plagado de peligros y rivalidades, en primer lugar en Pakistán pero también en Afganistán, las repúblicas de la ex Unión Soviética, el mar Caspio y el Golfo Pérsico, además de la cuestión de Israel y Palestina. A ello se suma lo que considera doble rasero desde Occidente, especialmente desde EE UU, que no fue receptivo a sus muestras de solidaridad tras el 11-S o a sus llamamientos a la responsabilidad a sus seguidores en Afganistán e Irak.

En materia de proliferación nuclear ha sido importante la postura de la UE. Francia, Alemania y el Reino Unido han negociado con Teherán utilizando la diplomacia y los incentivos y de momento han conseguido frenar el desarrollo del programa. La salida final no está clara, sin embargo, porque el apoyo de EE UU es fundamental para que la propuesta sea creíble y éste ha sido tibio por el momento. Cualquier postura de fuerza con respecto a Irán dirigida a forzar el «cambio de régimen» no parece razonable y generaría un enfrentamiento que puede involucrar a numerosos estados de la región, pero sectores de línea dura desde Washington y Jerusalén defienden esa opción y Bush mencionó expresamente a Irán en su discurso de toma de posesión. Los presagios, como afirma Fred Halliday, no son buenos.

La cuestión nuclear no se limita a Irán sino que es más general y refleja las insuficiencias de las normas internacionales de no proliferación. También es consecuencia del doble rasero con que se trata a distintos países en función de que sean o no aliados y evidencia, como en el caso de Corea del Norte, que determinados países amenazados desde Washington han llegado a la conclusión de que es más seguro disponer de esas armas para evitar ser atacado.

El optimismo que parece suscitar la situación del conflicto israelo-palestino tampoco está justificado, según Isaías Barreñada. El proceso de sucesión de Yaser Arafat ha desatado cambios, dado que hubo elecciones, hay una nueva dirigencia palestina dispuesta a reiniciar el diálogo y los grupos islamistas están en tregua. Desde Israel, también Ariel Sharon se muestra dispuesto a dialogar siempre que se mantenga la calma y se enfrenta a la derecha y los colonos por su plan de retirada total de Gaza. Éste, sin embargo, es una fachada que pretende encubrir los costes de la ocupación y, un aspecto menos mencionado, reforzar la colonización en Cisjordania, un área que simbólicamente y estratégicamente es más valiosa. Mientras tanto, continúa la construcción del muro de

separación que arrebatara más territorio a los palestinos, a pesar de que, en una opinión consultiva, el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya declaró que el muro es contrario al Derecho Internacional. La Administración Bush ha dado señales contradictorias, pero afirma que tiene intención de apoyar la reactivación del proceso de paz. En el mismo sentido se ha manifestado la UE. Sin embargo, Israel sigue imponiendo sus condiciones porque no hay suficiente presión externa y continúa ofreciendo sólo acuerdos parciales y condicionados, encaminados a lograr finalmente una entidad palestina débil y bajo tutela. La situación es volátil y puede cambiar en cualquier momento pero, si los palestinos no obtienen un mínimo aceptable y la situación económica continúa deteriorándose, es previsible otra espiral de violencia en el medio plazo.

Estos escenarios de inestabilidad muestran los efectos negativos de una gestión de la violencia basada en la guerra y los instrumentos militares. Alberto Piris señala que una fórmula infalible para no ganar nunca la lucha contra el terrorismo es hacer que el número de terroristas crezca a un ritmo superior a aquel en que son aniquilados por las acciones de la «guerra preventiva» y que, a causa de ésta, aumente el apoyo popular a los mismos, como está ocurriendo en Oriente Medio y otros lugares.

Desde el 11-S ha habido una gran confusión sobre la verdadera naturaleza, orígenes y dimensiones del terrorismo yihadista salafista suní que representan Al Qaeda y otros grupos. Estas organizaciones combinan en su discurso quejas específicas como la presencia estadounidense en Arabia Saudí y la situación de los palestinos con declaraciones más generales sobre la unidad del Islam y la guerra contra Occidente. Dos realidades parecen cada vez más claras. La primera, que la Al Qaeda original de Osama bin Laden —nacida en Afganistán a partir de las organizaciones de *muyahidin* apoyadas por EE UU, Pakistán y Arabia Saudí durante la lucha contra la ocupación soviética y que encontró allí refugio durante el régimen talibán— ha sufrido intensos cambios. Perdió su santuario y a parte de sus dirigentes y miembros, aunque Osama bin Laden no ha sido capturado pero, según los expertos, ahora es más peligrosa. Al Qaeda es ahora una «etiqueta» que sirve de cobertura ideológica a grupos dispersos en numerosos países, con lazos muy débiles, si es que los tienen, que actúan de forma autónoma y que revisten sus reivindicaciones locales con el discurso apocalíptico de la *yihad* propugnada por Bin Laden.

La segunda realidad es que a pesar de sus discursos, estos grupos no se mueven sólo ni principalmente por el odio irracional a Occidente sino que tienen el claro objetivo político de tomar el poder en los países del Magreb y Oriente Medio. Con sus ataques a objetivos occidentales pretenden ganar ascendente en sus propios contextos sociales y políticos, al mostrar que es posible golpear a quien está sosteniendo los regímenes de sus países: la estrategia del «enemigo lejano» definida desde principios de los años noventa en Egipto o Argelia.

### **La construcción europea**

La emergencia del islamismo radical tiene especiales implicaciones para Europa por su cercanía geográfica y porque millones de ciudadanos y residentes en la UE son musulmanes. Esto representa un reto y una responsabilidad para abordar la situación de manera diferente a como lo hace EE UU, y en ello deben participar no sólo los gobiernos europeos y del mundo árabe sino las sociedades civiles de ambas orillas del Mediterráneo. El endurecimiento de la legislación para frenar la afluencia de inmigrantes y limitar los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo, junto con los brotes racistas, deben ser motivo de preocupación. La UE dice defender una visión del orden internacional basada en el Derecho y el cumplimiento de las normas internacionales, pero esta intención no está respaldada por una política exterior y de seguridad común que aún genera más expectativas que resultados concretos. Sin embargo ha habido avances, como la definición de una Estrategia de Seguridad para Europa que apuesta por el multilateralismo eficaz y el compromiso constructivo, tanto en cuestiones de control armamentístico como de medio ambiente y Derecho Internacional Humanitario (DIH). Según el análisis de Elena Conde, también será importante la entrada en vigor del Tratado de la Constitución para Europa, aunque surgen dudas respecto al proceso de ratificación. La UE es una realidad muy compleja y las relaciones con EE UU podrían no ser fáciles en los próximos años porque las aproximaciones a los problemas globales son distintas. En este sentido sería necesario evitar que desde los gobiernos europeos se adopte una perspectiva «realista» o «pragmática» para acomodarse a posiciones estadounidenses, con el argumento de mejorar las relaciones trasatlánticas. Aunque es difícil hacer afirmaciones generales, parece

confirmarse la distancia cada vez mayor entre las sociedades europeas y la estadounidense en materia de derechos y libertades, valores religiosos y morales y percepciones de seguridad e inseguridad.

La cuestión del terrorismo radical de raíz islámica entre residentes en Europa ya era objeto de examen, pero saltó a primer plano con los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid. Fueron interpretados por la ciudadanía como una respuesta a la implicación del gobierno de José María Aznar en la guerra de Irak (a lo que se oponía la mayoría de la población). Según Antonio Trillo esto, y la nefasta gestión de la información por parte del gobierno en los días siguientes, provocó el vuelco electoral que el día 14 dio la victoria al PSOE en las elecciones generales. El gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero se planteó como cuestiones clave de la nueva etapa política la apuesta por el multilateralismo, especialmente en el marco de la ONU y la UE, y la vocación europeísta. También planteó otras iniciativas como la «Alianza de Civilizaciones», una respuesta al problema en el extremo opuesto de la «guerra antiterrorista» de Bush. La retirada de las tropas españolas de Irak empeoró las relaciones con Washington, pero ambos países siguen siendo aliados y comparten intereses en diferentes materias, por lo que no hay riesgos de ruptura o conflicto. En general, las orientaciones del gobierno de Zapatero significan un retorno a las líneas tradicionales de la política exterior española, un paso positivo que debe traducirse en acciones concretas para evitar el riesgo de que las buenas palabras queden empañadas por la *realpolitik*.

Las relaciones entre Occidente y el Islam también han aparecido en el debate sobre la incorporación de Turquía a la UE, con unas negociaciones de adhesión que comenzarán en octubre de 2005. Aliado occidental durante la Guerra Fría, sigue siendo un país de gran importancia estratégica en Oriente Medio y Asia Central y está efectuando reformas que pueden hacer más fácil el camino de su integración en la UE. Este país podría aportar a la UE su posición geográfica y su capacidad militar, ampliar su influencia en un área clave y contribuir a romper la idea del «choque de civilizaciones», al tratarse de un candidato musulmán. Sin embargo, también han surgido dudas sobre el hecho de que pueda involucrarla en los complejos problemas de la región y se plantea el debate sobre la religión. Desde Turquía, la población apoya mayoritariamente el ingreso pero desconfía de Bruselas porque entiende que se les aplican estándares más duros y que su candidatura se aplaza indefi-

nidamente. Será necesaria mucha coherencia en los condicionamientos políticos y económicos que se exijan, y que el objetivo de la adhesión esté claro, para que las reformas exigidas sean aceptables para la población. La situación turca está condicionada por lo que ocurra en Irak, donde teme, sobre todo, la posibilidad de un estado kurdo que pueda alentar las reclamaciones de independencia de su propia minoría kurda. Según Carmen Rodríguez, amplios sectores de las élites turcas se opondrían incluso a diversas formas de autonomía y a la fórmula de un estado federal.

Turquía es uno de los países que goza de un estatus especial en la Asociación Euromediterránea que este año cumple diez años, en lo que se ha dado en llamar el proceso de Barcelona. Se trata de una iniciativa de cooperación e integración entre la Unión Europea y doce países del sur y el este del Mediterráneo. El objetivo general es crear una zona de seguridad y prosperidad compartidas, haciendo de la cuenca mediterránea un espacio de diálogo, intercambio y cooperación que garantice la paz, la estabilidad y la prosperidad. Se establecen tres ámbitos de acción: el diálogo político y de seguridad, destinado a promover la paz, el respeto de los derechos humanos y la estabilidad; la cooperación económica y financiera, que contemplaba el establecimiento progresivo hasta el año 2010 de zonas de libre comercio en la región; y la dimensión social, cultural y humana, que pretende fomentar el acercamiento y la comprensión entre sus pueblos. Pese a sus elementos positivos, la Asociación Euromediterránea tiene graves limitaciones. Una de ellas es la falta de autonomía y vulnerabilidad ante las tensiones y conflictos que asolan la región desde hace décadas. El más significativo es el conflicto árabe-israelí, ante el cual la UE se ha mostrado incapaz de asumir un papel más activo; el Sáhara Occidental o la partición de Chipre siguen siendo también asuntos pendientes. Por otra parte, la asimetría económica y la enorme diferencia de poder en este ámbito entre los estados asociados conlleva una muy desigual capacidad de negociación. Esto se manifiesta, por ejemplo, en la Política Agraria Comunitaria (PAC), que bloquea las perspectivas de apertura de los mercados agrícolas europeos a pesar de ser un asunto vital para algunos países del norte de África. Los resultados obtenidos a diez años del lanzamiento de esta iniciativa son muy escasos y no se ha logrado avanzar en el terreno político, pero tampoco en el económico y cultural. Se ha impuesto como prioridad absoluta la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, el lava-

do de dinero y la inmigración ilegal, lo que responde más a un enfoque unilateral de la seguridad. Sería muy importante que este aniversario sirva para impulsar un proceso muy necesario y que puede permitir establecer las bases de un Mediterráneo libre y seguro.

### **Un mundo multipolar**

China se está convirtiendo con rapidez en un gran actor de la economía global. Es la sexta economía del mundo y principal consumidor de cemento, carbón, acero y otros recursos, así como el segundo de petróleo. En el año 2004 creció un 9,7% y se produjo una novedad: ya no es sólo el primer receptor de inversión extranjera sino que figura entre los primeros inversores del mundo y en breve estará por delante de Japón. Es también el segundo socio comercial de la Europa ampliada y las reformas siguen en marcha. En materia social, ese rápido crecimiento tiene dos caras. Por un lado, es el país que registra el mayor descenso de la pobreza en los últimos veinte años. Pero los costes de la transición están siendo muy altos, especialmente en el medio rural y para aquellos que intentan abrirse camino en las ciudades más pujantes, y aumenta la desigualdad ante la ausencia de medidas compensatorias para atajar los costes sociales del desarrollismo. Si el crecimiento se hace más lento, los desequilibrios sociales se pueden agravar y es posible que surjan protestas más fuertes.

Otras tensiones internas son la situación de varias minorías y los intentos de interferir en la política de Hong Kong, rechazados por la población de la ex colonia. Sin embargo, para Xulio Ríos la cuestión más grave es Taiwan, que sigue intentando consolidarse como estado independiente. Pekín considera esto inaceptable. Washington, por su parte, hace declaraciones formales a favor de las tesis chinas pero sus fuertes vínculos con Taipei son conocidos. A las motivaciones tradicionales ahora hay que añadir el interés por contener la emergencia de China en el Pacífico, que también amenaza a su tradicional aliado japonés. Esta región será una importante fuente de preocupación en el futuro.

El ascenso de China se suma al de otras potencias intermedias como Brasil, la India y Suráfrica, cuyo creciente papel internacional muestra la complejidad de las relaciones internacionales en un mundo multipolar, en el que existen distintos modelos de desarrollo y diferentes estrategias

de acomodo y resistencia frente a la globalización.<sup>12</sup> Los tres países son impulsores y miembros activos del Grupo de los 20, que ha logrado detener las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) al considerar inaceptable la oferta realizada desde los países industrializados. Han comenzado a cooperar en el marco del Foro de Diálogo IBSA (India-Brasil-Suráfrica) con el objetivo declarado de incrementar la cooperación Sur-Sur para luchar contra la pobreza en sus países y en otros lugares, y están intensificando sus lazos comerciales. A través del Grupo de los 24 y de otras instancias, reclaman más peso en las organizaciones financieras internacionales. También quieren fortalecer el sistema multilateral y lograr asientos permanentes en el Consejo de Seguridad de la ONU. Esto ha generado nuevas expectativas. El riesgo es que pretendan convertirse en poderes hegemónicos regionales o en «gendarmes» regionales de los principales centros de poder, o que centren su cooperación sólo en cuestiones económicas y no en las de paz y seguridad, pero esta última sería una gran oportunidad. Estos países presentan problemas internos pero en el futuro deberán ser tenidos en cuenta, entre otras cosas por su potencial demográfico: sólo China e India suman más de la tercera parte de la población mundial.

Una potencia intermedia que se siente amenazada y acorralada por Occidente es Rusia, donde Vladimir Putin ha dado pasos regresivos en el sistema democrático y parece estar derivando hacia un mayor grado de autoritarismo. La «revolución naranja» que en noviembre de 2004 acabó en Ucrania con el protegido de Moscú, el primer ministro Víctor Yanukovich, para elevar al poder al líder de la oposición Víctor Yushenko, más pro-occidental; el derrocamiento de Askar Akáyev en Kirguizistán en beneficio de Kurmanbek Bakíyev, o los acontecimientos similares en Georgia refuerzan esta percepción. Esto, unido a las protestas de febrero de 2005 en Rusia por las regresivas medidas sociales, es interpretado desde el Kremlin como acoso desde un Occidente que le resta área de influencia y cada vez está más cerca de sus fronteras. En el mismo sentido se perciben las críticas sobre la situación en Chechenia como la del reciente informe del comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, Álvaro Gil Robles, que también criticaba duramente el ascenso del racismo y la

---

<sup>12</sup> Xavier Batalla, «Gigantes menores», en *Potencias emergentes. La Vanguardia Dossier*, N° 12, julio-septiembre de 2004.

xenofobia. En Chechenia, la brutalidad de la represión ha alimentado el protagonismo de los sectores más radicales, como los que efectuaron una matanza en una escuela en Beslan (Ingushetia).

### **Crisis que se enquistan, fuera de foco**

Durante el primer trimestre del año 2005 había en el mundo 23 conflictos armados y sesenta situaciones de tensión.<sup>13</sup> La mayor parte de estas guerras se producen en los llamados estados frágiles, en los que las herencias históricas, la posición periférica en el sistema internacional, las fluctuaciones bruscas de los precios internacionales de sus productos primarios, las deficiencias en la construcción del estado y la corrupción se combinan e impiden que el estado sea capaz de cumplir sus funciones esenciales, en especial proporcionar seguridad y servicios básicos a sus ciudadanos. Un reciente informe del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) habla de 46 países en esta situación, que suman 900 millones de habitantes, un 14% de la población mundial.<sup>14</sup> El Banco Mundial, por su parte, se centra en treinta países que denomina «países de bajos ingresos bajo presión» (*low-income countries under stress*), un arco de inestabilidad que va de Afganistán a Zimbabwe, pasando por Angola, Burundi, Camboya, Timor Este, la República Democrática del Congo, Haití, Nigeria, Sudán o Uzbekistán.<sup>15</sup> Son sociedades que sufren distintas formas de violencia y fuerte inestabilidad y en las que muchos fenómenos detonantes pueden llevar a la guerra. En estos conflictos se producen víctimas mortales, heridos y mutilados, refugiados y desplazados, además de destrucción de las infraestructuras y la actividad económica. Además tienen impactos regionales y globales.

<sup>13</sup> Escuela de Cultura de Paz, *Op. Cit.*

<sup>14</sup> *Why we need to work effectively in fragile States*, en [www.df.gov.uk](http://www.df.gov.uk). Ver también Mabel González Bustelo, «Conflictos olvidados: un motivo para la reflexión», en Juan Miguel Ortega Terol (Coord.), *Irak en clave global*, UCLM, Cuenca, 2004; y Gérard Chaliand, *Atlas del nuevo orden mundial*, Paidós Historia Contemporánea, Barcelona, 2004.

<sup>15</sup> *Evaluation of the World Bank support to low-income countries under stress*, en [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org). Ver también Martin Wolf y Mark Turner, «The dilemma of fragile states», *Financial Times*, 18 de febrero de 2005.

Hay una creciente preocupación por el fenómeno de los estados frágiles porque se perciben como amenazas a la seguridad internacional: si el estado no controla todo su territorio es más fácil que surjan actividades y tráficos ilegales o que encuentren refugio grupos terroristas (el modelo de análisis es el Afganistán de los talibán y Al Qaeda). A la vez, muchos conflictos con profundas raíces en contextos de este tipo se han interpretado en clave de terrorismo. El riesgo de este enfoque es que puede llevar a apoyar y fortalecer al gobierno de turno independientemente de que sea autoritario y corrupto, lo que lleva a más violaciones de los derechos humanos y más violencia.<sup>16</sup>

Hasta ahora, la respuesta de la comunidad internacional ante estas situaciones ha sido selectiva y limitada, y en muchos casos condicionada a que los países poderosos tengan intereses estratégicos en juego. Así, la asistencia humanitaria para víctimas de conflictos armados y desastres naturales sigue siendo desigual en función de la visibilidad de la crisis en cuestión. Al final de abril de 2005 el sistema de llamamientos consolidados de la ONU (CAP, por sus siglas en inglés), que reclama fondos a los donantes para poder trabajar en distintas crisis, había recibido el 85% de lo solicitado para este año para los países afectados por el tsunami en el sureste asiático, pero sólo un 8% para Chad (que acoge a gran número de refugiados sudaneses), Burundi o Uganda, un 26% para acción humanitaria y reconstrucción en Sudán y un 1% para Costa de Marfil.<sup>17</sup>

Este último país fue considerado durante muchos años un modelo de estabilidad en África Subsahariana, pero la crisis económica por la caída de los precios de sus productos de exportación (café y cacao), las consecuencias del programa de ajuste estructural impuesto por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la corrupción llevaron a una manipulación de los factores étnicos y esto derivó en conflicto. En enero de 2003 se firmó un acuerdo de paz, roto de nuevo en noviembre. El presidente surafricano, Thabo Mbeki, actuó como mediador en nombre de la Uni-

<sup>16</sup> Ver Mabel González Bustelo, «¿Conflictos o terrorismo?», en *El Mundo*, 14 de febrero de 2005.

<sup>17</sup> Los llamamientos y la respuesta se pueden consultar en la página web de la Oficina de Coordinación de Asistencia Humanitaria de la ONU (OCHA), en [www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int)

dad Africana y los rebeldes han vuelto a integrarse en el gobierno, pero la situación es inestable. Liberia y Sierra Leona, países vecinos que también salen de largas guerras, comparten esta volatilidad y la agravan porque en todos ellos la reconstrucción es frágil y hay pocos avances en desarme, desmovilización y, sobre todo, oportunidades económicas para la población y los ex combatientes. En el año 2005 se abrieron posibilidades de negociación en Burundi, Filipinas y Aceh (Indonesia), y hubo esfuerzos para avanzar hacia la paz en Somalia y Sudán, pero en todos ellos se presentan estos mismos problemas.

Los países frágiles y en crisis necesitan fuerte apoyo internacional no sólo en términos humanitarios. La prevención de conflictos, un tema que alcanzó importancia durante los años noventa, implicaría respaldo para fortalecer la capacidad institucional y de gestión de conflictos, apoyo a organizaciones regionales fuertes que puedan apoyar a gobiernos responsables y adoptar iniciativas en caso contrario, y un compromiso global de abordar las causas de la inestabilidad. Si todo falla y la situación deriva hacia el conflicto la estrategia debe ser frenar la violencia, potenciar la transición hacia la estabilidad y el desarrollo y restaurar la capacidad de las instituciones.

Un caso muy complejo es Sudán donde, como analiza Alex de Waal en este libro, se combinan tendencias contradictorias. En enero de 2005 el gobierno y el Ejército de Liberación Popular de Sudán (ELPS) firmaron un acuerdo que pone fin a una guerra de más de veinte años. Sin embargo éste no incluye la crisis de Darfur, que se gestó desde los años ochenta y en 2003 se transformó en una guerra civil. La comunidad internacional tuvo un papel muy activo en promover las negociaciones en el primer caso, pero Darfur es la principal amenaza para la consolidación de la paz. Ahora se presiona al gobierno de Jartum para que ponga fin a la violencia y desarme a las milicias paramilitares Yanyawid, pero probablemente ya no tiene la capacidad de hacerlo. El Consejo de Seguridad ha encargado el caso a la Corte Penal Internacional alegando que se han cometido crímenes de guerra y contra la humanidad. Esto es necesario pero no suficiente ya que, por un lado, las masacres continúan y cientos de miles de personas están en peligro de hambruna. Por otro, implementar el acuerdo de paz con el sur exigirá inversiones para la reconstrucción y un esfuerzo sostenido.

En Haití, más de un año después de la caída del presidente Bertrand Aristide y la llegada de la Misión de Estabilización de la ONU, han

llegado sólo cien millones de dólares de los 1.400 prometidos por las agencias internacionales (es significativo que, en este tiempo, la misión por sí sola ha costado 500 millones).<sup>18</sup> Brasil, que aporta la mayor parte de las tropas, ha reclamado la llegada urgente de más fondos. Pero no es la primera vez que la atención a una crisis es pasajera: de los 9.000 millones de dólares prometidos por los donantes para Centroamérica después del huracán Mitch, hasta hoy sólo ha llegado un tercio.

Otro caso grave es Afganistán. En las dos conferencias de donantes realizadas se solicitaron 13.400 millones de dólares para varios años de reconstrucción, pero en febrero de 2005 sólo se habían comprometido 9.100 millones y se habían desembolsado 3.900. De ellos, 600 permanecen sin utilizar por la falta de capacidad del gobierno, la inseguridad y los procedimientos burocráticos de los donantes. Actualmente la economía ligada al cultivo y tráfico de opio es mayor que la ayuda internacional y, aunque se han ofrecido fondos para la erradicación y esto dio resultado temporalmente, nunca han llegado.<sup>19</sup>

El tsunami que el 26 de diciembre azotó varios países del sureste asiático y África causó una cifra cercana a 290.000 víctimas mortales y más de un millón y medio de desplazados que necesitan ayuda urgente pero, sobre todo, apoyo sostenido para la reconstrucción y la recuperación de la actividad económica. Este hecho ha vuelto a poner de manifiesto ciertas tendencias negativas en la asistencia internacional. Recabó un apoyo y una generosidad casi sin precedentes pero, a la vez, prestigiosas ONG internacionales elevaban la alerta para que no se repitieran algunos hechos: la diferencia entre lo comprometido y lo finalmente entregado, el olvido de la crisis una vez que sale de la atención de los medios de comunicación, el hecho de que los fondos destinados a este contexto no sean aportaciones netas sino restadas a otros países y, finalmente, la propia calidad de la ayuda, en el sentido de que no se utilicen para ello instrumentos como los préstamos (reembolsables) y la ayuda ligada (a la compra de bienes y servicios del país donante) que han es-

<sup>18</sup> Jean-Michel Caroit, «Haiti still waiting for aid», *The Guardian Weekly*, 18-24 de marzo de 2005.

<sup>19</sup> Afghanistan Donor Assistance Database, a 16 de febrero de 2005, tomado de Barnett Rubin, *Afganistán: Nuevos retos y perspectivas de la reconstrucción*, documentación de la conferencia del mismo nombre celebrada en Madrid el 27 de abril de 2005, CIP-FRIDE-Centro Toledo para la Paz.

tado presentes en muchos otros contextos de crisis.<sup>20</sup> Además, en este caso las necesidades inmediatas son importantes pero lo serán mucho más las de la reconstrucción, lo que plantea la cuestión de que, en general, sería mejor ceder el control a autoridades y sectores locales que conocen mejor el contexto y sus necesidades.

### **Las encrucijadas de América Latina**

Otra zona en la que emergen tensiones es América Latina, donde la gobernanza democrática no logra afirmarse ante viejos y nuevos problemas de fragilidad institucional, pautas de «mal gobierno» y amplias demandas sociales insatisfechas. América Latina sigue padeciendo el coste social de la aplicación del modelo económico neoliberal y, en fechas más recientes, la recesión económica que la región ha atravesado desde 1997 a 2003. Los latinoamericanos expresan una creciente frustración por la falta de oportunidades y por los altos niveles de desigualdad, pobreza y exclusión social. En distintos países, el descontento se manifiesta en fuertes flujos migratorios al exterior y en protestas populares que han generado un escenario de creciente inestabilidad política. Según el informe del PNUD, *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, publicado en 2004, «no hay malestar *con* la democracia, pero hay malestar *en* la democracia».

Es cierto que se avanzó en relación al funcionamiento electoral y hubo logros en términos institucionales, pero persisten serias deficiencias respecto a la división de poderes, el estado de derecho y el control ciudadano de la acción estatal. El poder ejecutivo mantiene una interferencia importante en la Corte Suprema de varios países, aunque hubo logros en las reformas constitucionales para fortalecer la independencia del poder judicial. En algunos lugares persisten serios problemas en cuanto a libertad de prensa, acceso a la justicia y otros derechos fundamentales. La vigencia del derecho a la vida, la integridad física y la seguridad sigue sin estar garantizada, aunque las violaciones de los derechos humanos son cometidas por fuerzas paraestatales que el estado no

---

<sup>20</sup> Ignasi Carreras e Irene Milleiro, «Tsunami' y solidaridad», *Política Exterior*, Vol. XIX, N° 104, marzo-abril de 2005.

ha sido capaz de controlar o que tienen vínculos con las fuerzas de seguridad, y en mucha menor medida que antes desde la cúspide estatal. Es especialmente preocupante la creciente violencia y la criminalidad organizada en el ámbito público, que hacen de América Latina una de las regiones más violentas del mundo.

La región andina es un escenario turbulento. En Bolivia, Ecuador y Perú se suceden las crisis institucionales y las protestas de sociedades cansadas del aumento de las desigualdades, la ausencia de garantías sociales, la exclusión indígena, la corrupción y mala gestión gubernamental y las promesas incumplidas. En ese escenario se afirman fuertes movimientos indígenas, en Mesoamérica y los países andinos, que reclaman un espacio político, social y económico y nuevos enfoques en la construcción de sus respectivos estados y naciones. Sus posiciones oscilan entre el reconocimiento de la realidad multicultural del estado y la preocupante aparición de nacionalismos indígenas radicales contrarios a esa visión. Nieves Zúñiga analiza las raíces de tales problemas y los principales movimientos sociales y muestra que, con frecuencia, los estados responden a sus demandas y reivindicaciones con la represión porque las asumen como problemas de seguridad. Después del 11-S también EE UU las ha asociado con prácticas terroristas y con el narcotráfico.

El análisis de las cuestiones sociales en términos de seguridad se produce de forma general en la política estadounidense hacia esta región, que es definida primordialmente por el Comando Sur y el Pentágono y no por el Departamento de Estado. En 2004 la ayuda militar estadounidense se equiparó a la ayuda al desarrollo y se están bordeando peligrosos límites en el papel de las Fuerzas Armadas en cuestiones de orden público. El Comando Sur, afirma Juan Tokatlian, se está convirtiendo en el procónsul de EE UU, es el principal articulador de políticas y el interlocutor más visible de los gobiernos latinoamericanos. En este marco Colombia es objeto de atención especial, en el marco del Plan Colombia y posteriormente el Plan Patriota. Álvaro Uribe se ha alineado con las políticas de Washington y éste ha respondido incrementando su apoyo militar a aquel país. Para Tokatlian, en el caso colombiano Washington parece estar desplegando el modelo de «intervención por invitación» que también aplica en Filipinas y otros lugares. Aporta recursos, asesores y tecnología pero prefiere que la guerra la libren los propios colombianos. Colombia no es Irak.

Un tema clave en ese país es la desmovilización de los paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), responsable de las mayores violaciones de los derechos humanos cometidas en los últimos años y que ha acumulado grandes propiedades por su relación con el narcotráfico. Pretenden lograr altos grados de impunidad y tienen apoyos desde un gobierno que afirma que es necesario cierto grado de impunidad a cambio de paz.<sup>21</sup> Sin embargo, como argumenta Gaby Oré, los principios y estándares del Derecho Internacional Humanitario y de los derechos humanos establecen parámetros claros sobre el balance entre la impunidad y la verdad, justicia y reparación para las víctimas. La impunidad total no sólo es condenable en términos morales sino que no está respaldada por el Derecho y puede ser germen de futuros conflictos. La situación es difícil, pero un punto positivo es la movilización de la sociedad civil colombiana, que ha logrado situar estas cuestiones en la agenda pública. El apoyo de los actores internacionales sería crucial. En este punto preocupa la posición de la UE, que en la reunión de donantes de Cartagena de Indias a principios de febrero de 2005 pareció más proclive que antes a apoyar el proceso, incluso sin garantías suficientes. Se teme que no quiera abrir un nuevo enfrentamiento con EE UU en un país que no le resulta prioritario. Esto significaría un cambio negativo en la política comunitaria hacia aquel país y un duro revés para quienes buscan una salida real al conflicto. EE UU ha respaldado este proceso aunque con reticencias, porque algunos responsables de las AUC que podrían lograr el perdón de sus crímenes están reclamados en extradición por narcotráfico y esto mina la imagen de sus políticas antidrogas. Pero sigue apoyando a Uribe incondicionalmente y se ha alineado con él en sus periódicos enfrentamientos con el gobierno venezolano.

Hugo Chávez fue ratificado en referéndum en agosto de 2004 y la oposición está dividida y paralizada. Washington no condenó el golpe de estado contra él del año 2002 y está incrementado su hostigamiento, ya que lo observa como una fuente de inestabilidad y ve con preocupación sus relaciones con Cuba y su alineamiento con otros gobiernos de la región para buscar una política más autónoma, así como su retórica

---

<sup>21</sup> «Politics, drugs and the Gun. Colombia's right-wing paramilitaries», *The Economist*, 30 de abril de 2005, p. 45.

anti-imperialista y las medidas nacionalistas adoptadas en relación con la gestión de los recursos petroleros. El país sigue dividido y los intentos de reconciliación han sido escasos o nulos.

Sin embargo, los resultados del referéndum muestran que Chávez mantiene el apoyo popular. Esto también refleja una tendencia de otros países del área en los que los electorados han llevado al poder a partidos situados a la izquierda del espectro político (al menos en el terreno del discurso). La emergencia de *Lula da Silva* en Brasil, Hugo Chávez en Venezuela o Tabaré Vázquez en Uruguay, expresa el descontento con el modelo económico neoliberal aplicado en los años noventa y su alto coste social. Estos gobiernos son muy heterogéneos pero, en general, están aplicando políticas reformistas. En el estrecho margen que deja el sistema económico, tratan de devolver al estado funciones que se le arrebataron, aplicar políticas sociales, normas y leyes para acabar con la desigualdad y articular una relación menos sumisa con los organismos financieros internacionales y las grandes empresas extranjeras. Esto se combina en muchos casos con una política exterior basada en el refuerzo de la integración regional, desde Mercosur a la «Unión Suramericana» que se pretende articular a partir de la relación entre Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones. Para Laura Ruiz Jiménez, su mayor reto son las grandes expectativas generadas y la urgente necesidad de cambiar las condiciones de vida de las mayorías, en un adverso contexto económico y ante la impaciencia de las poblaciones.

### **Instituciones multilaterales: debates y reformas**

Este año la reforma de la ONU ocupará gran parte del debate político especialmente a partir del mes de septiembre. La necesidad, eficacia y alcance de las instituciones multilaterales, que desde hace tiempo y por diversas razones preocupan a numerosos sectores, se pondrán en primer plano con este debate. Con la presentación del informe del Grupo de Alto Nivel designado por el secretario general, Kofi Annan, la agenda contempla dos grandes posibilidades de reforma que, para asegurar su viabilidad política, mantienen el derecho de veto de los «cinco grandes» en el Consejo de Seguridad. Ambas prevén una ampliación de los miembros del Consejo, pero ya han aflorado fuertes desacuerdos respecto a la posibilidad de convertir en nuevos miembros permanentes

a países como Alemania, Japón, Brasil, India y Suráfrica. También se trata de clarificar las reglas que han de regir el uso de la fuerza en las intervenciones por razones humanitarias, afirmando en el seno del Consejo la «responsabilidad de proteger» a las víctimas.

Es significativo que estas propuestas emerjan tras una de sus más graves crisis, creada por la intención de EE UU de convertir a Naciones Unidas en una organización «irrelevante». La reforma responde al envite lanzado por EE UU, pero también refleja que, tras el desastre de Irak, esta organización salió reforzada y sigue contando con respaldo y legitimidad. Aunque la inacción o el veto de los estados que integran el Consejo le han impedido actuar en muchas situaciones, no debería menospreciarse a una institución que ha contribuido a lograr más de 170 acuerdos de paz, incluidos los que pusieron fin a la guerra entre Irán e Irak en 1988, los que dieron lugar a la retirada de las tropas soviéticas de Afganistán en 1989 y los que terminaron con la guerra civil de El Salvador en 1992. Las 59 misiones de paz de la ONU han ayudado desde 1948 a que muchos países respetasen el alto el fuego, a que se celebrasen elecciones justas y libres y a verificar y asistir la retirada de tropas de países tan diversos como Camboya, Chipre o Timor Este.<sup>22</sup>

A pesar de sus inercias burocráticas, Naciones Unidas ha sabido adaptarse y dar respuesta a nuevos problemas y desafíos. En 1945, los temas medioambientales no estaban incluidos dentro de los problemas relevantes a los que debía enfrentarse. Conforme se ha ido comprobando su importancia, se han ido creando nuevas instituciones, como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). En la actualidad está desarrollando una intensa actividad normativa y de construcción de consensos en materia de lucha contra el terrorismo, en un marco de respeto a la ley, el Derecho Internacional y los derechos humanos.

Otro aspecto en el que volverá a mostrar su relevancia próximamente es la lucha contra la pobreza y la desigualdad. En 2005 se convocará a los líderes mundiales para pasar revista al cumplimiento de las metas acordadas hace diez años, en la Cumbre sobre Desarrollo Social de Copenhague, que se actualizaron en 2000 como «Objetivos de Desa-

---

<sup>22</sup> Hilary French, Gary Gardner y Eric Assadourian, «Sentando las bases para la paz», en *La situación del mundo 2005. Redefiniendo la seguridad mundial*, Fuhem-Icaria, Barcelona, 2005, pp. 279-308.

rrollo del Milenio» (ODM). Los ODM fijan una serie de metas cuantitativas de desarrollo con el horizonte del año 2015 y, en especial, la reducción de la tasa de pobreza extrema a la mitad para ese año, partiendo de los índices de 1990. Distintos estudios de Naciones Unidas o el denominado «Informe Sachs» —publicado en 2005 bajo la dirección de Jeffrey D. Sachs— plantean que ese objetivo aún está al alcance, pero que hay motivos para estar preocupados.<sup>23</sup> Entre ellos, el incumplimiento de los compromisos de los países industrializados en materia de condonación de deuda o ayuda al desarrollo; el estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales causado por la rigidez de Estados Unidos y la Unión Europea en materia de liberalización de los mercados agrícolas; las secuelas de la guerra y el SIDA en África y la persistencia de malas políticas, corrupción y «mal gobierno» en muchos países en desarrollo.

Sin embargo, una cuestión menos conocida y debatida podría quedar de nuevo al margen de los debates. Ha habido polémicas en torno al nombramiento del ex subsecretario de defensa estadounidense, Paul W. Wolfowitz, al frente del Banco Mundial, por su pasado como ideólogo neoconservador y arquitecto de la guerra de Irak y el hecho de que pueda utilizar a este organismo como un instrumento más de la primacía de EE UU. Que ello sea posible se debe a la falta de democracia que rige en estas instituciones desde su creación. Según José Antonio Sanahuja, las normas de elección de los directivos del FMI y el Banco Mundial reflejan un descarnado reparto de poder que privilegia al Occidente industrializado, excluye a otros países y no responde a los mínimos estándares de democracia, transparencia y buen gobierno exigibles, especialmente, en organismos que dicen promover estas cuestiones en los países en desarrollo. Numerosos países del Sur han reclamado una distribución más equitativa pero hasta el momento han tropezado con la oposición de los países ricos y no parece que esto vaya a cambiar. La propia elección del español Rodrigo Rato al frente del FMI y la designación de Wolfowitz en el Banco Mundial muestran que, por el momento, la democratización de ambas instituciones está fuera de la agenda.

---

<sup>23</sup> Jeffrey D. Sachs (Dir.), *Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Naciones Unidas, Nueva York, 2005.

Los nuevos mapas del poder presentan contornos difusos. El unilateralismo de EE UU y su intento de imponerse como potencia mundial se proyecta por todo el planeta y está teniendo graves consecuencias. Entre ellas, la militarización de los asuntos de seguridad internacional en nombre de la lucha antiterrorista, el debilitamiento de instituciones internacionales y normas globales y la desatención a problemas graves como los conflictos armados y la violencia en estados periféricos, la pobreza y la exclusión, las pandemias o el deterioro del medio ambiente. Sin embargo, en algunos asuntos se ha avanzado y nuevos actores tratan, con dificultades, de lograr un papel. Son más numerosos pero cabe mencionar a China y su creciente importancia internacional o las potencias intermedias como Brasil, la India y Suráfrica, que tratan de configurar un mundo multipolar, además de una sociedad civil global emergente y una ONU que aspira a reformarse para responder a las necesidades del nuevo siglo. Todos ellos dibujan un mundo en el que la tensión unilateral y multilateral será una de las claves para definir las relaciones entre países y el uso de la fuerza o la cooperación.

## ACTORES GLOBALES

### I. LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ESTADOUNIDENSE EN ORIENTE MEDIO

*Robert Matthews\**

La dirección de la política exterior del segundo mandato de George W. Bush quedó enmarcada en su discurso inaugural del 20 de enero de 2005, en el que el tono y el contenido abordaron las mismas cuestiones de los últimos tres años. Bajo el estandarte de la libertad —una palabra que pronunció 27 veces durante un discurso de poco más de 16 minutos— subrayó la obligación de EE UU de diseminar su influencia y valores por todo el planeta. En el discurso sobre el estado de la Unión, del día 2 de febrero, la palabra «libertad» apareció veinte veces, mientras el «terror» o los «terroristas» fueron nombrados en 27 ocasiones. Las armas de destrucción masiva (ADM) sólo se mencionaron una vez.

La «libertad» ha pasado a ser ahora la cobertura idealista de la «guerra global contra el terrorismo», piedra angular de la política exterior estadounidense de los últimos tres años. Ésta parece una visión de la libertad en términos de la teoría de los dominós: «La supervivencia de la libertad en nuestra tierra depende, cada vez más, del éxito de la libertad en otras tierras». Sin embargo, el discurso reflejó el mismo tipo de mesianismo unilateral que le distanció de los aliados y logró unir a gran parte del mundo en su contra en 2003. Hay un factor que parece fuera de duda: Bush es un presidente que todavía no parece dispuesto a dar la espalda a su doctrina de acciones preventivas, justificadas como una defensa de la seguridad de Estados Unidos o, como él lo definiría,

---

\* Robert Matthews es profesor de Historia en la Universidad de Nueva York y miembro del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM). Traducción: Leandro Nagore.

de la libertad estadounidense. Es curioso que Irak, el tema principal en el debate político y público y eje del compromiso estadounidense con la libertad, apenas fuera mencionado en ninguno de estos discursos.

El principal reto para Estados Unidos actualmente es asumir su guerra contra el terrorismo, comprender el propio concepto del terrorismo y formular una política clara y eficaz para enfrentar tanto una amenaza inmediata de violencia terrorista como las raíces del fenómeno. Sin embargo, el país sigue bajo la influencia de una concepción maniquea del Bien contra el Mal y de la luz contra la oscuridad, conceptos extrapolados de la Guerra Fría y actualizados para la guerra contra el terror. Al igual que entonces, esto incluye la creencia en una amenaza exterior a la seguridad nacional, una amenaza interna a la tranquilidad doméstica y un cierto convencimiento, paradójico, en la omnipotencia de la nación y en la necesidad de optar por la vía unilateral. No sería exagerado hablar de un virulento antagonismo entre dos fundamentalismos: el extremismo islámico violento, por una parte, y por otra la ideología radical estadounidense de un nuevo «Destino Manifiesto».<sup>1</sup> Además, tal como ocurrió a menudo durante la Guerra Fría, Europa es percibida como demasiado débil o pasiva como para percibir la amenaza de la misma forma que Estados Unidos. Según este razonamiento, la mentalidad colectiva europea no está lo suficientemente atenta como para defender a Occidente, con las armas, contra amenazas crecientes.

Una tarea inmediata para los críticos de las políticas de los últimos tres años es analizar la reacción del gobierno de Bush ante los atentados del 11 de septiembre. Fue un brutal ataque terrorista, pero jamás llegó a representar la amenaza seria y global contra el sistema que era el comunismo soviético en las mentes de aquellos que formulaban las políticas del país durante la Guerra Fría. Algunas preguntas podrían ser: ¿Por qué ha subordinado el gobierno la labor policial y de inteligencia a una respuesta eminentemente militar (el gobierno de Bush sigue infravalorando la labor policial, tanto nacional como internacional, y prácticamente se desentiende de un programa político y económico que pu-

---

<sup>1</sup> La expresión «choque de fundamentalismos» también es utilizada por Fred Halliday para definir esta situación. Ver Fred Halliday, «EE UU y Arabia después de Sadam», *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 86, verano de 2004.

diera atacar los orígenes del terrorismo)? ¿Por qué decidió iniciar la mayor guerra desde Vietnam contra un país que no era una amenaza real para Estados Unidos? ¿Se han convertido la exaltación del miedo y la explotación de la tragedia del 11-S en elementos fijos de la política estadounidense? ¿Se considera que la proyección de la fuerza militar directa en el extranjero supone un camino seguro hacia la movilización política? Aunque Washington hable de una «guerra global contra el terror», el centro de atención de su política de seguridad está en Oriente Medio. Tres países concentran las energías: Irak, Irán e Israel.

### **Irak: un caos anunciado**

Irak es el crisol donde se puede ver el desenlace de la ideología y la dinámica de la respuesta de la Administración Bush al terrorismo. También es donde se iniciará, y terminará, el futuro análisis histórico de esa respuesta. Las justificaciones públicas de la guerra contra Irak han desaparecido: armas de destrucción masiva, vínculos con Al Qaeda y el 11 de septiembre, una amenaza intolerable a la comunidad internacional y poner fin al sufrimiento del pueblo iraquí (un tema que sólo se mencionó de pasada, antes de la invasión en marzo de 2003). Si se observa la crisis política y militar actual, puede cuestionarse incluso la intención de liberar al pueblo iraquí del yugo tiránico. Un motivo menos esgrimido en el momento de lanzar la guerra sigue siendo utilizado por los neoconservadores autores del proyecto: utilizar Irak como punto de partida para reconfigurar Oriente Medio de forma que sea más compatible con los objetivos políticos de Occidente. Por descabellado que parezca, esto parte de la creencia de que el cambio de régimen en Irak y la conversión del país en una democracia estable comenzaría a generar el orden y la paz tan necesarios en la región. En el proceso, la geopolítica de la misma se transformaría de forma favorable a los intereses de Estados Unidos y a la resolución del conflicto entre Israel y Palestina en términos satisfactorios para Israel.

Este razonamiento, mucho más relevante que los demás en cuanto a los motivos reales por los que Washington se embarcó en esta guerra, también parece cada vez menos creíble. Irak se está desintegrando en un caos de violencia, y su supuesto papel como faro de un nuevo Oriente Medio parece ahora una muestra de humor negro. El deterioro es tal

que la autopista que lleva del aeropuerto a Bagdad es considerada el trecho de carretera más peligroso del mundo. A finales de 2004, *The New York Times* informó de que una unidad de reserva del ejército estadounidense se negó a transportar un cargamento de combustible a Taji, unos veinticinco kilómetros al norte de Bagdad, al considerarlo una «misión suicida».<sup>2</sup>

Dos años después de la caída de Bagdad, parece que Estados Unidos ha perdido la guerra. Los ataques contra las tropas de la coalición alcanzaron una media de entre 400 y 600 semanales en los últimos seis meses, y en ocasiones han llegado a 1.000. A principios de 2005, y sea cual sea el criterio militar utilizado, Estados Unidos pierde terreno ante la insurgencia. Los estrategas militares saben que las insurgencias son especialmente difíciles de derrotar porque su objetivo no es vencer en el sentido convencional, sino sobrevivir hasta que se agote la voluntad de la potencia ocupante. Cada vez más iraquíes sienten rechazo hacia la presencia militar estadounidense y, salvo que surja entre ellos una nueva tendencia de repudio a la insurgencia, el apoyo público en Estados Unidos a la ocupación caerá igual. Recientes encuestas sugieren que el apoyo de la población estadounidense a esta guerra está retrocediendo. Según ha escrito Eric Hobsbawm, «(...) siempre se debería sospechar cuando las potencias militares aseguran que están haciéndole favores a estados más débiles invadiéndolos».<sup>3</sup>

Los objetivos que Washington deseaba conseguir con la invasión y ocupación de Irak son ahora posibilidades desvanecidas: una economía de libre mercado, un gobierno democrático modélico, relaciones amistosas con Estados Unidos y la galvanización de las fuerzas democráticas y modernizadoras en la región, además de mayor seguridad para Israel. No se ha logrado controlar la producción de petróleo iraquí, ni convertir a Irak en punto de partida para la reconfiguración del orden político en Oriente Medio o para lanzar ataques contra Siria, Irán o incluso Líbano. La ocupación, según las palabras del columnista de

---

<sup>2</sup> Neela Banerjee y Ariel Hart, «Inquiry Opens after Reservists Balk in Baghdad», *The New York Times*, 16 de octubre de 2004, p. A1.

<sup>3</sup> «The dangers of exporting democracy. Bush's crusade is based on a dangerous illusion and will fail», *The Guardian*, 22 de enero de 2005. Ver también Roger Cohen, «Iraq Grows More Dangerous. But...» *The New York Times*, 13 de febrero de 2005, p. IV, 5.

*The New York Times*, Bob Herbert, ha sido un «trágico ejercicio de incompetencia oficial. Los fundamentos eran erróneos, las estimaciones de recursos militares y de costes eran insuficientes, el grado de inteligencia exiguo y las conjeturas sobre la posible reacción iraquí desacertadas».<sup>4</sup>

Sólo con el establecimiento de dieciséis bases permanentes en suelo iraquí ha conseguido Estados Unidos acercarse a su objetivo de desvincularse militarmente de Arabia Saudí. Pero actualmente, con el crecimiento constante de la insurgencia en Irak —se estima que a principios de 2005 había unos 200.000 combatientes y la mayor parte de Bagdad era terreno hostil—,<sup>5</sup> los militares estadounidenses afrontan los límites reales de su poder sobre el terreno y las restricciones al sueño imperial. Al mismo tiempo, crecen las críticas por la falta de interés y los escasos recursos destinados a la verdadera defensa por parte del gobierno de Bush. Según apunta Greg Palast, «George W. Bush ha decidido, de alguna manera, que matar musulmanes en Mesopotamia reducirá su voluntad de matarnos a nosotros en Manhattan».<sup>6</sup>

En la práctica, lo que se ha conseguido es crear un nuevo Afganistán en Irak. Este país ejerce ahora un fuerte efecto llamada para *yihadistas* de todo el mundo, que se infiltran para luchar contra los ocupantes infieles. En los últimos tres años, además, se ha convertido en un enorme arsenal. Los iraquíes están cada vez más convencidos de que las tropas ocupantes dan prioridad a la eliminación de los insurgentes frente a la protección de los ciudadanos. En términos generales, la presencia estadounidense está generando más violencia de la que elimina. Algunos funcionarios de Washington, en sesiones secretas para abordar la estrategia en Irak, se han preguntado si el propio tamaño del contingente —unos 150.000 efectivos en la actualidad— se ha convertido en un problema. Cuanto más intentan derrotar a la insurgencia, más enemistad generan entre la población local, lo que a

<sup>4</sup> «War on the Cheap», *International Herald Tribune*, 21 de diciembre de 2004.

<sup>5</sup> *The Nation*, 7 de febrero de 2005, p. 3.

<sup>6</sup> «Oaf of Office», *The Observer*, 20 de enero de 2005. Ver también Stephen Flynn, *America the Vulnerable: How Our Government Is Failing to Protect Us from Terrorism*, Harper-Collins, 2004.

su vez alimenta a la primera y frustra el logro de sus objetivos. En febrero de 2005, expertos militares y políticos admitieron en Washington que a Estados Unidos y a su proyecto se les agota el tiempo en Irak y que hay que elaborar una estrategia de salida más rápida para una guerra que está perdiendo.<sup>7</sup>

Sin embargo, todavía no se ve el fin de la ocupación. El vicepresidente Richard Cheney declaró en enero que «podemos traer a nuestros chicos de vuelta a casa» una vez que los iraquíes «sean capaces de defenderse por sí mismos». A pesar de la estimación que realizó la secretaria de Estado Condoleezza Rice el mismo mes, en la que preveía unos 120.000 miembros en las fuerzas de seguridad iraquíes, la revista *Time* rebajó la cifra a 14.000.<sup>8</sup> La preparación y comportamiento de las fuerzas de seguridad iraquíes en servicio activo siguen frustrando las expectativas. El Pentágono ha reconocido que las tropas no son suficientes para estabilizar el país y ha incrementado de forma temporal su número en unos 30.000 efectivos. Es probable que esto se convierta en permanente. Recientemente, un grupo de neoconservadores cercanos al gobierno escribió al Congreso pidiéndole que considere incrementar el número de las fuerzas del ejército y los *marines* en al menos 25.000 tropas anuales durante los próximos años. Citan un discurso de Condoleezza Rice en el que asegura que el compromiso de Estados Unidos en el Gran Oriente Medio es un «compromiso generacional».<sup>9</sup> Sin embargo, los objetivos de reclutamiento no se alcanzan porque los jóvenes, hombres y mujeres, dudan del valor de morir en una guerra mal definida, mal gestionada y cada vez más cuestionada. El vacío se está llenando con unidades de reservistas o de la guardia nacional, que ya suponen cerca del 40% del contingente en Irak y cuyos contratos de servicio están siendo ampliados, posiblemente de forma indefinida. Es-

---

<sup>7</sup> *International Herald Tribune*, 11 de enero de 2005, p. 8. Richard Opiel, «Inflation hits the Iraqi Insurgency», *The International Herald Tribune*, 21 de diciembre de 2004, p. 5; David Ignatius, «Iraq in the Meantime», *The Wall Street Journal*, 11 de enero de 2005, p. A8; Robert Malley y Peter Harling, «How the U.S. Can Salvage Iraq», *International Herald Tribune*, 11 de enero de 2005, p. 7.

<sup>8</sup> Frank Rich, «Forget Armor, All You Need is Love», *The New York Times*, 30 de enero de 2005, Sección II, p.1.

<sup>9</sup> Carta al Congreso sobre el incremento de las fuerzas terrestres de Estados Unidos, 28 de enero de 2005.

tas circunstancias suponen una burla para la noción de un ejército plenamente voluntario.<sup>10</sup>

### Las elecciones de enero de 2005

El día 30 de enero de 2005 se celebraron elecciones en Irak. La minoría suní (en torno al 20% de la población) apenas participó y la mayoría chií (60%) acaparó la mayoría de los escaños en el Parlamento. El índice de participación, en torno al 58%, fue proclamado por la Administración Bush como un indicio de que se está ganando la guerra y pacificando el país, bien encaminado para convertirse en una democracia estable. De aquí se deduciría, a su vez, que la retirada militar estadounidense no está demasiado lejana. Sin embargo, el proceso estuvo empañado por numerosas irregularidades, por ejemplo, incluir candidatos anónimos en las listas electorales por cuestiones de seguridad (un giro irónico para el concepto de «voto secreto») o presentar a personas que no tenían conocimiento de ello.

Muchos sectores han considerado estas elecciones como un paso importante para la creación de un gobierno estable y creíble, capaz de ofrecer condiciones de seguridad a la sociedad y de preservar la integridad territorial del país. Sin embargo, esto mismo se dijo en otros momentos «clave» como la liberación de Bagdad (9 de abril de 2003), la declaración por parte de Bush de que «han terminado las principales operaciones de combate» (1 de mayo de 2003), la captura de Sadam Husein (14 de diciembre de 2003) y la cesión de soberanía al Consejo de Gobierno iraquí (28 de junio de 2004).

También trae a la memoria argumentos utilizados durante la guerra de Vietnam. Un artículo publicado en 1967 en *The New York Times* reflejaba las esperanzas de los funcionarios estadounidenses por la participación del 83% de la población vietnamita en las elecciones, a pesar del boicot y los ataques terroristas del Vietcong para obstaculizar el proceso. Estas elecciones se consideraron un punto de inflexión en el

---

<sup>10</sup> Peter Spiegel, «US Looking at Rethink of its Strategy in Iraq», *Financial Times*, 11 de enero de 2005, p. 3; Bob Herbert, «The Scent of Fear», *The New York Times*, 10 de enero de 2005.

camino hacia el establecimiento de un gobierno estable y legítimo. Si se intercambian los nombres de los países y los líderes, la reflexión sería igual de válida hoy. Cabe preguntarse si también será igual el final de la guerra de Vietnam en 1975 y el de la actual en Irak.<sup>11</sup>

Una pregunta clave sobre las elecciones iraquíes es lo que pueden significar para la República Islámica de Irán, dominada por los chiíes. La mayoría de los votos fue para la Alianza Unida Iraquí, una coalición de partidos chiíes dominada por grupos religiosos, sobre todo por el Partido Dawa y el Consejo Supremo para la Revolución Islámica, y que tiene fuertes vínculos con Irán. El grupo político liderado por el favorito de Estados Unidos, el primer ministro Ayad Allawi —un chií secular que está a favor de tener fuertes lazos con Washington— logró un número de votos decepcionante.

Irán se opone a la ocupación estadounidense y, aunque Estados Unidos no ha trazado una clara conexión entre las elecciones y el calendario de retirada, han percibido que éstas pueden ser el primer paso hacia ella. ¿Significará esta victoria chií un acercamiento entre Irak y Teherán para crear un «Súper-Irán» que podría alterar la cara de Oriente Medio?

Las opiniones de los chiíes iraquíes hacia Irán cubren todo el espectro que va desde el odio a la devoción. Muchos aún tienen fuerte resentimiento hacia Irán por la guerra que libraron ambos países entre 1980 y 1988 y en la que murió casi un millón de personas. Otros lo acusan de apoyar a la insurgencia en Irak. Sin embargo, muchos chiíes

---

<sup>11</sup> Peter Grose, «U.S. Encouraged by Vietnam Vote. Officials Cite 83% Turnout Despite Vietcong Terror», *The New York Times*, 4 de septiembre de 1967. Citando del texto: «Funcionarios estadounidenses se mostraron sorprendidos y esperanzados hoy por el número de votantes en las elecciones presidenciales en Vietnam del Sur a pesar de la campaña terrorista del Vietcong para obstaculizar el voto. Según informaciones de Saigón, un 83% de los 5,85 millones de votantes registrados ejerció su derecho al sufragio ayer, muchos de ellos corriendo el riesgo de represalias por parte del Vietcong. (...) Hace tiempo que una elección exitosa ha sido considerada como una pieza clave en la política del presidente Johnson para fomentar el establecimiento de procesos constitucionales en Vietnam del Sur. Estas elecciones suponen la culminación de un proceso de desarrollo constitucional que se inició en enero de 1966 y al que Johnson se comprometió personalmente en su reunión con el primer ministro Ky y el general Thieu, el jefe de estado, en Honolulu en el mes de febrero. El objetivo del voto era dar legitimidad al gobierno de Saigón, que desde noviembre de 1963 se ha fundamentado en golpes de estado y balanzas de poder, tras ser derrocado el presidente Ngo Dinh Diem por una junta militar».

iraquíes, oprimidos durante las tres décadas de gobierno de Sadam Husein, miran a las autoridades religiosas iraníes en busca de dirección.<sup>12</sup>

Por otra parte, es difícil que la población kurda del norte acepte la dominación por parte de árabes chiíes. La mayoría de los kurdos y sus líderes están en favor de lograr la independencia en el futuro. Entre los líderes regionales, por todo ello, está creciendo el temor de que Irak caiga en el caos político y la región entera se convierta en terreno fértil para el fundamentalismo. De alguna forma, el fracaso del proyecto político de Estados Unidos en Irak está abriendo el camino para el triunfo de Osama Bin Laden y su proyecto religioso-político.<sup>13</sup>

Gran parte de lo que suceda a partir de ahora dependerá de lo que hagan los grupos chiíes que ganaron las elecciones. Sus políticos van a recibir presión desde las filas de sus seguidores para aplicar regulaciones y leyes religiosas. La incorporación de la religión y la *sharia* como fuente de la ley se pondrá a prueba cuando comience la redacción de nueva Constitución. La orientación religiosa ya es visible y eminentes clérigos piden que el Islam sea incorporado a este texto. La forma en que gobiernen y sus relaciones con los musulmanes suníes dentro y fuera de Irak podrían derivar en un país fragmentado y violento junto con un nuevo Irán subhegemónico (y posiblemente nuclear) en el corazón del Golfo Pérsico.<sup>14</sup>

### **Irán, potencia en ascenso**

Las elecciones son la más reciente indicación del incremento del poder regional de Irán. Fue el único país del área que apoyó abiertamente el proceso, por razones evidentes: una victoria de sus correli-

---

<sup>12</sup> Más sobre el factor iraní en Irak en David Ignatius, «How Iran Is Winning Iraq», *The Washington Post*, viernes, 17 de diciembre de 2004; página A33; y Robin Wright y Peter Baker, «Iraq, Jordan See Threat To Election From Iran. Leaders Warn Against Forming Religious State», *The Washington Post*, 8 de diciembre de 2004, p. A01.

<sup>13</sup> Peter Galbraith, «As Iraqis Celebrate, the Kurds Hesitate», *The New York Times*, 1 de febrero de 2005, p. A19; Juan Cole, «The Shiite Earthquake», en [www.salon.com](http://www.salon.com), 1 de febrero de 2005.

<sup>14</sup> Sobre las posibilidades del futuro político de Irak y sus riesgos ver artículo de Peter W. Galbraith en este *Anuario*. También, sobre el papel de Irán como potencia regional y sus consideraciones de seguridad, ver el texto de Fred Halliday (N. de la E.).

gionarios chiíes supondría como mínimo un régimen amigo en una de sus fronteras, tras décadas de hostilidad, y en el mejor de los casos una gran influencia en la política iraquí. Las últimas indicaciones apuntan a que no se mantendrá pasivo ante las nuevas realidades políticas en el país vecino. Durante la campaña electoral, sus servicios de inteligencia asesoraron a los candidatos y partidos chiíes e invirtieron millones de dólares y centenares de personas para intentar influir sobre las elecciones.

¿Qué se puede esperar de este nuevo vínculo entre ambos países? En primer lugar, es probable que la animosidad iraní contra la presencia estadounidense en Irak (coherente con su oposición a la invasión) fortalezca el sentimiento contrario a la ocupación entre la población chií de este país. Pero la guerra de guerrillas, que está siendo librada sobre todo por árabes suníes, no ha terminado con las elecciones, y no parece probable que la nueva clase política exija una retirada precipitada. Aún es demasiado el temor a ser asesinados.

Las reservas petroleras de Irán, sus ambiciones nucleares y su programa de armamento, junto con su influencia entre la mayoría chií iraquí, le han convertido en 2005 en una importante potencia. Los talibán, rivales fundamentalistas de los clérigos iraníes, fueron apartados del poder en Afganistán. Sus dos mayores enemigos también han sido neutralizados: el régimen de Sadam fue derrocado y el «Gran Satán» que representa Estados Unidos está empantanado en Irak. Su papel incluye también una fuerte influencia sobre Hamás en los territorios palestinos y Hezbolá en Líbano.

El doble rasero de Washington, que pasa por alto el programa nuclear de Israel y la proliferación en Pakistán y otros países aliados, mina la fuerza de sus proclamas contrarias a la proliferación ante Irán y Corea del Norte. Irán, incluso, puede haber aprendido del ejemplo iraquí y llegar a deducir que no tener armas nucleares es más peligroso para su seguridad que tenerlas. Su programa podría producir armas nucleares en un plazo de dos años. Ésta es una gran fuente de preocupación en el mundo occidental (y en Israel, que ya en 1981 bombardeó Irak para destruir un programa nuclear mucho menos avanzado).

Ahora, incluso en uno de los mejores escenarios posibles para Estados Unidos, existe la posibilidad de un gobierno chií y pro-iraní en Irak, con un Irán nuclear como vecino y amigo. Esto podría elevar las expectativas de las poblaciones musulmanas chiíes para unirse contra

los intereses estadounidenses e israelíes y desestabilizar a los gobiernos de la región, desde el Golfo Pérsico hasta el sur de Líbano.

Todo esto está haciendo que los israelíes se replanteen su entusiasmo inicial con la invasión y el derrocamiento de Sadam. Muchos piensan que sólo han conseguido cambiar una pesadilla por otra. Irán, con sus políticas islámicas radicales y su mutua enemistad con Israel, es considerado por muchos israelíes como una creciente y terrible amenaza, que puede llegar a ser mayor de la que suponía Irak.

La incapacidad de controlar militarmente un Irak caótico y violento y la lucha consiguiente por el poder en la región fue un escenario previsto con exactitud por el movimiento contra la guerra hace dos años. También fue el escenario que dibujaron en 1991 George Bush padre, Colin Powell y Richard Cheney para justificar su decisión de no atacar Bagdad, tras forzar al ejército iraquí a retirarse de Kuwait. Ahora, si Estados Unidos se retira, el escenario pesimista es de anarquía, con las regiones occidentales de Irak cada vez más parecidas a Afganistán (poderes tribales fragmentados que sustituyen al control político central) e Irán actuando como intermediario de poder en el sur. Esta influencia de Irán en Irak y en toda la región, junto a los temores israelíes ante este escenario, serán elementos que tendrán en cuenta los políticos estadounidenses cuando tomen una decisión sobre la salida de Irak, en un futuro cercano.

### **EE UU y Europa ante el programa nuclear iraní**

La Administración Bush sigue inmersa en el debate interno entre «halcones» y «moderados» sobre fomentar un «cambio de régimen» en Teherán —incluyendo la posibilidad de ataques militares— o apoyar tácitamente la política de los europeos, que se centra en la negociación y en ofrecer una serie de incentivos. Dan Bartlett, director de comunicaciones de la Casa Blanca, afirmó en enero que la diplomacia sigue siendo la estrategia prioritaria. «Ningún presidente, en ningún momento de la historia, ha descartado las opciones militares», señaló, «pero lo que el presidente Bush ha demostrado es que cree que podemos reforzar las iniciativas diplomáticas que están actualmente en curso».<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Noticias de la BBC, en [www.bbc.co.uk](http://www.bbc.co.uk), 17 de enero de 2005.

La Unión Europea ha apoyado las conversaciones iniciadas por Francia, Alemania y el Reino Unido a finales de 2004, de las que surgieron propuestas sobre compromisos comerciales, económicos, políticos y de seguridad, además de cooperación en cuestiones de energía nuclear. A cambio, Irán debe garantizar que congelará permanentemente sus planes para el desarrollo de armamento nuclear y se abrirá a las inspecciones (ya ha accedido, de forma temporal, a frenar sus programas para producir uranio enriquecido). En una conferencia de prensa celebrada a finales de diciembre, Bush pareció reconocer el valor de la política europea al afirmar que «dependemos de otros, ya que nos hemos quedado sin influencia sobre Irán. (...) Por ello hemos tenido el pragmatismo de comprender que la aproximación europea es muy importante». Fue una forma de reconocer que, después de imponer un embargo sobre la mayoría del comercio y la inversión y sin relaciones diplomáticas desde hace más de 25 años, Washington tiene escaso poder directo sobre Teherán.

Sin embargo, hasta el momento la Administración Bush no ha alterado el tono de forma apreciable. Los consejeros neoconservadores de la Casa Blanca y el Pentágono se sienten justificados tras la reelección de Bush y, dando prioridad a su visión del mundo sobre la realidad objetiva, han exigido reiteradamente una intervención para derrocar al régimen de Teherán. Incluso antes de la invasión de Irak se jactaban de ello: «Todos quieren ir a Bagdad, pero los hombres de verdad apuntan hacia Teherán».<sup>16</sup>

Bush inició su segundo mandato con la promesa de defender a Estados Unidos y proteger a sus amigos «por la fuerza de las armas si es necesario», y se negó a descartar la acción militar contra Irán. En su discurso de investidura comprometió la política exterior de Estados Unidos con «la erradicación de la tiranía» y el apoyo a la «disidencia democrática» y en el discurso sobre el estado de la Unión declaró que «Irán sigue siendo el principal promotor del terror en el mundo, buscando armas nucleares mientras priva a su pueblo de la libertad que buscan y merecen. (...) Y al pueblo iraní yo les digo esta noche: al levantaros para lograr vuestra propia libertad, Estados Unidos se levanta a vuestro lado».

---

<sup>16</sup> Ervan Abrahamian, «Iran: the next target?», *Global Agenda* (versión electrónica, disponible en: <http://www.globalagendamagazine.com/default2005.asp>), 2005.

Condoleezza Rice, durante las sesiones de confirmación de su cargo en el Senado, también se negó a descartar el objetivo del cambio de régimen. Reiteró la amenaza de solicitar al Consejo de Seguridad que censure o imponga sanciones a Irán y especificó que incluso un freno total a los programas nucleares y de desarrollo de misiles no se traduciría en un apoyo estadounidense a una política de compromisos e incentivos. Admitió que el gobierno de Bush está «intentando ver» si produce resultados concretos, pero expresó su escepticismo al respecto.<sup>17</sup> Durante su viaje a Europa en febrero, declaró que Washington rechazaría las peticiones europeas para colaborar en la iniciativa de ofrecer incentivos económicos para solucionar esta cuestión. También sorprendió a los diplomáticos franceses al referirse a Irán, un país con el movimiento de reforma democrática más vigoroso de todo Oriente Medio, como un régimen totalitario.<sup>18</sup>

O bien como parte del ejercicio de combinación de «palos» y «zahnahorias» al que juega con Europa, o por su convencimiento de que la beligerancia gusta a la mayoría de la población estadounidense, Cheney indicó el día de su investidura que la Administración Bush tiene intención de enfrentarse abiertamente al régimen de Teherán. Situó a Irán entre las prioridades mundiales y amenazó a este país sugiriendo que Israel —que comparte el escepticismo estadounidense respecto a las políticas europeas— podría atacarlo militarmente por su programa nuclear. Todo esto, junto con el informe publicado por Seymour Hersh en *The New Yorker*, que revela que hay operaciones secretas del Pentágono en territorio iraní para preparar listas de objetivos de una posible acción militar, ha dado la impresión de que este país podría ser el próximo Irak. Hersh indicaba también que los «halcones» del Pentágono han

<sup>17</sup> Elaine Sciolino, «United States and Europe Differ Over Strategy on Iran», *The New York Times*, 29 de enero de 2005.

<sup>18</sup> Steven R. Weisman, Elaine Sciolino y David Sanger, «Rice Says U.S. Won't Aid Europe on Plan for Incentives to Iran», *The New York Times*, 5 de enero de 2005, p. A1; Elaine Sciolino, «The French are Charmed and Jarred by 'Chère Condi'», *The New York Times*, 20 de febrero de 2005. Rice hizo estos comentarios mientras los iraníes, los europeos y muchos en Washington estaban analizando los comentarios de Bush sobre Irán y sus propósitos mucho más amables hacia Arabia Saudí y Egipto en el discurso sobre el estado de la Unión. Bush parecía invitar al pueblo de Irán a liberarse de sus líderes religiosos. Por primera vez refería a un país en concreto el llamamiento de su discurso de investidura que pedía el fin de la tiranía en todo el mundo.

recomendado, en privado, un ataque limitado para desestabilizar al régimen.<sup>19</sup>

Bush es reacio a aplicar los mecanismos de presión económica para disuadir a Irán de proseguir con sus programas nucleares. Su política ha sido dejar de lado los instrumentos económicos a favor de la fuerza que predicen los neoconservadores de su gobierno, al igual que con el embargo a Cuba y la política de «no recompensar» al régimen de Corea del Norte con incentivos, y a pesar de los efectos que ha tenido el capitalismo sobre regímenes autoritarios como el chino, o antes en Corea del Sur y Taiwán.<sup>20</sup> Es razonable esperar que Irán reaccione igual que Corea del Norte, que respondió a las amenazas incrementando su arsenal nuclear y desafiando a Occidente con el anuncio, el 11 de febrero, de que posee bombas nucleares.

Lamentablemente, las negociaciones europeas no han logrado hasta ahora resultados concretos, en parte porque las propuestas para recompensar a Irán requieren la aprobación de Estados Unidos. Este país es esencial para lograr un fin negociado ya que sólo él puede ofrecer garantías para la seguridad de Irán. Los europeos también intentaron, sin éxito, persuadir a funcionarios estadounidenses para que acepten la solicitud iraní de iniciar negociaciones para entrar a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los iraníes, por su parte, se han mantenido firmes en su postura. En las reuniones del 17 de enero afirmaron que Irán tiene pleno derecho «mantener su programa de enriquecimiento de uranio».<sup>21</sup> Ese mismo mes, el equipo de inspectores del Organismo

---

<sup>19</sup> Según escribe Hersh, el gobierno «ha llevado a cabo misiones de reconocimiento secretas dentro de Irán al menos desde el verano pasado. Gran parte de este trabajo está centrado en la acumulación de información de inteligencia y sobre objetivos en las instalaciones nucleares, químicas y bases de misiles iraníes, tanto las declaradas como tales como las sospechosas de serlo (...) [Además] en mis entrevistas, se me informó repetidamente de que el próximo objetivo estratégico es Irán. Los exiliados iraníes llevan intentando impulsar legislación que comprometa explícitamente a Estados Unidos con el ‘cambio de régimen’ en Teherán». «The Coming Wars. What the Pentagon Can Now Do in Secret», *The New Yorker*, 24-31 de enero de 2005. También Paul Richter, «U.S. Adds Israel to the Iran Equation», *Los Angeles Times*, 21 de enero de 2005, y Krishna Guha, Andrew Gowers y Demetri Sevastopulo, «McCain Cautions on Use of Force in Iran», *The Financial Times*, 28 de enero de 2005.

<sup>20</sup> Ver Robert Wright, «The Market Shall Set you Free», *The New York Times*, 28 de enero de 2005, p. A23.

<sup>21</sup> Elaine Sciolino, «United States and Europe Differ Over...», *Op. Cit.*

mo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), responsable de la supervisión nuclear para Naciones Unidas, expresó su decepción por haber recibido «menos cooperación iraní de la que esperaban». El ejemplo de Irak, que no poseía armas de destrucción masiva y fue invadido, es un importante incentivo para que Corea del Norte e Irán quieran esas armas.

El actual estancamiento entre Estados Unidos y Europa sobre la forma de abordar la cuestión tendrá consecuencias en Irak. Si Estados Unidos sigue rechazando el enfoque europeo basado en los incentivos económicos y dando prioridad a las amenazas militares, Irán podría convertirse en una crisis internacional sólo por debajo de Irak en cuanto a magnitud. Una acción militar podría generar un sublevamiento de los chiíes de Irak, que se sumaría al que protagonizan los suníes. Por el contrario, si la cuestión nuclear se resuelve pacíficamente y no se hostiga a Irán, éste podría ejercer un efecto moderador entre los clérigos chiíes de Irak.

### **Perspectivas para el segundo mandato de Bush**

La experiencia de intentar establecer el control en Irak ha dejado en compás de espera cualquier plan de los planificadores del Pentágono de realizar futuras operaciones militares. A pesar de la dureza de sus comentarios, ahora sería más difícil (aunque no del todo imposible) convencer a la opinión pública de que poner el punto de mira sobre estos países supondrá un avance en la guerra contra el terrorismo. Hay demasiadas críticas contra la política en Irak y cada vez más reconocimiento de que las sociedades de algunos países aliados —como Pakistán o Arabia Saudí—, además de la cuestión afgana todavía sin resolver, pueden suponer una amenaza mayor en cuanto a la promoción del terrorismo global. Sin embargo, no se puede descartar la perspectiva de ataques contra instalaciones nucleares en Irán o Corea del Norte. Dado el rumbo de la política exterior de Estados Unidos en los últimos tres años y medio, sería una inconsciencia negar la posibilidad de decisiones contraproducentes y políticas sin sentido.

Tomar esa opción tendría efectos catastróficos y podría causar cientos de miles de víctimas a corto plazo. Irán es tres veces mayor que Irak y tiene una población casi tres veces mayor, el segundo mayor ejército

en la región (tras Israel) y una flota de guerra con capacidad para obstaculizar seriamente el tráfico marítimo en el Golfo Pérsico, además de misiles bastante avanzados.<sup>22</sup> Una invasión o guerra prolongada es casi imposible en la actualidad porque la ocupación de Irak limita la capacidad de proyectar la fuerza en otras partes.<sup>23</sup> Por eso la Administración Bush ataca verbalmente a Irán para intimidarlo, pero ha declarado públicamente su preferencia por la diplomacia como estrategia para abordar los programas nucleares de este país y Corea del Norte, en detrimento del «cambio de régimen».

### **Apoyo incondicional a Israel**

La elección del pragmático Mahmud Abbas (Abu Mazen) como presidente de la Autoridad Nacional Palestina (ANP) y la intención declarada de Ariel Sharon de dialogar e iniciar la retirada de colonos israelíes de Gaza ha creado el mayor grado de esperanza en varios años de poder comenzar a resolver este conflicto. Sin embargo, aún no está claro si esto supone una nueva dirección o simplemente un descanso, efímero, de las hostilidades. Tampoco se ha apreciado un cambio en la actitud de Washington. Hasta ahora, Sharon parece incapaz de llegar a un acuerdo sobre las condiciones mínimas para el establecimiento de un estado palestino viable y el apoyo casi incondicional de Estados Unidos desde que Bush llegó a la Casa Blanca puede haber rebajado la credibilidad estadounidense como intermediario sincero en la región, no sólo ahora sino de cara al futuro. Tony Judt resumía la colaboración entre Sharon y Bush en una expresión: «El comportamiento israelí ha sido un desastre para la política exterior de Estados Unidos».<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> La mayor amenaza convencional que supone Irán es su poder naval, sobre todo por su potencial para obstaculizar el flujo de petróleo de la región. Irán podría hacer esto gracias a sus submarinos, misiles costeros y minas, además de que puede cerrar temporalmente el estrecho de Ormuz, si quiere hacer uso de armas químicas o biológicas contra el comercio marítimo. Michael Eisenstadt, «The Armed Forces of the Islamic Republic of Iran: An Assessment», *The Middle East Review of International Affairs* (MERIA), Volumen 5, Nº 1, marzo de 2001.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> Tony Judt, «Israel: The Alternative», *The New York Review of Books*, Vol. 50, Nº 16, 23 de octubre de 2003.

Washington ha aceptado la política israelí de subsidiar los asentamientos en los territorios ocupados y ha protestado de forma muy leve ante la construcción del muro en Cisjordania. Al contrario, ha permitido que Israel haga caso omiso a las resoluciones de Naciones Unidas, que requieren la retirada de los territorios ocupados, mientras es recompensado anualmente con casi 3.000 millones de dólares en ayudas militares y económicas estadounidenses. De los 10.000 millones suministrados entre 1993 y 1997, se retiraron menos de 775 por subsidiar a los colonos de Cisjordania.<sup>25</sup>

La Administración Bush ha aceptado pasivamente el rechazo de Israel a liberar prisioneros políticos (la mayoría de ellos sin cargos o sin juicio), y nunca ha protestado por los asesinatos selectivos de militantes palestinos (realizados de forma que generalmente matan más civiles inocentes que objetivos concretos) o por las demoliciones de las viviendas de sus familiares. También pasa por alto el programa de armamento nuclear israelí, cuando éste es el único país en la región que posee genuinas y letales armas de destrucción masiva. Esto limita su capacidad para restringir la transferencia de estas armas e impedir que caigan en manos de otros estados pequeños y potencialmente hostiles.

Su política está tan desequilibrada que el 16 de septiembre de 2003 vetó una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU que solicitaba a Israel desistir de sus amenazas de deportar a Yaser Arafat. Incluso funcionarios estadounidenses reconocían, *off the record*, que la resolución era razonable y prudente y que los pronunciamientos belicosos del liderazgo actual israelí eran un importante impedimento para la paz. En lugar de pensar razonablemente sobre Oriente Medio, los políticos y expertos estadounidenses critican ferozmente a los aliados europeos cuando sus declaraciones difieren y hablan de forma fácil e irresponsable del resurgimiento del antisemitismo cuando se critica a Israel. A la vez castigan, casi censuran, a cualquier personaje público nacional que trate de salirse de este consenso.

No se ha producido ningún cambio visible en cuanto al apoyo incondicional hacia Ariel Sharon y su partido, el Likud, o en el escaso apoyo a la «Hoja de ruta» aprobada en junio de 2003. Inmediatamente después de las elecciones Bush prometió «usar el capital de Estados

---

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

Unidos» en la creación de un Estado palestino y anunció que «presionaría a los palestinos», para asegurar una transición democrática. Sin embargo, rechazó la sugerencia de Tony Blair de celebrar una conferencia internacional sobre Oriente Medio o sobre el nombramiento de un enviado estadounidense de alto nivel a la región. También ha evitado cualquier presión sobre Sharon para que se retire de los asentamientos de Cisjordania, a pesar de que ésta retirada era una condición clave para la aplicación de la «Hoja de ruta». Finalmente, ha prometido a Sharon que no «impondrá su visión» sobre la forma que debería tener la paz, lo que equivale a una garantía de que no se forzará a Israel a hacer concesiones desagradables.

El nombramiento Condoleezza Rice para sustituir a Colin Powell permite pocas esperanzas de que se produzca un cambio de actitud. Falta un visión clara, definida y bien informada sobre las complejidades del mundo árabe, y sensible a las nuevas posibilidades en la región de Oriente Medio. Esto también perjudica el esfuerzo por contener el terrorismo ya que la resolución del conflicto entre israelíes y palestinos sería un gran paso para eliminar las raíces del terrorismo islámico.

La situación actual se asemeja a unas «tablas» sin solución. Los atentados suicidas, única arma que tienen los palestinos, generan tragedias pero nunca lograrán la caída del estado judío o el cambio hacia un gobierno más moderado. A largo plazo, el mayor problema para Israel es el riesgo de transformarse en un régimen del tipo de la Suráfrica del *apartheid*, con una minoría judía que gobierna sobre una mayoría árabe sin derechos. Esto sería el fin de su sociedad democrática.<sup>26</sup>

### **Siria: ¿Próxima crisis?**

La Administración Bush ha mantenido una posición hostil hacia Siria debido en gran medida a la campaña del grupo neoconservador llamado «The Project for a New American Century» (Proyecto para un Nuevo Siglo Estadounidense), que reclama un cambio de régimen. En su informe *A Clean Break: A New Strategy for Securing the Realm*, de

---

<sup>26</sup> Henry Siegman, «Sharon and the Future of Palestine», *The New York Review of Books*, Vol. 51, N° 19, 2 de diciembre de 2004.

1996, proponían remodelar Oriente Medio mediante una acción militar preventiva contra Irak y cambiar el régimen en Siria con ataques que serían ejecutados por grupos basados en Líbano y bombardeos selectivos dentro del país. A finales de los noventa David Wurmser, autor del informe, pidió un esfuerzo conjunto de Estados Unidos e Israel para derrocar al régimen de Damasco. Con la elección de Bush en el año 2000 este grupo se aproximó al poder ejecutivo. Wurmser fue nombrado asesor principal para Oriente Medio del vicepresidente Cheney.

Ahora hay de nuevo una actitud beligerante hacia Damasco debido a informaciones de los servicios de inteligencia israelíes, no corroboradas por ninguna otra fuente, que hablan del traslado de armas iraquíes a Siria. También se le acusa de poseer depósitos de armas biológicas y de haber acogido a altos mandatarios políticos y militares refugiados del régimen de Sadam Husein, así como de apoyar a Hezbolá y la Yihad Islámica. En febrero de 2005, Condoleezza Rice les acusó de no impedir que haya «terroristas que actúen en el sur de Líbano, a pesar de la proximidad de las Fuerzas Armadas sirias» y de permitir actuar a grupos terroristas que operan en Irak usando el territorio sirio como base.<sup>27</sup> La creencia de Washington de que Siria está detrás del ataque terrorista en Beirut que asesinó al ex primer ministro libanés Rafik Hariri, al menos indirectamente, ha reavivado la tensión. Algunos miembros del Congreso piden ahora que se endurezcan las sanciones económicas impuestas contra este país hace diez meses.

Como en el caso de Irán, la Administración Bush trata a un país enemigo de Israel con una política que satisface a los israelíes pero perjudica el esfuerzo del servicio de inteligencia para eliminar a Al Qaeda. Para muchos observadores fuera del círculo neoconservador, Siria tiene más valor como amigo que como enemigo. Pero si este país se siente hostigado no sólo rechazará la cooperación con Washington sino que seguirá ignorando a los insurgentes que cruzan la frontera con Irak.

Por motivos económicos y geoestratégicos, Washington no ha perseguido lo suficiente las conexiones entre Arabia Saudí, su aliado regional, y Al Qaeda y otros grupos extremistas musulmanes. Este tratamiento permisivo hacia un gobierno que durante mucho años ha respaldado

---

<sup>27</sup> José Manuel Calvo, «Rice insiste en vincular a Siria con el asesinato de Hariri», *El País*, 18 de febrero de 2005, p. 2.

o protegido a terroristas es una de las mejores pruebas de la insinceridad e ineficacia de la supuesta «guerra contra el terrorismo».<sup>28</sup>

## Conclusión

Un balance de la política exterior del presidente Bush hasta el momento muestra más actitudes pendencieras que éxitos. El extremismo y la incompetencia han predominado sobre el buen juicio y la eficacia. Los críticos observan una alianza de arrogancia, ignorancia y poder, junto con una dependencia permanente de argumentos basados sólo en aseveraciones y la negativa a repensar cualquier decisión tomada. Éstas son características especialmente visibles en el secretario de Defensa Ronald Rumsfeld, además de Rice y Bush, pero son interpretadas como indicios de fuerza y todavía parecen calar entre la base del Partido Republicano y el público estadounidense en general.

Estas políticas radicales en el plano interno y externo están acelerando la posibilidad de nuevas crisis. A la que vive Irak y las tensiones con Irán y Corea del Norte por cuestiones nucleares hay que añadir potenciales crisis económicas, derivadas de los recortes impositivos que benefician a las clase más rica y del incremento del presupuesto militar. El déficit comercial se ha multiplicado hasta los 617.700 millones de dólares. Además, hay indicios de que la inversión extranjera se está frenando porque los países tienen dudas a la hora de convertir activos a un dólar cada vez más débil.<sup>29</sup>

El estandarte de los valores morales con el que EE UU respondió al terrorismo del 11 de septiembre está en entredicho tras las revelaciones, en mayo de 2004, de las torturas en la prisión de Abu Ghraib en Bagdad. A esto se añadieron más pruebas de abusos y torturas en las instalaciones militares de Guantánamo y en Afganistán. Y ahora se sabe

---

<sup>28</sup> 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*, Simon and Schuster, Nueva York, 2004.

<sup>29</sup> Elizabeth Becker, «'04 Trade Deficit Sets Record...», *The New York Times*, 11 de febrero de 2005, p. C1.; ver también Paul Krugman, «Bush's Class-War Budget», *The New York Times*, 11 de febrero de 2005.

que las autoridades estadounidenses han «subcontratado» la tortura en otros países, con un programa denominado con el eufemismo burocrático de «rendición extraordinaria». Mediante esta política los sospechosos son capturados en Estados Unidos u otros lugares y luego transportados, sin que se active el proceso judicial, a países que practican la tortura (por ejemplo Siria, Egipto, Marruecos, Uzbekistán o Jordania) para ser interrogados.

Es la hipocresía de un gobierno que enmascara su política exterior con una retórica de imperativos morales. Un gobierno también que, a juicio de muchos, logró la reelección en parte por la percepción de que defiende valores morales. Como se pregunta Bob Herbert, «¿cómo es posible que nos hayamos convertido en un país en el que se considera una aberración que se casen los homosexuales, pero donde se acepta la tortura?».<sup>30</sup> Hay muchas posibilidades de que se mantenga esta disociación entre la retórica política y la realidad, entre el compromiso con valores piadosos y la comisión de crímenes aberrantes. Dependerá en gran medida de la opinión pública estadounidense y de los aliados europeos ejercer presión sobre este gobierno para forzar a Estados Unidos a corregir su política, tanto en las formas como en sus objetivos.

---

<sup>30</sup> «Torture, American Style», *The New York Times*, 11 de febrero de 2005, p. A25.



## II. SEGURIDAD NACIONAL Y TERRORISMO EN ESTADOS UNIDOS

*Alberto Piris\**

Si del análisis de la situación mundial a principios del año 2005 hubiera que deducir el éxito o el fracaso de la estrategia adoptada por EE UU para hacer frente al terrorismo que le atacó el 11 de septiembre de 2001, la conclusión más evidente se resumiría en una sola palabra: fracaso.

Fracaso al no haber logrado vencer —y ni siquiera localizar con cierta precisión— al enemigo agresor, contra lo que el propio presidente Bush prometió pocos días después del ataque: «Éste es un conflicto sin campos de batalla ni cabezas de playa, un conflicto con oponentes que creen ser invisibles. Pero están confundidos». Y añadió: «Los que hagan la guerra a Estados Unidos han elegido su propia destrucción».<sup>1</sup> Con amargo sarcasmo y no menos tristeza hay que recordar que los que entonces —y según expresión de Bush— «hicieron la guerra» a EE UU sí fueron destruidos, pero no por la reacción antiterrorista de este país sino por la propia naturaleza suicida de los atentados, que aniquiló a la vez a las víctimas y a los asesinos. Por el contrario, los que han sido y están siendo destruidos de forma brutal hasta el momento presente, son los pueblos afgano e iraquí, que han sufrido la invasión de las armas estadounidenses, cuyos efectos destructivos todavía continúan. Ninguno de ambos pueblos tuvo responsabilidades directas en las agresiones sufridas en Washington y Nueva York, como ha quedado suficientemente demostrado después.

---

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

<sup>1</sup> «Bush says US is at war», Noticias de la BBC ([www.news.bbc.co.uk](http://www.news.bbc.co.uk)), 15 de septiembre de 2001 (traducción de AP).

Fracaso también por no haber continuado las operaciones iniciadas en octubre de 2001 contra las bases de Al Qaeda descubiertas en Afganistán, como hacían presumir las declaraciones del secretario de Defensa de EE UU, Donald Rumsfeld, pocas horas antes de empezar el ataque: «La guerra contra el terrorismo será vasta y sostenida, y usaremos todos los elementos de la influencia y el poder de EE UU. (...) El objetivo es crear condiciones para un prolongado esfuerzo antiterrorista y de ayuda humanitaria en Afganistán».<sup>2</sup> Ese esfuerzo se interrumpió para atacar a Irak, alegando motivos que nada tenían que ver con el terrorismo: obligar a Sadam Husein a entregar las armas de destrucción masiva cuya posesión falsamente se le atribuyó y derribarlo del poder para establecer un régimen democrático más favorable a los intereses comerciales (principalmente energéticos) de EE UU y sus aliados preferentes.

Un alto responsable de la seguridad de la Casa Blanca, al comentar posteriormente tan brusca variación de la estrategia inicial, escribió lo siguiente: «En vez de ir a por todas contra Al Qaeda y eliminar los puntos vulnerables de nuestro país, [los dirigentes de EE UU] quieren invadir Irak otra vez. Tenemos una fuerza militar simbólica en Afganistán, los talibán se están agrupando, no hemos capturado a Bin Laden, ni a su mano derecha, ni al jefe de los talibán. Y no van a enviar más tropas a Afganistán para capturarlos. ¿Hasta qué punto se fortalecerán Al Qaeda y otros grupos similares si ocupamos Irak?».<sup>3</sup> Eso es precisamente lo que ha ocurrido, de modo que a fin de cuentas la estrategia antiterrorista de EE UU ha venido a fomentar el terrorismo universal y ha contribuido a establecer en Irak —antes bajo un gobierno dictatorial, pero laico y opuesto al fundamentalismo islámico— un vasto campo de entrenamiento para terroristas de cualquier procedencia.

Claro que, si se contempla ese mismo resultado desde otros puntos de vista, no podría hablarse propiamente de fracaso. En especial, desde

---

<sup>2</sup> «US attacks Afghanistan», Noticias de la CNN ([www.cnn.com](http://www.cnn.com)), 7 de octubre de 2001 (traducción de AP).

<sup>3</sup> Richard A. Clarke, *Contra todos los enemigos. Las confesiones del responsable del antiterrorismo en la Casa Blanca*, Taurus, Madrid 2004, p. 300. El texto prosigue así: «Ahora no tenemos ninguna amenaza iraquí, pero el 70% de los estadounidenses cree que Irak atacó el Pentágono y el World Trade Center [...] ¡Porque eso es lo que quiere la Administración que piensen!».

el punto de vista de algunas empresas estadounidenses cuyos negocios y beneficios se han multiplicado y a las que se han concedido por el Pentágono cuantiosos contratos para la previsible reconstrucción de Irak. Lo mismo cabe decir de algunas multinacionales del armamento, que son subvencionadas por agencias dependientes del propio Pentágono para desarrollar nuevas armas y dispositivos de combate que permitan corregir los fallos y limitaciones que el ejército de EE UU encuentra en su lucha contra la resistencia iraquí.<sup>4</sup> Tampoco cabe hablar de fracaso en lo relativo a la repercusión de tal estrategia antiterrorista en la política interior de EE UU, dado que Bush ha logrado su reelección y el Partido Republicano ha confirmado y reforzado su hegemonía en los órganos parlamentarios del país (por muchas consideraciones de distinto signo que puedan hacerse respecto al resultado de las elecciones del 4 de noviembre de 2004).<sup>5</sup>

### **La estrategia de seguridad nacional de EE UU<sup>6</sup>**

El 20 de septiembre del año 2002 se hizo público un importante documento que define la estrategia militar y política de EE UU para los años venideros. Por vez primera, el acento de la actividad militar se volcaba hacia las acciones militares, preventivas (*pre-emptive*) o

<sup>4</sup> Alberto Piris, «Las armas del siglo XXI», *Estrella Digital* ([www.estrelladigital.es](http://www.estrelladigital.es)), 26 de octubre de 2004.

<sup>5</sup> De entre los numerosísimos comentarios escritos sobre el resultado electoral en EE UU, merece la pena citar los siguientes: Mariano Aguirre, «Elecciones en EE UU: un balance preocupante», *El Correo*, 5 de noviembre de 2004; José Saramago, «Con Bush gana la mentira», *Agencias*, 4 de noviembre de 2004; Henry Kissinger, «Now, back to defining a new world order», *International Herald Tribune*, 6 de noviembre de 2004; Michael Moore, «17 Razones para no cortarse las venas», Argos Is-Internacional, reproducido en *Rebelión* ([www.rebelion.org](http://www.rebelion.org)), 6 de noviembre de 2004; Luis de Velasco, «La batalla de los valores morales», *Estrella Digital*, 8 noviembre 2004; «US to remain 'aggressive' abroad», Noticias de la BBC, 9 de noviembre de 2004; Andy Robinson, «La rabia bíblica de la América rural», *La Vanguardia*, 16 de noviembre de 2004; Ignacio Ramonet, «Bush II», *Le Monde Diplomatique*, 1 de diciembre de 2004.

<sup>6</sup> El documento completo, titulado *The National Security Strategy of the United States*, se puede consultar en varias fuentes. La utilizada en este trabajo es el texto publicado por el diario *The New York Times* ([www.nytimes.com](http://www.nytimes.com)) el 20 de septiembre de 2002, el mismo día de su promulgación. Los textos aquí reproducidos son traducción del autor.

anticipatorias, contra los países enemigos y los grupos terroristas que pudieran fabricar o poseer armas de destrucción masiva. Otra preocupante innovación introducida en él es que, por vez primera en la historia del país, EE UU manifiesta pública y oficialmente que jamás permitirá que su supremacía militar se vea amenazada por nadie, como ocurrió durante los años de la Guerra Fría. También indica que EE UU preferirá actuar con el apoyo de la comunidad internacional, pero, si esto no fuera posible, deberá estar preparado para actuar por su cuenta. Además, añade que la posición hegemónica del país se utilizará para extender la libertad y la prosperidad sobre el mundo.

La consideración detenida de un extenso documento de más de treinta páginas, en el que se incrustan resonantes declaraciones retóricas, intenciones llevadas a la práctica en la realidad y un alto porcentaje de expresiones que solo pretenden hacer digerible la voluntad de EE UU de erigirse como juez, jurado y verdugo de la humanidad, produce una honda preocupación. Sin embargo, dos años después de su difusión y puesta en práctica, apenas ha suscitado en la comunidad internacional el rechazo y repulsión globales que hubiera debido merecer. Cualquier otro país que hubiese hecho pública esta declaración de intenciones hubiera hecho caer sobre sí la condena universal, a la que ni siquiera Naciones Unidas hubiera podido oponerse.

El documento pone de relieve el designio del actual gobierno de EE UU: «Por ser un asunto de sentido común y de defensa propia, EE UU actuará contra las amenazas nacientes (*emerging*) antes de que éstas lleguen a formarse plenamente». Parece imposible que una humanidad racional, troquelada por varios siglos de Derecho Internacional en constante evolución y consciente de que los conflictos entre estados deben regularse según normas aceptadas por todos y definidas de común acuerdo, pueda dar por válida la anterior declaración. ¿Quién decide si una amenaza se ha «formado plenamente»? ¿Quién establece qué es «amenaza naciente» y qué es simple paranoia de algunos gobernantes iluminados, fanáticos o interesados? La respuesta a ambas cuestiones está clara: son el gobierno de EE UU, la Casa Blanca o el Pentágono quienes tienen la única capacidad decisoria al respecto. Ni siquiera Naciones Unidas puede ser tenida en cuenta si sus resoluciones no coinciden con la voluntad política de Washington. Con esta declaración de intenciones, EE UU se pone a la vez fuera y por encima del concierto internacional de las naciones.

Que la estrategia puede conducir al fracaso es algo evidente. En abril de 2003, en su alocución a las tropas estadounidenses de guarnición en Qatar, Donald Rumsfeld afirmó que EE UU había «entrado en una nueva era en la que, de modo preventivo, tiene que descubrir y evitar ataques de terroristas y de estados terroristas».<sup>7</sup> En el marco de la euforia que siguió a la invasión de Irak, Rumsfeld pintó un panorama idílico: «Las escenas que todos hemos contemplado, donde iraquíes libres derriban estatuas de Sadam Husein, dan la bienvenida a las fuerzas de la coalición y celebran su recobrada libertad, encontrarán su puesto junto a las de la demolición del Muro de Berlín o las de la liberación de París [durante la II Guerra Mundial], y todos ustedes ayudaron a que se produjeran». Y prosiguió: «Pueden estar orgullosos. Han ayudado a rescatar una nación y a liberar a un pueblo. Han expulsado del poder a un régimen opresor, eliminando una amenaza para los pueblos libres de todo el mundo, protegiendo a nuestro país de un peligro creciente y proporcionando al pueblo iraquí la oportunidad para construir una nación libre». La realidad ha mostrado claramente la irrealidad —mejor dicho, la falsedad— de tales declaraciones y el engaño que la estrategia implicaba. También, en líneas generales, el fracaso general de esa «nueva era» caracterizada por el «modo preventivo», que fue alumbrada por los estrategias del Pentágono y bendecida por los fundamentalistas ideológicos de la Casa Blanca.

Lo sucedido en Irak hasta hoy ha demostrado con creces que la citada estrategia no es el mejor procedimiento para combatir al terrorismo internacional. Pero sí puede servir para alcanzar otros objetivos, sobre todo para apuntalar definitivamente la posición única de EE UU en el concierto internacional. A nadie puede engañar la insistencia con la que el documento refuerza la idea de que «el presidente tiene la intención de que ninguna potencia extranjera alcance la inigualable hegemonía que EE UU ha logrado desde que, hace más de un decenio, cayó la Unión Soviética». El texto no ofrece lugar a dudas: «Nuestras fuerzas serán lo suficientemente potentes como para disuadir a los adversarios potenciales de aplicarse a su reforzamiento militar, con vistas a sobrepasar o a igualar el poder de EE UU». Este último párrafo habrá sido leído con

---

<sup>7</sup> «Rumsfeld heralds 'first strike' era», Noticias de la BBC, 28 de abril de 2003 (traducción de AP).

detenimiento no sólo en Moscú, sino también en Pekín, ya que sus programas de rearme, unidos a la creciente pujanza económica y al deseo de alcanzar un puesto relevante entre las naciones, hacen de China el país más señalado para formar parte del grupo de cabeza de las grandes potencias en un futuro no muy lejano.

Cabría concluir este repaso de la Estrategia de la Seguridad Nacional utilizando unas acertadas palabras de George Soros: «La doctrina Bush se fundamenta en dos pilares: en primer lugar, Estados Unidos hará todo aquello que esté en su mano por mantener su indiscutible supremacía en el ámbito militar y, en segundo lugar, Estados Unidos se arroga el derecho a las acciones preventivas. Conjuntamente considerados, estos dos pilares constituyen el fundamento de dos clases de soberanía: la soberanía de Estados Unidos, que tiene prioridad sobre los tratados y las obligaciones internacionales, y la soberanía de todos los demás estados, que está sometida a la doctrina Bush. Todo esto recuerda al libro *Rebelión en la granja*, de George Orwell. Todos los animales son iguales, pero algunos son más iguales que otros».<sup>8</sup> Dicho de otro modo, la estrategia configura la noción de Imperio en EE UU, si del documento citado se descartan numerosas alusiones teóricas y altruistas, propias de la imagen que de sí mismo suele tener el pueblo estadounidense, pero que la realidad desmiente.

Un fragmento merece especial atención: «La estrategia de la seguridad nacional de EE UU se basará en el inconfundible internacionalismo estadounidense que refleja la unión de nuestros valores y nuestros intereses nacionales. La finalidad de esa estrategia es contribuir a que el mundo no sea sólo más justo sino mejor. Nuestros objetivos en la vía del progreso son claros: libertad política y económica, relaciones pacíficas con otros estados y respeto por la dignidad humana. No es un camino exclusivo de EE UU: está abierto a todos. Para alcanzar esos objetivos EE UU: (1) se pondrá a la cabeza de las aspiraciones a la dignidad humana...». No es necesario seguir leyendo la acumulación de autoengaños. Tras haber experimentado documentadamente el cuidado que ha mostrado EE UU por la dignidad humana en la base naval de Guantánamo, en la prisión iraquí de Abu Ghraib o en la destrucción y

---

<sup>8</sup> George Soros, «La falacia de la doctrina Bush», *El Mundo*, 22 de junio de 2003.

arrasamiento de Faluya, es imposible ignorar la condición de papel mojado que adquiere el citado documento.

La lectura del texto obliga a introducir constantes correcciones de matiz, de poca entidad. Por ejemplo, cuando se alude al «inconfundible internacionalismo estadounidense», no conviene olvidar la historia de las intervenciones militares de EE UU, aunque sólo sea durante la segunda mitad del siglo pasado, con el objeto de derribar gobiernos locales e imponer otros favorables a sus intereses. No son sólo un par de intervenciones aisladas y benevolentes: Irán (1953); Guatemala (1954); Cuba (desde 1959 hasta hoy); Congo (1960); Vietnam y Laos (1961-73); Brasil (1964); Indonesia (1965); Grecia (1967-73); Camboya (1969-73); Chile (1973); Afganistán (desde 1979 hasta hoy); El Salvador; Guatemala, Granada, Nicaragua y Panamá (década de los ochenta), e Irak (desde 1991 hasta hoy). Basta con recordar las operaciones de bloqueo ilegal, terrorismo de estado, asesinato de opositores, invasiones militares y represalias violentas que se encierran tras esta lista de países y años de intervención, para tomar la verdadera medida de lo que puede significar el «inconfundible internacionalismo» de EE UU.

También en Irak, en sus pueblos arrasados, en sus ciudadanos perseguidos, humillados y en parte exterminados, en el gobierno títere implantado en Bagdad por designio de las fuerzas ocupantes, se contempla hoy el resultado directo de una estrategia que aspira a que «el mundo sea no sólo más justo sino mejor». Por otra parte, es difícil creer que se aspira a un mundo más justo cuando se desdeña y menosprecia el papel de Naciones Unidas, a menos que la organización acepte dócilmente las decisiones de EE UU;<sup>9</sup> se abandonan los tratados internacionales que tienden a establecer un sistema de justicia universal,<sup>10</sup> a reducir la contaminación del medio ambiente, a controlar el rearme nuclear, a elimi-

<sup>9</sup> La víspera de la sesión en la que el Consejo de Seguridad iba a discutir la invasión de Irak por EE UU, Bush manifestó, hablando ante el personal militar de la Base Naval de Mayport, que si no se aprobaba el envío de fuerzas militares la ONU se desvanecería en la historia como una «ineffective, irrelevant debating society». «Bush Says U.N. Must Act or Be 'Irrelevant'», *Los Angeles Times*, 14 de febrero de 2003.

<sup>10</sup> En el verano de 2003, EE UU suspendió la ayuda militar a los países que se negaron a garantizar por escrito la inmunidad de los ciudadanos estadounidenses ante la Corte Penal Internacional. Este tribunal, por otro lado, no es reconocido por EE UU. Ver «EE UU suspende la ayuda militar a 50 países que no garantizan su inmunidad», *El País*, 2 de julio de 2003.

nar el uso de armas rechazables y, en general, todo aquello que presuponga cortapisas, siquiera mínimas, a la capacidad de acción y decisión de EE UU en cualquier parte del mundo y para cualquier tipo de actividad. Todo eso se resume en la resonante frase de Bush de que «EEUU no pedirá permiso para defender la seguridad de nuestro pueblo»,<sup>11</sup> reveladora de un pragmatismo que puede producir buenos resultados electorales pero que inevitablemente aumentará la inestabilidad general y reducirá el prestigio internacional de EE UU.

### La guerra preventiva y el terrorismo

De la conjunción de ambos conceptos —guerra preventiva y terrorismo— surge un tercero que requiere especial atención: la guerra preventiva contra el terrorismo. Lo que algunos también han dado en llamar «guerra terrorista». Lo primero que habría que decir es que no existe la guerra terrorista. La guerra, por brutal e irracional que pueda ser, sigue sujeta a normas y convenios internacionales y sus responsables pueden ser juzgados y condenados por incumplirlos (que, por lo general, sólo se juzgue a los perdedores y no a los vencedores, no cambia la cuestión). Por el contrario, el terrorismo carece de cualquier límite legal y sus ejecutores son considerados delincuentes por la legislación común de los estados. La guerra rechaza —por simple economía— las acciones suicidas, que sólo tienen cabida en ella en contados casos de extremado heroísmo, no exentos de fanatismo, como los *kamikazes* japoneses. En cambio, el terrorismo las fomenta y mitifica, como instrumento ofensivo, sobre todo cuando actúa al servicio de ciertas ideas de raíz religiosa.

En la prensa estadounidense se ha podido leer lo siguiente: «La propia guerra [en Irak] es el crimen de guerra de EE UU. Pero esto se pierde dentro de la ‘normalidad’ de las noticias. Por otro lado, lo que ha llegado a parecer normal es la proliferación de los ataques suicidas. Los soldados, por lo general, arriesgan su vida por la patria, por el honor o por el compañero, pero no se matan a sí mismos con premeditación, en

---

<sup>11</sup> «El discurso del presidente George W. Bush», Embajada de EE UU en Madrid, *Temas de Actualidad*, Vol. 4, N° 3, 23 de enero de 2004.

número elevado, sino por las razones más trascendentales. EE UU se ha buscado como enemigo a uno que muestra, mediante su táctica básica, que lucha por Dios».<sup>12</sup>

Responder con la guerra al terrorismo —como ha hecho EE UU y también quiere hacer Rusia— no convierte al terrorismo en sujeto bélico. Del mismo modo que una compañía de carros de combate atacando a un campamento de refugiados no hace de estos soldados enemigos. William Pfaff escribió al respecto: «Las reacciones virtuosamente equivocadas frente al terrorismo contribuyen a la dinámica de la interacción terrorista, reforzando la siguiente atrocidad, que se elabora para que sea más horrible que la venganza sufrida por la anterior. En esa escalada de terror nadie puede vencer, porque las posibilidades son ilimitadas, como se ha demostrado en Osetia del Norte».<sup>13</sup>

De entre esas reacciones, presuntamente correctas y honradas pero equivocadas, la más peligrosa es la declaración de guerra universal al terrorismo y la militarización del problema. Es lo que se observó en la campaña electoral de EE UU, donde ambos aspirantes a la presidencia compitieron por mostrar quién de los dos podría ser el mejor comandante en jefe, es decir, el que mejor manejase las Fuerzas Armadas estadounidenses para hacer frente al terrorismo y proporcionar seguridad a su pueblo. No el que mejor iba a maniobrar diplomáticamente, concitar voluntades y apoyos y resolver los problemas anticipándose a ellos; ni el que mejor iba a administrar la economía, los servicios sociales, la educación, la sanidad o los recursos del país. Pareció como si se buscara al más apto para dar órdenes al Pentágono. En superarse por mostrar esa imagen se esforzaron, a veces de modo ridículo, Bush y el candidato demócrata John Kerry, con los resultados ya sabidos.

La realidad ha mostrado cómo la invasión de Irak hizo un magnífico regalo al fundamentalismo islámico: le puso en bandeja el nacionalismo iraquí, residuo del régimen derribado. La fusión de ambos, imposible hasta entonces bajo el predominio de la laicidad del partido Baaz, ha generado una inmensa capacidad de resistencia que se multiplica sin

---

<sup>12</sup> James Carroll, «Iraq: Open your eyes, America», *The Boston Globe*, 11 de diciembre de 2004 (traducción de AP).

<sup>13</sup> William Pfaff, «Templates of terrorism», *International Herald Tribune*, 9 de septiembre de 2004 (traducción de AP).

límites y que no muestra síntomas de disminuir. No será con la guerra preventiva, tal como se ha practicado en Irak y se amenaza con repetir en otros países (Irán y Siria ya han recibido reiterados avisos), como se desactive el explosivo trío formado por el nacionalismo, el fundamentalismo religioso y el terrorismo, donde éste actúa como letal instrumento de los otros dos.

Muchos conflictos repartidos por todo el mundo, que se mantenían en el nivel de la simple reivindicación independentista o nacionalista, han recibido después una inyección vigorizante cuando se han visto englobados en ese enemigo indeterminado que es el «terrorismo internacional» y se les pretende afrontar recurriendo a la llamada guerra preventiva. Entre otras razones, porque este tipo de guerra refuerza la percepción de injusta agresión en quienes la sufren y su convencimiento de que responde a una ambición imperialista o colonialista; exacerba la rabia y el odio de los desposeídos y se convierte en el banderín de enganche de nuevas y más peligrosas generaciones de terroristas suicidas.

En resumen, una fórmula infalible para no ganar nunca la lucha contra el terrorismo consiste en hacer que crezca el número de terroristas a un ritmo superior a como son aniquilados por las acciones de la guerra preventiva, y que, a causa de ésta —de su ostensible injusticia y habitual recurso a distintas varas de medir según el país que sufra sus efectos— se fortalezca progresivamente el apoyo popular a los grupos terroristas. Esto se observa en el caso de Irak, país donde ha prendido con fuerza el terrorismo, precisamente como consecuencia de la equivocada estrategia propugnada por el gobierno de Bush.

En esta misma línea de razonamiento, que permite prever el fracaso final de la guerra preventiva contra el terrorismo, un profesor de la Universidad de Maryland argumentaba que es imposible «derrotar a los terroristas mediante victorias militares preventivas sobre estados que puedan compartir sus fines o proteger a sus agentes».<sup>14</sup> La estructura difusa y extendida de Al Qaeda, por ejemplo, la hace inmune a las acciones militares propiamente dichas. Debilitada en Afganistán puede reproducirse, crecer y reforzarse en Irak. Y, extirpada de este país, tiene capacidad para regenerarse en otros diez o veinte estados, cada vez con

---

<sup>14</sup> Benjamin R. Barber, «Por qué la guerra preventiva no pueda acabar bien», *El País*, 5 de octubre de 2003. También Benjamín R. Barber, *El imperio del miedo*, Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, 2004.

más fuerza y vigor a medida que la agresión militar de EE UU incrementa el número de víctimas civiles, destruye pueblos y ciudades, humilla sociedades y culturas cuyos pormenores ignora y se hace odiar por un número creciente de pueblos atacados.

Una estrategia que, además, coloca en posición hegemónica y única al estado que la elabora y lleva a la práctica, es fuente de futuros conflictos. ¿Por qué todos los estados habrían de aceptarla *per se*?<sup>15</sup> Si EE UU se arroga la libertad de perseguir sus intereses nacionales sin traba exterior alguna, ni legislación o jurisprudencia internacional superior que pueda constreñir su voluntad, lo mismo pueden hacer muchos otros países —aunque no sea a nivel mundial—, lo que implicaría un peligroso retorno a la guerra de todos contra todos o a la hegemonía del más fuerte. El salvajismo que se intuye tras esta opción es evidente. En la Asamblea General de la ONU celebrada en otoño de 2003, el secretario general Kofi Annan criticó abiertamente la estrategia de la acción preventiva de EE UU, recordando que el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas acepta el derecho a la defensa de los estados, pero esto no significa que se pueda atacar a un posible enemigo en cualquier momento: «Esta lógica [la de no esperar a que ocurra un ataque y usar la fuerza de forma preventiva contra otros estados] cuestiona de forma fundamental los principios, incluso imperfectos, sobre los que se han basado la paz y la seguridad mundiales en los últimos cincuenta años. Me preocupa que, si se adopta [la citada lógica] resulte en el creciente recurso a la fuerza, de forma unilateral, con o sin justificación».<sup>16</sup>

Esa oposición del secretario general a la doctrina agresiva elaborada en Washington, y sus posteriores declaraciones sobre la ilegalidad de la invasión de Irak,<sup>17</sup> han propiciado la ofensiva lanzada contra él desde la Casa Blanca, aprovechando la investigación de ciertos casos de co-

<sup>15</sup> Ver al respecto los comentarios de David Held, «Viejo Consenso de Washington y nueva Doctrina de Seguridad de EE UU: perspectivas futuras», en *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 87, otoño de 2004, pp. 27 y ss.

<sup>16</sup> «Annan denuncia la doctrina de ataques preventivos de Bush», *El País*, 24 de septiembre de 2003.

<sup>17</sup> En entrevista a la BBC, al ser preguntado sobre si consideraba ilegal la invasión de Irak, Kofi Annan respondió: «I have indicated it was not in conformity with the UN charter from our point of view, from the charter point of view, it was illegal». «Iraq war illegal, says Annan», Noticias de la BBC, 16 de septiembre de 2004.

rupción en la organización.<sup>18</sup> Pero el verdadero motivo de esta oposición de EE UU a la ONU reside en que, reforzado Bush tras haber conseguido un nuevo mandato presidencial, se cree firmemente apoyado en su política exterior agresiva, en la que la guerra preventiva es el elemento esencial.<sup>19</sup>

### Conclusión

Tras el 11 de septiembre, y por motivos que nunca han sido exclusivamente la voluntad de erradicar el terrorismo, EE UU adoptó una estrategia militarizada, universal y unilateral cuyos efectos se dejan sentir hoy en todo el mundo. En ella se perciben varios componentes que nada tienen que ver con la lucha antiterrorista: venganza por las agresiones sufridas en su propio territorio y restablecimiento del honor menoscabado; interés por controlar una de las principales zonas petrolíferas del mundo; voluntad de mantener la hegemonía en todos los planos —sobre todo militar,<sup>20</sup> político, económico y cultural—; y, por último, un componente ideológico, de base fundamentalista cristiana (esencialmente evangélica) que impregna el conjunto, dándole rigidez y obteniendo el apoyo de una extensa capa de la población estadounidense.<sup>21</sup>

Esa estrategia va a modular el desarrollo de las relaciones internacionales durante los próximos años, en un juego de choques y combinaciones, de efectos de acción y reacción, con las demás potencias y con los organismos internacionales. No es posible por ahora predecir qué resultará de este complicado juego de poder internacional.

<sup>18</sup> Hans Blix, «La ONU está malherida pero no fuera de juego», *El Mundo*, 3 de diciembre de 2004.

<sup>19</sup> Guy Dinmore, «Bush 'will still pursue aggressive' foreign policy», *Financial Times*, 8 de noviembre de 2004.

<sup>20</sup> Está por determinar la influencia que los errores estratégicos de la cúpula civil del Pentágono —apoyados firmemente por la Casa Blanca— puedan tener en la moral de los ejércitos y de los mandos militares. Se aprecian los primeros síntomas de un deterioro cuyas consecuencias no son fáciles de prever. Ver al respecto William Pfaff, «An army's morale on the downswing», *International Herald Tribune*, 29 de diciembre de 2004.

<sup>21</sup> Alain Joxe, «Moyen-Orient - Realpolitik contre Théostratégie», *Le Débat Stratégique*, N° 77, noviembre de 2004.

### III. AVANCES DIFÍCILES EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

*Elena Conde Pérez\**

Desde algunos ámbitos se argumenta que la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE) no existe, que es una utopía y que lo único que hay es una acción común en el plano exterior de las relaciones comerciales, porque la UE no es más que un vínculo basado en relaciones de carácter económico y comercial. Cuando se habla de la posibilidad de una política de defensa común (PESCD), el escepticismo es aún mayor. Los fundamentos sobre los que se apoya pueden ser convincentes y no pueden desecharse como absolutamente inválidos, aunque se puede estar de acuerdo con ellos o no.

Cuando se hace balance de la PESC surgen de nuevo problemas que se repiten desde su inauguración y que parecen abocados a la permanencia. Se trata, por ejemplo, de cuestiones sobre si se utilizan los medios adecuados, si los objetivos son demasiado ambiciosos teniendo en cuenta los medios o qué hacer ante los grandes fracasos, generalmente provocados por falta de acción cuando era necesaria (lo que se debe a la ausencia de acuerdo entre los estados miembros). La desproporción entre expectativas y resultados surge porque al adjetivo «común» se le dota de un significado excesivo —como equivalente a «único»— y esto, en política exterior y conjugando intereses muy dispares que aún lo serán más a medida que crezca la UE, es prácticamente imposible.

Sin embargo, ha habido una evolución en la gestión común de las relaciones exteriores por parte de la UE. Los resultados no son siempre los esperados porque esto varía en función de los intereses estatales en

---

\* Elena Conde Pérez es profesora de Derecho Internacional Público en la Universidad Complutense de Madrid.

juego y, en menor medida, por la inadecuación de los instrumentos, los medios de acción y el proceso de adopción de decisiones. Sin embargo, son significativos porque muestran que existe un deseo de llegar más lejos, fundamentalmente entre la ciudadanía europea, algo que choca a menudo con la falta de voluntad política.<sup>1</sup>

La PESC nació con el Tratado de Maastricht de 1992 y fue tributaria del desarrollo experimentado por la anterior Cooperación Política Europea (CPE).<sup>2</sup> En los pocos años transcurridos ha evolucionado de forma sorprendente, sobre todo en lo que se refiere al plano jurídico-institucional, aunque en el de la operatividad práctica en muchas ocasiones queda lejos de colmar las expectativas que genera.

El Tratado de Maastricht vio la luz en un contexto internacional convulso (hundimiento del bloque del Este, unificación alemana, desintegración de la URSS, guerra del Golfo y en la ex Yugoslavia...) y consagró la PESC por primera vez. Ésta, y precisamente debido a los acontecimientos del momento, fue un acuerdo de mínimos que mantuvo esta política en el nivel de la cooperación intergubernamental. Hubo pequeños pasos en los instrumentos de que se dotó a la PESC, como las acciones y posiciones comunes, distinción difusa en la teoría y en la práctica (ambas se han usado de forma indiscriminada). Estos se añadían a los típicos de la anterior CPE, como la diplomacia política (declaraciones y diálogo político) y la diplomacia económica (instrumentos de sanción económica y una mezcla de ambas, el recurso cada vez más claro a la condicionalidad política, económica e incluso democrática).

---

<sup>1</sup> R. Estrella Pedrola, «La política común de seguridad y la identidad europea», en *Un concepto estratégico para la Unión Europea*, Monografías del CESEDEN, N° 71, pp.101-105.

<sup>2</sup> La CPE nació como un simple compromiso político, con el objetivo mínimo de concertar posturas en el plano exterior entre los socios europeos y ofrecer una voz alternativa y de peso frente a la estadounidense. Desde 1970, año en que el informe de Luxemburgo recoge por vez primera esta aspiración, hasta 1987, cuando el Acta Única Europea incorpora la CPE a un tratado comunitario, tiene lugar una evolución importante dados los escasos medios y compromisos. Sobre todo, sirvió para empezar a dotar a las Comunidades Europeas y especialmente a la Comunidad Económica Europea (CEE) de una identidad internacional diferente. Además, en el plano de los hechos, se produjeron actuaciones en común como la gestión y éxito de la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) o el ejemplo de coherencia entre el uso de los instrumentos económicos y políticos que fue la aplicación de sanciones a la URSS contra la adopción de la ley marcial en Polonia.

En el ámbito institucional, los actores de la PESC definidos en Maastricht no difieren demasiado de los de la CPE, ya que se siguió dando un peso específico especial a las instituciones en las que tienen mayor fuerza los estados miembros y donde pueden hacer valer con más facilidad sus intereses soberanos: Consejo Europeo, Consejo de Ministros (y dentro de éste la Presidencia y la troika, ambos con cierta representatividad exterior), Comité Político (CoPo) y Comité de Representantes Permanentes (COREPER). Esto, además del papel que juegan los estados miembros, ya que el Parlamento y la Comisión sólo tienen funciones nominales y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas no tiene ninguna. El procedimiento de adopción de decisiones era la unanimidad, con matices insignificantes en favor de la mayoría cualificada.

En los Tratados de Amsterdam (1997) y Niza (2000) se abordan reformas que dan visibilidad exterior a la UE. En el primero se crea el cargo de alto representante para la PESC, desempeñado por el secretario general del Consejo, de forma que la representación exterior se reparte entre éste, la Presidencia y la troika. También se crea la figura del enviado especial. En el Tratado de Amsterdam se introduce un nuevo instrumento, la estrategia común, que se suma a las posiciones y acciones comunes, y se crea el Comité Político y de Seguridad (Cops), que con el tiempo sustituirá al Comité Político. Para hacer frente al carácter típicamente reactivo de la PESC se establece un mecanismo de prevención y planificación —la Unidad de Planificación y Alerta Rápida (UPAR)—, que pretende mejorar la coherencia y eficacia de esta política. Se abre la puerta a las mayorías cualificadas en más ámbitos (la regla general para la toma de decisiones es la unanimidad, exigible en cuestiones de seguridad y defensa, pero el artículo 23.1 de Amsterdam introduce la abstención constructiva, que no impide alcanzar la unanimidad). Por último, se establecen las cooperaciones reforzadas<sup>3</sup> y se esboza una cierta personalidad internacional de la UE.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> El Tratado de Niza extiende a la PESC las cooperaciones reforzadas ya previstas en Amsterdam, aunque excluyendo de éstas las cuestiones que tengan que ver con la defensa.

<sup>4</sup> Aunque el reconocimiento expreso de esta personalidad internacional no llegará hasta la adopción del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, ya hay indicios de la misma que han tenido importantes consecuencias. El Tratado de Amsterdam recoge los artículos 24 y 38, que establecen la posibilidad de concluir tratados internacionales en los ámbitos de los Títulos V y VI. En base al artículo 24 se han

Sin embargo, el principal cambio de la PESC respecto de la CPE es la inclusión de las cuestiones de seguridad y defensa en su agenda, algo que hasta entonces había sido tabú. La CPE no abordó estas cuestiones por variados motivos, como el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa (CED), la consideración de la OTAN como eje de la seguridad europea, la neutralidad de Irlanda... Así se creó una situación frustrante por la falta de coherencia en cuestiones de defensa, algo que estaba en contradicción con la importancia que algunos estados miembros les concedían.<sup>5</sup>

De las tímidas previsiones del Tratado de Maastricht<sup>6</sup> se dio un salto cualitativo importante gracias al impulso franco-británico y franco-alemán (lo que se conoce ya como el «triumvirato»). Así se superaron, precisamente en materia de defensa, las reticencias británicas al proyecto de construcción europeo y las rivalidades entre los socios que tuvieron su punto culminante en las desavenencias derivadas de la guerra de Irak.<sup>7</sup>

Los Tratados de Amsterdam y Niza incorporaron las misiones Petersberg (misiones humanitarias y de rescate, de mantenimiento de la paz y las que requieran el empleo de la fuerza en la gestión de crisis, incluyendo el restablecimiento de la paz) y dieron pasos para la progresiva integración de la Unión Europea Occidental (UEO) en la UE, aunque esta organización subsiste con un carácter residual. Desde Amsterdam hasta la actualidad se han dado pasos muy destacables:

- Desde el punto de vista operacional, en el Objetivo Principal de Helsinki (Consejo Europeo de diciembre de 1999) los estados

---

concluido dos acuerdos: Acuerdo entre la UE y la República Federal de Yugoslavia sobre las actividades de la Misión de Observación de la UE en la República Federal de Yugoslavia (DOUE L, 125, 5 de mayo de 2001) y el Acuerdo entre la UE y Bosnia-Herzegovina sobre las actividades de la Misión de Policía de la UE en Bosnia-Herzegovina (DOUE L 293, 29 de octubre de 2002).

<sup>5</sup> Elena Conde Pérez, *Los instrumentos de la política exterior de la Unión Europea*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, UCM, Madrid, 2002, p.57.

<sup>6</sup> El Tratado de Maastricht se limita a señalar que la PESC abarca las cuestiones de seguridad, mientras que el recurso a los medios militares corresponde a la Unión Europea Occidental (UEO), que se desarrolla como componente defensivo de la UE.

<sup>7</sup> J. M. Santé Rodríguez, «La evolución histórica de la seguridad europea», en *Un concepto estratégico para la Unión Europea*, Monografías del CESEDEN, Nº 71, pp. 36-64. También Francisco Aldecoa Luzárraga, «¿Hacia la independencia defensiva europea?», *El País*, 24 de noviembre de 2003, p.10.

miembros acuerdan la creación de un cuerpo o fuerza de reacción rápida (FRR), integrado por un contingente de entre 50.000 y 60.000 personas.

- Desde el punto de vista decisorio, en el Consejo Europeo de Niza (de diciembre de 2000) se decide crear una serie de estructuras permanentes como el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar y el Estado Mayor.
- Desde el punto de vista de las capacidades, en el Consejo Europeo de Laeken (de diciembre de 2001), se aprueba el Plan de Acción Europeo de Capacidades y en el Consejo de Copenhague (de diciembre de 2002), se llega al acuerdo de que la UE tenga acceso a los medios y capacidades de la OTAN, que se concretaría en los denominados «Acuerdos Berlín-Plus».

Justo al comienzo de la guerra en Irak, el eje franco-alemán impulsó una mini-cumbre sobre defensa europea, que se celebró el 29 de abril de 2003 y que reunió a los estados más reticentes a la intervención en aquel país (Alemania, Francia, Bélgica y Luxemburgo). Estos países iniciaron una cooperación reforzada en materia de defensa (la Unión Europea de Seguridad y Defensa, UESD), consistente en un núcleo de capacidad colectiva europea capaz de llevar a cabo operaciones militares de forma independiente de la OTAN.

Estos son importantes logros que ya han tenido resultados, como la creación de la Fuerza de Reacción Rápida en 2003. «En la Cumbre de Salónica, el 20 de junio de 2003, el Consejo Europeo manifiesta que la capacidad operativa de la UE se ha confirmado mediante la puesta en marcha de las tres operaciones de la PESD (MPUE en Bosnia-Herzegovina, “Concordia” en la antigua República Yugoslava de Macedonia y “Artemisa” en Bunia, en la República Democrática del Congo). Estas operaciones han supuesto un notable impulso a la cooperación de la UE con la OTAN y la ONU».<sup>8</sup> Sin embargo, la voluntad política co-

---

<sup>8</sup> J. M. Santé Rodríguez, *Op. Cit.* A ellas habría que añadir la misión de paz en Bosnia (operación «Althea»), en la que la UE asumió desde diciembre de 2004 las responsabilidades traspasadas por la OTAN y cuyo mandato deriva de la resolución 1.551 (2004) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El incumplimiento de los compromisos asumidos por el Objetivo Principal de Helsinki, de 1999, determinó que el Consejo Europeo de Bruselas del 17 de junio de 2004 lanzara el Objetivo Principal 2010, en donde figuran los principales parámetros para el desarrollo de las capacidades militares

re el riesgo de superar a la realidad y puede llegar a crear entre la ciudadanía un sentimiento de expectación y esperanza permanente, probablemente irrealizable por falta de capacidad militar.

### Los balances y el futuro

Estos fundamentos jurídicos e institucionales y una voluntad política que fluctúa según los intereses estatales explican grandes fracasos, como la participación de la UE en las guerras de los Balcanes; éxitos relativos, como el Pacto de Estabilidad para el Sureste de Europa, de miras amplias, pues se mueve en el contexto de la cooperación, asociación y ampliación de la UE; políticas adoptadas con entusiasmo, pero aún titubeantes o por desarrollar, como la política mediterránea de la UE;<sup>9</sup> la ruptura de cualquier atisbo de política común en las relaciones con las antiguas superpotencias (Rusia y EE UU) y el surgimiento de un «complejo de inferioridad» mezclado con un sentimiento de superioridad moral, del que son prueba las relaciones trasatlánticas.

La PESCD deja sensaciones contradictorias en todos aquellos que esperan algo de ella. «De la política exterior se ha dicho que es imposible cuando comienza a ser importante, justamente porque parece posible sólo en situaciones marginales para todos los miembros o empapadas por el

---

de la UE. «La UE todavía cojea, avanzando a un ritmo inusitado para establecer su entramado institucional de decisión mientras que en el terreno de la generación de capacidades ha marchado mucho más lenta. La disparidad entre documentos y capacidades reales sólo se puede explicar porque los europeos hemos carecido hasta hoy de verdadera voluntad política al respecto». C. García Encina, *Headline Goal 2010: ¿Se cumplirán las promesas?*, en: <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis>

<sup>9</sup> Algunos aspectos del denominado Proceso de Barcelona ya se están aplicando, como las conferencias euromediterráneas y los acuerdos de asociación, ya negociados con todos los socios salvo Siria (aún en proceso de negociación). Quedan pendientes, no obstante, aspectos de la máxima importancia política, como el diálogo político y de seguridad. En términos generales se observa un cierto descuido, por parte de la UE, de su política mediterránea y de las relaciones con sus vecinos meridionales, lo que se explica porque en la agenda de prioridades, esta política ha pasado a tener un papel secundario. Los retos del nuevo orden mundial —entre los que se cuentan la masiva llegada de inmigrantes ilegales y el terrorismo islamista, con focos activos a las puertas de Europa y en Europa—, obligan a repensar con cuidado la política seguida en los años noventa y exigen buscar marcos de diálogo intercultural y económico. F. Bataller, *La Europa amplia: una nueva noción de Europa tras la ampliación de la Unión Europea*, en: <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos>

interés primordial o vital de uno de ellos. La naturaleza del procedimiento de cooperación y toma de decisiones propende a una política, más que de acción, de reacción declarativa ante situaciones que escapan a su control (...).<sup>10</sup> La política exterior de la UE es común, pero no única, y siguen existiendo particularismos nacionales. Esto no tiene por qué ser negativo, pues la acción nacional puede tener un efecto multiplicación hacia el interior y servir, en consecuencia, para crear una PESC única.

En cuanto a las perspectivas de la PESC(D), la Estrategia de Seguridad para Europa (*Una Europa segura en un mundo mejor*)<sup>11</sup> y los artículos relativos a la política exterior y de defensa común del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa<sup>12</sup> muestran el panorama institucional y estratégico en el que la UE previsiblemente se debería mover en los próximos años.

### La Estrategia de Seguridad para Europa

Como respuesta a la ruptura provocada por la guerra de Irak entre los socios europeos, la Estrategia de Seguridad para Europa<sup>13</sup> —que presentó el alto representante para la PESC, Javier Solana, en el Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003— opta por un orden internacional en el que la seguridad europea, amenazada por las armas de destrucción masiva y el terrorismo internacional, se apoye en un multilateralismo eficaz sustentado en el respeto del orden internacional consagrado en la Carta de Naciones Unidas.<sup>14</sup> Si se compara con

<sup>10</sup> A. Remiro Brotóns, «¿Qué ha significado el Tratado de Amsterdam para la PESC?», *Gaceta jurídica de la CE y de la competencia*, Serie D, D-29, septiembre de 1998, p. 102.

<sup>11</sup> Consejo Europeo de Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

<sup>12</sup> Firmado en el Consejo Europeo de Roma del 29 de octubre de 2004.

<sup>13</sup> Puede observarse el paralelismo entre el título mencionado en el texto y el del Informe del Grupo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, cuyo título es: «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos», A/59/565, 2 de diciembre de 2004. Disponible en: [www.un.org/spanish/secureworld](http://www.un.org/spanish/secureworld)

<sup>14</sup> Ver también Consejo de la UE, «Paper for submission to the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change», mayo de 2004, en: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/EU%20written%20contribution2.pdf>; y, sobre la Estrategia de Seguridad para Europa, Martín Ortega Carcelén, «Más allá de la estrategia militar: el papel de Europa en el mundo», en *Un concepto estratégico para la Unión Europea*, Monografías del CESEDEN, N° 71, pp. 293-305.

la Estrategia de Seguridad Nacional de EE UU, de septiembre de 2002, son diferentes en cuestiones de radical importancia. El documento estadounidense hace del «ataque preventivo» uno de sus principales argumentos,<sup>15</sup> lo que vulnera el orden internacional, mientras que el documento de Solana opta por un compromiso preventivo. Los riesgos son compartidos a ambos lados del Atlántico pero no los métodos, y esto será relevante para las relaciones trasatlánticas futuras dado que George W. Bush ocupará la presidencia de Estados Unidos cuatro años más y, probablemente, no introducirá muchos cambios en su política exterior.

Desde una perspectiva crítica, el documento Solana presenta similitudes preocupantes con la estrategia estadounidense.<sup>16</sup> Sin embargo, en cuanto a las perspectivas de futuro, hay dos aspectos especialmente relevantes de cara al futuro más próximo: la apuesta por un sistema de gobernanza global eficaz y el establecimiento de un entorno seguro en las fronteras más próximas de la UE.

#### *Una orientación multilateral*

El primero puede convertirse en un punto de fricción con la política neoconservadora del presidente Bush. Una cuestión clave que enlaza con el tema de las relaciones trasatlánticas es cómo aproximar las posturas de la UE y de EE UU en lo que se refiere a la construcción de un

---

<sup>15</sup> *The National Security Strategy of the United States of America*, septiembre de 2002, pp. 6 y 15. Disponible en: [www.whitehouse.gov/nsc/nss.html](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html). Ver también los artículos de Alberto Piris y Roberth Matthews en este *Anuario* (N. de la E.).

<sup>16</sup> «Al más puro estilo estadounidense, el alto representante para la PESC elabora y presenta en el Consejo de Salónica (19 y 20 de junio), una Estrategia de Seguridad para Europa que, como su casi homónima estadounidense, contiene los objetivos y amenazas (¿?) que habrá de contemplar la política exterior de la UE anualmente. Lo que Y. Papandreu, ministro de Asuntos Exteriores de Grecia, llama “sinergias” con EE UU resultan ser, sorprendentemente, los puntos candentes de la agenda estadounidense. Así, ¿desde cuándo una potencia civil como la UE, que actuando como tal cosechó importantes éxitos, incluyó en sus planes el posible uso de la fuerza, algo que no hace mucho tiempo era la más excepcional de las excepciones, ni siquiera mencionada por considerarse una regla propia de un orden jurídico primitivo? ¿Desde cuándo la proliferación de armas de destrucción masiva o la política nuclear de Irán o Corea del Norte son una prioridad para Europa?», en Elena Conde Pérez, «Unión Europea: la insoportable levedad del ser», *Newsletter del Observatorio Europeo de seguridad y defensa*, N° 7, junio de 2003, en: <http://www.oecd.org>

multilateralismo eficaz.<sup>17</sup> Ambos mantienen posturas diferentes en cuestiones relacionadas con el control armamentístico (Convención de Ottawa sobre minas antipersonales, Tratado sobre prohibición total de pruebas nucleares, Protocolo a la Convención sobre armas biológicas); el medio ambiente (Protocolo de Kioto, Convención sobre la biodiversidad) y el Derecho Internacional Humanitario (Corte Penal Internacional).

El multilateralismo eficaz se contrapone al multilateralismo dogmático y al multilateralismo hegemónico y consistiría en el hecho de que, actuando con plena coherencia, los estados miembros de la UE reafirman su compromiso con el orden internacional actual y señalan que la lucha contra las armas de destrucción masiva se realiza mediante un compromiso constructivo en lugar de recurrir al uso preventivo de la fuerza.

Más complejo aún es cómo aproximar las posturas de los socios europeos para que hablen con una sola voz en los foros internacionales, un problema que se incrementa con una Europa cada vez más ampliada y, por tanto, más diversa.<sup>18</sup> Por lo que se refiere a la ONU, la mayor parte de los estados miembros votaron unidos las resoluciones de la Asamblea General, pero su unidad sufrió un fuerte embate en el año 2003, durante la crisis de Irak, a pesar de lo previsto por el artículo 11.2 del TUE. Hasta el momento, la actuación de la UE en el Consejo de Seguridad no ha sido unitaria en todos los casos y las propuestas de reforma de este órgano planteadas por cada estado miembro no han sido comunes sino reflejo de los intereses nacionales particulares. Lo más lógico sería seguir la propuesta que hizo el Parlamento Europeo en enero de 2004, por la que los dos puestos permanentes de Francia y el Reino Unido serían reemplazados por uno de la UE, pero ninguno de ellos parece dispuesto.

Sin embargo, los disensos no se refieren exclusivamente a la ONU y se extienden a otros organismos, como el G-8, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). En el FMI rara vez actúan de forma coordinada y el hecho de que haya

---

<sup>17</sup> Kennedy Graham, «Towards Effective Multilateralism. The EU and the UN: Partners in Crisis Management», *EPC Working Paper N° 13*, p. 15.

<sup>18</sup> *La Unión Europea y Naciones Unidas: la opción del multilateralismo*, Bruselas, 10 de septiembre de 2003, COM (2003) 526 final.

países fuera de la zona euro dado que no han adoptado la moneda común complica aún más las cosas, mientras a EE UU le interesa (y por tanto propone) como opción de reforma una reducción de la representación europea en las estructuras del FMI. En cuanto a la OMC, y dado su peso específico en el comercio mundial, la UE debería asumir un papel promotor de su reforma. Las propuestas al respecto, sin embargo, han sido acogidas con bastante frialdad entre los estados miembros.

Si se pretende lograr una acción colectiva eficaz, hay cuatro objetivos claros:

- EE UU debe sentir que sus necesidades de seguridad se ven satisfechas a través de la apuesta multilateral.
- Las grandes potencias (Rusia, China y la propia UE) deben sentir que EE UU actuará previsiblemente en el marco de un sistema multilateral.
- El sistema de seguridad debe ser global e incluir a los países más empobrecidos y sus percepciones de riesgo e inseguridad.
- Debe existir un acuerdo entre civilizaciones, que integre a los países islámicos.<sup>19</sup>

Los organismos regionales pueden jugar un gran protagonismo en el futuro de la ONU y esto incrementa el papel de la UE como socio de ésta, sobre todo teniendo en cuenta la tendencia de la ONU hacia el *soft power*, que también defiende la UE para la gestión de crisis.<sup>20</sup> La cuestión sería tratar de definir el papel de la UE como pilar central del sistema de Naciones Unidas. La aparición regular del ministro de Asuntos Exteriores ante el Consejo de Seguridad puede, en este sentido, hacer mucho a favor de la visibilidad y representación internacional de la

---

<sup>19</sup> «Towards Effective Multilateralism...», *Op. Cit.*, pp. 15-16. Algo parecido se recoge en el Informe del Grupo de Alto Nivel de Naciones Unidas, que señala: «Lo que se necesita hoy día es, ni más ni menos, un nuevo consenso entre alianzas que parecen estar a punto de desintegrarse, entre naciones ricas y naciones pobres, y entre pueblos sumidos en la desconfianza y separados por un abismo cultural que parece cada vez mayor. La esencia de ese consenso es sencilla: somos todos responsables de la seguridad de los demás. Y la manera de poner a prueba ese consenso será mediante la acción», *Op. Cit.*, p. 17.

<sup>20</sup> «Towards Effective Multilateralism...», *Op. Cit.*, p. 15.

Unión.<sup>21</sup> Pero la cooperación UE-ONU puede trasladarse a la gestión de crisis en aspectos civiles y militares. La experiencia adquirida por la UE en esta materia y los importantes desarrollos de la política de defensa común abren un campo de colaboración entre ambos organismos que podría resultar particularmente fructífero.<sup>22</sup>

Una actuación coherente de la UE en este terreno puede ayudar a atraer a Estados Unidos hacia las instituciones multilaterales y a promover que este país actúe con un mínimo respeto a las normas fundamentales del Derecho Internacional. El internacionalista S. Torres Bernárdez realizó una caracterización de la nueva doctrina estadounidense en las Jornadas de Profesores de Derecho Internacional Público que se celebraron en Albarracín (Teruel) el 11 y 12 de junio. Se resume en los seis puntos siguientes:

- Relativismo jurídico: la regla de Derecho Internacional sólo es obligatoria para EE UU si concuerda con su interés.
- Soberanismo asimétrico: la soberanía de los EE UU no se vería limitada por las reglas que obligan a otros estados.
- Hegemonismo político bajo la apariencia de defensa de los intereses vitales de EE UU.
- Imperialismo cultural e ideológico: los valores estadounidenses son superiores y sirven para medir la legitimidad o ilegitimidad de la conducta de los terceros estados.
- Mesianismo intelectual: la sociedad internacional sólo es «buena» si está conformada a su imagen y semejanza.
- Mandato providencial con claras influencias evangelistas y judías.

---

<sup>21</sup> El artículo III-305.2 *in fine* del Tratado por el que se instituye una Constitución europea señala: «Cuando la Unión haya definido una posición sobre un tema incluido en el orden del día del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, los estados miembros que sean miembros de éste pedirán que se invite al ministro de Asuntos Exteriores de la Unión a presentar la posición de la Unión».

<sup>22</sup> El Informe del Grupo de Alto Nivel de Naciones Unidas propone, en el punto 219: «En todo caso es poco probable que la demanda de una acción rápida se pueda atender exclusivamente por conducto de mecanismos de Naciones Unidas. Acogemos con beneplácito la decisión de la Unión Europea de establecer batallones autosuficientes en un avanzado estado de preparación que puedan reforzar misiones de Naciones Unidas. Habría que alentar a otros con capacidad militar avanzada a que establecieran fuerzas similares de tamaño que llegue al de una brigada y las pusieran a disposición de Naciones Unidas».

Aunque los estadounidenses sean de Marte y los europeos de Venus, como afirma algún autor,<sup>23</sup> ambos se necesitan y los europeos deberían utilizar todos los mecanismos a su alcance para reconducir la acción de EE UU, frecuentemente hegemónica, imperialista e ilegal. Sólo una actuación europea coherente y con visos de eficacia podría convencerlos de esto.<sup>24</sup>

#### *Un entorno seguro para Europa*

La segunda cuestión destacable del documento Solana es la creación de un entorno seguro alrededor de la UE, algo que hace surgir la cuestión de hasta dónde llegan los límites de Europa.<sup>25</sup> La ampliación de la UE crea responsabilidades novedosas hacia el exterior ya que aparecen nuevos vecinos que anteriormente estaban alejados, lo que se ha dado en llamar «Gran Europa» (con la que se pretende tener una visión compartida de un continente europeo unido).

La vocación hacia la Europa del Este es reciente en la historia política de la UE, ya que se configuró en los años noventa. Esto, en cierta medida, supuso el «abandono» de algunos focos de ocupación de la Unión, como América Latina y la política de cooperación al desarrollo de la que, en buena medida, era receptora.<sup>26</sup> El 1 de mayo de 2004 se produjo la incorporación de Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia, más dos países mediterráneos como Malta y Chipre. Esto significa que en ellos se cumplen las tres condiciones impuestas por el Consejo Europeo de Copenhague de

<sup>23</sup> Robert Kagan, *Poder y debilidad*, Taurus, Madrid, 2003.

<sup>24</sup> Se puede pensar en una hipotética, pero no absolutamente improbable, intervención de EE UU en Irán. Los efectos serían desastrosos para las relaciones trasatlánticas, pero también para lo que queda del maltrecho orden internacional mundial, que se vería abocado a la ley del más fuerte. Sólo la colaboración entre EE UU y la UE puede tener resultados positivos.

<sup>25</sup> Tanto el artículo 49 del TUE como el artículo I-58 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa señalan que la Unión está abierta a todos los estados europeos que respeten sus valores y se comprometan a promoverlos en común. Sobre los límites de Europa ver Carlos Taibo, *No es lo que nos cuentan. Una crítica a la Unión Europea realmente existente*, Ediciones B, Barcelona, 2004, pp. 154-175.

<sup>26</sup> José Antonio Sanahuja, «Una asociación extraviada: la cooperación comunitaria y América Latina tras el 11-S», en Christian Freres y Karina Pacheco (Eds.), *Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2004, pp. 159-200.

1993: instituciones democráticas, economía de mercado viable y capacidad para asumir las obligaciones que comporta la adhesión a la Unión. Sin embargo, la adhesión de Rumania y Bulgaria se retrasó hasta 2007 y, tras múltiples debates, en el Consejo Europeo de diciembre de 2004 se decidió iniciar negociaciones con Turquía.<sup>27</sup>

Era necesario dar una respuesta a la antigua candidatura turca, pero durante mucho tiempo esto se dilató indefinidamente por los problemas que podría provocar su integración a la UE: el territorio turco es considerado como asiático en su mayor parte; tiene una gran población que hará de este país una potencia en el Consejo de la UE y en el Parlamento; importantísimos problemas económicos, de lo que se deriva una fuerte emigración hacia los países de la UE y, además de ello, problemas culturales y religiosos. Entre las ventajas, la mayor es la seguridad si se entiende el término en una concepción amplia. Con la entrada de Turquía se producirá un acercamiento al mundo árabe; la seguridad militar europea saldría reforzada, aunque con la presencia de un fuerte aliado de los intereses estadounidenses; las relaciones entre Grecia y Turquía, particularmente tensas, podrían encontrar una vía de diálogo y, finalmente, esta integración supondría volver al ámbito Mediterráneo, bastante olvidado en los últimos años.<sup>28</sup>

Por lo que se refiere a los países del sureste europeo su evolución ha sido, comparada con la situación en 1999, espectacular en lo que se refiere al proceso de estabilización política y social debido, en parte, al Pacto de Estabilidad lanzado por la UE en 1999 en Sarajevo. Sin embargo, y pese a los avances, quedan graves problemas por superar. La brecha económica entre estos países y los miembros de la UE quizá es el más reseñable por las implicaciones que puede tener para el conjunto de la Unión. Sin embargo, tampoco se pueden olvidar los problemas de

---

<sup>27</sup> W. Chislett, *La Comisión Europea recomienda el comienzo de negociaciones de adhesión con Turquía, pero bajo ciertas condiciones*, disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis>; J. Fuentes Monzonís-Vilallonga, *Turquía, entre Oriente y Occidente*, <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis>; F. Cameron, *South Eastern Europe today-Five years of Stability Pact, achievements to date and remaining challenges*, disponible en <http://www.theepc.be/>

<sup>28</sup> Sobre los problemas y ventajas de la candidatura turca y la evolución de aquel país como potencia regional ver el texto de Carmen Rodríguez López en este *Anuario* (N. de la E.).

seguridad, especialmente los relacionados con el crimen organizado. Serbia y Montenegro es el país que plantea más reticencias de cara a una integración en la UE. También plantea el estatus de Kosovo, Macedonia, Albania y Croacia (pese a que este último país es candidato), lo que genera incertidumbres en su camino hacia la integración en la UE.

La ampliación de la Unión Europea determina que la «Estrategia de vecindad» traslade sus fronteras cada vez más lejos.<sup>29</sup> La nueva política europea de vecindad es fruto de las relaciones con nuevos países, una vez que las fronteras se extienden mediante sucesivas ampliaciones. Dicha política se apoya en varios instrumentos:

- Sobre la base de los Acuerdos de asociación y cooperación ya existentes se negocian los denominados Planes de Acción, que abarcan el diálogo político, la cooperación económica y comercial y asuntos de justicia e interior.
- Una vez puestos en marcha los planes de acción, se llevan a cabo informes de seguimiento que, caso de dar un resultado positivo, desembocarán en los Acuerdos Europeos de Vecindad.
- Se crea un instrumento financiero que agruparía los actuales programas MEDA (para el Mediterráneo) y TACIS (para Rusia y los Nuevos Estados Independientes, NEI) y que financiaría proyectos de cooperación transfronteriza y de cooperación transnacional.

Los intereses de seguridad, con todo ello, se diversifican y hacen mucho más complejos que en una Europa reducida. En cierta medida, esta estrategia muestra una vertiente «blanda», pero también imperial, de la política exterior europea: la oferta es una relación especial que avance hacia la integración económica pero también cultural y estratégica. «(...) En tanto en cuanto esos países vecinos adoptaran las reformas y políticas que aseguraran en ellos la vigencia de los valores políticos y culturales de la Unión, recibirían como contrapartida su integración en el mercado europeo con la adopción de normativas similares o armonizadoras con las de la Unión y que podría llegar a la completa libertad de movimiento de bienes, personas, servicios y capitales».<sup>30</sup> Se

<sup>29</sup> Con Rusia, Ucrania, Moldavia y Bielorrusia por el este y con Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Israel, Palestina, Líbano y Siria por el sur.

<sup>30</sup> F. Bataller, *Op. Cit.*

trata de un ejercicio más de condicionalidad política, una presión que tiene su límite en el principio de no injerencia en los asuntos internos de los estados.

A pesar de las cautelas, las ventajas de la asociación superan a los inconvenientes para todas las partes. En cuanto a Europa del Este, se trata de dar un nuevo contenido a los Acuerdos de Asociación y Cooperación suscritos entre la UE y los países del área. Para algún socio prioritario, como Rusia, se pretende ir más lejos, por ejemplo mediante la creación de un Espacio Económico Europeo Común que no se quede sólo en la vertiente económica sino que va más allá, a la comunidad en la seguridad exterior, la investigación, la educación y la cultura, así como la libertad, seguridad y justicia (según estableció el Consejo de la Unión en 2003).<sup>31</sup> Estas ampliaciones, especialmente hacia el este de Europa y Turquía, son vistas con agrado por EE UU, lo que por otra parte podría llevar a la cuestión de si se trata de la entrada de un «caballo de Troya» dentro de las fronteras europeas.

### **La llamada «Constitución europea»**

¿Qué se puede esperar del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?<sup>32</sup> Los cambios que introducirá en materia de la PESC, si entra en vigor, no son demasiado revolucionarios. Sin embargo, da a la UE una visibilidad más definida (por fin adquiere personalidad jurídica, según el artículo I-7, y se pone fin a la estructura en pilares), fomenta la coherencia en el conjunto de las relaciones exteriores de la Unión y reafirma el respeto al orden internacional establecido en la Carta de la ONU, en continuidad con lo previsto en el documento Solana (artículo I-41.1).

El tratado constitucional transforma al alto representante para la Política Exterior en ministro de Asuntos Exteriores de la UE (artículo I-28). Esto puede favorecer la coherencia en las relaciones exteriores dado que esta figura es, al mismo tiempo, vicepresidente de la Comisión, el órgano comunitario por excelencia. También puede, sin embargo, gene-

<sup>31</sup> *Ibidem.*

<sup>32</sup> En adelante, Tratado constitucional.

rar problemas. Las expectativas que abre el artículo III-296.2 son esperanzadoras,<sup>33</sup> pero es conveniente la cautela: en el ámbito de la PESC, la unanimidad sigue siendo la regla general y esto causará problemas con una Europa cada vez más ampliada.<sup>34</sup> Del artículo III-300 se puede deducir lo siguiente:

- La norma general sigue siendo la unanimidad.
- No se introducen modificaciones respecto del artículo 23.1 TUE en lo que se refiere a la «abstención constructiva».
- Las excepciones a la regla general de la unanimidad, contenidas en el artículo 23.2 TUE, añaden las siguientes modificaciones:
  - la denominación de los instrumentos
  - la introducción de las decisiones basadas en propuestas conjuntas del ministro y de la Comisión.
- Se mantiene la reserva estatal basada en «dificultades importantes» para aplicar las decisiones europeas, que motiva una «deliberación» al respecto y una «búsqueda de soluciones adecuadas», sin cortapisa ni plazo. Igual que en los lejanos años sesenta del compromiso de Luxemburgo, esto resucita el veto por la vía de la inacción.
- Una innovación es la pasarela del apartado 3, en relación con el artículo I-40, apartado 7, que establece que «el Consejo Europeo podrá adoptar por unanimidad una decisión europea que establezca que el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada en otros casos además de los previstos en el apartado 2 del presente artículo (es decir, acciones y decisiones nacidas de estrategias, decisiones conjuntas, decisiones de aplicación y designación de un representante especial)». Cabría quizá preguntarse qué ámbito queda para esta «pasarela» complementaria.

Al ministro de Asuntos Exteriores le correspondería dirigir la política exterior de la UE, con un importante derecho de iniciativa (esta-

---

<sup>33</sup> «El Ministerio de Asuntos Exteriores representará a la Unión en las materias concernientes a la política exterior y de seguridad común. Dirigirá el diálogo político con terceros en nombre de la Unión y expresará la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales».

<sup>34</sup> Elena Conde Pérez, *Comentarios al TUE y a la Constitución Europea* (artículo 23 TUE), obra coordinada por C. M. Bru Purón, en prensa.

blecido en el artículo III-299). Sin embargo, hay dudas sobre hasta qué punto esta política va a ser independiente de la de los estados miembros —requisito ineludible para que una organización internacional tenga personalidad jurídica internacional—, ni siquiera coincidente. El recurso a la unanimidad como método general para adoptar las decisiones de la PESC no permite albergar muchas esperanzas: el ministro de Asuntos Exteriores puede quedar atado a las decisiones de sus «jefes», los estados, lo que podría reducir a la PESC del futuro a una política de acuerdos mínimos en temas poco controvertidos y a la inoperancia en temas delicados.

La trascendencia de esta nueva figura genera, por el momento, más dudas que certezas. Se trata de un punto de encuentro entre el método intergubernamental y el comunitario y la ejecución práctica de sus funciones plantea preguntas como las que apunta L. Mestres: «¿Debe el ministro de Asuntos Exteriores presidir el Consejo de Asuntos Exteriores? ¿La posición del nuevo ministro en la Comisión le conferirá pleno derecho de voto en temas no relacionados con los asuntos exteriores? ¿Debe dimitir en caso de que la Comisión fuera objeto de una moción de censura, a pesar de que su elección pase por otras vías?».<sup>35</sup>

También la profesora Paz Andrés Sáenz de Santa María ha planteado varias preguntas acerca del encaje institucional de la nueva figura: ¿Cómo será la convivencia en el seno del colegio de comisarios, dado que disfruta de un relativo estatuto especial (tiene bajo su autoridad el Servicio Europeo de Acción Exterior)? ¿Cómo se repartirán las tareas entre el ministro y otros comisarios que también se ocupan de la acción exterior? ¿Cómo será el reparto de tareas entre el presidente del Consejo Europeo y el ministro en lo referente a la representación exterior de la Unión, que les incumbe a ambos?<sup>36</sup>

<sup>35</sup> L. Mestres, «El ministro de Asuntos Exteriores de la Unión a debate: apuntes sobre la integración europea», en: [http://selene.uab.es/-cs-iuee/catala/obs/Editorial\\_102003.htm](http://selene.uab.es/-cs-iuee/catala/obs/Editorial_102003.htm)

<sup>36</sup> Paz Andrés Sáenz de Santa María, «El sistema institucional en la Constitución Europea: ¿más legitimidad, eficacia y visibilidad?», en E. Albertí Rovira (Dir.), *El Proyecto de nueva Constitución Europea*, Tirant lo Blanc monografías, N° 314, pp. 197-198.

<sup>37</sup> R. Torrent Macau, «La acción exterior de la Unión», en E. Albertí Rovira, *Op. Cit.*, p. 446.

R. Torrent Macau achaca las preguntas sobre esta figura a «las dificultades existentes en atraer hacia la PESC lo que ahora son políticas exteriores de los diferentes estados miembros».<sup>37</sup> El mismo autor augura un final infeliz. «No sería de extrañar que se acabara en el peor de los mundos: con un vicepresidente de la Comisión y ministro de Asuntos Exteriores que fuera visto como un extraño por los gobiernos de los estados miembros en aún mayor medida que el actual alto representante para la PESC, sin ser visto como un colega por parte de sus colegas de la Comisión (y los servicios que dependen de ellos)».<sup>38</sup>

Un elemento destacable es la introducción de un servicio europeo de acción exterior en el que apoyará sus funciones el ministro (artículo III-296.3). El objetivo es poner fin a una situación extremadamente confusa en la que la Presidencia habla en cuestiones relativas a la PESC en el exterior, la Comisión en las materias que entran dentro de las competencias comunitarias, la troika (con formaciones variables) en otros ámbitos e, incluso, se recurre a la representación exterior de la UE a través de algún estado que, en determinados temas, pueda ejercer con facilidad su liderazgo. La cuestión es cómo se va a formar este servicio, dado que hay representaciones de la Comisión y del Consejo y teniendo en cuenta que puede llegar a ser demasiado independiente de los estados miembros.<sup>39</sup>

Aunque desde algunos sectores se ha considerado que esto implica una «militarización» de la política exterior de la UE,<sup>40</sup> algunos elementos del tratado son un salto cualitativo en relación a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Algunos ejemplos son la introducción de las cooperaciones estructuradas permanentes en este ámbito (artículo III-312);<sup>41</sup> la cláusula de solidaridad mutua (artículo I-43), para prevenir un posible ataque terrorista o prestar asistencia a un estado miembro, dentro del marco territorial de la UE (con lo que se trata de evitar

<sup>38</sup> *Ibidem*. También Elena Conde Pérez, *Comentarios al TUE y a la Constitución Europea...*, *Op. Cit.*

<sup>39</sup> F. Cameron, «Towards an EU Diplomatic Service», en: <http://www.theepc.be/en/default.asp?TYP=TEWN&LV=187&see=y&t=5&PG=TEWN/>

<sup>40</sup> Carlos Taibo, *Op. Cit.*, pp. 150-153.

<sup>41</sup> Una adaptación de las cooperaciones reforzadas al ámbito de la PESD, donde aquellas no existían y con la ventaja añadida de que las decisiones en la materia se adoptan por mayoría cualificada, con el riesgo de que los estados miembros que no dispongan de capacidades se descuelguen indefinidamente de estas políticas.

cualquier tipo de veleidad imperialista), o la creación de la Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares (artículo I-41.3), con la que se pretende responder al reto tecnológico.<sup>42</sup> A estos aspectos se une un compromiso firme para el establecimiento de una defensa común (artículo I-41), aunque sólo si el Consejo Europeo lo decide por unanimidad, es aprobado por los estados miembros conforme a sus respectivas normas constitucionales y se respetan las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para los estados miembros que así lo deseen (artículo I-41.2). Estos condicionantes obligan a la cautela.

Los avances del Tratado constitucional en esta materia han sido posibles gracias al acuerdo británico, vinculado a la aprobación franco-alemana de la Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU N° 1.483 de 2003, relativa a Irak.<sup>43</sup> Cabe preguntarse si la nueva PESD que inauguraré el Tratado responde a las inquietudes de los ciudadanos europeos. Parece que estos «invocan al mismo tiempo otras preocupaciones de seguridad que no se pueden abordar con medios militares. Ello obliga a la Unión Europea a articular un concepto amplio de seguridad, una estrategia que permita el equilibrio entre ambas dimensiones, lo que exige desarrollar los trabajos iniciales de Solana, definir de manera más específica la naturaleza de la seguridad que la Unión Europea pretende garantizar y los medios y procedimientos al servicio de estos objetivos con los que se debe identificar la sociedad europea en su conjunto».<sup>44</sup>

Las reformas jurídico-institucionales y estratégicas, sin embargo, no resuelven el problema existencial de la PESC: «¿Quién rompe la unidad europea?». «¿Y si fuese la unidad europea más importante que la unidad atlántica?». «¿Unidad de gobiernos o de sociedades?».<sup>45</sup> ¿Es

<sup>42</sup> La Agencia ha sido creada en 2004 por decisión del Consejo Europeo de Salónica, sin esperar a la entrada en vigor del Tratado constitucional.

<sup>43</sup> La relevancia de la participación británica en la defensa europea no sólo reside en que no habrá una defensa europea creíble si no participa el Reino Unido, sino también en el significado que tiene que el principal país atlantista pueda participar en este proyecto», Francisco Aldecoa Luzárraga, «¿Hacia la independencia defensiva europea?», *El País*, 24 de noviembre de 2003, p. 10.

<sup>44</sup> R. Estrella Pedrola, *Op. Cit.*, p. 107.

<sup>45</sup> Mariano Aguirre y José Manuel Pureza, «¿Quién rompe la unidad europea?», *El País*, 8 de febrero de 2003.

capaz la UE de definir una política exterior independiente de la de EE UU? ¿Sería capaz de hacerla valer, en el escenario internacional, sin complejos? Todas estas dudas siguen abiertas porque tienen un fundamento estructural: el interés nacional, por el momento, vale más que el europeo. La PESC es aún un proyecto de futuro.

#### IV. ESPAÑA Y SU ACCIÓN EXTERIOR: RETORNO Y OPORTUNIDAD

*Antonio Sanz Trillo\**

En enero de 2005 las autoridades estadounidenses anunciaron oficialmente que no habían encontrado armas de destrucción masiva en Irak. Éste fue el argumento principal que utilizaron George W. Bush y sus aliados Tony Blair y José María Aznar para justificar la invasión de aquel país. El apoyo del anterior gobierno español a la invasión significó la culminación de la ruptura del consenso en política exterior y se dio contra la posición de la mayoría de la población. El 11 de marzo de 2004 se produjeron en Madrid varios atentados terroristas que tuvieron como resultado 191 muertos y más de 1.500 heridos. Gran parte de la población lo interpretó como una respuesta a aquel apoyo. Esto, y la mala gestión de la información por parte del gobierno en los días posteriores, hizo que la participación en las elecciones generales del día 14 fuera la mayor en la historia de la democracia española. El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) salió ganador y José Luis Rodríguez Zapatero asumió la presidencia del gobierno. Desde entonces se ha producido un notable cambio en la orientación de la política exterior española.

##### **Los últimos meses de la política exterior del Partido Popular (PP)**

La dinámica esencial de la política exterior española durante los meses previos a las elecciones del 14 de marzo podría resumirse en la

---

\* Antonio Sanz Trillo es doctor en Geografía e Historia por la Universidad Complutense de Madrid e investigador del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM).

palabra «balance». Aznar no iba a encabezar de nuevo las listas de su partido en los comicios electorales y centró su actividad y la de los miembros de su gobierno en realizar un balance de los ocho años al frente del Ejecutivo. Uno de los principales ejes fue justificar las razones de su alineamiento con el unilateralismo de la Administración Bush en Irak y asegurar que se había situado a España en una posición internacional privilegiada, de la que podían derivarse ventajas también para Europa.

Durante los tres primeros meses de 2004 la política exterior española no sufrió modificaciones sustanciales. La guerra en Irak siguió acaparando la mayor parte de la atención y de los esfuerzos diplomáticos del gobierno. La principal novedad fue su intención de que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) asumiera la responsabilidad sobre la situación en Irak, lo que evitaría que España —que hubiera sustituido al mando polaco en el centro y sur del país— tuviera que enviar más soldados a partir de julio.<sup>1</sup>

La legislatura finalizó con una visita de Aznar al presidente colombiano Álvaro Uribe. Este gesto representaba un respaldo a su política de «seguridad democrática» y al Plan Patriota, a pesar de las serias dudas que suscitaban en la mayor parte de socios de la Unión Europea (UE). La «seguridad democrática» tiene como objetivo central la derrota militar de la guerrilla y la recuperación del territorio que ocupa, y para ello da prioridad a la dimensión militar sobre otros aspectos que podrían ayudar a poner fin al conflicto, como la eliminación de la pobreza y de los desequilibrios sociales estructurales que vive Colombia. Uribe no acepta que allí exista un conflicto armado y, por ello, justifica su estrategia en la necesidad de «derrotar al terrorismo».

La presencia de Aznar en Colombia era algo más que un gesto simbólico, porque ratificaba una línea de actuación mantenida por su gobierno: apoyo incondicional a las políticas antiterroristas de los aliados. Este tipo de apoyo es normal en principio entre países amigos pero esconde un peligro: que para lograr el objetivo de acabar con el terrorismo, ya sea nacional o global, se apliquen medidas que pueden derivar en abusos de los derechos humanos.

---

<sup>1</sup> Sobre el viraje que supuso el apoyo a la decisión unilateral de invadir Irak ver Alberto Piris, «El vuelco más radical de la política exterior española», en Manuela Mesa y Mabel González Bustelo (Coord.), *Escenarios de conflicto. Irak y el desorden mundial*, Anuario CIP 2004, Icaria-CIP, Madrid, 2004, pp. 59-71.

## Nuevos ejes: multilateralismo y consenso

En sus primeros meses de gobierno, el Ejecutivo socialista dio prioridad a dos ideas que han guiado su acción internacional: recuperar el consenso sobre esta materia en el plano interno y, en el exterior, respaldar las vías multilaterales —sobre todo a través de Naciones Unidas— como mecanismo para garantizar la paz y la seguridad.

José Luis Rodríguez Zapatero comenzó su discurso de investidura, el 18 de abril de 2004, afirmando que el primer propósito del gobierno era «recuperar el consenso que nunca debió romperse». El consenso entre las fuerzas políticas y entre el gobierno y la sociedad se había roto por el apoyo oficial a la invasión de Irak, fundamentalmente. Durante la transición a la democracia el consenso hizo posible que los principales actores políticos, económicos y sociales alcanzaran acuerdos importantes como los Pactos de la Moncloa. Para garantizar aún más la estabilidad, el consenso se extendió a la política exterior. Algunos asuntos importantes sobre los que había más discrepancias, como la entrada en la OTAN, fueron privados del debate para avanzar en aquellos en los que las posiciones eran más coincidentes como la integración en la UE.

Podría decirse que el consenso permitió lograr estabilidad pero también que, en política exterior, impidió el desarrollo de un debate abierto acerca de las grandes cuestiones que afectaban al país. De ahí deriva uno de los defectos de la política exterior española: se produce como reacción a determinadas circunstancias y estímulos y no tanto como resultado de un desarrollo estratégico y planificado. La política exterior es una política de estado —o al menos debe serlo— y, a pesar de las diferencias entre las fuerzas políticas según los asuntos de que se trate, es deseable un grado de consenso suficiente para evitar que dependa de los cambios de gobierno. En suma, una política de estado con la que se pueda identificar la mayoría de los ciudadanos.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Como explica Celestino del Arenal, la rapidez con la que se ha querido rectificar la política exterior del anterior gobierno no ha dejado tiempo para el consenso. «Es de esperar que esa voluntad, públicamente manifestada por el presidente del gobierno, pronto empiece a hacerse realidad, a pesar de las dificultades que presenta ese empeño, especialmente en lo que hace a las posiciones inalteradas que mantiene el Partido Popular, fiel de momento a los principios que inspiraban el modelo de Aznar». En «La política exterior del gobierno socialista», *Política Exterior*, N° 100, julio-agosto de 2004, p. 115.

En el plano internacional, el gobierno quiso desde el principio disipar cualquier posible duda sobre su opción de privilegiar el diálogo y la cooperación multilateral, el rechazo a la doctrina de la guerra preventiva promovida desde la Administración Bush y respaldada por varios países (entre ellos España con el anterior gobierno), y el rechazo al unilateralismo como instrumento de resolución de conflictos. También se declaró partidario de la negociación, el diálogo y el multilateralismo. No se puede hablar, por tanto, de novedades significativas en los principios de actuación sino de retorno a posiciones anteriores. Éstas, además, concuerdan con las mayoritarias en la sociedad española, que sufre el terrorismo nacional e internacional pero que ha demostrado su oposición a aventuras militares como la de Irak, iniciada por líderes que —como los acontecimientos ponen de manifiesto— planificaron cómo ganar la guerra pero no cómo ganar la paz. Se trata de un retorno a las actitudes que habían consolidado a España como una potencia media y, por tanto, con poder limitado en la política mundial pero con una capacidad de influencia regional apreciable.

### **Retirada de tropas y relaciones con EE UU**

Con el nuevo gobierno ha habido cambios en la acción exterior con respecto a la que desarrolló el gobierno del PP, especialmente en la segunda legislatura, pero no en cuanto a las dimensiones fundamentales de la política exterior. En el discurso de investidura, Zapatero enumeró esos ejes: «La recuperación del consenso en política exterior; la prioridad de la visión europea de nuestra política; el compromiso con la aprobación inmediata de la Constitución europea; la atención preferente a América Latina y el Mediterráneo; el respeto escrupuloso a la legalidad internacional; la reivindicación de Naciones Unidas como garante efectivo de la paz y seguridad internacional constituyen, pues, los hitos fundamentales de la nueva política exterior».<sup>3</sup> Europa, América Latina y el

<sup>3</sup> *Discurso de Investidura del candidato a presidente del gobierno, D. José Luis Rodríguez Zapatero*, disponible en: <http://www.la-moncloa.es/web/pg04c.htm> El ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, desarrolló los objetivos en su primera comparecencia en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados para explicar las «Líneas generales de la política de su departamento», *Diario de Sesiones*, N° 24, año 2004, VIII Legislatura, pp. 2-9.

Mediterráneo siguen siendo, por tanto, las prioridades naturales de la acción exterior, así como la consideración de la Organización de Naciones Unidas (ONU) como principal foro multilateral.

Los sectores más críticos con el gobierno aseguran que en poco menos de nueve meses España ha perdido peso internacional y que la política exterior viaja sin rumbo.<sup>4</sup> Las críticas, si son constructivas y están sólidamente avaladas, pueden tener efectos positivos; el problema reside en aquellas que se han limitado a afirmar que la política exterior es un desastre y que va a convertir a España en un paria internacional, simplemente con el argumento del desacuerdo. Que el nuevo gobierno ha adoptado decisiones opuestas a las de su antecesor es innegable pero esto no implica necesariamente desorientación o que hayan sido erróneas. Sin embargo, sí pone de manifiesto esa característica tradicional de la política exterior española que consiste en tomar decisiones y adoptar políticas como reacción a los acontecimientos. Ni las anteriores administraciones ni la actual han resuelto esta cuestión.

Respecto de la progresiva debilidad de la posición internacional de España, quienes justificaban la presencia de Aznar en la «cumbre» de las Azores en la que se decidió la invasión de Irak, argumentaban que el objetivo era sacar al país del «rincón de la historia». Estaban convencidos de que así España aumentaba su prestigio y su capacidad de influencia internacional. Pero el mundo está lleno de regímenes de similares características al iraquí, algunos con un importante peso relativo en la economía mundial e importante capacidad militar de respuesta. Ante esto, surge una pregunta: ¿Pretendía el anterior gobierno continuar la estela de la nueva Administración Bush en su propósito de extender la democracia por todo el mundo mediante el uso de la fuerza? ¿Hasta dónde estaba dispuesto a llegar y en su caso a sacrificar?

La decisión de retirar las tropas de Irak significó una doble sorpresa, dentro y fuera de España. Para unos, porque no esperaban que el gobierno cumpliera con su promesa electoral; para otros, porque lo hizo un día después de la sesión de investidura y sin esperar a agotar el plazo (el 30 de junio) que había establecido el propio Partido Socialista. Esta

---

<sup>4</sup> Rafael L. Bardají y Florentino Portero son dos claros exponentes de esa corriente crítica. En un reciente artículo afirmaron que «la España de hoy es una España menguante, y cada vez más». En «Cuatro años por delante», *Papeles FAES*, N° 8, 10 de noviembre de 2004, p. 3.

decisión marcó la acción exterior del nuevo gobierno y también del principal partido de la oposición. Sin embargo, la retirada no implicó que España se desentendiera de Irak y el gobierno mostró su apoyo a la estabilización del país, el desarrollo económico y la soberanía, y al mismo tiempo un cierto escepticismo ante el proceso electoral. El gobierno, aseguró Zapatero, no tenía la más mínima intención de comprometer a España con una situación muy difícil que considera ajena a su política y viciada de origen.<sup>5</sup>

La decisión, como se podía prever, no gustó a la Administración estadounidense, que la consideró casi una traición, aunque tampoco al Partido Demócrata. La consecuencia inmediata fue un enfriamiento de relaciones que se manifestó de varias formas a lo largo de 2004: Bush no respondió a Zapatero cuando éste le llamó para felicitarle por su reelección en noviembre; reuniones breves y casi clandestinas entre representantes oficiales de ambos países como la que mantuvieron el ex secretario de Estado Colin Powell y el ministro de Exteriores Miguel Ángel Moratinos en la sede de la ONU el 21 de abril; la ausencia del embajador estadounidense George L. Argyros en el desfile militar del 12 de octubre en Madrid; cruces de declaraciones, etc. La actitud de la Administración Bush puede ser comprensible en parte, pero en definitiva parece que le cuesta aceptar que fue una decisión legítima tomada por un gobierno legítimo, algo que también desde algunas instancias en España —directa e indirectamente— se sigue poniendo en entredicho.

Sin embargo, ni el gobierno de España ni el de Estados Unidos están dispuestos a que el enfriamiento se transforme en ruptura o conflicto porque son aliados y comparten intereses, el primero la lucha contra el terrorismo y por la seguridad, en el contexto de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (militares destacados en cuarteles generales de la organización, presencia de tropas españolas en Afganistán, etc.) y del Convenio de Defensa entre España y Estados Unidos. Entre aliados es lógico decir lo que se piensa y aceptar las críticas. Algunos analistas señalan que no hay fundamento para argumentar que las relaciones económicas se verán seriamente afectadas por el cambio de acti-

---

<sup>5</sup> Declaraciones de José Luis Rodríguez Zapatero publicadas en *El País*, 29 de junio de 2004, durante la cumbre de la OTAN celebrada en Estambul (Turquía).

tud en la Administración española respecto de la estrategia antiterrorista de Bush.<sup>6</sup> El gobierno español ha demostrado en diferentes ocasiones y por distintas vías su intención de normalizar la relación desde la discrepancia.<sup>7</sup> La política, y aún más la internacional, se compone de gestos. En este sentido, la visita de los Reyes de España a la residencia de Bush en Texas, el 24 de noviembre, representó una oportunidad para acercar los dos países y reafirmar su voluntad de trabajar conjuntamente en la OTAN y desde la UE.

### **La «alianza de civilizaciones»**

Frente a la guerra preventiva y el unilateralismo, el gobierno ha promovido el papel de Naciones Unidas como garante de la legalidad internacional. El conflicto de Irak y las circunstancias que lo rodearon debilitaron la posición de este organismo. Además, la determinación de algunos gobiernos de desacreditarlo consiguió parcialmente su objetivo. La administración socialista asoció desde el primer momento la defensa de su posición sobre la guerra con la reforma de la ONU a partir de los objetivos establecidos en la Declaración del Milenio (del 8 de septiembre de 2000), destinados a fortalecer las instituciones y sus medios materiales y humanos. Las reformas que apoya España se centran en el incremento de los miembros del Consejo de Seguridad y la regulación del derecho de veto. Según este modelo se mantendría la situación actual de los miembros permanentes y se crearía un nivel intermedio de no permanentes ampliado a un país más (España aspiraría a obtenerlo) con un mandato de cuatro años prorrogables. En definitiva, se buscaría obtener una mayor presencia en el Consejo de Seguridad.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Ver el trabajo de Paul Isbell, *Las relaciones económicas entre España y Estados Unidos. ¿Qué importancia tienen los vaivenes Aznar-Zapatero?*, ARI N° 197, Real Instituto Elcano, 2004.

<sup>7</sup> Miguel Ángel Moratinos, «Nueva oportunidad», *Foreign Policy edición española*, N° 6, diciembre-enero de 2005, pp. 30-31.

<sup>8</sup> Sobre la reforma de Naciones Unidas y la posición de España ver la «Comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación para informar de la Asamblea General de Naciones Unidas y la reforma del sistema de Naciones Unidas. A petición propia», en *Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Exteriores, N° 114, año 2004, VIII Legislatura, pp. 2-16.

Zapatero intervino en septiembre en la 59ª Asamblea General de la ONU, con un discurso que aludió a los problemas cuya vigencia favorecen «la injusticia, la pobreza, la humillación, la desesperación», circunstancias que son aprovechadas por los grupos terroristas para recabar adhesiones. Casi al final, formuló su iniciativa de crear una «alianza de civilizaciones entre el mundo occidental y el mundo árabe y musulmán. Cayó un muro. Debemos evitar ahora que el odio y la incompreensión levanten otro».<sup>9</sup>

En la práctica, se trata de que el secretario general de la ONU impulse un grupo, integrado por personalidades distinguidas, que tenga capacidad para elaborar propuestas concretas en los ámbitos de la política y la seguridad —incluida la lucha antiterrorista y contra las desigualdades— y la cultura, con acciones que promuevan el diálogo entre culturas y no el choque de civilizaciones. El objetivo puede parecer pretencioso, incluso utópico, pero merece la pena creer en él. Ahora Zapatero deberá hacer frente a su compromiso y convencer, dentro y fuera de España, de que esta alianza es una prioridad de todos. Lo contrario defraudará a quienes piensan que es posible un mundo mejor y más seguro mediante la solidaridad, la justicia y el respeto a la legalidad internacional.

### **Los vecinos clave: Europa y Marruecos**

Una de las constantes del PSOE en la oposición y luego en el poder es la intención de apostar por Europa, la «vieja Europa» a la que se refería con cierta ironía el secretario de Defensa estadounidense Donald Rumsfeld.<sup>10</sup> El primer viaje oficial de Zapatero fue a Marruecos, como es tradición en los presidentes de gobierno de España. Cuatro días después inició una gira europea cuyas dos primeras escalas fueron Alemania y Francia. Esto pretendía reafirmar la vocación europeísta del nuevo gobierno y mostrar su apoyo a dos gobiernos que, antes de la guerra de Irak, discreparon abiertamente con la forma de actuar de la Administración Bush y el gobierno de Aznar. Los Ejecutivos francés y alemán no

<sup>9</sup> Ver el texto del discurso en *El País*, 22 de septiembre de 2004.

<sup>10</sup> *El Mundo*, 23 de enero de 2003.

pretendían una fractura en sus relaciones bilaterales con Estados Unidos ni esa era la intención del gobierno socialista, que tampoco trata de sustituir una relación por otra. Su objetivo único es priorizar la dimensión europea, en la seguridad de que es ahí donde España se juega su futuro.

No todo han sido coincidencias con estos dos países. Los tres son partidarios de fortalecer las instituciones europeas, decididos defensores de la Constitución europea y favorables a la ampliación de la Unión. En este último punto han reaparecido algunas discrepancias, que no son nuevas y están relacionadas con el coste de la ampliación y quién o quiénes van a asumirlo. Los estados que se incorporaron a la UE en mayo de 2004 y los que van a ingresar en los próximos años (Croacia, Rumania y Bulgaria) tienen economías débiles e importantes déficit en sectores clave como las infraestructuras. Son situaciones que debe corregir la UE pero, si se añaden a esto las objeciones cada vez más serias que ponen los países donantes netos a seguir sufragando el desarrollo de otros socios, es difícil que España pueda mantener su actual nivel de ayudas comunitarias. El Ejecutivo socialista ha defendido que la salida del sistema de cohesión y desarrollo regional se produzca de forma gradual para evitar perder los casi 6.000 millones de euros que España percibe anualmente.

En el Mediterráneo, y particularmente en Oriente Próximo, España mantiene una posición que defiende la existencia de dos estados viables y seguros en Israel y Palestina y el cumplimiento de la «Hoja de ruta». En la gira de Moratinos a la zona a principios de diciembre, se reunió con las partes en conflicto y les trasladó la predisposición de este gobierno para que las negociaciones avancen desde el ámbito puramente bilateral hasta el multilateral, en Naciones Unidas y la Unión Europea.

Que el primer viaje oficial de Zapatero tuviera como destino Marruecos es una tradición de los presidentes pero, en este caso, la cuestión es algo más que anecdótica. En la anterior legislatura la dialéctica amigo-enemigo en relación a este país comenzó a cristalizar en la política y la sociedad española, y desde entonces se ha intentado variar esa percepción. Marruecos tiene una parte de responsabilidad en el asunto de la inmigración ilegal pero, al igual que con Estados Unidos, es preferible para los intereses españoles mantener relaciones amistosas sin excluir la crítica cuando sea precisa. La colaboración marroquí en necesaria en cuestiones tan relevantes para España como la lucha antiterro-

rista, las relaciones económicas y la inmigración ilegal.<sup>11</sup> La normalización de relaciones y el proceso de acercamiento, sin embargo, han provocado inquietud sobre la posición española en el conflicto del Sáhara. Esto podría resolverse explicando a la opinión pública su punto de vista respecto del Plan Baker, la última propuesta para normalizar la situación de la ex colonia española.

### **Prioridades en América Latina**

En América Latina se ha intentado revitalizar el mecanismo de las cumbres iberoamericanas, que estaba en decadencia en los últimos años. En la XIV Cumbre, celebrada en Costa Rica, se dieron pasos para crear una Secretaría Permanente con el principal objetivo de reactivar este foro multilateral. Este tipo de reunión plantea problemas porque que cada vez acuden representantes oficiales de nivel inferior. Sin embargo, podrían ser útiles como lugar de encuentro entre los países iberoamericanos si se da prioridad a los intereses que unen y no a los particulares de cada país.<sup>12</sup> En la Declaración de San José, y por iniciativa de Argentina, los países iberoamericanos apoyaron la propuesta española sobre la Alianza de Civilizaciones. También exhortaron a España y Portugal para que trasladen a las autoridades de la Unión Europea la preocupación por su política de subvenciones a los productos agrícolas e industriales.<sup>13</sup> Zapatero, por su parte, se comprometió a convocar una reunión en España, entre los países de la región y las naciones acreedoras,

---

<sup>11</sup> Un ejemplo de este acercamiento es la formación de un batallón conjunto hispano-marroquí en misión de paz de Naciones Unidas para la estabilización de Haití. Ver *El País*, 11 de septiembre de 2004.

<sup>12</sup> Celestino del Arenal señala que la Cumbre de Bávoro del año 2002 inició lo que él denomina «liderazgo hegemónico unilateral» de España en las cumbres iberoamericanas, en el que primaban los intereses particulares del país sobre los comunes de los estados participantes. La actuación hegemónica consistía «en presentar iniciativas unilateralmente, sin buscar previamente el consenso y la concertación con los principales países latinoamericanos». En *El papel de España en las cumbres*, Documento de Trabajo Nº 37/2004, Real Instituto Elcano, 28 de junio de 2004, pp. 11-16.

<sup>13</sup> El texto de la Declaración de San José se puede consultar en: [www.secib.org/home/Castellano/carpeta\\_01/index.html?URL01=/home/Castellano/carpeta\\_01/carpeta\\_0101](http://www.secib.org/home/Castellano/carpeta_01/index.html?URL01=/home/Castellano/carpeta_01/carpeta_0101)

para hacer posible el canje de deuda por la financiación de proyectos educativos.<sup>14</sup>

El asunto más difícil que ha afrontado el nuevo gobierno en esta región han sido las relaciones con Cuba. Optó por la interlocución con el régimen en lugar del distanciamiento, después de comprobar que las sanciones diplomáticas que había promovido España en la UE no habían tenido efecto. Las relaciones con este país son una cuestión muy delicada para la sociedad española, por lo que esta decisión produjo reacciones a favor y en contra, incluidas las de la disidencia Cubana, en algunos casos poco matizadas. La estrategia oficial se resume en unas palabras de Moratinos: «Sabemos que no será un diálogo fácil y que probablemente no tendrá resultados espectaculares, pero es la única estrategia que España, que los distintos partidos políticos españoles tenemos que defender. Hay un clamor general, tanto en la isla como en España, para mantener una política de estado sobre Cuba. Eso es lo que tenemos que hacer, dialogar entre las fuerzas políticas españolas, dialogar entre la disidencia y también dialogar con las autoridades Cubanas».<sup>15</sup>

Desde los tiempos del franquismo las relaciones bilaterales han sido fluidas. Durante el proceso de cambio político en España, y después, la filosofía que ha sostenido esas relaciones se fundamenta en los principios de universalidad de las relaciones diplomáticas y en que nunca los pueblos deben ser castigados por estar bajo una determinada forma de gobierno. España ha buscado el respaldo de sus socios europeos para recuperar la normalidad de las relaciones entre la UE y Cuba y la iniciativa parece haber sido bien acogida en el Comité América Latina (COLAT) del Consejo Europeo, que ha eliminado las sanciones diplomáticas contra el régimen de Fidel Castro.<sup>16</sup>

El conflicto en Colombia representó como pocos la opción del gobierno anterior por seguir la doctrina militarista de resolución de conflictos y lucha antiterrorista de Bush. Una de sus últimas decisiones fue

<sup>14</sup> ABC, 21 de noviembre de 2004.

<sup>15</sup> «Interpelación urgente del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, sobre las medidas que piensa adoptar el gobierno para promover la democratización de Cuba y defender los derechos humanos de los disidentes y de los presos de conciencia Cubanos», *Diario de Sesiones*, Pleno y Diputación Permanente, Sesión plenaria N° 37, N° 41, año 2004, VIII Legislatura, p. 1.830.

<sup>16</sup> ABC, 15 de diciembre de 2004.

la venta de material militar al gobierno de Uribe, como prueba del respaldo a sus políticas. La anulación del envío de ese material por parte del gobierno socialista ha significado un cambio, que debería ir acompañado de una actitud más firme hacia el gobierno colombiano para que cumpla las recomendaciones de la ONU sobre derechos humanos, así como los compromisos adquiridos en la Declaración de Londres (julio de 2003).<sup>17</sup>

En el contencioso de Gibraltar, el gobierno ha decidido dar voz a los propios gibraltareños en las reuniones bilaterales entre España y el Reino Unido. Esto ha provocado indignación en algunos sectores, que consideran que la estrategia a seguir es la que se ha mantenido durante décadas (y que no ha tenido resultados). A todo esto hay que añadir el compromiso, en materia de cooperación, de destinar el 0,33% del Producto Interior Bruto (PIB) a la ayuda al desarrollo en 2006 y alcanzar el 0,5% al finalizar la actual legislatura.

Han sido nueve meses vertiginosos en la política mundial y en la acción exterior española. El gobierno comenzó con fuerza y tomó decisiones que en muchos casos han significado un alejamiento de la anterior línea del PP. Sin embargo, no suponen una fractura en la tradicional política exterior sino que, por el contrario, recuperan y amplifican las líneas de actuación que la caracterizan: apuesta por la integración europea, fortalecimiento de los vínculos con los países latinoamericanos, normalizar las relaciones con Marruecos... Es un retorno y por esa razón constituye al mismo tiempo una oportunidad para la política exterior de España. Algunos retos ya tienen fecha: en septiembre, la Asamblea General de Naciones Unidas que va a abordar la polémica reforma de la organización; en octubre, la XV Cumbre Iberoamericana, que se celebrará en Salamanca y, en noviembre, la Conferencia Euro-Mediterránea. Queda mucho por hacer, también hacia dentro: por ejemplo, la reforma del Servicio Exterior para adaptarlo a las necesidades actuales. En momentos en que se anuncian nuevos conflictos y perviven viejos problemas, España no debería volver a sumarse a aventuras bélicas de dudosa justificación sino trabajar por un mundo más solidario y más justo.

---

<sup>17</sup> La Declaración de Londres se puede consultar en: <http://www.ciponline.org/colombia/030710dono.htm>

## V. SESENTA AÑOS SIN DEMOCRACIA: HEGEMONÍA Y PODER EN LAS INSTITUCIONES DE BRETTON WOODS

*José Antonio Sanahuja\**

¿Quién manda aquí? Pregunté  
Me dijeron: «El pueblo, naturalmente»  
Dije yo: «Naturalmente el pueblo  
pero, ¿quién manda realmente?»

ERICH FRIED<sup>1</sup>

En julio de 2004 se conmemoró el sexagésimo aniversario de la creación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en la Conferencia de Bretton Woods. En fechas cercanas, ambas instituciones han renovado sus principales cargos directivos. En mayo de ese año Rodrigo Rato, ex ministro de Economía español y candidato europeo al cargo, fue nombrado director gerente del FMI, sucediendo al alemán Horst Köhler. El 31 de marzo de 2005 el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial designó como presidente al ex subsecretario de Defensa de Estados Unidos, Paul D. Wolfowitz, tras diez años de mandato de James Wolfensohn. En ambos casos se siguieron los procedimientos previstos en los respectivos convenios constitutivos, pero la elección de Rato y

---

\* José Antonio Sanahuja es director del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Vocal experto del Consejo de Cooperación (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación) y analista del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM). Correo electrónico: sanahuja@cps.ucm.es

<sup>1</sup> Erich Fried, «En la capital», *Cien poemas apátridas*, Anagrama, Barcelona, 1978, p. 82.

Wolfowitz demostró claramente que, sesenta años después de pactada, sigue vigente la regla no escrita por la que Estados Unidos se reserva el nombramiento del presidente del Banco Mundial y permite que desde Francia y el Reino Unido, más tarde Alemania y recientemente la Unión Europea (UE), se designe al director gerente del FMI, aunque reservándose el derecho a vetar a un candidato que no le satisfaga.<sup>2</sup>

En sesenta años no ha habido excepciones a este «duopolio», que excluía de antemano otras candidaturas. Sólo recientemente y de manera excepcional, en desafío a esta regla, han aparecido otros candidatos, aunque de antemano se sabe que no son viables.<sup>3</sup> Tampoco ha sido elegida nunca una mujer. No se puede sostener seriamente el argumento neocolonial de que no hay candidatos (o candidatas) con suficiente aptitud fuera de Occidente o en los países en desarrollo o en transición. Por tanto, lo que refleja esa regla es un abierto reparto de poder entre algunos de los países más ricos, así como la hegemonía que mantiene Estados Unidos en, y a través de, las instituciones financieras internacionales.

La designación de Paul Wolfowitz no parece responder a criterios de mérito y capacidad. Sus antecedentes como ideólogo neoconservador, arquitecto de la guerra de Irak y hombre de confianza de Bush, que no cuenta con experiencia ni conocimientos de banca, economía o sociología del desarrollo, permiten suponer que el objetivo es hacer del Banco Mundial un instrumento más de la diplomacia «transformadora» de los neoconservadores, algo que no había sido posible con Wolfensohn, un *clintoniano* por nombramiento e ideas.<sup>4</sup> Con un volumen anual de préstamos en torno a 20.000 millones de dólares —toda la ayuda externa de Estados Unidos se eleva a unos 15.000 millones— y el respaldo de otros muchos países, el Banco puede ser un instrumento útil en la reconstrucción de Afganistán o Irak, para apoyar a países aliados en la «guerra contra el terror» como Pakistán o Marruecos, o en las tareas de «cons-

---

<sup>2</sup> Miles Kahler, *Leadership Selection in the Major Multilaterals*, Institute for International Economics, Washington, 2002, pp. 21 y 25.

<sup>3</sup> En 2000 se presentó un candidato japonés al cargo de director gerente del FMI, Eisuke Sakakibara, ante el rechazo al primer candidato alemán, Caio Koch-Weser. En 2004 el candidato europeo, Rodrigo Rato, obtuvo el cargo frente al candidato egipcio Mohamed El-Erian.

<sup>4</sup> «Wolf at the door», *The Economist*, 1 de marzo de 2005.

trucción nacional» (*nation building*) del proyecto hegemónico que, en nombre de la democracia, pretende emprender la Administración de George W. Bush en el mundo árabe-musulmán.<sup>5</sup>

Es difícil que Wolfowitz pueda emularlo, pero hay algunas analogías con Robert McNamara, secretario de Defensa con los presidentes estadounidenses John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson, responsable de la implicación de Estados Unidos en la guerra de Vietnam y presidente del Banco Mundial de 1968 a 1981. McNamara, desencantado con la experiencia de Vietnam, consideraba que la lucha contra la pobreza era el instrumento más eficaz para enfrentarse al comunismo y durante su mandato la actuación del Banco, muy politizada, se insertó plenamente en las dinámicas de la Guerra Fría.<sup>6</sup>

El acuerdo para el reparto de los cargos directivos es posible debido a las particulares normas que regulan la distribución del poder en las instituciones financieras internacionales, unas normas que privilegian al Occidente industrializado y que no responden a los mínimos estándares de democracia y «buen gobierno» exigibles a una organización internacional. Las reglas se establecieron en 1944, en un momento en que la mayor parte de los países en desarrollo aún estaban sometidos al dominio colonial y cuando el grado de integración e interdependencia económica era mucho menor. Sesenta años más tarde el mundo ha cambiado, pero esas reglas no se han modificado. Se ha alcanzado un grado de integración económica sin precedentes y el peso económico de los países en desarrollo es mucho mayor. Con ello, los desequilibrios son más visibles y tienen un coste cada vez más alto en términos de legitimidad, credibilidad y eficacia.

Además, en los últimos años ambas organizaciones se han entregado a la tarea de promover la transparencia, la responsabilidad y la rendición de cuentas en los países en desarrollo, con exigencias que ellas

---

<sup>5</sup> Nancy Birdsall y Stewart Patrick, «A new World Bank President. A new Bank Mission?», *The Chicago Tribune*, 23 de marzo de 2005.

<sup>6</sup> Un examen más detallado del periodo McNamara en José Antonio Sanahuja, *Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*, Intermón-Oxfam, Barcelona, 2001, pp. 70-81. Ver también Bartram S. Brown, *The United States and the Politization of the World Bank. Issues of International Law and Policy*, Kegan Paul International, Londres, 1992; y Jochem Kkraske, William H. Becker y William Diamond, *Bankers with a Mission. The Presidents of the World Bank, 1946-1991*, Oxford University Press, Oxford, 1997.

mismas no cumplen. El secretismo y la opacidad de los procesos de toma de decisiones, y la ausencia de responsabilidad por las consecuencias de sus políticas en los países afectados, minan la credibilidad de unas instituciones clave para la estabilidad económica mundial y para la financiación de las metas globales de desarrollo.

También resulta paradójico el peso desproporcionado de Estados Unidos y de los principales estados de la UE en los órganos de gobierno y en la elección de los directivos del FMI o del Banco Mundial, dado que no son usuarios de sus servicios financieros. Este último sólo otorga préstamos a los países en desarrollo y, aunque todos los estados miembros pueden solicitar apoyo del Fondo, desde hace un cuarto de siglo ningún país industrializado lo ha hecho. En la práctica, las instituciones de Bretton Woods son gobernadas por los países ricos, pero sus clientes sólo son los países pobres. Para muchos países en desarrollo, el FMI y el Banco Mundial son quizá las organizaciones internacionales más importantes, pues constituyen su principal y a menudo casi única fuente de financiación y, a través de los programas de ajuste, tienen la capacidad de dictar la política económica del país. Este desequilibrio explica en gran medida la condicionalidad de ambas instituciones y el diseño y aplicación de políticas ineficaces y a menudo dañinas para los países en desarrollo. Un claro ejemplo fue la fuerte presión del FMI a favor de la liberalización prematura de la cuenta de capital, que fue un factor causal de la crisis asiática de 1997-1998, y las medidas de austeridad fiscal impuestas por el Fondo, que provocaron aún más daños y fueron la causa de la renuncia de su director gerente, Michel Camdessus.<sup>7</sup> Hoy, incluso los sectores neoliberales más ortodoxos reconocen estos errores.<sup>8</sup>

Aunque a veces se presentan como «cooperativas de crédito», en realidad hay dos categorías de miembros cada vez más alejadas, en función de su posición como deudores o acreedores. Estos últimos, al no utilizar los servicios financieros de las instituciones de Bretton Woods, no tienen incentivos para facilitar más financiación y permitir el acceso a los

---

<sup>7</sup> Una crítica de estas políticas en Joseph Stiglitz, *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid, 2002. Ver también José A. Sanahuja, «Consenso, disenso, confusión. El 'debate Stiglitz' en perspectiva», en *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 82, verano de 2003.

<sup>8</sup> «A place for capital controls», *The Economist*, 3 de mayo de 2003, p. 15; en el mismo número, «A cruel sea of capital. A survey of global finance», p. 25.

recursos en términos razonables. Al contrario, esto alienta una reducción, en términos relativos, de su tamaño y capacidad financiera y un endurecimiento de la condicionalidad, que es lo que ha ocurrido en las últimas décadas. El FMI, en particular, se ha convertido en un agente de la comunidad de acreedores. Esto alimenta la percepción de los países en desarrollo y de buen número de organizaciones sociales de que se trata de organizaciones poco o nada democráticas, al servicio de los intereses del Departamento del Tesoro y Wall Street, las grandes corporaciones y los países ricos, y no de los países en cuyo nombre actúa, su ciudadanía y los sectores más pobres. Todo ello quebranta su legitimidad y credibilidad. En lugar de promover el sentido de pertenencia y propiedad (*ownership*) de los países en desarrollo, se percibe como una forma de control e interferencia y esto reduce la eficacia de sus políticas.<sup>9</sup>

### **La institucionalización de la desigualdad: distribución del poder y toma de decisiones**

Los problemas de la gobernanza de las instituciones de Bretton Woods tienen su origen en la desigual distribución del poder de voto, las reglas para la adopción de decisiones y la estructura de sus órganos de gobierno y de gestión. Respecto a la primera cuestión, en las organizaciones internacionales no se siguen las mismas reglas para determinar el poder de voto. En aplicación del principio jurídico de igualdad soberana de los estados, un gran número de organismos aplica la regla «un estado-un voto». Esta regla preserva los derechos soberanos de todo estado, pero difícilmente puede ser considerada democrática, pues otorga el mismo peso a países grandes y pequeños en términos de población. Los sistemas de voto ponderado basados en el tamaño de la población, aunque con una serie de equilibrios internos para asegurar la correcta representación, son menos comunes. Es el caso del Consejo de la UE. Finalmente, en los organismos financieros internacionales rige un principio «plutocrático» que vincula riqueza y poder, al otorgar poder de voto en función de la participación en el capital de la institución.

---

<sup>9</sup> Nancy Birdsall, *Why it matters who runs the IMF and the World Bank*, Center for Global Development, Working Paper N° 22, Washington, enero de 2003, p. 3.

En la conferencia de Bretton Woods se optó por este principio a la hora de determinar la ponderación de voto, pues garantizaba la preponderancia de Estados Unidos y sus aliados. Sin embargo, con el fin de proteger los intereses de los países más pequeños, se atenuó con un componente «igualitario». En reconocimiento al principio de igualdad soberana, cada país contaría con el mismo número de «votos básicos», 250 en total. A estos se sumó un voto adicional por cada participación de 100.000 dólares —posteriormente, derechos especiales de giro o DEG, la «moneda» del FMI— en la cuota del Fondo o en el capital del Banco Mundial. La cuota o participación accionarial se determinaría con una fórmula basada en la participación de cada país en el producto bruto mundial y, en el caso del FMI, se consideraron otras variables complementarias (reservas, comercio exterior y evolución de las exportaciones).

En realidad, todo ello sólo pretendía revestir con un razonamiento técnico el reparto de poder definido de antemano por el presidente Franklin D. Roosevelt y su secretario de Estado Cordell Hull. A Raymond Mikesell, funcionario del Departamento del Tesoro y creador de la fórmula, se le dieron instrucciones para definir un sistema que, tras asegurar la mayor cuota para Estados Unidos, otorgase al Reino Unido y sus colonias una cuota en torno al 50% de la estadounidense; a la Unión Soviética una ligeramente inferior a la del Reino Unido y a China una ligeramente más baja que la anterior.<sup>10</sup> Aunque esos condicionantes históricos ya desaparecieron, salvo algunos ajustes posteriores la fórmula actual responde en lo esencial a la definida entonces.<sup>11</sup>

Con el paso del tiempo se han ampliado considerablemente el capital y las cuotas (las del FMI, por ejemplo, son 37 veces mayores). Pese a la incorporación de nuevos miembros, el voto básico ha perdido importancia en el cómputo total de votos y, con él, también el elemento igualitario. En 1945 representaba el 11,3% de los votos totales del FMI y el

---

<sup>10</sup> Raymond Mikesell, «The Bretton Woods debates: a Memoir», *Essays in International Finance*, N° 192, 1994, Princeton University, pp. 22-23 y 35-36; citado en Ariel Buira, «The Governance of the International Monetary Fund», en Inge Kaul, Pedro Conceição y Katell Le Goulven, *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, Oxford University Press, Nueva York, 2003, pp. 225-244.

<sup>11</sup> Para una explicación detallada de esta cuestión, ver Bundesbank, «Quotas and voting shares in the IMF», *Deutsche Bundesbank Monthly Report*, septiembre de 2002.

9,01% en el Banco Mundial. En 2003 esos porcentajes habían descendido hasta el 2,1% y el 2,8% respectivamente. En la práctica, el elemento plutocrático de las cuotas y el capital suscrito es el único que determina el poder de voto. Si el reparto de poder inicial ya era desequilibrado, estos cambios lo hacen aún más sesgado a favor de los países ricos.

Como resultado de estas reglas, en la actualidad Estados Unidos cuenta con el 17% de los votos en el FMI. El G-5, integrado por los cinco países con más votos y con «silla» propia en el directorio ejecutivo (ver Cuadro 2) reúne casi el 40% del voto. El porcentaje asciende a casi el 46% para el G-7, que actúa como un verdadero «directorio» de las instituciones de Bretton Woods.<sup>12</sup> Diez países industrializados (el G-7 más los Países Bajo, Bélgica y Suecia) suman el 51,5%, es decir, más que los 173 países restantes. En contraste, once países «emergentes» suman sólo el 8%; China y la India el 4% y el resto de los países en desarrollo el 17%. Los países en transición, por último, reúnen algo más del 8%.

Si se consideran países concretos, existen desequilibrios aún más difíciles de justificar. La renta nacional bruta (RNB) de Brasil, Corea del Sur o México es muy superior a la de Bélgica, los Países Bajos o Suiza, y sin embargo estos tres últimos tienen más poder de voto. Si se mide el tamaño de la economía partiendo de la renta nacional bruta ajustada a la paridad del poder adquisitivo (RNB/PPA), se comprueba que las economías de los países en desarrollo y, en particular, de los «mercados emergentes», son mayores de lo que se suele estimar.<sup>13</sup> Según este

<sup>12</sup> Leo van Houtven, *Cómo se gobierna el FMI*, Fondo Monetario Internacional, Washington, 2002, p. 33.

<sup>13</sup> El cálculo de la renta nacional en función de la paridad del poder adquisitivo (RNB/PPA) ofrece una medida mucho más estable y más ajustada del tamaño de la economía de un país. Este cálculo tiene en cuenta que el mismo bien o servicio puede tener un precio muy distinto en un país o en otro, mientras los cálculos de renta nacional bruta en moneda nacional, al convertirse en dólares al tipo de cambio vigente, no captan este hecho. La misma botella de agua mineral, por ejemplo, puede costar veinte centavos de dólar en México y dos dólares en Estados Unidos. Un mexicano con una renta de cuarenta centavos es, en términos de capacidad adquisitiva de ese bien, más rico que un estadounidense con una renta de un dólar. Aun teniendo en cuenta las diferencias de precio entre bienes importados y producidos localmente, el cálculo de RNB/PPA revela que las economías de los países en desarrollo son mayores de lo que se supone. Para una discusión sobre las consecuencias de este hecho en el cálculo del poder de voto, ver Buira, *Op. Cit.*, pp. 228-230.

cálculo China es la segunda economía mundial, pero su poder de voto es inferior al de esos tres países europeos. Canadá y China tienen exactamente el mismo poder de voto en el FMI, pero la economía canadiense es sólo la mitad que la de China según el cálculo convencional y una octava parte según los cálculos de RNB/PPA. Si se aplicaran estos, China se convertiría en el segundo miembro más importante en el FMI por delante de Japón, y el G-7 sería muy distinto al actual —y más equilibrado— pues incorporaría a China y la India.

Estas asimetrías se deben en parte a razones históricas, que explican que los países que se han incorporado más tarde o han experimentado un crecimiento muy rápido estén subrepresentados, pero también a la ponderación arbitraria de las distintas variables de la fórmula de cálculo de cuotas. Suiza, por ejemplo, se incorporó al FMI en 1992. Su cuota y poder de voto es superior a la asignada a Brasil, pese a que el tamaño de su economía, conforme al cálculo convencional, equivale a una tercera parte de la brasileña, y apenas una sexta parte con los cálculos de renta ajustada a la paridad del poder adquisitivo. En otras ocasiones, los cambios en la ponderación de la cuota se deben a criterios políticos que favorecen al Occidente industrializado. Por ejemplo, en la IX revisión de cuotas del FMI (en junio de 1990) un aumento selectivo de la cuota de Japón la situó ligeramente por encima de la de Alemania, pero la economía japonesa es dos veces y media más grande que la alemana.

### **Los países en desarrollo, en desventaja**

Los desiguales porcentajes de voto tienen especial relevancia para la formación de mayorías cualificadas y minorías de bloqueo y para el veto. Desde sus orígenes, Estados Unidos es el único país que puede vetar por sí solo una decisión. A lo largo de los años su poder de voto ha disminuido por efecto de la adhesión de nuevos miembros y de incrementos selectivos de cuota o capital a favor de países con mayor crecimiento económico. Sin embargo, para preservar y ampliar su derecho de veto se han establecido mayorías cualificadas más elevadas para un número también mayor de asuntos. En 1947, año en que iniciaron sus operaciones el Banco y el Fondo, sólo dos cuestiones requerían la mayoría cualificada del 80% y Estados Unidos contaba con algo más

del 35% del voto. Entre 1987 y 1989 se reformaron los convenios constitutivos de ambas instituciones. A cambio de una ampliación de la cuota de Japón, que lo convertía en el segundo país en importancia en cuota y poder de voto, se estableció una «súper mayoría cualificada» del 85% para dieciséis asuntos de especial relevancia —revisión de cuotas y ampliación de capital, asignación de DEG, tamaño del Directorio Ejecutivo, etc.— Esto preservaba el poder de veto de Estados Unidos, cuyo poder de voto había descendido al 17%. Para otros 24 asuntos se ha mantenido la mayoría cualificada del 70%. La elección de presidente del Banco y de director gerente del FMI se realiza por mayoría simple pero, como ya se ha indicado, en realidad esa decisión se adopta fuera de los órganos de gobierno.

Los países en desarrollo pueden formar minorías de bloqueo si reúnen algo más del 15% o del 30% del voto, dependiendo de la materia en cuestión. La composición del Directorio Ejecutivo, que diluye parte del poder de voto de los países en desarrollo, no impide que esto ocurra, pero lo hace muy difícil en el caso de las mayorías del 70%. En algunos casos el veto se ha ejercido. En 2000, por ejemplo, los países en desarrollo vetaron un aumento de las comisiones por el uso de los servicios financieros del FMI. La formación de una minoría de bloqueo, en cualquier caso, es mucho más difícil que en el caso de Estados Unidos o del G-5, debido a la diversidad de los países en desarrollo. Estos forman un conglomerado muy heterogéneo y con intereses muy variados en función de las áreas geográficas, de si son países muy pobres o de renta intermedia, productores o importadores de petróleo, de su nivel de endeudamiento y otras variables. Estas diferencias explican, por ejemplo, que los países en desarrollo no pudieran impedir la aplicación de drásticos programas de ajuste estructural con motivo de la crisis de la deuda de los años ochenta.

Los desequilibrios no sólo afectan a la distribución del poder. En el FMI, la cuota determina el acceso a la financiación. Una cuota infravalorada disminuye la capacidad del FMI para proporcionar estabilidad financiera. Países como China, India, Brasil o México tienen hoy gran importancia para la estabilidad económica mundial, pero ese hecho no se ve reflejado en su capacidad decisoria ni en sus posibilidades de acceso a financiación. Entre 1945 y 1998 los recursos del FMI, expresados como porcentaje de las importaciones totales mundiales, han descendido del 45% al 6%. Es decir, a medida que la institución se ha especializado en los países en desarrollo, sus recursos son menores.

Como ha destacado Devesh Kapur, en los orígenes del FMI y el Banco Mundial existía un vínculo real entre poder de voto y contribuciones. En otras palabras, el poder tenía un coste económico. Sin embargo, en el Banco este vínculo se ha debilitado, y esto significa que el coste marginal del poder de voto se aproxima a cero. Esta institución obtiene sus recursos en el mercado mediante la emisión de bonos y esto depende más de las reservas acumuladas y de su impecable historial crediticio —en sesenta años nunca ha habido un crédito impagado— que de la garantía soberana de los países ricos. En menor escala esto también ocurre en la «ventanilla blanda» del Banco, la Asociación Internacional de Fomento (AIF). A la hora de refinanciar la AIF, la proporción de recursos procedentes de los beneficios del Banco y del reembolso de antiguos créditos —es decir, lo que indirectamente aportan los países en desarrollo— ha aumentado, con lo que disminuye la parte que aportan los países ricos, que sin embargo mantienen intacto su desproporcionado poder de voto.<sup>14</sup>

En cualquier caso, el poder de voto se ejerce a través de los órganos de gobierno del FMI y, en particular, del Directorio Ejecutivo. La Junta de Gobernadores, que reúne a los representantes de todos los estados miembros, sólo se reúne a finales de septiembre, en las «reuniones de otoño», y en abril, en las «reuniones de primavera». Tanto en el Banco Mundial como en el FMI, es el Directorio Ejecutivo y sus veinticuatro miembros quien realmente toma las decisiones. En este órgano, ocho «sillas» son ocupadas por miembros designados por un solo país (ver Cuadro 2). El resto de los directores ejecutivos representan a grupos de países que se organizan sin una regla fija y ocupan la «silla» de forma rotatoria, conforme a reglas que se establecen dentro de cada grupo.

El Directorio Ejecutivo refleja la desigual distribución del poder y, en algunos casos, la agrava. Los veinticuatro países industrializados cuentan con entre diez y once «sillas», mientras 42 países africanos sólo cuentan con dos. Once directores ejecutivos, que suman el 32% del voto, representan a grupos integrados mayoritariamente por países en desarrollo, aunque para sumar ese porcentaje de voto, que permite vetar ciertas deci-

---

<sup>14</sup> Devesh Kapur, *Do as I say not as I do: A Critique of G-7 proposals on Reforming the Multilateral Development Banks*, Center for Global Development, Working Paper N° 16, Washington, octubre de 2002. Sobre ese argumento, ver Stephany Griffith-Jones, *Governance of the World Bank. Report prepared for DFID*, mimeo, 2002.

siones, necesitarían contar con la cooperación de Australia y España, que comparten dos de esas «sillas» con países en desarrollo. La existencia de siete «sillas» mixtas dominadas por países industrializados, pero con participación de países en desarrollo, diluye parte del poder de voto de estos últimos. La UE está sobre-representada en esta materia, pues tiene un peso similar al de Estados Unidos en la producción mundial, alrededor del 34%, y cuenta con cerca del 33% del poder de voto, mientras que Estados Unidos tiene el 17%. Sin embargo, en estas instituciones la UE no existe con tal, aunque sus estados miembros sí estén presentes. En realidad, la dispersión de la UE, fragmentada en distintas «sillas» y que no coordina sus políticas salvo en casos muy concretos, impide que se ejerza ese poder y favorece la influencia desproporcionada de Estados Unidos.<sup>15</sup>

Éste no es el único problema que enfrentan los países en desarrollo para participar en el proceso decisorio. Los representantes del G-5 son permanentes y cuentan con un fuerte apoyo de sus respectivos Ministerios de Economía, mientras que la rotación a la que obliga el sistema de «sillas» impide que los directores ejecutivos de países en desarrollo acumulen experiencia. Muchos de ellos, además, han de representar a un gran número de países, lo que multiplica la carga de trabajo. El caso extremo es el de los dos directores ejecutivos africanos, que en conjunto representan a 43 países (prácticamente una cuarta parte de todos los estados miembros). Son países, además, que reúnen una parte desproporcionada de las actividades del FMI y el Banco Mundial —programas de ajuste, estrategias de reducción de la pobreza, condonación de deuda...— a las que hay que dar seguimiento y respuesta. En palabras de un ex director ejecutivo surafricano, es una «tarea imposible». ¿Cómo participar activamente y tener una voz calificada en esas circunstancias? Si el éxito de estas políticas requiere de la «asociación» y «apropiación» de políticas por parte de los países afectados, la escasa voz y participación de sus representantes en el órgano donde se aprueban los programas debe ser vista como un obstáculo de primer orden.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Ver Dennis Leech, *Power Relations in the International Monetary Fund: A Study of the Political Economy of a priori Voting Power using the Theory of Simple Games*, University of Warwick, Center for the Study of Globalization and Regionalization, Working Paper N° 6, Coventry, mayo de 1998.

<sup>16</sup> Cyrus Rustomjee, «Why Developing Countries need a Stronger Voice», *Finance and Development*, septiembre de 2004, pp. 21-23.

En cualquier caso, las votaciones son infrecuentes —según Miles Kahler, existe una «aversión institucional a votar»—, y la mayor parte de las decisiones se adopta a través de la regla del consenso. Ésta tiene indudables méritos porque alienta la formación de acuerdos, pero también silencia las opiniones disidentes y se convierte en un obstáculo para la participación de los países en desarrollo. La formación del consenso se produce a través de decisiones preparadas por Estados Unidos y la dirección del Banco antes de que lleguen al Directorio Ejecutivo, o entre los miembros del Directorio antes de que sean llamados a votar. Más que el ejercicio del voto, es este tipo de influencia la que da a Estados Unidos un poder efectivo sobre la dirección.<sup>17</sup> En realidad, como sostiene el ex director ejecutivo surafricano en el FMI Cyrus Rustomjee, en estas organizaciones «consenso» significa unirse a la perspectiva dominante de los acreedores.<sup>18</sup> Los países en desarrollo apenas tienen capacidad de forjar consensos y, ante una propuesta inaceptable, han de asumir el coste político de forzar una votación, en la que es muy probable que pierdan.

En la estructura de poder hay que considerar, finalmente, el papel del personal administrativo y sus directivos principales. La teoría de las organizaciones enseña que, en cualquier organización de gran tamaño, los criterios de selección del personal, su formación, cómo se organiza y los sistemas de promoción e incentivos son variables importantes para entender las fuentes y el ejercicio del poder, así como el contenido y orientación de las políticas. En las organizaciones internacionales, el personal pugna con los órganos de representación de los estados para mantener su autonomía. A menudo utilizan para ello sus conocimientos, altamente especializados. Es obvio el papel que juega el saber científico-técnico como factor de legitimación del poder, y el FMI y el Banco Mundial, con su abundante dotación de profesionales de alto nivel, son buenos ejemplos. Este hecho rige tanto en el interior como en el entorno en el que actúan ambas organizaciones. Con una producción editorial de cientos de títulos cada año, los funcionarios del Fondo y el Ban-

---

<sup>17</sup> Catherine Gwin, «U.S. relations with the World Bank, 1945-1992», Devesh Kapur, John P. Lewis y Richard Webb, *The World Bank, Its First Half Century*, Volumen 2, Brookings Institution Press, Washington, 1997, p. 195.

<sup>18</sup> Rustomjee, *Op. Cit.*, p. 23.

co forman parte de «comunidades epistémicas» transnacionales con gran capacidad para definir las percepciones y las respuestas dominantes a los problemas del desarrollo. En un caso muy conocido, el Banco Mundial realizó un estudio sobre los países del sureste asiático en el que afirmaba que su éxito económico se debía a que el estado no había interferido en el libre juego de las fuerzas de mercado, cuando la realidad histórica es la contraria. En realidad, el Banco pretendía evitar que ese ejemplo desalentara las políticas de ajuste que se estaban aplicando en otros lugares.<sup>19</sup>

Ambas instituciones se presentan como ejemplo de diversidad geográfica, cultural y académica, pero en realidad representan una especie de «monocultivo intelectual». Predominan los nacionales de países anglosajones y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), o bien personas formadas en universidades anglosajonas, lo que supone una gran uniformidad y homogeneidad de visiones y enfoques. Los hombres son mayoría, especialmente en los puestos de dirección, y hay un predominio absoluto de los economistas. Esto puede estar más justificado en el FMI, pero no en el Banco Mundial, que afirma tener un enfoque «integral» del desarrollo que atiende a sus variables sociológicas, políticas, antropológicas y ambientales. Sólo recientemente el Banco ha empezado a incorporar a los llamados *nessies* (*Non-economist-social-scientists*). En los últimos años, el Banco ha iniciado un fuerte proceso de descentralización —entre 1997 y 2004 la proporción de directores nacionales ubicados en el país en el que actúan ha pasado del 6% al 71%—, pero el FMI sigue estando caracterizado por un fuerte centralismo, que le impide incorporar el conocimiento local y la información de contexto. Esto explica su preferencia por una racionalidad abstracta que se traduce en programas estandarizados y «de talla única» para situaciones tan diversas como la de América Latina durante la crisis de la deuda o la de Europa central durante la transición al mercado.

El personal define en gran medida las políticas del Banco y con ello, la agenda del Directorio Ejecutivo. A fin de salvaguardar su auto-

---

<sup>19</sup> Robert Wade, «Japan, the World Bank and the Art of Paradigm Maintenance: *The East Asian Miracle* in Political Perspective», *New Left Review*, N° 217, febrero (4), 1996, pp. 3-36.

nomía en relación a los directores ejecutivos se practica la denominada «política del champiñón», que consiste en «mantenerlos en la oscuridad y arrojarles estiércol».<sup>20</sup> Por otra parte, es muy difícil que los directores ejecutivos de los países en desarrollo desafíen las acciones del personal, ya que de éste depende la financiación que esperan. Además, en las dos últimas décadas, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos ha optado por transmitir sus preferencias directamente al personal y no al Directorio Ejecutivo. La dirección del Banco dedica más tiempo a reunirse y consultar con Estados Unidos a fin de responder a sus deseos que a cualquier otro país miembro. Este tipo de *lobbying* es una de las claves de la desproporcionada influencia de ese país, mucho mayor de la que sugiere su poder de voto.<sup>21</sup>

### **Democratizar las instituciones internacionales: opciones de reforma**

¿Qué significa el término «democratización» aplicado a una organización internacional? Probablemente esta cuestión admite distintas respuestas si se aborda desde visiones clásicas de la soberanía nacional o desde las modernas teorías neokantianas que abogan por una gobernanza democrática cosmopolita. Al margen de la perspectiva que se adopte, ni el Banco ni el Fondo responden a las exigencias básicas de representación, transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas que se atribuyen a una organización democrática. Para asegurar esos mínimos, una reforma del FMI y el Banco Mundial debería contemplar cambios sustanciales en la asignación de poder de voto, lo que supone revisar las cuotas y la participación en el capital y el vínculo existente entre uno y otro. Supone también aumentar la «voz» o capacidad de influen-

<sup>20</sup> La expresión es de Robert Piccioto, vicepresidente del Banco. Ver Michael Irwin, «Banking on Poverty: An Insider's Look at the World Bank», *CATO Foreign Policy Briefing*, N° 3, Washington, septiembre de 1990.

<sup>21</sup> Gwin, *Op. Cit.*, p. 244. Ver también Peter Evans y Martha Finnemore, *Organizational Reform and the expansion of the South's voice at the Fund*, G-24 Discussion Paper N° 15, 2001, p. 7; y Ngaire Woods, «The US in the International Financial Institutions: Power and Influence within the World Bank and the IMF», en R. Foot *et al.*, *US Hegemony and International Organizations*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

cia de los países en desarrollo y en transición, de manera que tengan más peso en las deliberaciones para la formulación de políticas, en la investigación y en el proceso decisorio. Supone incrementar la transparencia y la rendición de cuentas de ambas instituciones respecto de sus participes, en especial respecto a los países en los que se aplican sus políticas y a la ciudadanía, a través de un mayor control político de la actuación de los gobiernos en sus órganos decisorios.

Finalmente, una mayor participación de los países en desarrollo en los órganos de gobierno no resuelve plenamente el problema de la responsabilidad y la rendición de cuentas ante las poblaciones de estos, ni allí donde no existen gobiernos democráticos. Esta cuestión, aunque sobrepasa a las instituciones de Bretton Woods, también afecta a su legitimidad.<sup>22</sup>

Ariel Buira, ex director ejecutivo mexicano y autor de varios estudios sobre la reforma del FMI para el Grupo de los 24 (G-24),<sup>23</sup> ha señalado que la fórmula «un estado-un voto» no sería aplicable a las organizaciones financieras, además de que es escasamente democrática. En el caso del FMI, esto supondría desvincular totalmente cuotas y poder de voto, lo que llevaría a los países industrializados a negarse a participar, o bien obligaría a fijar las cuotas en un nivel tan bajo que el FMI no podría cumplir su mandato por la escasez de recursos. Este argumento no es enteramente aplicable al Banco Mundial, pero la fórmula también podría debilitarlo. En el extremo contrario, un enfoque de mercado puro por el que se vinculara el poder de voto a aportaciones voluntarias agravaría los desequilibrios de poder y los problemas de legitimidad, y convertiría al Fondo en una herramienta discrecional al servicio de los más ricos. Una fórmula aceptable debe combinar mayor representatividad y transparencia y un mayor sentido de propiedad y pertenencia a las instituciones con la necesaria credibilidad ante los

<sup>22</sup> Birdsall, *Op. Cit.*, p. 5.

<sup>23</sup> El G-24 fue creado en 1971 para coordinar la posición de los países en desarrollo en asuntos monetarios y financieros. Su nombre oficial es «Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro para asuntos monetarios internacionales y desarrollo», y actúa en el seno del FMI y el Banco Mundial. Está integrado por Argentina, Argelia, Brasil, Colombia, Costa de Marfil, Egipto, Etiopía, Filipinas, Gabón, Ghana, Guatemala, India, Irán, Líbano, México, Nigeria, Pakistán, Perú, República Democrática del Congo, Siria, Sri Lanka, Suráfrica, Trinidad y Tobago, y Venezuela. China participa de manera regular como «invitado especial» desde 1981.

mercados, que deriva del respaldo financiero de los países ricos y de un adecuado equilibrio entre acreedores y deudores.<sup>24</sup> En consecuencia, la agenda de reformas debería abordar los siguientes asuntos:

- a) La revisión del monto total de las cuotas en relación a su mandato y en especial, en el caso del FMI, para que pueda contar con los recursos necesarios para promover la estabilidad macroeconómica mundial y seguir siendo una institución relevante.
- b) Una nueva fórmula de cálculo de las cuotas basada en la renta nacional ajustada a la paridad del poder adquisitivo (RNB/PPA). Esto sería más estable y realista y corregiría la subvaloración del tamaño de las economías de algunos países en desarrollo, en particular de los mercados emergentes, y el reparto del poder de voto a que conduce, de manera sistemática, la utilización de cálculos de renta basados en los tipos de cambio vigentes.<sup>25</sup> Contra el uso de la RNB/PPA se ha alegado que, en realidad, la variable importante es la capacidad de cada país para contribuir a los recursos del FMI o del Banco, algo que la fórmula actual reflejaría mejor. Sin embargo, una estimación de las cuotas con la fórmula alternativa muestra que las contribuciones serían pequeñas y los países en desarrollo podrían asumirlas sin problemas. Además, en el caso del FMI se seguiría contando con las líneas de crédito del Acuerdo General de Préstamos y los Nuevos Acuerdos de Préstamos (GAB y NAB), que no están vinculados al poder de voto. A principios de los años noventa aún no existían cálculos de RNB/PPA para muchos países, pero en la actualidad esa carencia ya se ha subsanado.
- c) Reequilibrar el voto básico y el voto-cuota/participación accionarial. Como mínimo, el voto básico debería volver al nivel establecido en Bretton Woods y, preferiblemente, situarse en un porcentaje superior (entre el 11% y el 15% de los votos totales). Así se protegerían los derechos y el sentido de propiedad de los países en desarrollo más pequeños y se evitaría su marginación del proceso decisorio, que los cálculos de renta ajustados a la paridad del po-

<sup>24</sup> Ariel Buira, *A New Voting Structure for the IMF*, G-24 paper, 2002.

<sup>25</sup> Guillermo Le Fort V, *Issues on IMF Governance and Representation. An evaluation of Alternative Options*, G-24 Working Paper, febrero de 2005, p. 5.

der adquisitivo, según distintas estimaciones, no corregirían.<sup>26</sup> Además, se debería asegurar que los futuros aumentos de cuota y/o de capital del Fondo y del Banco mantengan esa proporción.<sup>27</sup> En defensa del *statu quo* se ha afirmado que un mayor peso de los prestatarios crearía un serio problema de riesgo moral: si los deudores se convierten en sus propios banqueros, no actuarían de manera responsable. Este argumento, sin embargo, no es correcto a la luz de la distribución de voto en otros bancos multilaterales, en particular en el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo. En estos, la participación en el poder de voto de los países en desarrollo es ligeramente superior al 50% y el 45% respectivamente (ver Cuadro 1), con un número significativo de «sillas» en su directorio ejecutivo.<sup>28</sup> Ambas instituciones gozan de una inmejorable reputación financiera, como demuestra el hecho de que durante décadas sus bonos han tenido la máxima calificación de riesgo en los mercados internacionales. En el caso del BID, además, su presidente es un latinoamericano. El mayor peso de los prestatarios no ha menoscabado su solidez financiera pero se ha traducido en políticas más favorables a los intereses y percepciones de los países en desarrollo, y una mayor legitimidad y «apropiación», lo que a su vez contribuye a la mayor credibilidad y eficacia de sus programas.<sup>29</sup> En estos bancos los prestatarios han utilizado su poder de voto, por ejemplo, para oponerse a la transferencia de ingresos a las «ventanillas blandas» que ofrecen préstamos a los países más pobres, pues ello supone que los países en desarrollo más avanzados subsidian a los de rentas más bajas (y, argumentan, ésa es una obligación de los países ricos).

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>27</sup> Un porcentaje del voto básico superior al 15% daría la mayoría simple a los países en desarrollo y reduciría el poder de voto de Estados Unidos por debajo del 15%, privándole del derecho de veto, lo que probablemente haría inviable la reforma. Ahora bien, si se restaura la proporción del voto básico de 1945 (11%), los países en desarrollo aumentarían su participación en el voto total del 39% al 47%, lo que supone un reequilibrio significativo. Al mantenerse el veto estadounidense, la reforma es más factible. Ver Buira, *Op. Cit.*, 2003, p. 6.

<sup>28</sup> Birdsall, *Op. Cit.*, pp. 19-21.

<sup>29</sup> Roy Culpeper, *Titans or Behemots? The multilateral development banks*, Lynne Rienner, Boulder, 1994; y Diana Tussie, *The Inter American Development Bank*, Lynne Rienner, Boulder, 1995.

**Cuadro 1**  
**Estructura de gobierno**  
**de las organizaciones financieras internacionales (2002)**

Organización	Proporción de poder de voto				Directores ejecutivos					Presidente
	EE UU	Otros G-7	Otros no presta.	Países en desarr.	EE UU	Otros G-7	Otros no presta.	Países en desarr.	Total	
FMI	17,1	28,2	16,7	38,0	1	6	6	11	24	Europeo
B. Mundial	16,4	26,6	18,2	38,8	1	6	7	10	24	Estadounidense
BID	30,0	15,7	4,3	50,0	1	4	0	9	14	Prestatario
BAsD	13,0	27,4	14,6	45,0	1	4	1	6	12	No prestatario
BAfD	6,6	21,0	12,4	60,0	1	4	1	12	18	Prestatario
BERD	10,1	46,5	30,2	13,2	1	6	12	4	23	No prestatario

Fuentes: informes anuales, FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), Banco Africano de Desarrollo (BAfD), Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD).

- d) El cambio en las cuotas y la participación accionarial debería conducir a la reestructuración del Directorio Ejecutivo y a un incremento en el número de «sillas» en manos de los países en desarrollo. Un incremento del número de sillas —del que hay varios precedentes en la historia de ambas instituciones— haría más viable políticamente este cambio.<sup>30</sup> Si se desea mantener la actual cifra, habría que reducir el número que corresponde a los países industrializados. Como ha sugerido Leo van Houtven, secretario del FMI de 1977 a 1996, la obvia candidata a sufrir esa reducción es la UE que, en combinación con otros países, tiene en este momento una posición exclusiva o dominante en seis sillas y una fuerte presencia en otras dos. Según este autor, sería necesario reducir la presencia de la UE a entre una y tres sillas y situar su poder de voto en el mismo nivel que el de Estados Unidos, excluyendo el comercio intra-UE del cálculo de las cuotas. Esto respondería a la realidad del mercado interior y la unión monetaria y a la tendencia a

<sup>30</sup> De doce a veinte en 1964 y de veinte a veinticuatro en 1992, tras la adhesión de Suiza y de los países de la ex Unión Soviética.

una mayor coordinación de posiciones de sus estados miembros. La opción es rechazada por los afectados pero,<sup>31</sup> sin embargo, contribuiría a aumentar la influencia de los países en desarrollo sin una significativa pérdida de ésta por parte de la UE, como ponen de manifiesto algunos modelos matemáticos basados en ese supuesto.<sup>32</sup> También se ha planteado establecer un número máximo de países por silla, para evitar lo que ahora ocurre con los dos directores ejecutivos africanos, y fortalecer las capacidades de los directores ejecutivos con más personal y con recursos para contar con asesoramiento independiente.

- e) Transparencia y rendición de cuentas: en este ámbito, el programa de reforma debería incluir la publicación de las actas de las reuniones del Directorio Ejecutivo y facilitar mayor información respecto al diseño de los programas (aunque en el caso del FMI, y por la naturaleza de sus intervenciones en situaciones de crisis, pueden estar justificadas ciertas reservas de información). Lo que no es comprensible es que estas instituciones no apliquen a sí mismas los estándares de transparencia que demandan a los países en desarrollo y en transición. Las exigencias en este ámbito deberían trasladarse a los representantes nacionales en el Directorio Ejecutivo. Un informe reciente de la Iniciativa de Halifax, integrada por ONG de desarrollo, pone de manifiesto que son muy pocos los países en los que el gobierno rinde cuentas de su política en las organizaciones financieras internacionales ante el Parlamento y la sociedad civil.<sup>33</sup>
- f) Reformas en la administración y el personal orientadas a una mayor descentralización, en particular en el FMI, y a aumentar la diversidad y representatividad y el papel del conocimiento local en la investigación, diseño y aplicación de los programas.
- g) Por último, es necesario revisar el procedimiento de elección del presidente del Banco Mundial y el director gerente del FMI, apli-

<sup>31</sup> Leo van Houtven, «Rethinking IMF Governance», *Finance and Development*, octubre de 2004, pp. 18-20.

<sup>32</sup> Dennis Leech y Robert Leech, *Voting Power Implications of a Unified European Representation at the IMF*, Warwick University, Coventry, 2005.

<sup>33</sup> Halifax Initiative, *Who's minding the store? Legislator Oversight of the Bretton Woods Institutions*, Ottawa, octubre de 2004.

cando principios meritocráticos para la selección de candidatos y un proceso más transparente y democrático. Debe quedar atrás el anacronismo que supone el reparto actual de cargos entre europeos y estadounidenses y se debería evitar que en esos y otros casos prime el «principio de nacionalidad» que, en esencia, consiste en afirmar que «mi candidato es el mejor», al margen de sus méritos.<sup>34</sup>

### **«Decepción, desaliento y preocupación». Expectativas frustradas**

Pese a la pulcritud del lenguaje diplomático, estos son los términos empleados por los países en desarrollo del G-24, para expresar su frustración por la resistencia al cambio de los países industrializados y la falta de progresos en torno a la «voz y participación» de los países en desarrollo en el FMI y el Banco Mundial.

La cuestión no es nueva. Desde la propia conferencia de Bretton Woods en 1944, los países en desarrollo no han dejado de reclamar cambios en unas reglas que se adoptaron cuando muchos de ellos estaban aún sometidos al dominio colonial, por lo que no pudieron participar en su formación. El problema adquirió más relevancia en la segunda mitad de los noventa, debido al crecimiento y el proceso de transnacionalización de los llamados «países emergentes» y su importancia para la estabilidad económica mundial. En un reconocimiento de ese hecho, se estableció el G-20, un grupo de veinte países integrado por los miembros del G-7 y los principales mercados emergentes tras las crisis de México y Asia, para debatir la «nueva arquitectura financiera internacional».

Desde finales de los noventa, el G-24 incrementó la presión en favor de la reforma y desarrolló a través de su secretariado un amplio programa de análisis sobre la democratización de las instituciones de Bretton Woods. Hasta ese momento, el tratamiento de la cuestión en las instancias oficiales había sido muy limitado. En 1999 se estableció un grupo independiente para el examen de la fórmula de cuotas del FMI, del que emanó el «Informe Cooper». Este fue presentado al Directorio Ejecutivo en diciembre de 2000 y contenía propuestas para la revisión de cuotas de 2003. El informe rechazaba las demandas de incremento de cuota

---

<sup>34</sup> Kahler, *Op. Cit.*, p. 14.

y poder de voto para los países en desarrollo y proponía una fórmula simplificada que, de ser aplicada, aumentaría la proporción correspondiente a los países ricos.<sup>35</sup>

En parte como resultado de la acción concertada del G-24, la cuestión fue abordada en el «Consenso de Monterrey», adoptado en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo (Monterrey, México, marzo de 2002). En el texto se aceptó «la necesidad de ampliar y fortalecer la participación de los países desarrollados y con economías en transición en el proceso de adopción de decisiones y el establecimiento de normas sobre cuestiones económicas a nivel internacional» (punto 62), con referencia expresa al FMI y el Banco Mundial (punto 63).

Con la adopción del «Consenso de Monterrey», en 2003 la «voz y participación» de los países en desarrollo entró en la agenda oficial de las reuniones de primavera del FMI y el Banco Mundial. Ambas instituciones elaboraron una nota técnica que examinaba distintas opciones de reforma, incluyendo las propuestas en los estudios del G-24, así como sus requisitos jurídicos.<sup>36</sup> En las reuniones de otoño del mismo año, presentaron un informe a sus Directorios Ejecutivos sobre el avance de la cuestión, que hasta ese momento se limitaba a prestar más apoyo técnico y financiero a los dos directores ejecutivos encargados de representar a África. El informe constataba que la posibilidad de revisar la cuota e incrementar el peso del voto básico «había sido bien acogida» en las reuniones de primavera y en debates posteriores. Sin embargo, ello suponía modificar los respectivos Convenios Constitutivos y el informe indicaba, asépticamente, que «la mayoría requerida para ello aún no se había alcanzado». La declaración aludía indirectamente a la oposición de Estados Unidos, expresada en junio de 2003, que cerraba el paso a toda reforma aunque admitía la posibilidad de algún cambio si era realizado a expensas del poder de voto de la UE.

<sup>35</sup> Fondo Monetario Internacional, *Report to the IMF Executive Board of the Quota Formula Review Group (QFRG)*, Washington, 2000.

<sup>36</sup> *Mayor representación y participación de los países en desarrollo y transición en los procesos de adopción de decisiones del Banco Mundial y el FMI. Nota Técnica preparada por el personal del Banco y el Fondo para el Comité de Desarrollo*, Washington, 27 de marzo de 2003, DC-2003-002. La posición del G-24 se estableció en el documento *G-24 Secretariat Briefing Paper on Reforming the Governance of the IMF*, de marzo de 2003.

En las reuniones de primavera y otoño de 2004, el G-24 expresó su «decepción» debido a que no se había registrado ningún avance en materia de «voz y representación» dos años y medio después de que el asunto fuera acordado en Monterrey, y reclamó de nuevo una reforma del cálculo de cuotas basada en cálculos PPA y el aumento del voto básico. El Comité de Desarrollo aclaró en las reuniones de otoño, en términos restrictivos, que el término «voz» se limitaba a los gobiernos, y no a las «voces de los pobres».<sup>37</sup> También se cuestionó el proceso de selección del director gerente del FMI, que «quedaba lejos» de los estándares de transparencia y buen gobierno que Banco y Fondo promueven en su relación con los países miembros.<sup>38</sup> Respecto a la elección del presidente del Banco Mundial, en otoño de 2004 el G-24 reclamó que la elección, prevista para junio de 2005, se realizara conforme a los parámetros de transparencia, igualdad, mérito y capacidad establecidos por los propios órganos de gobierno de ambas instituciones y respaldados por la mayoría de los países miembros. Según un informe realizado para ello, la selección debería basarse en un proceso de evaluación independiente de los posibles candidatos.<sup>39</sup>

### **Rato y Wolfowitz. ¿Adiós a la reforma?**

La renovación de los cargos directivos del FMI y el Banco Mundial, con arreglo al viejo arreglo de poder entre Estados Unidos y Europa, es la mejor expresión de la escasa voluntad de reforma que parece existir entre los beneficiarios de este acuerdo. Revela también el carácter asimétrico del mismo: Estados Unidos puede vetar al candidato europeo, pero Europa no, y sólo puede aspirar a obtener alguna contrapartida a cambio de su apoyo. En 2000, el proceso de selección de director gerente del FMI adquirió tintes tragicómicos cuando el candidato ale-

<sup>37</sup> Comité de Desarrollo, *Voice and Representation of Developing and Transition Countries. Progress Report*, Washington, 29 de septiembre de 2004, documento 2004-014.

<sup>38</sup> Ver los Comunicados del G-24 al Comité de Desarrollo de 24 de abril de 2004, DC 2004-0008, y de 1 de octubre de 2004, DC 2004-0017.

<sup>39</sup> Ver *Joint Report of the Working Groups of the Executive Boards of the IMF and the World Bank about the Selection of President and Managing Director*, Washington, abril de 2001.

mán, Caio Koch-Wesser, se encontró sin respaldo de la Unión Europea, con la oposición de Estados Unidos y haciendo frente a una votación en la se enfrentó a otro candidato estadounidense, Stanley Fischer, sin lograr la mayoría simple requerida para obtener el puesto. Su candidatura tuvo que ser retirada a favor de otro alemán, Horst Köhler, que sí contó con el respaldo de la UE. Cuatro años más tarde Rodrigo Rato, candidato de la UE y aceptado por Washington por sus credenciales neoliberales, se enfrentó a un aspirante egipcio, que se resistió a retirar su candidatura pese a no tener ninguna posibilidad, como muestra de protesta ante un sistema de elección de cargos opaco y poco o nada democrático.

Con estos antecedentes, y ante las crecientes exigencias de reforma de la gobernación de las instituciones de Bretton Woods, ¿cómo interpretar la designación de Wolfowitz? Según un editorial de *The New York Times*, puede ser considerada como «una bofetada a la comunidad internacional» similar a la que representó la propuesta de John Bolton como embajador ante Naciones Unidas, tanto por el método como por la persona y lo que representa como arquitecto de la guerra de Irak. Como muestra de una visión del orden internacional subordinada a la supremacía de Estados Unidos;<sup>40</sup> de una aproximación al multilateralismo que no es sino la proyección del unilateralismo; y de una visión del banco como el componente económico de una política agresiva de promoción de la democracia, según declaró el propio Wolfowitz poco después de su designación.<sup>41</sup>

La Unión Europea —beneficiaria de un reparto de poder que no se quiere alterar y reacia a abrir nuevos contenciosos con EE UU tras las pugnas en torno a la guerra de Irak— no ha cuestionado el nombramiento y se ha limitado a negociar algunas contrapartidas, como el posible respaldo de Estados Unidos a la candidatura del anterior comisario de Comercio de la UE, Pascal Lamy, como director de la Organización Mundial de Comercio (OMC), así como algún nombramiento de segundo nivel. Para los países en desarrollo y el G-24, el nombramiento de este neoconservador es quizá el más claro signo de que, a pesar de la retórica democrática de la Administración Bush, la democratización de las instituciones de Bretton Woods está fuera de la agenda.

<sup>40</sup> «Why Paul Wolfowitz?», *The New York Times*, 17 de marzo de 2005.

<sup>41</sup> Entrevista a Paul Wolfowitz, *The Washington Post*, 28 de marzo de 2005.

Cuadro 2

**Composición del Directorio Ejecutivo y distribución porcentual  
del poder de voto en las instituciones de Bretton Woods, 2005**

«Sillas» en el Directorio Ejecutivo y países representados (*)	FMI	Banco Mundial	
		BIRF	AIF
Estados Unidos	17,08	16,39	14,15
Japón	6,13	7,87	10,81
<b>Alemania</b>	5,99	4,49	6,94
<b>Francia</b>	4,95	4,30	4,28
<b>Reino Unido</b>	4,95	4,30	5,01
<b>Bélgica, Austria, Hungría, Turquía, Bielorrusia, República Checa, Kazajistán, Eslovaquia, Luxemburgo, Eslovenia</b>	5,13	4,80	4,51
<b>Países Bajos, Ucrania, Rumania, Israel, Bulgaria, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Georgia, Chipre, Moldavia, Armenia, Macedonia</b>	4,84	4,46	3,66
<b>España, Venezuela, México, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, Honduras</b>	4,27	4,50	2,14
<b>Italia, Portugal, Grecia, Malta, Albania, Timor Oriental, San Marino</b>	4,18	3,50	3,54
Canadá, <b>Irlanda</b> , Jamaica, Bahamas, Barbados, Belice y seis pequeños estados del Caribe anglófono	3,71	3,85	4,37
<b>Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia y Repúblicas Bálticas</b>	3,51	3,34	4,89
Australia, Corea del Sur, Nueva Zelanda, Filipinas, Papúa Nueva Guinea, Mongolia y otros nueve estados del Índico y el Pacífico	3,33	3,45	3,00
Kuwait, Irak, Libia, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Siria, Qatar, Yemen, Líbano, Omán, Jordania, Bahrein, Maldivas	3,26	2,91	2,15
Arabia Saudí	3,22	2,78	3,52
Indonesia, Malasia, Tailandia, Singapur, Vietnam, Myanmar, Brunei, Camboya, Nepal, Fidji, Tonga	3,17	2,54	2,73
Suráfrica, Nigeria, Zambia, Angola, Kenia, Tanzania, Uganda, Sudán, Namibia, Etiopía, Mozambique y otros nueve estados africanos de habla inglesa	3,00	3,41	4,27
China	2,94	2,78	1,91

Suiza, <b>Polonia</b> , Serbia, Uzbekistán, Azerbaiyán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán	2,84	3,04	3,74
Federación Rusa	2,74	2,78	0,28
Irán, Argelia, Pakistán, Marruecos, Ghana, Túnez, Afganistán	2,47	3,19	1,93
Brasil, Colombia, Trinidad y Tobago, Ecuador, R. Dominicana, Panamá, Surinam, Guyana, Haití	2,46	3,59	3,08
India, Bangladesh, Sri Lanka, Bután	2,39	3,40	4,19
Argentina, Chile, Perú, Uruguay, Bolivia, Paraguay	1,99	2,32	1,74
R. D. del Congo, Costa de Marfil, Camerún, Senegal, Gabón, Madagascar, Guinea, Mauricio, Malí, Ruanda y otros trece estados africanos	1,41	1,99	3,15

Fuente: FMI, Banco Mundial.

\* Las sillas asignadas a un solo país aparecen sombreadas. En las «sillas» colectivas, los países se han dispuesto en orden decreciente en función de su número de votos. En negrita, los estados miembros de la Unión Europea.



## SEGURIDAD Y CONFLICTOS

### I. IRÁN Y LA CUESTIÓN NUCLEAR: POLÍTICA EXTERIOR Y CAMBIO INTERNO

*Fred Halliday\**

La pugna que desde el año 2003 enfrenta a Irán y Estados Unidos en relación con las armas nucleares tiene muchas causas, y una complejidad que podría hacer muy difícil que las dos partes encuentren una solución. En primer lugar la polémica refleja la cuestión del poder en Oriente Medio y, por extensión, en Asia Central y Asia Occidental, incluidos Afganistán y Pakistán, y la influencia de Irán en el nuevo clima estratégico predominante después de los grandes cambios de los últimos años: el hundimiento de la URSS en 1991, la expulsión de los talibán de Afganistán en 2001 y la ocupación de Irak en 2003. Estados Unidos trata de imponer un nuevo orden —entre y, en cierta medida, dentro de los estados de Oriente Medio— y de establecerse como potencia estratégica, militar y económica en Asia Central, como contrapeso no sólo de Irán sino de Rusia y China. En todo ello tropieza con el poder de Irán, un país que de forma intermitente ha sido una potencia hegemónica en la región desde hace tres mil años y que, aunque ha abandonado parte del fervor revolucionario del periodo posterior a 1979, sigue teniendo metas incompatibles con las de Estados Unidos.

Ésta es, en segundo lugar, una disputa sobre las propias armas nucleares. Irán es desde 1970 firmante del Tratado de No Proliferación

---

\* Fred Halliday es profesor visitante del CIDOB, Barcelona, y miembro del Departamento de Relaciones Internacionales de la London School of Economics. Sus obras más recientes son *The Middle East in International Relations* (Cambridge University Press, Cambridge, 2005) y *100 Myths About The Middle East* (Saqi Books, Londres, 2005). Escribe columnas periódicas para el diario *La Vanguardia* (Barcelona) y *OpenDemocracy* (Londres, en [www.opendemocracy.net](http://www.opendemocracy.net)). Traducción: Berna Wang.

y dice que respetará sus normas, incluidos los Protocolos Adicionales que ha firmado sobre la inspección de sus emplazamientos. Según los funcionarios iraníes, su programa nuclear tiene sólo fines pacíficos y es compatible con las normas del Tratado. Irán insiste en que cumplirá los acuerdos que ha suscrito pero también, ante las exigencias de Occidente de que adopte medidas adicionales, señala que no colaborará con nuevas normas —como la imposición de límites al reprocesado de combustible, o lo que se denomina «el ciclo completo del combustible nuclear»— más estrictas que las que deben cumplir otros estados. Dentro de Irán hay, en todas las facciones políticas, un amplio apoyo al programa nuclear civil y el Majlis (Parlamento) ha criticado incluso los acuerdos firmados por sus diplomáticos en 2003 y 2004.

Irán niega tener un programa nuclear y sus funcionarios suelen citar un decreto religioso o fetua, dictado por el líder espiritual Ali Jamenei en 1996, en el que declara que las armas nucleares están en contra de los principios islámicos. Sin embargo es evidente que con el desarrollo de su capacidad nuclear y, en concreto, sus capacidades para el reprocesado, junto con el despliegue público de misiles de alcance medio que pueden llegar hasta Israel y otros estados de Oriente Medio, Irán está indicando que podría, en algún momento del futuro, adquirir esa capacidad. De hecho, sigue la política de «ambigüedad nuclear» que aplica desde hace tiempo Israel y, hasta que desmanteló sus armas en 1994, Suráfrica. En la práctica esto significa que si continúa con su política de reprocesado de combustible, como insiste en que hará, e incluso aunque no haya fabricado realmente ningún arma nuclear, podría fabricar cabezas nucleares con gran rapidez en un momento de crisis. En una región donde la India, Pakistán e Israel han adquirido estas armas sin recibir sanciones de la comunidad internacional ni de Estados Unidos, y en un contexto en el que todas las potencias nucleares importantes incumplen la obligación contraída en virtud del Tratado de trabajar hacia la reducción y eliminación de sus fuerzas nucleares, Irán considera que las acusaciones de «hacer trampas» o de conducta ilegal tienen muy poca fuerza.

Las disputas sobre armas nucleares nunca se refieren sólo a bombas y centrifugas (los mecanismos que someten al uranio a fuerzas centrífugas miles de veces superiores a la gravedad y que, al hacerlo, destilan una fracción del uranio en el isótopo U-235, que puede emplearse para fabricar combustible para un reactor o una bomba nuclear). Los

factores políticos siempre desempeñan un papel que determina la acción y el debate público, como ocurrió durante la Guerra Fría, cuando la carrera armamentística nuclear entre la URSS y Estados Unidos fue, más allá de sus dimensiones técnicas, una expresión de la competición estratégica e ideológica de los dos bloques. Estos factores políticos son importantes aquí también. Estados Unidos desea limitar y reducir el poder de un estado tercermundista independiente y también, al impedir que Irán tenga incluso potencial nuclear civil, revisar el régimen del Tratado de No Proliferación de forma más general, a fin de impedir que otros estados lo adquieran. Para Irán el programa es un símbolo de su fortaleza estratégica, de sus ambiciones nacionales y de resistencia a lo que consideran injerencia y presión indebida de Occidente. Allí, como en China, el debilitamiento de la fe en la ideología revolucionaria ha ido seguido del fortalecimiento de los sentimientos nacionalistas.

A estas dimensiones de la disputa hay que añadir el contexto histórico en el que se desarrolla el enfrentamiento. La relación entre Irán y Estados Unidos es una de las más enconadas del mundo moderno. Irán, más que cualquier otra potencia del Tercer Mundo, humilló a Estados Unidos en la crisis de los rehenes de 1979-1981. Estados Unidos ha podido negociar con los estados de Extremo Oriente contra los que ha combatido y que mataron a decenas de miles de sus ciudadanos (Corea del Norte o Vietnam), pero ha tenido más dificultades para encontrar un terreno de negociación mínimo con los dos países que, aunque no han matado a estadounidenses, los han humillado (Cuba e Irán). Para Irán, Estados Unidos dominó el país durante largo tiempo, eliminó a su primer ministro elegido Mohamed Mossadegh en un golpe de estado en 1953, apoyó al sah Mohamed Reza Pahlevi en las décadas que siguieron e impuso a partir de la revolución sanciones y diversas limitaciones a la economía iraní. Considera que Estados Unidos protege y subvenciona al estado de Israel en su represión de los derechos nacionales palestinos y muchos iraníes creen, también, que Estados Unidos instó a Irak a atacar Irán en septiembre de 1980.

### **Unas relaciones complejas**

Desde la muerte del ayatolá Rujollah Jomeini, el líder revolucionario, en junio de 1989, se han hecho algunos intentos de entablar un diá-

logo serio entre ambos estados, pero siempre han sido infructuosos. Irán quiere, en concreto, que Estados Unidos se disculpe por las políticas erróneas del pasado y la devolución de los fondos incautados después de la revolución. En términos más generales, busca el reconocimiento por Estados Unidos de sus legítimos intereses de seguridad nacional y de su lugar en el marco regional. Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 pareció posible un avance importante: Irán condenó los atentados y recordó al mundo que hacía tiempo que consideraba a Al Qaeda, un grupo suní sectario que había cometido matanzas de chiíes en Afganistán, como un enemigo. También ayudó a Estados Unidos en su campaña en Afganistán, durante la segunda mitad de 2001, y animó a sus aliados en aquel país a que trabajasen con los estadounidenses.

Pero entonces llegó el discurso de George W. Bush sobre el «eje del mal» en enero de 2002, en el que señaló a Irán, junto con Irak y Corea del Norte, como parte de una alianza que respaldaba el terrorismo. El discurso —que podría haber sido inducido en parte por el descubrimiento de envíos clandestinos de armas iraníes a Palestina a principios de 2002— fue seguido de la renovación de la presión estadounidense en relación con la cuestión nuclear y, en 2004, por filtraciones y ambiguas amenazas sobre posibles acciones militares contra Irán. En todo ello este país vio no sólo la implacable hostilidad del «Gran Satán», sino la influencia de Israel. El hecho de que Irán estuviera instando a sus seguidores en Irak y Afganistán a buscar una solución política y el importante papel que desempeñó en el éxito de las elecciones iraquíes de enero de 2005 no parece contar gran cosa en los cálculos de la Administración Bush.

La relación bilateral entre Washington y Teherán se ve complicada, a veces mitigada, por la intervención de otros actores internacionales, sobre todo la Unión Europea, Rusia y el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), órgano con sede en Viena encargado de vigilar el cumplimiento del Tratado de No Proliferación. Pese a las reiteradas acusaciones de Estados Unidos de que los europeos son «blandos» con Teherán, ni la UE en su conjunto ni los países europeos han tenido una relación fácil con Irán desde la revolución de 1979. En diversos momentos el Reino Unido, Francia y Alemania han participado en disputas importantes con Teherán. El «Diálogo crítico» colectivo, iniciado por la UE a finales de 1992, se suspendió en 1997 después de que un

tribunal de Berlín declarase que altos cargos del gobierno iraní habían estado implicados en el asesinato de cuatro líderes de la oposición kurda, cometido en el restaurante Mykonos de Berlín en junio de 1992. El diálogo se reanudó después del 11-S pero las cosas no han sido fáciles. Los funcionarios europeos se quejan de que, en sus negociaciones con Irán, suelen reunirse con funcionarios formalmente poderosos pero que no son los que toman las decisiones. Los iraníes, aunque acogen con beneplácito el diálogo con Bruselas, también han criticado algunas de sus exigencias. Los europeos exigen el cese de las actividades de reprocesado nuclear y también garantías más estrictas, incluida la inspección, del cumplimiento por parte de Irán de las estipulaciones del Tratado contrarias al uso militar de la energía nuclear. Se han quejado, en público y en privado, de las dificultades de negociar con este país y han acusado a Teherán de «vender dos veces la misma alfombra».

Los estadounidenses, por otra parte, quieren que Irán abandone totalmente su programa nuclear y en marzo de 2005 ofrecieron un acuerdo en el que, a cambio de ello, recibiría piezas de repuesto para los aviones Boeing civiles comprados en los años setenta y el apoyo de Estados Unidos a su ingreso en la Organización Mundial del Comercio (OMC). La respuesta iraní fue que Boeing ya estaba obligada legalmente a vender las piezas y que la pertenencia a la OMC es un derecho de todas las naciones, no algo que haya que negociar con Washington. Irán se niega a aceptar la exigencia estadounidense de abandonar su programa nuclear civil, alegando que necesita proteger sus reservas de combustible fósil, que están en declive, y también rechaza la petición europea, más moderada, de suspender permanentemente el reproceso de combustible nuclear.

Nadie puede estar seguro de si es posible alcanzar un acuerdo satisfactorio para todas las partes ni de cómo hacerlo. En el peor de los casos, la prolongación del punto muerto hará que Irán sea denunciado ante el Consejo de Seguridad de la ONU por infringir el Tratado de No Proliferación, con la probabilidad de que esto vaya seguido de sanciones, del tipo de las que se impusieron a Irak y a Libia (Irán ya es objeto de sanciones de Estados Unidos, que prohíben la inversión y la mayor parte del comercio estadounidense, desde la promulgación de la «Ley de Sanciones Irán-Libia» de 1996). Casi nadie cree que Estados Unidos vaya a realizar una invasión terrestre siguiendo los modelos iraquí o afgano, pero existe la posibilidad de que lance una acción encubierta

selectiva y de que se produzcan ataques aéreos por parte de Estados Unidos o Israel contra objetivos que, se dice, son emplazamientos para programas nucleares.

La formulación de la política sobre Irán en Washington sigue siendo caótica e incoherente, y se realiza bajo la presión continua y distorsionadora de Israel —alarmado por la presencia iraní en el Líbano y su apoyo a Hezbolá— y de las estridentes y exageradas afirmaciones de grupos de exiliados iraníes bien organizados en Washington, según los cuales el régimen republicano islamista está a punto de hundirse.<sup>1</sup>

### **Política exterior y debates internos**

Para comprender tanto la política negociadora como el programa nuclear de Irán es necesario analizar cómo se está desarrollando la política dentro del país, dos décadas y media después del derrocamiento de la monarquía. Las relaciones externas de la República Islámica dependen, en una medida considerable, de la política interna y del lento y a menudo interrumpido proceso de cambio posrevolucionario que está atravesando. La política iraní está dominada, desde hace ocho años, por los acontecimientos que rodean la rivalidad entre fuerzas reformistas y conservadoras, tanto en el campo electoral abierto como en el mundo, más oculto, de las maniobras de facciones que acompañan a este proceso político. Los puntos culminantes del proceso fueron la elección en 1997, y la reelección en 2001, del presidente Mohamed Jatamí; las elecciones parlamentarias de febrero de 2000, en las que los reformadores ganaron terreno; las de febrero de 2004, en las que, en medio de una amplia abstención y con hasta 2.000 candidatos descalificados por jueces conservadores, los reformadores recibieron una derrota aplastante; y el ascenso y la contracción de una prensa más libre y crítica. Los conservadores se resisten al cambio y han reducido en gran medida los poderes de los reformistas en el gobierno y en la sociedad, pero ésta está cambiando inexorablemente y el Irán de 2005, ocho años después de la primera elección de Jatamí, es un país diferente.

---

<sup>1</sup> Ver también el capítulo de Robert Matthews en este *Anuario* (N. de la E.).

El proceso no está resuelto. Muchos iraníes afirman que el movimiento de la reforma, sostenido por un deseo de cambio muy fuerte y extendido en todo el país, se impondrá finalmente. Pero las fuerzas conservadoras no han desaparecido: están bien afianzadas en algunos sectores de las fuerzas de seguridad, en el poder judicial y en los órganos constitucionales que supervisan la actividad del gobierno y del Parlamento. Por su parte, el propio movimiento de reforma es diverso, a menudo está dividido y carece de la capacidad política y organizativa necesaria para imponerse.

Las implicaciones para la política exterior, hacia Occidente, Rusia y Oriente Medio en su conjunto, son varias. No es sencillo hallar la correspondencia entre las opiniones de las facciones sobre política interior y opiniones comparables sobre política exterior. La mayor parte del debate político en Irán, cuando no todo, se refiere a cuestiones internas: el estado de derecho, la liberalización, diferentes interpretaciones de la Constitución de 1980 y de la tradición islámica. Las relaciones externas desempeñan un papel indirecto, en el sentido de que existe un deseo general de mejorar las relaciones con el mundo exterior y también, con arreglo al sentimiento nacionalista, de que Irán sea respetado por otras potencias. Gran parte del debate interno lleva implícito un cambio en las relaciones internacionales: cualquier mejora de las relaciones económicas de Irán implica la mejora de las relaciones con Occidente y las instituciones financieras internacionales, y esto significa con Estados Unidos. Pero estas cuestiones no se debaten de forma tan abierta, ni están tan presentes en la población, como las internas.

En segundo lugar, no existe un único centro para la política exterior: existen múltiples centros de poder y un enérgico debate entre las facciones, por lo que la política exterior no se formula de una forma clara y única, como se haría en un régimen dictatorial, y ni siquiera cuando se formula así está clara su aplicación. Por ejemplo, el Ministerio de Asuntos Exteriores se ha alineado en general con el planteamiento reformista del presidente Jatamí, pero recibe ataques periódicos de ciertos sectores de la prensa y del Parlamento, y de algunos elementos del entorno del líder espiritual, el ayatolá Jamenei. Por otra parte, elementos del campo más conservador relacionados con el ex presidente Ali Hashemi Rafsanyani —que parece un fuerte candidato para las elecciones presidenciales previstas para junio de 2005— y, a través de él, con los mercaderes del bazar, favorecen las relaciones económicas con

el mundo exterior, pero se han encontrado con la oposición, dentro del Parlamento, de los reformistas, partidarios de que continúen los controles sobre la inversión extranjera en la industria del petróleo y del gas y de que el estado siga desempeñando un papel en la economía.

No existe una correlación simple entre las opiniones reformistas sobre el frente interno y las opiniones más moderadas sobre política exterior. El tipo de correlación entre política interna y exterior que cabría prever —por intuición o por analogía con el caso comparable más reciente, la *perestroika* de Mijail Gorbachov— no se aplica al caso iraní. Esto se debe en parte a una razón estructural ya que, sean cuales sean sus problemas, la revolución iraní no está en estado terminal, como estaba la URSS en los años ochenta. Pero también se debe al carácter particular de la coalición reformista, el Movimiento de la Segunda Jordad que lidera Jatamí. Este movimiento incluye a algunas personas influidas por el liberalismo occidental —una corriente que fue muy menospreciada en Irán pero que ahora es respetada— pero también a otras que estuvieron relacionadas con los momentos más radicales de la revolución, como el establecimiento del control estatal de la economía, la «revolución cultural» de 1980 en las universidades y la toma de la embajada de Estados Unidos. Por eso, en algunas cuestiones económicas, los reformistas se resisten más al cambio que los conservadores. Los primeros desean mantener el control del estado y las subvenciones populares y los segundos quieren apertura y comerciar con el mercado mundial.

El presidente Jatamí ha hecho algunas innovaciones en política exterior y ha mejorado las relaciones con el mundo árabe y con Europa Occidental. Ha reforzado los antiguos vínculos con Arabia Saudí y la comunidad chií del Líbano para mejorar las relaciones de Irán con varios estados árabes. También ha hecho visitas de estado a países desarrollados como Francia, Italia, Alemania y Japón, aunque no al Reino Unido, y ha hablado de Estados Unidos de forma más conciliadora. En términos más generales y siguiendo la línea de sus propios escritos filosóficos —que engranan creativamente con el pensamiento político occidental— ha propugnado una visión de mayor apertura hacia el mundo no islámico, que ejemplifica su llamamiento a un «diálogo de civilizaciones», asumido a nivel oficial por la ONU en 2001-2002.

En cuestiones como la libertad de prensa y la reforma del poder judicial Jatamí está claramente enfrentado con las facciones internas. Sin embargo, en las relaciones externas sus opiniones no son tan abiertas.

No ha propugnado un diálogo de fondo con el gobierno de Estados Unidos: no es el presidente chino Mao Tse Tung esperando recibir al estadounidense Richard Nixon en Pekín en 1972. Ha reiterado las condiciones de Irán para mejorar las relaciones, que incluyen la restitución de deudas militares que se remontan a la época del sah y que Irán calcula en 6.000 millones de dólares; el levantamiento de las sanciones estadounidenses al comercio y la inversión y un reconocimiento general por parte de Estados Unidos de los errores cometidos en el pasado, incluyendo su apoyo al sah hasta 1979 y el respaldo a la guerra iraquí contra Irán entre 1980 y 1988. En política de defensa, Jatamí apoya una enérgica línea nacionalista: cualquier programa de armas nucleares, y es inverosímil pensar que no hay ninguno por mucho que se base en la «ambigüedad» pública, cuenta con su apoyo.

También hay, dentro del planteamiento aparentemente más abierto de Jatamí y su «diálogo de civilizaciones», una indicación de que existen ciertos límites que este diálogo no debería sobrepasar. El mismo marco de las «civilizaciones» es un rechazo implícito del debate basado en normas universales, como los convenios de derechos humanos de la ONU. Los participantes en el mismo deben ser representantes de estados, no la sociedad civil, en sus variantes occidental o de Oriente Medio: ni Amnistía Internacional, a quien Jatamí se opone con fuerza, ni representantes de la prensa independiente o de movimientos sociales iraníes. Esta resistencia va unida a la negativa, que comparten los reformadores y sus oponentes, a cualquier discusión sobre las violaciones de derechos humanos cometidas en los primeros años de la revolución. El «diálogo de civilizaciones» es, por consiguiente, una alternativa al «choque de civilizaciones» y, al mismo tiempo, a la demagógica retórica islamista sobre Occidente, pero sigue siendo un proyecto estatista y autoritario, concebido para negar la injerencia en áreas de autoridad soberana de cualquier criterio universal, como los derechos humanos, y de los representantes de tendencias críticas e independientes dentro del propio Irán.

Este enfoque sobre las relaciones externas se ve agravado por otras dos características de la política exterior que trascienden la división interna entre facciones y son compartidas por la mayoría de los participantes en el espectro político. La primera es una curiosa falta de urgencia en el debate sobre la situación internacional y en particular sobre las relaciones con Estados Unidos. Pese a la retórica, existe la sensación de

que, con independencia de los problemas que afronta, el mundo debería acudir a Irán y no al contrario. Irán tiene tiempo, se alega, sobre todo cuando el precio del petróleo supera los cincuenta dólares el barril. Si no se alcanzan acuerdos sobre el petróleo y el gas, el mercado mundial de la energía retrocederá; si no se restablecen las relaciones con Estados Unidos de momento, Washington recuperará finalmente la sensatez; si las ex repúblicas soviéticas están cayendo bajo la influencia de Occidente y su representante, Turquía, antes o después se darán cuenta de su error y volverán al estado que fue hegemónico en la región mucho antes de que existieran siquiera estadounidenses, rusos e incluso turcos.

En la era moderna los líderes iraníes han cometido frecuentemente el error de creer que tenían más tiempo del que realmente tenían. El sah Reza Jan lo creía antes de ser derrocado por los británicos y los rusos en la invasión de 1941; Mossadegh lo creía antes de ser derrocado por los británicos y los estadounidenses en 1953; el sah Reza Pahlevi lo creía en relación con la liberalización en los años setenta; Jomeini creía que podría ganar negándose a firmar la paz con Irak cuando éste estaba a la defensiva en 1982. El régimen islámico no está en peligro inminente pero, al aplazar decisiones importantes sobre política exterior, está perdiendo oportunidades y pagando un precio muy alto en el largo plazo. Este aplazamiento es más fácil por las desavenencias entre facciones y por los precios más altos del petróleo.

La segunda característica, ampliamente compartida, es un énfasis mayor sobre el nacionalismo. Éste ha sido una fuerza muy poderosa en la historia iraní moderna, que se ha dirigido contra Occidente, el Reino Unido y Estados Unidos y también contra Oriente, Rusia. Esto fue así en la Revolución Constitucional de 1906 y en el movimiento contra el control extranjero sobre el petróleo que encabezó el primer ministro Mossadegh en 1951-1953. El movimiento islamista que cobró fuerza en los años setenta pareció denunciar el nacionalismo laico, repudiar a Mossadegh y atribuir los efectos divisorios del nacionalismo a los intentos imperialistas de dividir la *umma* musulmana. Jomeini afirmó incluso que «el nacionalismo ha dado una bofetada al Islam».

Pero las cuestiones nacionalistas, contra la intervención extranjera y los clientes nacionales del imperialismo, siempre estuvieron presentes en la revolución. La guerra con Irak le dio nuevas alas; en cuanto comenzó, los medios de comunicación empezaron a emitir música nacionalista de la época del sah. Con el declive de la creencia en una revolu-

ción islámica internacional el estado iraní, igual que sus homólogos posrevolucionarios previos, ha recurrido cada vez más al énfasis sobre Irán como nación. Esto es evidente en el uso de la expresión *in mella-i bozorg*, «esta gran nación», empleada en citas de Jomeini pintadas en los muros de Teherán y repetida por los políticos de hoy. En términos prácticos de política exterior, esto tiene al menos tres consecuencias: una sensación generalizada y continuada de la necesidad de resistir a la presión estadounidense, ya sea directa o por medio de la globalización; el reconocimiento de la necesidad de fortalecer el potencial de seguridad nacional de Irán y, por último, un desdén a veces rayano en la arrogancia hacia otros pueblos de la región como los árabes, turcos y, sobre todo, afganos y paquistaníes.

### **Políticas regionales: alineamientos y enfrentamientos**

Además del contexto interno, es importante ver la política exterior de Irán en un marco regional, algo que queda oculto si el análisis se centra sólo en el enfrentamiento bilateral Washington-Teherán. La consideración predominante en las relaciones regionales de Irán es que se enfrenta a varios motivos de preocupación interrelacionados sobre la seguridad. Palestina-Israel no es el lugar para comenzar a evaluar la política exterior iraní. El gran error de los análisis regionales y occidentales de ésta es considerar que está determinada por una cuestión concreta, ya sea Irak, el Golfo Pérsico o Palestina, y no ver hasta qué punto debe tener en cuenta una inseguridad presente en todas partes.

Al sureste está Pakistán, potencia nuclear desde 1998 y con aspiraciones regionales, en Afganistán y Asia Central, que entran en conflicto con las de Irán. En los últimos años se ha extendido en Irán el menosprecio hacia Pakistán como un estado corrupto, inestable, históricamente pro-estadounidense y básicamente artificial e inventado. Son fáciles las comparaciones entre este país y el carácter histórico, y por ello legítimo, de Irán como estado nación. Irán ha intentado trabajar con varios regímenes paquistaníes, pero no confía en ellos y presta escasa atención a cualquier uso que haga Pakistán de la dimensión «islámica» para explicar sus acciones. Jomeini se refería a las guerrillas afganas a las que apoyaba Pakistán como *islam-i amrikai*, «Islam americano». Como consecuencia de sus preocupaciones en torno a Pakistán, Teherán ha desa-

rollado una alianza importante con la India. Hay un comercio considerable entre ambos países y la India va a importar grandes cantidades de gas iraní. Irán, en contraste con sus discursos de solidaridad islámica, se ha negado a intervenir en la cuestión de Cachemira.

Afganistán fue el punto de máximo conflicto entre Irán y Pakistán fue durante mucho tiempo, hasta la expulsión de los talibán en el año 2001. Ya había rivalidad entre los dos estados durante la guerra contra la URSS y el régimen comunista pero, con la ascensión de los talibán, en 1994, esto se agudizó. Irán reconoció, y siguió apoyando, al gobierno de Burhanuddin Rabbani, al que los talibán expulsaron de Kabul en 1996. Aunque la coalición del norte controló durante mucho tiempo sólo alrededor del 5% del territorio afgano, Irán, junto con Rusia, siguió suministrándole armas. Los talibán eran suníes militantes y sometieron al terror a las zonas chiíes del país.

Al norte está otra zona de incertidumbre estratégica y política, la ex Unión Soviética. Ésta, junto con el derrocamiento de Sadam Husein en Irak en 2003, fue escenario del mayor cambio producido en el entorno externo de Irán desde la revolución. Este país no desempeñó ningún papel en el desmembramiento de la URSS y se encontró, al final de 1991, con tres nuevos vecinos en el Transcáucaso y cinco en Asia Central. Las esperanzas iniciales de que recurrirían a Irán como aliado y mentor, basándose en la solidaridad islámica y la historia, resultaron infundadas. Irónicamente, la única república ex soviética que ha forjado una estrecha alianza con Irán es Armenia, un país cristiano que comparte frontera y que ha desarrollado su alianza con este país como contrapunto a la de Azerbaiyán con Turquía. Al igual que en Cachemira, el interés estratégico tiene preferencia sobre la solidaridad islámica. Pocos años después del hundimiento de la URSS, Irán había renunciado a sus esperanzas de formar alianzas con los estados de Asia Central, y aplicó en su lugar lo que un experto iraní calificó de *siasat-i dast-i gol*, «la política del ramo de flores»: cualquiera que apareciera en el aeropuerto de Teherán en visita oficial sería bienvenido.

Tras las incertidumbres iniciales que acompañaron al hundimiento de la URSS, Irán ha intentado entablar relaciones con estos estados en tres niveles. En primer lugar, ha intentado crear lazos económicos. Esta política es limitada por las restricciones de Estados Unidos al comercio y a la inversión pero ha tenido cierto éxito y, por ejemplo, ha construido enlaces de ferrocarril y de gasoducto con Turkmenistán. En segundo lugar,

ha intentado mantenerse fuera, y ayudar a mediar, en los conflictos étnicos y de otro tipo que han estallado tras el hundimiento soviético en Nagorno-Karabaj, Chechenia y Tayikistán. En ninguno de ellos ha apoyado al candidato «islámico» obvio. De hecho, ha mostrado su preocupación por limitar la extensión del conflicto, no sólo debido a las implicaciones de estas disputas para su propia sociedad multiétnica sino por su honda preocupación por la estabilidad a largo plazo de Rusia. Ni Moscú ni Teherán albergan grandes ilusiones sobre el otro, pero la cooperación en cuestiones de defensa, estratégicas y económicas es un interés común (pese a que Irán afirma que se ha resistido a los intentos de Moscú de convertirse en el único proveedor de equipos en el ámbito de la energía nuclear).

La gran esperanza de Irán está en la resolución de los complejos problemas que rodean al mar Caspio. Las sanciones de Estados Unidos impiden que los oleoductos y gasoductos de Kazajistán y Azerbaiyán sigan la ruta geográficamente natural, a través Irán hasta el océano Índico, pero además Irán se ha encontrado en disputa con los otros cuatro estados del litoral caspio (Azerbaiyán, Rusia, Kazajistán y Turkmenistán) sobre la jurisdicción en el propio mar. Irán insiste en que el Caspio es un lago, no un mar, y de ahí que sus recursos deban ser compartidos por igual entre todos los estados. Rusia apoyaba esta postura, aunque ha evolucionado hacia la postura del «mar», en la que cada país tendría su propia zona de exploración. Irán, cuyas aguas costeras se cree que no son ricas en petróleo y gas, perdería el acceso a los recursos que están más cerca de los otros estados. La cuestión del Caspio tiene una inmensa importancia económica, estratégica y simbólica para este país. La inclusión le daría más participación en la región y representaría su aceptación por parte de Occidente y los estados del área; la exclusión se consideraría un resultado de la enemistad de Estados Unidos y la negación del lugar justo e histórico que le corresponde. En términos de las relaciones de Estados Unidos e Irán, esta cuestión es una de las más importantes.

Al oeste y al sur, Irán tiene la situación del Golfo Pérsico. Inicialmente, el régimen revolucionario promovió la revolución en los estados vecinos y poco después de llegar al poder insistió en que el Golfo se llamara «Golfo Pérsico», como había hecho el sah. Sin embargo su mayor desafío fue, y sigue siendo, Irak, contra quien mantuvo una guerra de ocho años en la que perdió más de 100.000 vidas. Irán condenó la ocu-

pación de Irak en 2003, pero también la ha considerado una nueva oportunidad para ganar influencia dentro de ese país. Apoyó las elecciones de enero del 2005 y acoge con beneplácito el aumento del poder de la comunidad chií dentro de la política iraquí. Con independencia de cuál sea el resultado de la situación en Irak, no puede haber una solución duradera para ese país que no tenga el apoyo de Teherán.

Otro resultado del nuevo planteamiento de Jatamí para la política exterior fue el deseo de mejorar las relaciones con el mundo árabe. Jomeini se negó a usar el término «Arabia Saudí», y se refería a este país como «lo que se conoce como Reino de Nayd y Hiyaz». Sin embargo, ha habido una mejora significativa de las relaciones con Riad y se han renovado los lazos diplomáticos con Egipto y Argelia, denunciados antes como opresores laicistas. Hay límites, por ambas partes, a este realineamiento. A los saudíes les siguen preocupando las intenciones a largo plazo de Irán. El ascenso, dentro de la península arábiga y especialmente en Arabia Saudí, de un movimiento salafí fundamentalista chií, ha puesto en primer plano los sentimientos antichiíes. La retórica de este tipo que emplea en Irak el líder *yihadí* Abu Musad Al Zarqawi, según el cual los chiíes no son musulmanes, tiene sus raíces en la propaganda y las enseñanzas de Arabia Saudí. Existe una considerable simpatía en la península no sólo hacia los talibán, sino también hacia Osama bin Laden, y todo ello aumenta el *antiamericanismo* y también el sentimiento antiiraní.

Por encima de todas estas inquietudes está la cuestión palestina, un motivo de preocupación importante pero ni el único ni el predominante. La república islámica tiene un historial de enérgico apoyo retórico, y cierto apoyo material, a la causa palestina y a quienes se oponen a los Acuerdos de Oslo de 1993, considerados otro ejemplo de «venta» de los nacionalistas laicos. La alianza inicial con la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) se vio obstaculizada por la guerra Irán-Irak, en la que su líder Yaser Arafat se alineó con Sadam. Sin embargo, la principal influencia de Irán sobre el conflicto árabe-israelí se ejerce a través de Siria y Líbano, donde Irán respalda desde 1982 a Hezbolá. Irán consideró la expulsión de Israel del sur del Líbano en julio de 2000 una gran victoria para su estrategia. Ahora ha desplegado misiles en este país desde los que puede alcanzar cualquier ciudad de Israel, un factor significativo a la hora de calcular cuáles serían las consecuencias de un ataque aéreo de Estados Unidos o de Israel contra sus instalaciones nucleares.

Otro motivo de preocupación para Irán es utilizar su apoyo a los palestinos, y la ayuda que prestó a la segunda Intifada de 2000-2004, para la movilización política, dentro de Irán y Oriente Medio y en el mundo islámico en general. Aquí surgen diferencias claras que sí siguen aproximadamente las mismas líneas que la política interna. Los conservadores han presionado a favor de la línea más militante sobre Palestina y se han negado a aceptar la posibilidad de cualquier compromiso con Israel. En abril de 2001, contra los deseos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de los reformistas, organizaron una importante conferencia en Teherán sobre la Intifada. Aquí puede verse también la influencia de los sectores de las fuerzas de seguridad que se oponen a la reforma interna y al compromiso en el exterior: son las mismas personas que realizaron acciones violentas en el exterior, explosiones en Oriente Medio y asesinatos de políticos iraníes de la oposición en Europa y que calculan, con razón, que el apoyo a una política militante sobre Palestina debilitará cualquier posible diálogo con Occidente en su conjunto.

Irán niega que esté fomentando la disidencia en Palestina. En su opinión, son los israelíes quienes crean problemas al negarse a una solución justa de la cuestión. Los diplomáticos iraníes, cuando se les pregunta por ello, alegan que no deben confundirse las palabras con las acciones y que Irán aceptaría, al final, un acuerdo de paz aceptable para los palestinos. Sin embargo, hasta que esto ocurra, la cuestión servirá —igual que la toma de la embajada de Estados Unidos en 1979 o la denuncia de Salman Rushdie en 1989— como una de esas cuestiones simbólicas en torno a las que movilizar el radicalismo islámico internacional y, al mismo tiempo, aislar a los reformadores y moderados en el interior.

### **Perspectivas preocupantes**

Todas las preocupaciones regionales desembocan en el contexto estratégico general, el de las relaciones con la Unión Europea y Estados Unidos. El estado iraní es ahora consciente de que en los primeros años de poder pagó un alto precio por la represión en el interior y por la exportación de la revolución a otros estados. En privado, los funcionarios reconocen tres grandes errores: la toma y ocupación de la embajada de Estados Unidos en noviembre de 1979; no haber hecho las paces, en

condiciones favorables, con Irak en julio de 1982, y el apoyo a la oposición al régimen de Kabul en Afganistán (que, al final, llevó a los talibán hasta sus fronteras). Los guardias revolucionarios siguen utilizando las instalaciones de la embajada de Estados Unidos, en el centro de la ciudad, con los muros cubiertos de carteles antiimperialistas. Pero desde algunas fuentes se asegura que, en adelante, prevalecerá el interés sobre la ideología en la formulación de la política exterior.

Irán es una parte permanente, importante e indispensable de Oriente Medio y, más en general, de la arena internacional de Asia Occidental. Pese a todas las confusiones y errores de su política exterior, es un estado poderoso, con un papel posiblemente decisivo en el futuro de Irak e influyente en Afganistán, el Golfo, Líbano y Palestina. Entrar en un enfrentamiento armado con él, como algunos parecen querer en Estados Unidos, es propiciar un enfrentamiento importante y muy costoso que afectaría a muchos estados de la región. Sin embargo, para Bruselas o Washington trabajar por un nuevo acuerdo con Irán será difícil.

En primer lugar, pese a que algunas voces piden el diálogo con Teherán, hay un fuerte grupo de presión en Estados Unidos, y especialmente en el Congreso, que se opone a mejorar las relaciones con este país. En segundo lugar, Israel presiona a favor de una línea dura, debido a la política de Irán sobre Palestina y a su desarrollo de misiles de alcance intermedio. Por último, Bush necesita un enemigo para justificar su «guerra contra el terrorismo» y, pese a la evidente distancia entre la República Islámica y Al Qaeda, Teherán parece el que reúne mejores condiciones. Si Bush necesita una amenaza es probable que la encuentre, y posible que la promueva, en Teherán. Los presagios no son buenos.

### **Bibliografía y fuentes de información sobre Irán**

BALLAIGUE, CHRISTOPHER DE, «Big Deal in Iran», *The New York Review of Books*, Volumen 51, Nº 3, 26 de febrero de 2004.

BUCHTA, WILFRIED, *Iran Security Sector: An Overview*, Working Paper Nº 146, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Ginebra, agosto de 2004.

— *Who Rules Iran? The Structure of Power in the Islamic Republic*, Washington Institute for the Near East Policy, Washington, 2000.

- CHUBIN, SHAHRAM, «Whither Iran? Reform, Domestic Policy and National Security», *Adelphi Paper*, N° 342, IISS, Londres, 2002.
- ESPOSITO, JOHN L. y R. K. MAZADANI (eds.), *Iran at the Crossroads*, Palgrave, Nueva York, 2001.
- HOURCADE, BERNARD, «Iran: a spring of change», *Le Monde diplomatique* (edición en inglés), febrero de 2004.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Iran in Iraq: How much Influence?*, Middle East Report N° 38, 21 de marzo de 2005.
- KEDDIE, NIKKI R. y RUDI MATTHEE (Eds.), *Iran and the Surrounding World*, University of Washington Press, Washington, junio de 2002.
- KINZER, STEPHEN, «Clouds over Iran», *The New York Review of Books*, Vol. 52, N° 5, 24 de marzo de 2005.
- LAQUEUR, WALTER, «Horizontes borrascosos», *La Vanguardia*, 20 de enero de 2005.
- LUTTWAK, EDWARD N., «Confusión sobre Irán», *La Vanguardia*, 21 de febrero de 2005.
- POLLACK, R. y RAY TAKCYH, «Taking on Tehran», *Foreign Affairs*, marzo-abril de 2005.
- RAMAZANI, R. K., «Can America Prevent a Nuclear Iran?», *Middle East Journal*, 4 de febrero de 2005.
- «The Shifting Premise of Iran's Foreign Policy: Towards a Democratic Peace?», *Middle East Journal*, primavera de 1998.
- «The Emerging Arab Iranian Approchement: Towards an Integrated US Policy in the Middle East», *Middle East Policy*, junio de 1998.
- VALIBEIGI, MEHRDAD, «Law of Unintended Consequences: US Sanctions and Iran's Hardliners», *Middle East Report Online*, 28 de enero de 2004.

### Fuentes de información en Internet

- BBC World News: [http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle\\_east/country\\_profiles/790877.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/country_profiles/790877.stm).
- Energy Information Administration: <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/iran.html>.
- Instituciones del gobierno de Irán en Internet: <http://www.gksoft.com/govt/en/ir.html>.



Human Rights Watch: <http://hrw.org/doc?t=mideast&c=iran>.  
Iran Cultural and Information Center: <http://tehran.stanford.edu>.  
Iran Daily: [www.iran-daily.com](http://www.iran-daily.com).  
Iran Press Service: [www.iran-press-service.com](http://www.iran-press-service.com).  
Open Democracy: [www.opendemocracy.net](http://www.opendemocracy.net).

## II. OPERACIÓN «GUARDAR LAS APARIENCIAS»: UNA SALIDA PARA IRAK

*Peter W. Galbraith\**

Nada hay en la actual estrategia de Estados Unidos en Irak —si es que puede llamarse estrategia a los siempre cambiantes planes de la Administración Bush— que indique que vaya a funcionar algún día. Las elecciones de enero incluso podrían desencadenar una explosión de violencia. Su éxito podría ser aún peor que su fracaso. La votación podría crear el marco para la guerra civil entre las comunidades étnicas y confessionales de Irak, que sostienen ideas diametralmente opuestas sobre el futuro del país.

La política de Estados Unidos en Irak desde que cayó la estatua de Sadam Husein hasta ahora es, sin duda, la empresa de envergadura en la política exterior estadounidense más incompetentemente ejecutada en, al menos, los últimos cincuenta años. Para transformar Irak, Estados Unidos debe asegurar el país y comenzar a cambiar rápidamente y de forma sustancial la vida de los iraquíes. Sin embargo, al actuar con un plan basado en la esperanza de que la policía y los funcionarios irían a trabajar al día siguiente de la caída de Bagdad, no hizo nada para prevenir el saqueo sistemático de todos los ministerios en los meses que siguieron al inicio de la ocupación. Hasta el momento el ejército estado-

---

\* Peter W. Galbraith fue el primer embajador de Estados Unidos en Croacia y es Senior Diplomatic Fellow del Center for Arms Control and Non-Proliferation. Cuando era funcionario de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, en los años ochenta, descubrió y documentó la campaña «Al Anfal» de Sadam Husein contra los kurdos iraquíes. Este artículo se publicó originalmente como «Operation Save Face. Victory in Iraq as Bush has defined it is utterly unattainable. There's a better way out», en *The American Prospect*, 12 de junio de 2004. Disponible en: [www.prospect.org](http://www.prospect.org). La posdata se publicó como «Peril in Iraq's Constitution», en *Los Angeles Times*, 16 de febrero de 2005. Reproducidos con autorización del autor. Traducción: Berna Wang.

unidense no ha podido proporcionar seguridad, mientras los esfuerzos para impartir instrucción a la nueva policía y ejército iraquíes son torpes y lentos. La Administración entregó la reconstrucción a sus cómplices políticos y a empresas que reciben un trato preferente, y el resultado es que se ha hecho muy poco. Hasta el momento, se ha invertido menos del 15% de los fondos asignados a la reconstrucción.

Sin embargo, el mayor fracaso de George W. Bush ha sido la incapacidad de su Administración para elaborar un acuerdo político entre los pueblos de Irak. Ha habido al menos seis estrategias políticas diferentes para abordar la transición política. Todas ellas se fueron a pique debido a la oposición del gran ayatolá Ali Al Sistani y de la clase dirigente religiosa chií de Irak.

Un acuerdo político entre los kurdos, los chiíes y los árabes suníes es la condición previa para crear una fuerza de seguridad interna viable e invertir de forma efectiva los fondos para la reconstrucción. La alternativa es, como ya advirtió la CIA, la guerra civil (una advertencia que Bush desechó, afirmando que el pueblo iraquí no compartía el pesimismo de esa agencia).

### **Un país dividido**

Cualquier acuerdo político debe tener en cuenta el hecho de que Irak se ha roto en pedazos que no pueden volverse a unir en un único estado. La Administración Bush persiste en creer que existe algo llamado «pueblo iraquí» y que Irak podría convertirse en una democracia multicultural muy parecida a Estados Unidos. Como declaró Paul Bremer, ex jefe de la Autoridad Provisional de la Coalición, en un discurso pronunciado en abril de 2004, «el camino hacia un nuevo Irak [es uno] [...] en el que la mayoría no es suní, chií, árabe, kurdo o turcomano, sino iraquí».

Pero Irak no es como Estados Unidos. Fue unificada por los aliados victoriosos al término de la I Guerra Mundial, a partir de tres *vilayets* (o provincias) otomanas distintas: Mosul, Bagdad y Basora. El país nunca tuvo la lealtad de sus ciudadanos. Además, perviven las divisiones étnicas y confesionales de hace ochenta años. El Kurdistán, en el norte, es kurdo, con minorías turcomanas y cristianas. El centro es árabe suní y el sur es árabe chií (la ciudad de Mosul es mayoritariamente árabe y no se consi-

dera parte del Kurdistán). Sólo Bagdad ha cambiado, pues la inmigración chií y kurda ha convertido en minoría a los árabes suníes. Aun así, cada comunidad vive en gran parte en su propia zona de la ciudad.

Las divisiones no son sólo étnicas y religiosas, sino que están agravadas por una dura historia en la que tanto kurdos como chiíes han sufrido profundamente, y por sistemas de valores muy diferentes que sitúan a los kurdos, orientados hacia Occidente y laicos, en un extremo del espectro, y a los chiíes con sus inclinaciones religiosas en el otro.

Los kurdos no quieren en absoluto ser iraquíes. Cuando se creó el país, sus líderes de entonces dijeron a los aliados que no deseaban incorporarse a él. Sus opiniones fueron ignoradas y lanzaron una serie de rebeliones que han continuado más o menos hasta la actualidad. Los sucesivos gobiernos centrales respondieron con la represión, que en la década de los ochenta se convirtió en genocidio. Sadam Husein destruyó sistemáticamente casi todos los pueblos del Kurdistán, deportó y ejecutó a más de 100.000 civiles y bombardeó más de doscientos pueblos con armas químicas.

Desde 1991, el Kurdistán es un país independiente *de facto*. En 1992 se organizaron elecciones libres para elegir a su Parlamento. Hoy el gobierno regional controla el presupuesto, la policía, el sistema educativo y los recursos naturales de la zona. La legislación iraquí se aplica sólo si la Asamblea Regional del Kurdistán decide promulgarla para la región, y la Asamblea suele promulgar leyes diferentes. Lo más importante es que cuentan con un ejército propio —integrado por 75.000 *peshmerga*—, que hoy es más poderoso que cualquier fuerza armada iraquí.

El pueblo kurdo considera que sus trece años de gobierno autónomo son una edad de oro en la que reconstruyeron los pueblos destruidos, levantaron dos nuevas universidades y 2.000 nuevas escuelas —lo que triplica el número existente en la época de Husein—, prosperaron económicamente pese a las sanciones y desarrollaron una cultura política pluralista y semidemocrática, con una explosión de medios de comunicación y organizaciones independientes. Los kurdos más jóvenes no hablan árabe y carecen de identidad iraquí; para la generación de más edad, Irak sólo es una pesadilla. Son laicos y pro-estadounidenses. En 2004, en un solo mes, una coalición de organizaciones no gubernamentales recogió 1.700.000 firmas para una petición en la que exigían una votación sobre la independencia; la cifra representa casi el 80% de los adultos. Desean mantener su

independencia y no ven ninguna fuerza, ni en Irak ni en el ámbito internacional, que pueda hacerles renunciar a ella.

Los chiíes iraquíes, por su parte, tienen una historia de represión y discriminación a manos de los árabes suníes, y una sensación de agravio histórico que se remonta a 1.400 años atrás. Tras su fallido alzamiento de 1991, las fuerzas de Husein aniquilaron al menos a 300.000 y, durante la década de sanciones y privación que siguió, Bagdad les dio raciones alimentarias más reducidas y menos servicios que a los suníes. Aunque los chiíes fueron los principales beneficiarios de la invasión de Estados Unidos, su profunda suspicacia hacia este país se remonta a 1991, cuando el primer presidente Bush pidió un alzamiento y después dio a Husein carta blanca para aniquilarlos. Aun así, es un logro singular de la actual Administración perder el apoyo de tantos chiíes en tan poco tiempo.

La identidad chií es religiosa y la abrumadora mayoría de ellos apoya a partidos religiosos (del mismo modo que los kurdos apoyan a partidos nacionalistas). Estos partidos abarcan todo el espectro que va desde el Partido Dawa, pro-iraní, y el Consejo Supremo para la Revolución Islámica en Irak, hasta los seguidores más radicales de Muqtada Al Sader. Los chiíes creen que ha llegado el momento de gobernar Irak y quieren un estado en el que el Islam sea la principal fuente de derecho, lo que los enfrenta directamente a los kurdos laicos.

El sur de Irak no está gobernado desde Bagdad, sino por un sistema informal en el que participan las mezquitas, los partidos religiosos y las milicias asociadas a ellos. Los funcionarios nombrados para representar a Bagdad en estas zonas han sido elegidos o nombrados por la clase dirigente religiosa. Los líderes religiosos controlan la seguridad de su región, están implantando un sistema educativo revisado y prestan numerosos servicios vitales. Aunque el sur no está formalmente separado como el Kurdistán, sí lo está funcionalmente.

Los árabes suníes, pese a que representan entre el 15% y el 20% de la población, gobernaron Irak desde su fundación hasta la invasión estadounidense de 2003. Históricamente son nacionalistas iraquíes y panarabistas (vinculados, por tanto, a la mayoría suní del mundo árabe). Actualmente no sólo experimentan la pérdida de su poder y posición, sino que temen la dominación de los kurdos y chiíes. Ahora que nacionalismo iraquí ya no equivale a poder árabe suní, los partidos religiosos —incluidos los asociados a sectas fundamentalistas— han hecho avan-

ces en estas zonas. Los líderes de las tribus tienen influencia, pero pocos arriesgan sus vidas para enfrentarse a los rebeldes. Como consecuencia, actualmente los árabes suníes están en gran medida privados de sus derechos legales.

Es posible que en la próxima década Irak se divida entre el Kurdistán y un estado árabe. Sin embargo, a corto plazo la ruptura es muy poco aconsejable. Las cuestiones territoriales no resueltas entre kurdos y árabes podrían suponer una lucha sangrienta, sobre todo por la ciudad de Kirkuk, étnicamente mixta. Turquía, temerosa desde hace tiempo de que un Kurdistán independiente en Irak haga prender de nuevo el separatismo entre sus propios kurdos, se opondría con energía a la fragmentación y, aunque no lo invada, puede complicar su situación.<sup>1</sup> También Irán y Siria, que albergan a millones de kurdos, se oponen a esa independencia.

### **Las posibilidades de una confederación**

Dado que el Kurdistán ni puede ser sometido de nuevo al control de Bagdad ni totalmente independiente, el único acuerdo político posible para mantener unidos a árabes y kurdos en Irak sería una confederación flexible. Pero los árabes están divididos entre suníes y chiíes y, si hay una única entidad árabe, dominarían estos últimos, lo que alimentaría el resentimiento entre los suníes. Además, dado que en ambas comunidades la política tiene un carácter predominantemente religioso, el cisma entre las dos ramas del Islam se acentuará. En estas circunstancias, lo lógico es que cada comunidad religiosa se gobierne a sí misma en su propio estado. Bagdad, cuna de las tres comunidades, podría convertirse en otra unidad, siguiendo el modelo de Bruselas en Bélgica.

En una confederación, cada uno de los tres estados (y Bagdad) tendría gobierno y Parlamento propio. El estado, y no el gobierno central, sería soberano en casi todas las competencias, incluidos la religión, la educación, la policía, el presupuesto y la economía local. Cada estado tendría y gestionaría sus propios recursos de petróleo y agua (si no controlan la principal fuente de ingresos no pueden autogobernarse plena-

---

<sup>1</sup> Sobre las reticencias de influyentes sectores turcos hacia esa posible ruptura y los peligros que generaría, ver artículo de Carmen Rodríguez López en este *Anuario* (N. de la E.).

mente). Todas las regiones de Irak tienen petróleo, pero los yacimientos más grandes con diferencia están en el sur y debajo de Kirkuk. Al igual que en Canadá, los estados mejor dotados tendrían que compartir parte de su riqueza petrolera con los demás.

Cada estado debería controlar sus propias fuerzas armadas, sus servicios de seguridad y su policía. Esto ya ocurre formalmente en el Kurdistán y es la situación de hecho en gran parte del sur. El ejército iraquí es el único enemigo que han conocido tanto kurdos como chiíes. Por ello, el gobierno regional del Kurdistán se niega incluso a permitir que el nuevo ejército iraquí entre en su territorio, e insistirá en que la Constitución le permita vetar cualquier despliegue del ejército central allí.

Si se tiene en cuenta la aversión de tantos iraquíes hacia el ejército, no debería sorprender que haya tan pocos reclutas dispuestos a combatir contra los rebeldes. Con una tasa de desempleo del 60%, los árabes están dispuestos a incorporarse al ejército creado por Estados Unidos por motivos económicos, pero pocos le deben lealtad. En contraste, ser un *peshmerga* es un rito para los hombres kurdos y las milicias asociadas a los partidos religiosos chiíes cuentan también con combatientes leales y motivados. Los *peshmerga* ya se han convertido en la fuerza de seguridad del Kurdistán, con la aquiescencia de la Administración Bush (que, en un gesto especialmente estúpido, insistió en que el grueso de ellos fueran llamados *mountain rangers*, es decir, tropas de asalto de montaña). Las milicias asociadas a los dos partidos religiosos chiíes más arraigados —el Dawa y el Consejo Supremo para la Revolución Islámica en Irak— son disciplinadas y podrían convertirse en el núcleo de una fuerza de seguridad en el sur. No sería una fuerza pro-estadounidense, pero podría mantener el orden.

El gobierno central debería tener relativamente pocos poderes: asuntos exteriores, moneda y aduanas son los obvios. Además, ciertos ministerios tendrían un papel importante en fomentar la cooperación entre los tres estados. El Ministerio del Petróleo, por ejemplo, cumpliría una función esencial en la gestión de un oleoducto que atravesase los tres estados y en el reparto de las exportaciones en el cupo de la Organización de Empresas Exportadoras de Petróleo de Irak. El Ministerio del Agua tendría que coordinar el uso de este bien para garantizar un reparto justo entre todas las regiones.

Una confederación sería el sistema político de más sencilla implantación en Irak porque refleja la realidad. Aunque algunos aleguen que

es una fórmula para la ruptura, podría fomentar una mayor cooperación entre los estados de Irak: liberados del miedo a la dominación de Bagdad, los tres podrían ver razones prácticas para cooperar.

Otra razón importante para este planteamiento es que no existe ninguna alternativa realista. El ex primer ministro Iyad Allawi nunca fue, como decía un iraquí, más que el alcalde de la «zona verde» de Bagdad. No hay ninguna forma práctica de extender la autoridad del gobierno central al Kurdistán o de modificar la organización *de facto* que existe en el sur. El gobierno central podría tener que tomar el triángulo suní si la rebelión continúa en su actual forma virulenta, pero no está nada claro que realmente pueda hacerlo, incluso con apoyo militar estadounidense.<sup>2</sup>

### ¿Cómo negociar una confederación?

Negociar una confederación exigiría el mismo grado de compromiso diplomático que aportaron el ex presidente estadounidense Bill Clinton y el diplomático Richard Holbrooke para poner fin la guerra en Bosnia (Bush podría pedirle a Holbrooke que patrocinara el acuerdo). Al principio, habría que convencer a los chiíes de que su mayoría electoral no significa que puedan imponer su voluntad en todo Irak. Esto puede ser difícil cuando el líder chií más influyente, Al Sistani, se niega a entrevistarse con funcionarios estadounidenses. Si los boicots y la violencia reducen los votos en el triángulo suní, puede que no se encuentren interlocutores árabes suníes que puedan representar a su región en un acuerdo. Quizá haga falta allí una segunda ronda de elecciones, si se logra contener a los rebeldes. También es posible que los kurdos tengan que llegar a un compromiso en cuestiones territoriales, incluida su reivindicación de Kirkuk (los líderes kurdos, que trabajan para devolver a los kurdos a sus hogares —de los que fueron expulsados por Husein dentro de su programa de «arabización» forzada— afirman que Kirkuk es su Jerusalén y una parte no negociable del Kurdistán).

---

<sup>2</sup> Se utiliza la expresión «triángulo suní» para describir la zona geográfica al noroeste de Bagdad, en el área central de Irak, donde la población es mayoritariamente suní y en la que se encuentra la mayor resistencia iraquí a la ocupación. Sus límites serían Tikrit al norte, Faluya al oeste y Bagdad al este (N. de la E.).

En 2004, Estados Unidos luchó contra dos rebeliones: la de Al Sader, que se extendía desde los barrios pobres chiíes de Bagdad hasta Basora, y la del triángulo suní. Pese a los intentos de la Administración Bush de restarle importancia, Al Sader cuenta con apoyo real entre los chiíes. No sólo pudo movilizar a su «ejército del Mahdi» en la mayoría de las ciudades chiíes, sino que incluso encuestas patrocinadas por el gobierno de Estados Unidos muestran que es uno de los políticos más populares. Esta popularidad guarda relación directa con el hecho de la Administración Bush no invierte dinero para la reconstrucción y, por tanto, no ha logrado cambiar sustancialmente la vida de los chiíes iraquíes.

Pero esta rebelión tiene solución. Los líderes chiíes moderados fueron reticentes a enfrentarse a Al Sader cuando la lucha era entre él y los ocupantes estadounidenses, pero no le permitirán tanto margen en un reto a su propio estado. Y el propio Al Sader está poco dispuesto a enfrentarse directamente a los miembros de más peso de la clase dirigente religiosa chií. Una región autónoma chií, combinada con inversiones significativas de los fondos para la reconstrucción, debería resolver el problema.

Es mucho más difícil acabar con la rebelión del triángulo suní. Después de muchos meses de guerra en constante aumento, ni el ejército estadounidense ni el gobierno provisional iraquí parecen tener una idea clara sobre el enemigo. Si se realiza una visita al norte de Irak, concretamente a Mosul, es posible comprender algunos aspectos de la situación. Esta ciudad, la tercera del país, se está convirtiendo con rapidez en una versión mayor de Faluya. Los secuestros, coches bomba, decapitaciones y asesinatos son cada vez más habituales y el blanco son las fuerzas de ocupación estadounidenses, los representantes del gobierno provisional y los habitantes de origen kurdo de la zona oriental de la ciudad. Entre los rebeldes hay nacionalistas árabes, ex oficiales del ejército y fundamentalistas suníes. Los rebeldes han creado una Administración *de facto* en la zona occidental, árabe, donde recaudan «impuestos» e imparten una dura justicia. Además, la imposición de la pena de muerte hasta para delitos relativamente menores (como la prostitución o el caso de un médico que ignora la advertencia de reducir sus honorarios), hace imposible no recordar al régimen talibán de Afganistán.

La policía y, según algunos iraquíes, el jefe de policía nombrado por Estados Unidos, colaboran con los rebeldes. Les ayudan a organizar secuestros y bombardeos en las carreteras alertándoles cuando pasa por un control de la policía un objetivo de secuestro o una caravana de ve-

hículos estadounidenses. Y miran a otro lado cuando los rebeldes armados atraviesan los controles. Es imposible saber en qué medida esta cooperación local con las fuerzas rebeldes se alimenta del sentimiento anti-estadounidense y en qué medida del miedo. Sin embargo, no hay una masa crítica dentro de Mosul ni, aparentemente, en ninguna otra ciudad del triángulo suní, para hacer frente a la insurgencia.

En un escenario optimista, las elecciones en esta zona para el gobierno del estado central de Irak producirían líderes moderados con poder real. Sin embargo, aunque esto no ocurra, Estados Unidos podría entrenar a unas fuerzas árabes suníes asociadas a los líderes más moderados con la esperanza de que ellas —quizá con la ayuda de las fuerzas armadas del Kurdistán y del sur— puedan contener, si no derrotar totalmente, a los rebeldes.

Estados Unidos carece de una solución militar para la rebelión árabe suní. Los ataques aéreos contra zonas urbanas pueden matar a rebeldes y terroristas, pero también matan a los civiles en medio de los cuales actúa el enemigo. Desde la perspectiva rebelde, estos «daños colaterales» son deseables, pues crean nuevos enemigos para los ocupantes. Además, ningún iraquí relacionado con los servicios de información cree que Estados Unidos tenga información lo suficientemente buena para saber de forma fiable si un posible blanco pertenece realmente a los rebeldes y terroristas.

Aun así, Estados Unidos no puede retirarse sin más de Irak. Dejar el centro del país en manos de los rebeldes es demasiado arriesgado, pues la zona podría convertirse en lo que fue Afganistán bajo los talibán: una base desde la que los terroristas planeen ataques contra Estados Unidos. En lugar de retirarse totalmente, podría desplazar algunas tropas a bases situadas en el Kurdistán. Los líderes kurdos recibirían con agrado la seguridad que significarían bases estadounidenses permanentes en su territorio. Desde allí se podría organizar la instrucción de las fuerzas de seguridad chiíes, suníes y kurdas, sin la provocación que significa tener a un gran número de soldados en tierra árabe. También podría prepararse para intervenir en la región suní si los extremistas o terroristas se imponen.

Acertar en esta política permitiría abordar el reto de la seguridad. Esto debe ir acompañado de medidas rápidas para mejorar la vida de la población. Hasta el momento la Administración Bush sólo ha invertido una pequeña parte de los 18.400 millones de dólares asignados a la re-

construcción (un año después de liberarse los fondos, se habían invertido poco más de 1.500 millones). Además, debido a los gastos generales y de seguridad y al margen de beneficio negociado de las empresas, los iraquíes sólo se benefician de 27 centavos por cada dólar asignado.

Este sistema debería sustituirse por subvenciones directas a los nuevos gobiernos estatales y a los gobiernos locales. Estos, y las empresas iraquíes, tienen gastos muy inferiores y pueden invertir el dinero de forma mucho más eficiente que las empresas estadounidenses. En el ejercicio anual comprendido entre mediados de 2003 y mediados de 2004, el gobierno regional kurdo recibió una donación global equivalente al 6% del presupuesto total de Irak, menos de la mitad de la cantidad per cápita asignada a otros iraquíes. Sin embargo, invirtieron el dinero de forma tan eficiente que hay escasez de mano de obra en Sulaimaniya, la segunda ciudad de la región, y una tasa de empleo de casi el 100% en el resto de ella. Allí se ve actividad en todas partes, desde la construcción de nuevas carreteras y aeropuertos hasta edificios públicos, lo que contrasta con la ausencia de actividad y la tasa de desempleo de más del 60% en el Irak árabe. Hacer donaciones globales conlleva riesgos de corrupción y robo, pero es difícil que esto suponga la proporción del 73% que ahora va a parar a manos de las empresas estadounidenses, algunas de las cuales están en el centro de escándalos por cobros excesivos y otros abusos.

Con un plan político, de seguridad y económico creíble, el presidente Bush debería convocar una cumbre para pedir ayuda a los aliados. No habrá más tropas, pero tampoco serán necesarias. Cualquier plan viable implicaría entregar la seguridad en el norte y el sur a los gobiernos del Kurdistán y chií, respectivamente. Estados Unidos no debería permanecer más tiempo en el triángulo suní, pero otros países pueden contribuir a instruir a las fuerzas de seguridad locales. En el Irak árabe, que estas actividades tengan un rostro no estadounidense podría ser una clara ventaja.

### **Una política exterior con objetivos equivocados**

George W. Bush es el presidente estadounidense más radical en política exterior desde Woodrow Wilson. Ha articulado una nueva doctrina de prevención, ha preferido las «coaliciones de los dispuestos» a las alianzas tradicionales y ha mostrado su desdén hacia Naciones Uni-

das y su desprecio del Derecho Internacional. Su meta más ambiciosa es transformar el mundo árabe en una democracia al estilo occidental y está dispuesto a comprometer al ejército estadounidense para lograrlo (para el presidente y sus asesores neoconservadores, el sueño de un Oriente Medio democrático era una razón más importante para la guerra de Irak que la preocupación por las armas de destrucción masiva). Los liberales, que creen en el Derecho Internacional y en Naciones Unidas, se oponen al programa de Bush por motivos filosóficos. Pero hay que transformarlo por razones prácticas y no sólo filosóficas: contribuye a una estrategia de seguridad nacional deficiente que ha hecho de EE UU un país más débil y vulnerable.

La estrategia de seguridad nacional se basa en prioridades, pero Bush nunca ha establecido prioridades. Actúa como si tuviera recursos ilimitados y nunca ha considerado la posibilidad de que sus estrategias no funcionaran. Además, no distingue entre amenazas inminentes y distantes. Mientras se centraba en la amenaza distante que planteaban las inexistentes armas de destrucción masiva de Irak, el régimen mundial de la no proliferación nuclear comenzó a resquebrajarse.

Corea del Norte denunció el Tratado de No Proliferación Nuclear de 1968, expulsó a los inspectores del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) y afirma haber construido seis armas nucleares. Irán tiene uranio enriquecido y también parece decidido a desarrollar estas armas. En 1994, Clinton amenazó con la guerra para obligar a Corea del Norte a suscribir un acuerdo para congelar sus armas nucleares. Sin embargo, cuando este país hizo trampas con el acuerdo, la Administración Bush habló muy alto —lo que hizo que Corea del Norte se retirara del Tratado— y no hizo nada. La invasión de Irak estaba pensada para intimidar a Corea del Norte e Irán y que renunciaran a sus programas nucleares. No se tuvo en cuenta qué pensarían estos países de una situación en la que nueve de cada diez divisiones en activo del ejército están en Irak o Afganistán (o preparándose para acudir allí). Irak lo absorbía todo.

La política exterior estadounidense debe regresar a su esencia. Es necesario centrar los recursos en la amenaza principal, que es el peligro de que estados hostiles como Irán o Corea del Norte, vinculados (al menos en el pasado reciente) al terrorismo, adquieran armas nucleares, o que estados sin los controles adecuados como Pakistán las compartan. Además, Bush debe abandonar su actitud de despreocupación hacia el

paradero de Osama bin Laden. No sólo se trata de hacer justicia por el asesinato de casi 3.000 personas, sino de una cuestión de sentido común: si puede enviar un vídeo a la cadena de televisión Al Yazira, también puede seguir coordinando ataques.

Por último, Bush tiene que reconsiderar su actitud hacia la ONU. Es una institución imperfecta que refleja un mundo con más de 190 países y miles de actores transnacionales pero, como ya descubrió el presidente, puede hacer cosas que Estados Unidos no puede hacer. Bush la necesitó para elaborar y supervisar un sistema electoral en Irak y Afganistán que proporcionara una imparcialidad y una competencia de las que Estados Unidos carece (no es sorprendente que el resto del mundo no esté especialmente deslumbrado por cómo se realizan las elecciones en este país). La ONU tiene expertos únicos en la más ardua de las tareas internacionales: ayudar a reconstruir sociedades después de un conflicto. Sólo hay que comparar el historial de la ONU en lugares como Timor Oriental y Kosovo con la forma en que Estados Unidos ha gestionado la ocupación en Irak.

Las estipulaciones de la Carta de la ONU sobre el uso de la fuerza también han resultado ser no sólo una sutileza legal, sino un paso fundamental hacia el éxito. La Resolución 1.441 de esta organización, combinada con un despliegue militar estadounidense en la región, logró que Sadam Husein readmitiera a los inspectores de la ONU que estaban a punto de descubrir que ya no tenía armas de destrucción masiva. Si Bush se hubiera detenido ahí, su política en Irak habría sido vista como un brillante ejemplo de diplomacia coactiva y, probablemente, habría ganado sin esfuerzo el segundo mandato.

Pero Bush es tozudo. Está comprometido con la «victoria», que su Administración ha definido como un Irak unitario y democrático. En estos términos la victoria es inalcanzable y poco aconsejable. Washington debería dirigir su enfoque hacia las amenazas más graves para la seguridad de Estados Unidos pero, para ello, tendrá que salir de Irak con rapidez y un mínimo de honor. Eso sólo será posible por medio de una confederación negociada.

### **Posdata: Peligro en la Constitución de Irak**

Algunas diferencias irresolubles entre distintas facciones podrían destruir el país, que intenta redactar su Carta Magna. Tras las históricas

elecciones del mes de enero de 2005, los vencedores deben formar gobierno y redactar una Constitución. Los iraquíes podrían tener éxito en la primera tarea; sin embargo, redactar una Constitución podría desgarrar el país.

Los mayores vencedores fueron la lista de chiíes reunidos por el gran ayatolá Ali Sistani, que cosechó casi la mitad de los votos en la Asamblea Nacional, y una lista kurda unificada que obtuvo el 26%. Sin embargo, estos resultados no reflejan todas las divisiones étnicas y religiosas que presenta Irak. Cerca del 80% de los ciudadanos votó por partidos que representaban a su grupo étnico o religioso, incluidos partidos cristianos y turcomanos. Y los árabes suníes expresaron su identidad no votando. De hecho, sólo dos partidos tenían cierto atractivo real más allá de su grupo étnico o religioso: el partido del entonces primer ministro provisional Iyad Allawi y el Partido Comunista. Pero ninguno de los dos puede considerarse «nacional», dado que sus votos fueron insignificantes en las regiones kurdas y no obtuvieron más del 20% del voto árabe.

Pese a que Irak está fracturado, los resultados electorales deberían hacer relativamente fácil la tarea de formar gobierno. Según la Constitución provisional, hace falta una mayoría de dos tercios de la Asamblea Nacional para elegir al presidente y al primer ministro. Esto significa que una coalición de las listas chií y kurda sería suficiente. De hecho, los kurdos proponen un acuerdo para compartir el poder que les daría la presidencia simbólica y algunos ministerios clave (así como ciertas concesiones políticas), a cambio de su apoyo a un primer ministro y un gobierno chií. Aunque algunos chiíes han alegado que su mayoría electoral les permite ignorar la Constitución provisional redactada por Estados Unidos —y que la Administración Bush, de forma negligente, no hizo vinculante—, hacerlo provocaría la retirada de los kurdos de Bagdad y probablemente la secesión. Por tanto, parece probable un acuerdo en la línea que proponen los kurdos.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> En abril de 2005 los miembros del Parlamento eligieron como presidente interino al líder kurdo Jalal Talabani, de la Unión Patriótica del Kurdistan, mientras el cargo de primer ministro recayó en el chií Ibrahim Al Yafari, del Partido Dawa y apoyado por la lista religiosa en la que éste se integraba, la Alianza Unida para la Revolución Islámica apoyada por el ayatolá Ali Sistani (N. de la E.).

Tanto chiíes como kurdos quieren borrar los vestigios del régimen de Sadam Husein, respaldado por los suníes. Serán severos con los rebeldes, para lo que recurrirán a los *peshmerga* kurdos y las milicias chiíes en lugar del ineficaz nuevo ejército creado por Estados Unidos, y acelerarán el proceso de «desbaazificación» que fue suspendido por Allawi. El Kurdistan ya es funcionalmente independiente del resto de Irak, lo que significa que los kurdos tienen pocos incentivos para bloquear los esfuerzos chiíes de islamizar el Irak árabe. A cambio esperan que Bagdad no interfiera en sus asuntos y apoye sus demandas de controlar la ciudad de Kirkuk, rica en petróleo.

Pero, ¿qué pasará con esta coalición cuando tenga que redactar una Constitución, proceso que exige que los bandos contrarios superen sus diferencias y acuerden un documento único y definitivo? Kurdos y chiíes tienen visiones radicalmente diferentes sobre el futuro de Irak. Los primeros son laicos y pro-estadounidenses y su modelo político es la democracia occidental. Los chiíes quieren hacer del Islam la principal fuente de derecho y, aunque insisten en que no copiarán el sistema de gobierno abiertamente clerical de Irán, sin duda ven a este país como un amigo y fuente de inspiración.

¿Qué hacer, por ejemplo, con unos kurdos orgullosos de los avances que han hecho las mujeres en su región y unos chiíes que quieren incorporar a la Constitución el derecho religioso, que estipula que las mujeres sólo reciben la mitad de herencia que los varones? Aún más problemático es que kurdos y árabes no comparten un compromiso con la idea de Irak. Los árabes suníes siempre han sido nacionalistas y los chiíes podrían serlo ahora que son gobernantes. Pero los kurdos no quieren ser iraquíes y no aceptarán una Constitución que restaure la autoridad de ningún gobierno central en su región.

Los arquitectos neoconservadores de la política estadounidense para Irak hablan de la creación de una Constitución iraquí como si fuera una nueva versión de la experiencia estadounidense de Filadelfia en 1787, en la que las diferencias se resolvieron con una serie de compromisos solemnes. Pero algunas de las diferencias en Irak son tan profundas que un compromiso forzado podría contribuir en realidad a la ruptura (como ocurrió con el compromiso de Filadelfia sobre la esclavitud).

Una Constitución aceptable para los tres principales grupos de Irak sería la mejor posibilidad, y no es inconcebible que se pueda lograr de algún modo. Pero para los líderes iraquíes —y para la Administración

Bush— la cuestión es hasta qué punto se puede presionar a favor de un documento de gobierno que podría destruir un gobierno ya existente, frágil pero operativo.

En cuanto a las dos cuestiones que provocan más divisiones, el estatuto del Kurdistán y el papel del Islam en el estado, podría haber una solución: el Kurdistán sigue funcionando como independiente de hecho y los chiíes hacen respetar el Islam en su parte del país. Un gobierno de coalición entre ambos grupos puede hacer que este acuerdo funcione. Por el contrario, una lucha prolongada sobre la Constitución en torno a la religión y los derechos de los kurdos podría llevar al país a la ruptura.



### III. FALSO OPTIMISMO PARA PALESTINA E ISRAEL

*Isaías Barreñada\**

La catástrofe de 1948, la *Nakba*, fue un trauma que marcó la memoria y la identidad de los palestinos. 56 años más tarde, la Intifada *al-Aqsa* ha sido la culminación de una enorme frustración que también va a dejar una huella profunda. Las negociaciones de los años noventa en el marco del proceso de Oslo crearon muchas esperanzas y expectativas, que se fueron evaporando poco a poco y desaparecieron totalmente con estos cuatro últimos años de violencia. No es sorprendente que los palestinos tengan muchas reservas sobre las posibilidades de retorno al diálogo anunciadas en los últimos meses, ya que todo tiene demasiado parecido con aquel proceso.

La situación se explica por lo ocurrido en los últimos años. La segunda Intifada estalló en septiembre del año 2000 como reacción ante la definitiva constatación del fin del proceso de Oslo, que se había debilitado progresivamente desde 1996. La negativa de la dirección política palestina a suscribir —en la cumbre de Camp David II, en julio de 2000—, la propuesta de Israel y EE UU para una solución definitiva al conflicto fue la coartada para que Israel pusiera fin a un «proceso de paz» moribundo. El entonces primer ministro laborista, Ehud Barak, definió un axioma que duraría varios años: Israel ya no tenía interlocutores para negociar un acuerdo político y esto le obligaba a adoptar de manera unilateral las medidas necesarias para preservar la seguridad del estado y de sus ciudadanos.

Los palestinos se habían embarcado en el proceso de Oslo con la esperanza de que, incluso por una vía lenta e incierta, lograrían la rea-

---

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

lización de sus objetivos nacionales: la creación de un estado en Cisjordania y Gaza y el retorno de los refugiados. En Camp David II, la oferta fue un estado tutelado y con soberanía limitada en un territorio recortado y fragmentado, junto con la renuncia definitiva al derecho al retorno de los refugiados. En suma, la legitimación de la ocupación y el abandono de los derechos reconocidos por la Resolución 194 de la Asamblea General de la ONU sobre los refugiados, que afecta a la mitad del pueblo palestino. Unas semanas después estalló una revuelta popular, denominada Intifada *al-Aqsa*, que pronto adquirió una modalidad predominantemente militar. Sus protagonistas fueron las organizaciones político-militares, embarcadas en una espiral de prácticas terroristas contra civiles israelíes que inició Hamás.<sup>1</sup>

Israel reocupó gran parte de las zonas autónomas, desató una violencia indiscriminada y se centró en la sistemática destrucción de las instituciones de la Autoridad Nacional Palestina (ANP), con lo que la incapacitó para actuar. La presidencia palestina quedó acorralada entre los escombros del cuartel general en Ramallah (la Mukata). La postura israelí, respaldada por los republicanos estadounidenses, fue que mientras Yaser Arafat estuviera en la dirección de los palestinos no habría diálogo. Es decir, el diálogo y el retorno a la mesa de negociaciones se condicionó a tener un interlocutor a su medida. En realidad, el «axioma Arafat» expresaba el callejón sin salida en el que se encontraba Israel: tras seis años de negociaciones y a pesar de su posición dominante, no quería rendirse a la evidencia de que los palestinos no se doblegarían a su voluntad.

Sin embargo, algo había cambiado a lo largo de los años noventa. El proceso de paz creó una nueva realidad y hacía imposible volver a la situación previa a 1993. Por un lado la comunidad internacional y por otro la mayoría de los israelíes asumía, a su pesar, que el establecimiento de una entidad palestina en parte de Cisjordania y Gaza era ineludible. Por esta razón, los sucesivos gobiernos israelíes (de unidad nacional en 2001-2002 y conservador a partir de 2003) adoptaron una serie de medidas que pretendían influir en la futura entidad palestina. Si ésta iba a ser una realidad, y dado que no había interlocutor, Israel decidiría

---

<sup>1</sup> Ignacio Álvarez-Ossorio y Ferrán Izquierdo, *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2005.

su base territorial, su naturaleza y su gobierno. El «estado palestino» sería de factura israelí. A esta lógica corresponden los hechos de los dos últimos años: el abandono de la «Hoja de ruta», el levantamiento del muro de separación en Cisjordania y el plan de retirada de Gaza.

### **Cuatro años sin avances**

Tras la ruptura del diálogo, la reocupación de las áreas autónomas y dos años de violencia, el Cuarteto propuso en 2003 un plan conocido como «Hoja de ruta» (*Road Map*). Su objetivo era retomar la lógica de Oslo y obtener en dos años los resultados que no se habían logrado en siete.<sup>2</sup> Era un catálogo de compromisos con fechas de ejecución, como el cese de la violencia, reformas en la ANP, paralización de los asentamientos, retorno a las negociaciones y finalmente, tras un periodo interino, el establecimiento de un estado palestino en 2005 con una conferencia internacional. Formalmente este plan fue asumido por palestinos e israelíes en la cumbre de Aqaba de junio de 2003, aunque Israel presentó catorce reservas. Sin embargo, su eficacia fue escasa.

Situar la seguridad como requisito previo le dio a Israel el pretexto perfecto. Las acciones de la resistencia palestina justificaban sus operaciones como medidas de autodefensa, lo que alimentó una espiral violenta difícil de parar. Cualquier negociación política se condicionó al desarme y la rendición del ocupado, por lo que sirvió de poco que durante el año 2003 se intentaran reformas en la ANP, se creara la figura del primer ministro o que los grupos armados palestinos hicieran una tregua. Israel continuó con los asesinatos selectivos y las operaciones de castigo y contribuyó directamente a que Mahmud Abbas no permaneciera en su cargo más de cuatro meses.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Iniciativa del Cuarteto de Madrid (EE UU, Federación Rusa, Unión Europea y secretario general de la ONU), fue recogida por la Resolución 1.515 del Consejo de Seguridad, de noviembre de 2003. Ver el texto en el apéndice documental del libro de Ignacio Álvarez Osorio (Comp.), *Informe sobre el conflicto de Palestina. De los acuerdos de Oslo a la Hoja de ruta*, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, Madrid, 2004, pp. 332-337.

<sup>3</sup> Mahmud Abbas (Abu Mazen) fue primer ministro entre el 29 de abril y el 7 de septiembre de 2003. Tras su dimisión fue sustituido por Ahmed Qorei (Abu Alá).

Las trabas a esas reformas fueron muy graves para la ANP. Con unas infraestructuras arrasadas y la policía desarticulada, la Autoridad dejó de ejercer sus funciones. Se creó una situación de caos y vacío de poder donde se desarrolló la anarquía y el retorno a prácticas tribales y clientelares, un desorden que fue aprovechado por los grupos mafiosos y por las facciones armadas de las organizaciones políticas.<sup>4</sup> En palabras del politólogo francés Bertrand Badie, «la destrucción dio lugar a la desinstitucionalización y ésta a la violencia social, sin cauces políticos».

Los asesinatos selectivos de activistas políticos se sucedieron, así como las campañas militares. La operación «Días de Penitencia» contra Gaza, que duró dos semanas entre finales de septiembre y octubre de 2004, se saldó con más de cien muertos, de ellos 27 menores, y superó a la destrucción de Yenín en 2002 en cuanto a daños materiales y heridos. Unos días más tarde, el 7 de octubre, la respuesta fueron atentados en Taba contra turistas israelíes. Incluso en los días previos a las elecciones presidenciales de enero de 2005 tuvo lugar una ofensiva contra Beit Hanún y Beit Lahya (en el norte de Gaza).

Según la Oficina de Ayuda Humanitaria de Naciones Unidas (OCHA), cuatro años de Intifada han tenido como resultado 3.497 palestinos muertos y más de 28.000 heridos, y 1.030 muertos y cerca de 7.000 heridos en el lado israelí. A finales de 2004 había 7.930 presos palestinos, unos cumpliendo pena, otros esperando juicio y otros en detención administrativa, entre ellos 335 menores de edad.<sup>5</sup>

Según la ONU, sólo en el último año se destruyeron o fueron dañadas 1.200 casas. En Rafah (sur de Gaza) fueron arrasadas más de quinientas para despejar el área fronteriza con Egipto. Según el relator especial de la ONU para los derechos humanos en los Territorios Ocupados, John Dugard, desde el inicio de la Intifada el ejército israelí ha destruido 4.170 casas palestinas.<sup>6</sup> En la mayor parte de los casos se ha

---

<sup>4</sup> Ver los informes: *The Intra'fada. The chaos of the weapons*, PHRMG, abril de 2004; *Gaza in turmoil. The power struggle within the Palestinian Authority*, PHRMG, agosto de 2004 (en: [www.phrmg.org](http://www.phrmg.org)). También International Crisis Group, *Who governs the West Bank? Palestinian administration under Israeli occupation*, Informe N° 32, 2004.

<sup>5</sup> Ver: <http://www.mandela-palestine.org>

<sup>6</sup> *The Jerusalem Post*, 17 de febrero de 2005.

intentado justificarlas «por necesidad militar», lo que es contrario al cuarto Convenio de Ginebra. En otros casos se ha tratado de castigos colectivos; entre enero de 2002 y el verano de 2004, el ejército israelí destruyó 270 casas familiares de supuestos responsables de acciones armadas.<sup>7</sup>

La colonización ha continuado. En siete años de proceso de paz el número de colonos se duplicó, pero la dinámica se ha reforzado en los dos últimos. Actualmente hay 416.000 colonos, de ellos 185.000 en Jerusalén Este.<sup>8</sup> Esto ha significado intensificar la trama de infraestructuras para su uso exclusivo como carreteras, túneles o puentes, lo que se hace mediante expropiaciones y destrucciones. Actualmente hay 170 asentamientos oficiales y más de cien ilegales (*outposts*, un eufemismo que se refiere a las implantaciones que hacen los colonos en operaciones relámpago y a las que las autoridades terminan por proporcionar servicios y protección militar). Desde 2001, los gobiernos presididos por Ariel Sharon han autorizado *de facto* 62 nuevos asentamientos.

Una de las medidas de control con más impacto son las restricciones de movilidad. Los controles y cierres colapsan toda la actividad económica y social. Ya no sólo se limita el acceso a Jerusalén o al interior de Israel, sino que hay controles y obstáculos físicos que cierran las vías, como grandes piedras o montañas de escombros, en el interior de las zonas palestinas. Para ir de Ramallah a Nablus el trayecto puede ocupar cuarenta minutos o cinco horas. Ir de Belén a Ramallah por las carreteras permitidas a los palestinos supone dar rodeos que triplican el trayecto. Estos controles permiten aislar áreas enteras en los llamados cierres, en los que son frecuentes los tratos degradantes, las humillaciones y el maltrato.<sup>9</sup>

La construcción del muro de separación es una de las medidas unilaterales más brutales. Fue ideado inicialmente por los laboristas en el marco de su concepción de «paz con separación». Comenzó a cons-

<sup>7</sup> Según la ONG israelí B'tselem, se habrían destruido entre 4.000 y 5.000 casas, en 672 casos como castigos colectivos.

<sup>8</sup> En estos datos no se incluye el Golán sirio ocupado, que tiene 20.000 colonos en 37 asentamientos. *The report on Israeli settlement in the occupied territories*, en [www.fmep.org](http://www.fmep.org).

<sup>9</sup> Algunas organizaciones israelíes han creado un observatorio de los controles y denuncian la actitud de los soldados. Ver: [www.machsomwatch.org](http://www.machsomwatch.org).

truirse durante el primer gobierno de Ariel Sharon en junio de 2002 y debe completarse a mediados de 2006.<sup>10</sup> Se trata de una barrera física con tramos de muro de hormigón y otros de alambrada electricada que tiene, según Israel, finalidad defensiva ante las infiltraciones terroristas. La idea de una barrera de seguridad es compartida por la derecha y la izquierda sionista. Sin embargo, para los palestinos es otra medida ilegal y unilateral, ya que no sigue el trazado de la Línea Verde sino que está en los territorios ocupados. El muro pretende fijar la frontera en función de los intereses israelíes y acelerar la anexión de los asentamientos más poblados. Sirve, así, al viejo principio colonial de acaparar más tierra con la menor población árabe posible.

Está prevista la construcción de 620 kilómetros. A principios de 2005 se habían levantado más de 205 en varios tramos: 150 en la zona norte, en los alrededores de Jerusalén, y otros en el sur de Cisjordania, y estaban en construcción unos setenta. 24 eran de cemento y 181 de alambrada. El muro ha provocado un radical cambio del paisaje, ya que rompe las infraestructuras existentes, separa a los pueblos de sus tierras y deja a miles de familias desposeídas. En Jerusalén ha separado a más de 65.000 palestinos, de los 250.000 con tarjeta de residencia en la ciudad. A petición de la Asamblea General de la ONU, la Corte Internacional de Justicia estudió el caso y el 9 de julio de 2004 emitió una opinión consultiva que lo declaraba ilegal y exigía su demolición.<sup>11</sup> Israel ha rechazado el dictamen, que ha calificado de tendencioso, y ha continuado con la obra.

Cuatro años de violencia y cierres han tenido como consecuencia altísimos costes humanos y económicos y un gran deterioro de las condiciones de vida. Entre 2000 y 2002 la economía sufrió una profunda recesión —40% de caída del Producto Interior Bruto (PIB)— y, a pesar de la tímida recuperación que se ha vivido desde 2003, la situa-

---

<sup>10</sup> Ver: [www.stophthewall.org](http://www.stophthewall.org).

<sup>11</sup> Dictamen de la CIJ, *Implicaciones legales de la construcción de la barrera en tierras palestinas ocupadas*, 9 de julio de 2004. Disponible en: [www.bitterlemons-international.org/docs/wall.pdf](http://www.bitterlemons-international.org/docs/wall.pdf). Ver Nieves Zúñiga, «Muro en Palestina: una medida ilícita según la CIJ», *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 86, verano de 2004, pp. 92-94. El 20 de julio la Asamblea General de la ONU aprobó una resolución (A/RES/ES-10/15) que exige a Israel el acatamiento de los términos del dictamen.

ción sigue siendo límite. Casi el 47% de los palestinos vive por debajo de la línea de pobreza.<sup>12</sup> Al menos 600.000 personas no pueden satisfacer sus necesidades elementales en alimentación, ropa y techo. El desempleo ronda el 35% (el 45% en Gaza) y afecta de manera especial a los jóvenes. Los indicadores sanitarios y educativos también se han resentido. En gran medida, la población ha podido sortear estas dificultades gracias a la ayuda internacional. Entre 2001 y 2003 se aportaron casi 950 millones de dólares al año, lo que supone una cantidad per cápita de 310 dólares, doce veces más que la ayuda en África. Sin ella la pobreza sería un 35% más alta y afectaría a 800.000 personas. Pero esta ayuda no puede ser mantenida de manera prolongada.

### **La desaparición de Yaser Arafat**

En este contexto de violencia y de ausencia de diálogo, entre los palestinos surgió un debate sobre la oportunidad política de mantener la Intifada en las formas que había adoptado. Estimulada por la pobreza y la frustración, la resistencia legítima contra el ocupante se había convertido en una amalgama de acciones contra militares y colonos y atentados terroristas indiscriminados contra población civil israelí. La práctica de los atentados suicidas, iniciada por las organizaciones islamistas, fue adoptada también por facciones autónomas del partido Fatah, en una espiral que escapaba al control político de los partidos. La Intifada armada no pudo ser aplastada por los israelíes, pero sus logros fueron escasos y tuvo enormes costes humanos y políticos. Al no estar articulada con una propuesta política consensuada no significó una acumulación de capital político sino que, al contrario, deterioró la imagen de los palestinos. Varias fuerzas políticas empezaron a cuestionar estas prácticas y en el seno de la ANP se elevaron las voces más críticas.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA-Occupied Palestinian Territory, *Fact sheet, January 2005*, en: [www.humanitarianinfo.org/opt](http://www.humanitarianinfo.org/opt)

<sup>13</sup> Un sondeo del Palestinian Center for Public Opinion, del 12 de diciembre de 2004, recogía que el 56,8% de los palestinos de los territorios ocupados era favorable a la desmilitarización de la Intifada, mientras un 38,6% era favorable a su continuación.

Para Israel, la situación también se hizo insostenible. La Intifada y la militarización tenían altos costes, tanto económicos como sociales y políticos. El gobierno conservador necesitaba romper esa dinámica y acelerar la materialización de su proyecto de estado palestino tutelado. En 2003 Ariel Sharon empezó a plantear una posible retirada total de Gaza. Pero en pleno debate sobre la transformación de la Intifada y esa posible retirada se produjo un hecho inesperado: el repentino deterioro de la salud del presidente Yaser Arafat y su fallecimiento en París el 11 de noviembre de 2004. Dada la naturaleza de la figura de Arafat y el momento en que ocurrió, esto creó un nuevo escenario que Israel aprovechó para reforzar su estrategia de ruptura del *statu quo*.

Arafat era el principal dirigente político y un símbolo viviente de Palestina desde la segunda mitad de los años sesenta. Encarnaba el renacimiento nacional. Dotado de una legitimidad carismática, era también un líder personalista y autoritario que acumuló cargos y responsabilidades.<sup>14</sup> Desempeñó un papel destacado a la hora de configurar la actuación de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) y sus principales ejes de actuación: lograr la liberación de Palestina dependiendo lo menos posible de los gobiernos árabes, evitar los enfrentamientos entre los palestinos y elaborar un proyecto político plural y no confesional. También contribuyó decisivamente a que la OLP pasara del discurso maximalista a la aceptación de la realidad de Israel. Más que ningún otro dirigente, encarnó desde 1974 la posibilidad de un compromiso: la aceptación de la fórmula de dos estados sobre el territorio de la Palestina histórica.<sup>15</sup> Aunque su apuesta por el proceso de Oslo creó importantes divisiones, su firmeza en Camp David II y los tres años de encierro en la Mukata reforzaron, incluso entre sus críticos, su estatura política y su imagen de resistente.

---

<sup>14</sup> Arafat era presidente del Comité Central del principal partido palestino (al-Fatah), del que era fundador. También era presidente del Comité Ejecutivo de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), instancia que representa al conjunto de los palestinos. Así mismo era presidente, electo en enero de 1996, de la Autoridad Nacional Palestina, el gobierno interino creado en el marco del proceso de paz.

<sup>15</sup> Desde 1974, Arafat sostuvo en el seno de la OLP la solución de los dos estados, que fue contestada violentamente por otras facciones. Este compromiso histórico se formalizaría definitivamente en el Consejo Nacional Palestino de Argel de 1988. Pero la concesión tenía ciertas condiciones: retirada total israelí, posibilidad de un estado plenamente soberano y retorno de los refugiados.

Arafat era clave para un acuerdo. Había convencido a la mayoría de los palestinos de que negociaría una paz justa sin renunciar a los derechos y las demandas fundamentales. Por todo ello, su sucesión era un asunto extremadamente delicado. Israel le había achacado toda la responsabilidad del fracaso de Oslo para encubrir su incapacidad de asumir un acuerdo aceptable para los palestinos y se encontró con que su muerte hacía desaparecer el pretexto. Por eso anunció inmediatamente que era una nueva oportunidad para un arreglo, siempre que los palestinos cesaran la resistencia y eligieran a un dirigente realista y pragmático, es decir dócil y sumiso.

### **Una nueva escena en Palestina**

La desaparición de Arafat zarandó la escena política en Palestina. Era necesario pasar de un sistema basado en la legitimidad carismática del líder (de la que derivaban el centralismo y prácticas autoritarias y clientelares del presidente y su entorno) a un sistema basado en una nueva legitimidad democrática.

En primer lugar, en un ejercicio de normalidad institucional sorprendente, se aplicaron los procedimientos previstos para nombrar nuevos responsables en las diferentes instancias de gobierno (ANP y Consejo de Seguridad), el movimiento de liberación nacional (OLP) y el partido (al-Fatah),<sup>16</sup> y se logró una transición sin grandes tensiones. El mayor peso de la transición recayó sobre Fatah, dada la evidencia de que la comunidad internacional no aceptaría un protagonismo de los grupos radicales. Sin embargo, el primer requisito para esto era el acuer-

---

<sup>16</sup> Según la Ley Fundamental Palestina (*Basic Law*), la presidencia interina de la ANP recaía en el presidente del Consejo Legislativo Palestino, Rawi Fatuh, hasta que se celebraran elecciones directas. Durante ese periodo, el primer ministro seguiría siendo Ahmed Qorei (Abu Alá). El Comité Ejecutivo de la OLP, el máximo órgano de dirección de la central, designó como nuevo presidente a Mahmud Abbas, quien tenía hasta entonces el cargo de secretario general. A su vez el Comité Central de al-Fatah designó como nuevo presidente a Faruk Kadumi (un histórico del movimiento, crítico con Oslo y que había permanecido en Túnez). Un análisis de cómo se siguieron los mecanismos establecidos en las diferentes instituciones y organizaciones se puede ver en el informe del International Crisis Group, *After Arafat. Challenges and prospects*, 23 de diciembre de 2004, en: [www.fmep.org/analysis/After\\_Arafat\\_Challenges\\_Prospects.pdf](http://www.fmep.org/analysis/After_Arafat_Challenges_Prospects.pdf)

do entre sus facciones, dado que Fatah vivía una profunda división interna.<sup>17</sup>

En segundo lugar, y para evitar un mayor debilitamiento, todas las organizaciones políticas se esforzaron por mantener la unidad y construir un consenso, especialmente con los protagonistas de la Intifada y los críticos con Oslo.<sup>18</sup> Como consecuencia de esto, y en tercer lugar, se abordó la necesidad de reformas en el sistema político, demandadas ante todo por los propios palestinos. Todo ello llevó a reformas institucionales y a elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales y en el seno de los partidos.

Las elecciones presidenciales tuvieron el mayor simbolismo. Fatah nombró a Mahmud Abbas (Abu Mazen) como candidato oficial. Las fisuras en el partido se hicieron evidentes con la amenaza de Marwan Bargouthi de presentarse como candidato. Sin embargo, finalmente desistió tras recibir garantías de Abbas de que trabajaría por un consenso amplio (nacional-islamista), llevaría a cabo verdaderas reformas, no rubricaría ningún acuerdo interino y sólo negociaría el fin de la ocupación. Junto a Abbas, se presentaron otros candidatos, independientes, de izquierda (Partido del Pueblo Palestino y Partido de los Pobres) o con tendencia islamista. Entre ellos pronto destacó el que sería su principal oponente, Mustafá Bargouthi: una figura conocida, progresista y laica, líder de al-Mubadara (Iniciativa Nacional Palestina). Recibió el apoyo del FPLP y de personalidades independientes y sostuvo un discurso de democratización de la ANP, fin de la corrupción y voluntad de unidad nacional para encarar el diálogo con Israel.

---

<sup>17</sup> Por un lado está la vieja guardia proveniente del exterior e instalada en la ANP, a la que se han aliado algunos responsables de los servicios de seguridad. Por otro, la base más joven del partido, radicalizada, curtida en la primera Intifada y que participa directamente en la segunda a través de distintas estructuras, como las Brigadas de los Mártires de al-Aqsa. Esta facción armada fue creada en reacción a las prácticas de los cuadros y a la corrupción en la ANP. Forman parte, con islamistas e izquierdistas, de las «Fuerzas Nacionales e Islámicas». Su figura más visible es Marwan Bargouthi, dirigente del partido en Cisjordania, muy popular y actualmente encarcelado en Israel.

<sup>18</sup> Tras la muerte de Arafat, las «Fuerzas Nacionales e Islámicas» se mostraron dispuestas a garantizar una transición pacífica, buscar fórmulas de cooperación y limitar sus acciones en el interior de Israel. También declararon su deseo de que se formara un nuevo liderazgo colectivo. A principios de diciembre, Abbas se reunió en Damasco con los dirigentes islamistas del exterior y otros grupos minoritarios de la OLP.

Las elecciones tuvieron lugar el 9 de enero, con la presencia de centenares de observadores internacionales. Tal como se preveía, el candidato más votado fue Abbas con el 62,3% de los votos efectivos. Bargouthi obtuvo el 19,8% y los demás cerca del 11%, y hubo un 7% de votos en blanco y nulos. Sin embargo, en los comicios se produjeron dos graves irregularidades. En la tarde de la jornada electoral, y ante la baja participación, se dio una consigna verbal a los presidentes de los colegios electorales para que aceptaran los votos de aquellos que no figuraban en el censo porque no se habían inscrito, simplemente mostrando su documento de identidad. También se alargó dos horas la jornada electoral. Es evidente la influencia en estas irregularidades de la ANP y Fatah porque favorecían a Abbas. Sin embargo, las reclamaciones que se presentaron en los días siguientes no prosperaron, y la dimisión de un número significativo de miembros del Comité Electoral y la ausencia de cifras oficiales sobre participación dejaron serias dudas sobre la limpieza de los comicios.

Se estima que participó algo más del 50% de quienes tenían derecho a hacerlo. Entre los inscritos la participación rondó el 70%. Es posible que quienes no se inscribieron siguieran la consigna de Hamás. Pero la abstención entre los inscritos se debió también a que los comicios se desarrollaron bajo ocupación (con problemas de movilidad y dificultades en Jerusalén Este) y al extendido escepticismo sobre las posibilidades de competición real, ya que Abbas era seguro ganador.<sup>19</sup> Los sondeos indican que Abbas ganó porque, a pesar de que era la opción continuista, era percibido como el candidato que podía mejorar la economía y avanzar en el proceso de paz.<sup>20</sup> Una población cansada expresó así su voluntad de desbloquear la situación y volver a la «normalidad».

El principal reto del nuevo presidente ha sido responder a las expectativas puestas en él: mejorar la situación material y la seguridad de los palestinos. Para ello debía volver a negociar con los israelíes, lo que exigía parar antes la Intifada y nombrar un gobierno reformista. Sus primeras medidas se dirigieron a rebajar la tensión y lograr una pausa

---

<sup>19</sup> Amira Hass, «Una abstención muy política», *Ha'aretz*, 12 de enero de 2005. PCHR, *Evaluation Report on the Palestinian Presidential Election*, Gaza, 2005, en: [www.pchrgaza.org/files/PressR/English/2005/33-2005.htm](http://www.pchrgaza.org/files/PressR/English/2005/33-2005.htm).

<sup>20</sup> Sondeo del Palestinian Center for Policy and Survey Research, en: [www.pcpsr.org/survey/polls/2005/exit05.html](http://www.pcpsr.org/survey/polls/2005/exit05.html).

en las acciones militares de los grupos armados,<sup>21</sup> a la espera de que Israel diera pasos en la misma dirección. A partir de ahí tendría argumentos para negociar una tregua.

Los islamistas, debilitados por los golpes militares, cada vez más cuestionados por los costes de la Intifada, sin propuesta política y conscientes de la situación regional —la ocupación estadounidense de Irak y la presión sobre Siria e Irán— accedieron a una tregua militar, al igual que las Brigadas de los Mártires de al-Aqsa. Sin embargo, pusieron como condición el cese de los ataques israelíes, la liberación de los presos, repliegue israelí y levantamiento de los controles y garantías internacionales.

Al mismo tiempo se inició la reforma de las fuerzas de seguridad (en las que se integraron algunos miembros de las facciones armadas), se comenzó a requisar las armas que posee la población (una medida que estaba incluida en la «Hoja de ruta») y se desplegó a la policía para evitar el hostigamiento a las localidades israelíes con los rudimentarios cohetes Qassam. El 24 de febrero se designó un nuevo gabinete de factura tecnócrata. Estas iniciativas contuvieron la violencia palestina y, poco a poco, cambiaron la situación interna.

El escenario, sin embargo, no es estable y la evolución de la política palestina puede deparar cambios importantes. Paralelamente a las negociaciones sobre la transición y la calma militar Hamás mostró su disposición a integrarse en la política local y parlamentaria, lo que supone un giro importante. El movimiento islamista también ha afirmado que estaría dispuesto a reconocer a Israel y aceptar las fronteras de 1949 si se pone fin a la ocupación y se proclama un estado palestino. Esta declaración no es nueva y ya había sido expuesta por el jeque Ahmed Yasin antes de su asesinato, pero confirma que Hamás comparte el consenso básico del movimiento nacional palestino, y contradice su supuesto maximalismo.

La participación de Hamás en la vida política puede generar importantes cambios. Un indicador de ello son los resultados de las elecciones municipales parciales que han tenido lugar en estos meses. Durante el proceso de Oslo, y a pesar de las reiteradas demandas, no se

---

<sup>21</sup> Es llamativa la diversidad terminológica: la ANP usa el término *wakf itlak nar* (cese del fuego), Fatah usa *hudna* (tregua) y los islamistas usan *tahdiah* (calma).

llevaron a cabo elecciones locales. Los consejos municipales pasaron de ser designados por los ocupantes israelíes a serlo por la ANP. Finalmente se decidió celebrarlas de manera parcial y escalonada. La primera ronda tuvo lugar el 23 diciembre en 26 municipios de Cisjordania. Aunque se impuso Fatah con el 60% de los votos y doce alcaldías, Hamás obtuvo buenos resultados (25% de los votos y ocho alcaldías). La segunda ronda fue mucho más significativa. Tuvo lugar el 27 de enero en diez municipios de Gaza donde se disputaban 118 concejalías. Hamás recibió el 65% de los votos y se hizo con 77 concejalías y siete alcaldías, mientras Fatah sólo obtuvo 39 concejalías. Los islamistas se impusieron incluso en áreas que se creían bastiones de Fatah: en Beit Hanún logró doce de los trece puestos y en Deir el-Balah trece sobre 17. En suma, en Gaza, con una alta participación incluso de mujeres, Hamás tuvo un triunfo arrollador. El motivo no es que tenga una base social tan amplia sino que no se le identifica con la corrupción, mientras Fatah cosechó un voto de castigo que no contradice el éxito de Abbas en las presidenciales.<sup>22</sup> Los resultados auguran importantes cambios en la escena política local que deberían confirmarse en la última fase, prevista para abril de 2005.

Otro momento clave serán las elecciones legislativas, previstas para julio o septiembre. En el Consejo Legislativo Palestino (CLP) también puede darse una irrupción de los islamistas o de fuerzas tradicionales que releguen a las organizaciones políticas de la OLP. Actualmente se está debatiendo una polémica reforma de la cámara que fue propuesta por los diputados de Fatah en el CLP saliente. Se trata de que los 132 escaños se elijan de manera directa, pero sobre dos listas: 88 escaños por listas de distritos y 44 por listas partidarias en circunscripción única nacional. Este sistema hace posible la emergencia del voto de clan y clientelar en los candidatos de listas locales y la marginación de los partidos en las listas nacionales. La propuesta tiene el rechazo de islamistas y sectores progresistas, proclives a listas partidarias en una sola circunscripción nacional.

En los próximos meses pueden cambiar muchas cosas. Hamás podría imponerse en las elecciones locales y parlamentarias, lo que crearía un «doble poder». En caso de tensiones incluso podría colisionar y con-

---

<sup>22</sup> [www.pcpsr.org/survey/polls/2005/exit05.html](http://www.pcpsr.org/survey/polls/2005/exit05.html).

figurar un «escenario argelino», pero antes significaría un peligro para los valores democráticos y laicos con los que se identifican muchos palestinos. Cabe preguntarse también qué haría Israel si Hamás se convierte en la pieza central de la política palestina y controla el poder municipal y el Parlamento. Un escenario diferente sería la perpetuación del casi monopolio político de Fatah, o porque gane las elecciones en alianza con los independientes tradicionalistas o porque no participen los islamistas. Finalmente, podría darse un escenario de unidad entre nacionalistas e islamistas. En todo caso, una excesiva presión sobre los islamistas por parte de Israel o de EE UU y la UE podría dificultar el acuerdo e introduciría una distorsión en esta dinámica.

### **El plan de retirada de Gaza**

La crisis también continúa en Israel. Los cuatro años de Intifada han dañado mucho la economía, con pérdidas de 12.000 millones de dólares, un retroceso del 11% en la renta per cápita y un aumento de las diferencias sociales. Igual de importante ha sido la crisis política interna y la polarización de posiciones, que pone en peligro los consensos básicos y acerca la posibilidad de un conflicto civil.<sup>23</sup> Esto explica la propuesta de Sharon de retirada total de Gaza. ¿Cuáles son las razones? En primer lugar, la opción militar ha fracasado. La premisa de que, como no era posible una solución política al conflicto, era vital el uso de la fuerza para romper la voluntad de los palestinos, no dio los resultados esperados y no logró sus objetivos políticos. La represión debilitó a la población, pero no acabó con la resistencia. Además el coste político, interno y externo, de las acciones unilaterales era muy alto. Era necesario un movimiento que permitiera convertir el fracaso en victoria y aligerar la presión sobre el gobierno.

Dado que el abandono de Gaza era una concesión, tenía que ser presentado poniendo en primer plano sus contrapartidas. Israel debía

---

<sup>23</sup> Efraim Davidi, «Capitalismo, resistencia a la ocupación y crisis múltiple en Israel», en Manuela Mesa y Mabel González Bustelo, *Escenarios de conflicto. Irak y el desorden mundial. Anuario CIP 2004*, Icaria-CIP, Barcelona, 2004.

consolidar sus intereses de seguridad, políticos, económicos y demográficos a costa de que Gaza no formara parte de Israel en un acuerdo final. La retirada se planteó como «condición para la supervivencia del estado judío».<sup>24</sup>

La primera versión del plan se hizo pública en abril de 2004. A partir de junio se negociaron varios ajustes y finalmente se aprobó el 20 de febrero de 2005.<sup>25</sup> Se trata de la retirada total del interior de la franja de Gaza (21 asentamientos con unos 7.000 colonos e instalaciones militares, que ocupan casi un tercio de la misma) y de cuatro pequeños asentamientos en el norte de Cisjordania (con 2.000 colonos). Parte de las viviendas y de las infraestructuras productivas podrían ser traspasadas a los palestinos. Sin embargo Israel conservará una franja fronteriza con Egipto y el control del perímetro exterior (las fronteras marítimas) y el espacio aéreo. Aunque Gaza debe permanecer desmilitarizada, Israel se reserva el derecho de intervención ante riesgos para su seguridad. Este repliegue debe realizarse en doce semanas y acabar en julio de 2005.<sup>26</sup>

El plan prevé además compensaciones millonarias para los evacuados, según la edad, el tiempo de estancia en la colonia y los bienes de cada familia. El importe total de las indemnizaciones se ha estimado en 3.800 millones de NIS (680 millones de euros), a lo que se añade el coste del repliegue militar, evaluado en trescientos millones de euros. La indemnización media familiar es de 1,2 millones de NIS (215.000 euros). Los colonos que se instalen en zonas de mayoría árabe en Israel pueden recibir entre 45.000 y 70.000 euros más. La cuantía de las

---

<sup>24</sup> En la Conferencia Interdisciplinaria Anual de Herzliya, en 2003, Sharon sostuvo que «la retirada de Gaza une al pueblo... hemos de diferenciar entre los objetivos por los que merece la pena luchar, y que están anclados en nuestras almas (Jerusalén, los bloques de asentamientos, las zonas de seguridad, el carácter judío del estado) y aquellos que con toda evidencia no podrán realizarse, y por los cuales la mayor parte de la población no está dispuesta a sacrificarse».

<sup>25</sup> Previamente el Parlamento israelí (Knesset) lo había aprobado el 16 de febrero, por 59 votos contra 40, con los votos favorables de una fracción del Likud, del Partido Laborista, Yahad, Shinui y una parte de los diputados árabes; y los votos en contra de parte del Likud, Unión Nacional (ultraderecha), el Partido Nacional Religioso y el Shas. Los ultra ortodoxos y el resto de los árabes se abstuvieron.

<sup>26</sup> Ver el texto del plan (en inglés) en: [www.pmo.gov.il/PMOEng/Communication/DisengagementPlan/Disengagement+Plan.htm](http://www.pmo.gov.il/PMOEng/Communication/DisengagementPlan/Disengagement+Plan.htm).

indemnizaciones hace inviable su extensión a todos los colonos en caso de que se produjera una retirada total de Cisjordania.

Israel adoptó varias medidas en 2004 para preparar la evacuación. Entre otras, estableció la llamada «ruta Filadelfia», una franja a lo largo de la frontera con Egipto donde se ha sustituido la alambrada fronteriza por tramos de muro y paneles metálicos, y se ha despejado un área de unos doscientos metros de ancho y doce kilómetros de longitud. Para ello, en mayo se demolieron varios centenares de casas en Rafah en la llamada operación «Arco Iris». 710 familias fueron expulsadas y se quedaron sin vivienda. Para esta franja hay incluso un proyecto de canal que impida los túneles subterráneos que utilizan los contrabandistas.

Finalmente está la delicada cuestión de la autoridad en el territorio evacuado y el riesgo de vacío de poder. Cuando se diseñó el plan, Israel no tenía claro qué autoridad se haría cargo de ello tras la retirada. Descararon a Arafat y barajaron la posibilidad de una autoridad transitoria bajo tutela egipcia. Para facilitar este escenario se acentuaron las acciones militares contra los islamistas —asesinatos de los dos principales dirigentes de Hamás y operaciones de castigo colectivo en las localidades desde donde se disparan los cohetes Qassam—, dado que eran la única fuerza que podía pretender hacerse con el control. La desaparición de Arafat y la elección de Abbas facilitaron las cosas.

El plan supone la primera retirada en casi cuarenta años de ocupación y la primera evacuación de colonias, algo que ni siquiera se dio en los mejores momentos de Oslo. Sin embargo, es una decisión unilateral que responde esencialmente a intereses israelíes. Es un paso táctico en una estrategia para conservar las ventajas de la ocupación en condiciones más favorables para Israel (menos presión externa y menor coste militar).

### **Implicaciones y consecuencias de la retirada**

El plan tiene, en primer lugar, valor propagandístico. Objetivamente Gaza no tiene demasiado valor estratégico pero sí un coste elevado para Israel. Por ello es práctico prescindir de ese lastre y utilizar la retirada para contrarrestar las críticas internacionales a la construcción del muro, presentándola como un abandono sustancial de los territorios ocupados. El enfoque prioritario que se da a un solo componente del plan, la retirada, tiene una obvia finalidad de encubrimiento.

En segundo lugar, y mucho más grave, el plan va acompañado del reforzamiento de la colonización en Cisjordania, mediante la expansión de las colonias existentes y la anexión de los bloques más importantes,<sup>27</sup> además de que impulsa los planes de judaización de las áreas árabes en Israel. Las pequeñas colonias de Gaza se sacrifican para conservar y proteger lo más importante: los grandes asentamientos de Cisjordania. En clave interna esto supone un compromiso histórico del gobierno conservador con los religiosos mesiánicos, ya que se cede Gaza a cambio de anexionar áreas simbólica y estratégicamente más valiosas en Cisjordania.

La retirada no pone fin a la ocupación sino que la perpetúa con una nueva modalidad, la «ocupación desde fuera». Con el control externo se pasa de la ocupación interna a la creación de un enclave, una gran prisión rodeada por el ejército. Esto no cumple con los principios de Oslo, no contribuye a la «Hoja de ruta» ni significa un avance hacia un arreglo justo conforme al Derecho Internacional. Lo que hace es impedir un estado palestino viable, refuerza los demás asentamientos, anexiona parte de Cisjordania, rodea Gaza, deja abierta la posibilidad de nuevas intervenciones y se asocia a la negación del retorno de los refugiados. Es significativo que Dov Weisglass, asesor de Sharon, ha dicho sin reparos que el objetivo del plan es poner el proceso de paz «en formol».<sup>28</sup> El mismo día que se aprobó la retirada, el Parlamento israelí acordó un cambio en el trazado del muro que supone la anexión de los asentamientos de Maale Adumim y el bloque de Etzion, casi el 7% de Cisjordania.

Aunque la mayor parte de la población israelí asume que habrá que dismantelar asentamientos para llegar a un acuerdo con los palestinos, el anuncio del plan ha provocado violentas reacciones de la derecha sionista. Desde que se dio a conocer se han sucedido movilizaciones masivas de colonos y de sus seguidores. Agitan el recuerdo de la evacuación forzada del Sinaí en 1982 y han hecho llamamientos a resistir la evacuación y a que los militares desobedezcan las órdenes de sus

---

<sup>27</sup> Geoffrey Aronson, *Issues Arising From Implementation of Disengagement and the End of Israeli Occupation in the Gaza Strip*, 15 de enero de 2005, en: [www.fimep.org/analysis/Aronson%20IDRC%20Paper.pdf](http://www.fimep.org/analysis/Aronson%20IDRC%20Paper.pdf)

<sup>28</sup> Entrevista en *Ha'aretz* el 8 de octubre de 2004.

superiores. Incluso el jefe del Estado Mayor del ejército hizo pública su postura contraria a la evacuación. Sharon no cuenta con el apoyo pleno del Likud y en 2004 el gabinete conservador, así como la dirección del partido y sus militantes, que fueron consultados en referéndum, se mostraron en contra.<sup>29</sup> Buena parte de sus ministros exige la convocatoria de un referéndum. Sharon sólo encontró apoyo en el Parlamento, donde consiguió los votos de sus seguidores, los laboristas y la izquierda del Yahad (antiguo Meretz).<sup>30</sup> La última fase de aprobación del plan coincidió, en enero de 2005, con la disolución del gobierno conservador y la formación de un gabinete de unidad nacional, integrado por una facción del Likud, los laboristas y un grupo ultra ortodoxo, y con Simón Peres como viceprimer ministro.<sup>31</sup>

No es extraño que la izquierda apoye el plan. Creen que tras el fracaso de Oslo, no debe desaprovecharse una oportunidad que puede suponer una nueva dinámica de pacificación a su medida. Yossi Beilin (ex ministro laborista y hoy diputado de Yahad) cree que el plan da mayor vigencia a la Iniciativa de Ginebra. Por ello la izquierda insiste en el apoyo de la comunidad internacional.<sup>32</sup> Sin embargo, esta opinión no es compartida por los partidos árabes (palestinos israelíes). Las facilidades para que la reinstalación de los colonos de Gaza se realice en áreas árabes de Israel exacerban las tensiones con esta minoría, que siempre ha

---

<sup>29</sup> En mayo de 2004, en un referéndum interno en el Likud, el 59,5% votó en contra y el 39,7% a favor del plan.

<sup>30</sup> En la Cámara, los diputados árabes se mostraron divididos: la Lista Árabe Unida (conservadores e islamistas) apoyó el plan, mientras Hadash (la izquierda unida) y Balad (nacionalistas palestinos) lo criticaron votando en contra o absteniéndose. Sin embargo, en las comisiones todos votaron a favor de las compensaciones a los colonos.

<sup>31</sup> En junio, al conocer la primera versión, cuatro ministros de la derecha (Unión Nacional y Partido Nacional Religioso) abandonaron el gobierno. A esto se sumó, a principios de diciembre, la destitución de cinco ministros del Shinui (laico) por no apoyar el presupuesto. Todo abocaba a un gobierno de unidad nacional que se creó el 10 de enero. Un gobierno para ejecutar el plan de retirada de Gaza y que no es una novedad: ya hubo uno que duró 24 meses, entre marzo de 2001 y febrero de 2003, hasta la defección de los laboristas y la convocatoria de elecciones. Este gobierno de unidad no significa un éxito de la izquierda sino que muestra su debilidad, su incapacidad de ser alternativa. Además podría durar poco si no se aprueba el presupuesto en los próximos meses y se convocan elecciones adelantadas.

<sup>32</sup> Shlomo Ben-Ami, *La retirada y sus retos*, en la página web de FRIDE ([www.fride.org/Publications/Publication.aspx?Item=460](http://www.fride.org/Publications/Publication.aspx?Item=460)).

denunciado las políticas de judaización de Galilea, el Triangulo y el Negev, realizadas a sus expensas.<sup>33</sup>

A pesar de todo ello, se insiste en presentar la situación como una oportunidad que no se puede desperdiciar. Éste fue el mensaje de Sharon en la conferencia anual de Herzliya, el 18 de diciembre de 2004: anunció que 2005 sería «el año de las oportunidades», para el que se cuenta con el apoyo estadounidense, una nueva dirección palestina y un acuerdo de gobierno con los laboristas. Además, desde 2004 y después de tres años de crisis, Israel vive una cierta recuperación económica (crecimiento del 4,2%), aunque la periferia sigue sufriendo pobreza y un 18% de desempleo y subempleo. Por otra parte, se confía en una cierta recuperación del estatuto de Israel en la escena internacional y de ahí la importancia de las relaciones con Jordania y con Egipto. Los sondeos de opinión señalan un extendido optimismo entre la población israelí en cuanto a la posibilidad de avances significativos en las negociaciones con los palestinos. El 59% apoya el plan de retirada de Gaza, aunque el 49% también cree que aumentan las posibilidades de un enfrentamiento intrajudío.<sup>34</sup>

Entre los palestinos, algunos se ven tentados de interpretar la retirada como una victoria de la resistencia, algo que obviamente no es. La ANP, consciente de los problemas asociados a ella, retiene el valor parcial del primer desmantelamiento de colonias y se presta a facilitar el proceso. Pero hay pocas dudas de que la retirada puede provocar un mayor problema económico. El plan prevé que se creará una zona industrial fronteriza entre Gaza, Egipto e Israel, pero no considera abrir el mercado israelí a la mano de obra palestina a pesar de la enorme dependencia que tiene esta población de esos ingresos. Por el contrario, en junio de 2004, y como preparativo de la retirada, se anunció el cierre de

<sup>33</sup> HRA Press Release, *The disengagement plan: achieving 'demographic balance' incide Israel?*, 22 de febrero de 2005, en: [www.arabhra.org/publications/pressrel/PDF/pressrel050222.pdf](http://www.arabhra.org/publications/pressrel/PDF/pressrel050222.pdf). Esto se suma a otras medidas de fuerza contra los ciudadanos árabes, como las destrucciones de casas «ilegales» y de cultivos de los beduinos en el Negev, o la represión política. Aquí cabe destacar el juicio político contra los dirigentes del Movimiento Islámico, detenidos en mayo de 2003 y acusados de colaboración con las organizaciones islamistas armadas palestinas.

<sup>34</sup> Peace Index elaborado por el Sami Steinmetz Center for Peace Research de la Universidad de Tel Aviv, en: <http://spirit.tau.ac.il/socant/peace>.

la zona industrial fronteriza de Erez (al norte de Gaza) y la relocalización de las empresas a ciudades del sur de Israel.<sup>35</sup>

Esto, a pesar de las advertencias que hizo en los últimos meses el Banco Mundial.<sup>36</sup> Según el Banco, la economía palestina no es viable con el actual *statu quo* político y no puede mantenerse la dependencia de la ayuda externa. El principal requisito para reactivar la economía y luchar contra la pobreza es el levantamiento de los cierres internos y las restricciones de movilidad. Pero esto no es suficiente. Para crear empleo y luchar contra la pobreza también se requiere abrir las fronteras para que el sector privado acceda al mercado internacional y permitir el trabajo en Israel, fuente de empleo de primera magnitud a la que no se ven sustitutos factibles a corto o medio plazo. Finalmente, también hay que asegurar una importante contribución de ayuda externa para la reconstrucción y la reactivación de la economía.

Aunque el plan no aporta ninguna ventaja económica ni contribuye a la paz, ha recibido el apoyo del presidente estadounidense George W. Bush. En las cartas que intercambiaron Sharon y Bush<sup>37</sup> el 14 abril de 2004 se confirma el apoyo a Israel en su lucha contra el terror, así como al plan, y el compromiso de proteger los intereses más esenciales de Israel: el no retorno a las fronteras de 1967, la anexión de los grandes bloques de asentamientos y el no retorno de los refugiados palestinos. Se trata de un apoyo explícito a la anexión de otras áreas a cambio de la retirada de Gaza.

### **El papel crucial de los actores externos**

En esta situación los israelíes necesitaban focalizar la atención internacional en su retirada de Gaza, los palestinos demostrar su disposi-

---

<sup>35</sup> La zona industrial de Erez funcionaba desde los años setenta y allí operaban empresas palestinas e israelíes. Durante mucho tiempo fue presentada como un modelo de cooperación económica. Los industriales disponían allí de mano de obra barata (el salario diario oscilaba entre sesenta y cien shekels, cuando en Israel el salario mínimo era de 143). En los últimos años trabajaban 4.500 palestinos y se calcula que afectaba a más de 50.000 personas. Assaf Adiv, «Gaza cannot survive Sharon-style 'disengagement'», *Challenge magazine*, N° 86, agosto de 2004.

<sup>36</sup> El Banco Mundial ha publicado dos informes sobre el posible impacto de la retirada israelí en la economía de Gaza, *Disengagement, the Palestinian economy and the settlements*, 23 de junio de 2004, y *Stagnation or Revival? Israeli Disengagement and Palestinian Economic Prospects*, 1 de diciembre de 2004.

<sup>37</sup> Ver las cartas en: [www.fmep.org/documents](http://www.fmep.org/documents).

ción a contener la violencia y los vecinos árabes aparecer como socios activos de la pacificación regional. Para contribuir a ello se organizó una cumbre el 8 de febrero de 2005 en la localidad egipcia de Sharm el-Sheij, que reunió al presidente egipcio Hosni Mubarak, al rey Abdallah II de Jordania, Mahmud Abbas y Ariel Sharon. Se presentó como el inicio de una nueva era y fue aplaudida por estadounidenses y europeos, pero sólo se acordaron cuestiones de seguridad: el cese de la violencia (la ANP impediría las acciones de los grupos armados y los israelíes las incursiones y los asesinatos selectivos), la reanudación de los mecanismos de cooperación (control mixto de las áreas semi-autónomas, las llamadas «zonas B»), el retorno de ocho ciudades bajo control palestino, el levantamiento de las restricciones de movilidad, la liberación de novecientos presos palestinos y el retorno de algunos deportados.

Pero la cumbre no abordó el centro del conflicto ni su resolución y su objetivo esencial fue facilitar la retirada de Gaza. Sharon se limitó a exigir seguridad. Por eso fue vista con precaución y escepticismo por la población palestina, cansada de declaraciones y frustrada por las promesas incumplidas.

Que el acuerdo se cumpla y no se limite a fortalecer la estrategia israelí depende en gran medida del papel de los actores externos, y en primer lugar de Estados Unidos, el tercer protagonista en las relaciones entre Israel y Palestina. Tras la cumbre, Israel ha empezado a cumplir con algunos de sus compromisos: liberación de un primer grupo de presos, concesión de algunos permisos para trabajar en Israel, cese de las demoliciones de casas como medida de castigo... Durante el primer mandato de Bush, la prioridad que dio a Irak hizo que apoyara claramente las políticas israelíes y dejara hacer a Sharon sin demasiadas interferencias. El ejemplo más claro fue su apoyo explícito al plan de retirada, a la anexión de parte de Cisjordania y al no retorno de refugiados, algo similar a una nueva «Declaración Balfour».

Sin embargo, parece que algo ha cambiado en los últimos meses. En la política hacia Oriente Medio del segundo mandato de Bush, esta cuestión ha tomado una importancia diferente y aparece como un área de necesaria cooperación con la Unión Europea. Desde la desaparición de Arafat, tanto la nueva secretaria de Estado, Condoleezza Rice, como el presidente Bush, han subrayado en varias ocasiones su empeño en aplicar la «Hoja de ruta» y han declarado su apoyo a la creación de un estado palestino democrático y viable. En su gira europea de febrero,

Bush habló de un estado palestino «con continuidad territorial en Cisjordania», lo que aparentemente cuestiona el fraccionamiento territorial que lleva a cabo Israel con el muro y las anexiones.

Abbas cuenta con un apoyo claro de Estados Unidos con la condición de controle la violencia, lleve a cabo las reformas y negocie los acuerdos. Al igual que en varias fases de Oslo, tras la cumbre de Sharm el-Sheij se nombró a un general estadounidense para asesorar a los palestinos y supervisar las reformas en materia de seguridad. ¿Han sido sustanciales estos cambios? EE UU no ha variado en lo fundamental su apoyo a Israel, aunque acepta una mayor colaboración con la UE, en un probable reconocimiento de que se trata de un conflicto en la periferia europea en cuya resolución los europeos no pueden estar ausentes. Junto a esto, considera que hay una oportunidad para negociar acuerdos que desactiven cuanto antes el conflicto, en beneficio de su política hacia Irak, Irán y Siria. Por eso ha pedido a Sharon que ayude a Abbas y dé señales de su disposición a lograr avances.<sup>38</sup>

En la misma lógica, tanto a israelíes como a estadounidenses les interesa la implicación de los regímenes árabes más afines y dependientes, como Egipto y Jordania. El deterioro de la situación en Palestina repercute en sus políticas internas y los desestabiliza. Egipto teme una Gaza inestable en sus fronteras. La cumbre de la pacificación de Sharm el-Sheij y la retirada de Gaza le han servido de pretexto para reactivar la normalización.<sup>39</sup> Ambos países, que habían retirado a sus embajadores en Israel en protesta por la reocupación y represión, se comprometieron a su retorno inmediato. Varios países árabes se han declarado dispuestos a restablecer

---

<sup>38</sup> Por ejemplo EE UU ha intervenido discretamente ante el gobierno para que deje de intentar aplicar la «ley de los bienes de los ausentes» de 1950 a los palestinos de Jerusalén Este que no residen en la ciudad. La ley se aplicó a los bienes de los refugiados palestinos de 1948 y con ella el estado se apropió de los mismos.

<sup>39</sup> El 17 de diciembre de 2004, EE UU, Egipto e Israel firmaron un acuerdo sobre zonas industriales cualificadas (QUIZ, en sus siglas en inglés). Se acordó crear siete zonas industriales, similares a las que existen en Jordania desde 1996, para la elaboración de productos manufacturados que pueden acceder al mercado de EE UU exentos de aranceles, siempre que utilicen al menos el 11,7% de componentes israelíes. En 2004 el comercio israelí con los países árabes (esencialmente Egipto y Jordania) creció un 48%. En las semanas siguientes a la cumbre de Sharm el-Sheij, un alto funcionario de los Emiratos Árabes Unidos fue recibido por Sharon en Jerusalén (*Ha'aretz*, 22 de febrero de 2005), y el presidente tunecino Zine El Abidine Ben Ali aceptó recibir al primer ministro israelí en Túnez (AFP, 25 de febrero de 2005).

relaciones con Israel después de la retirada. Y esto se produce en un momento de importantes reajustes en la región, con la retirada Siria de Líbano y la presión sobre Damasco y Teherán.<sup>40</sup>

La UE ha seguido en segundo plano, financiando gran parte de la ayuda a los palestinos pero relegada de la escena política. La UE considera que la retirada unilateral de Gaza puede ser un paso positivo en la aplicación de la Hoja de Ruta, pero también teme que pueda agravar los problemas en Cisjordania.<sup>41</sup> Con el fin de reactivar su papel, el primer ministro británico Tony Blair convocó una conferencia en Londres el 1 de marzo de 2005, para apoyar las reformas y la democracia palestina. Con la asistencia de la ONU y 23 gobiernos, entre ellos el de EE UU, y a pesar de la ausencia de Israel, se escenificó el apoyo internacional a las reformas, un nuevo compromiso de asistencia internacional a la ANP y la voluntad de aplicar la Hoja de ruta.<sup>42</sup>

Todo esto muestra un mayor interés de los actores externos en participar y contribuir al restablecimiento de conversaciones y negociaciones, como en un intento de reactivar el proceso de Oslo. Pero esto no significa que el conflicto sea tratado por medios multilaterales, con protagonismo de la ONU y sobre la base del Derecho Internacional.

### **Un escenario incierto que no inspira optimismo**

Ante el optimismo de las posiciones oficiales, que magnifican los medios de comunicación, entre la población afectada reina el escepticismo y la cautela. Hay varias razones para ello:

---

<sup>40</sup> Fue llamativo el intento israelí de sacar partido de la situación en Líbano tras el asesinato del ex primer ministro Rafiq Hariri, el 26 de febrero de 2005. Israel es el principal beneficiado de la retirada Siria y del desarme de Hezbolá, tal como especifica la resolución 1.559.

<sup>41</sup> La posición de la UE, expresada en el Consejo Europeo de marzo de 2004, es que la retirada puede ser un paso positivo en la implementación de la «Hoja de ruta», siempre que se realice en el contexto de este documento, se dirija a solución de dos estados, no suponga transferir colonos a Cisjordania, haya una transferencia negociada de responsabilidades a la ANP e Israel facilite la rehabilitación y reconstrucción de Gaza. En cambio el ministro español de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, expresó sus dudas sobre la contribución de una retirada unilateral a la reactivación de la iniciativa del Cuarteto (Foro Formentor, 8 de octubre de 2004).

<sup>42</sup> Inmediatamente después de la conferencia de Londres, una Declaración del Cuarteto reflejó esta posición (ver: [www.jmcc.org/new/05/mar/quartet.htm](http://www.jmcc.org/new/05/mar/quartet.htm)).

- La retirada de Gaza no significa el fin de la ocupación. Ni siquiera hay garantías de que cesen el unilateralismo y las políticas de hechos consumados. Con la conversión de Gaza en un enclave y con acuerdos de seguridad como el de la cumbre de Sharm el-Sheij, Israel fortalece sus posiciones a cambio de concesiones mínimas, busca legalizar la ocupación y avanza en su deseo de tutelar el futuro estado palestino. Al desviar la atención de los medios de comunicación desde el contenido del plan de retirada hacia las manifestaciones de los colonos, Sharon logra una sorprendente imagen de político realista y pragmático, de centrista frente al radicalismo de sus oponentes.
- La retirada de Gaza no significa desocupación, sino su «encapsulamiento», mientras en Cisjordania se intensifica la ocupación. Aunque se logre un poco de calma, la ANP seguirá sin control efectivo de su territorio y su economía, no podrá atender las necesidades de su población y se verá de nuevo condenada a un papel marginal, de gestión de la ayuda internacional y labores de policía acordes con los intereses de Israel. Si esto no cambia, Abbas perderá legitimidad y no podrá controlar la situación.
- Tras la retirada de Gaza los israelíes no prevén negociaciones de fondo sobre un acuerdo final, sino más acuerdos interinos, parciales y provisionales. Pretenden que los palestinos acepten la idea de un estado con fronteras provisionales, en el marco de varios acuerdos interinos «que vayan en la dirección de la paz». El estado con fronteras provisionales ya se contemplaba en una de las fases de la «Hoja de ruta». ¿Cuál es el motivo? El muro y la retirada de Gaza son indicadores de que la derecha israelí ha dado por perdida su lucha por establecer el estado judío en todo Eretz Israel. Se asume que habrá un estado palestino, pero su definición debe responder a los intereses de Israel: a cambio de concesiones territoriales (retirarse de áreas de escaso interés como Gaza) se fijan unilateralmente las fronteras (muro) y la naturaleza de la entidad palestina. Israel no quiere seguir gobernando sobre los palestinos, pero no tiene capacidad de darles una independencia real porque no hay un consenso político para un acuerdo ni para asumir el coste de una solución definitiva. ¿Qué gobierno puede asumir el coste político de la evacuación de 420.000 colonos, el 8% de la población judía de Israel? Con la actual situación de Oriente Medio y la connivencia

de la mayor parte de los regímenes árabes con los estadounidenses, no es previsible una presión externa a favor de una solución satisfactoria para los palestinos. Por ello Israel mantendrá su supremacía e impondrá sus condiciones.

- La situación que se avecina puede ser peor que la que se ha vivido hasta ahora. El mini-estado de Gaza estará aislado del exterior, mientras los asentamientos seguirán creciendo y el muro cercando a los palestinos de Cisjordania. La situación puede durar dos o tres décadas. El escenario previsible es un pseudo-estado palestino en el enclave de Gaza y en el archipiélago amurallado de Cisjordania, sin acceso libre al exterior; apoyo de EE UU, la UE y los estados árabes a esta fórmula transitoria; retraso del acuerdo final y consolidación de la ocupación-anexión de gran parte de Cisjordania; restricciones a la movilidad y cierre al mercado israelí, con el consiguiente empeoramiento de la situación económica. ¿Cuánto tiempo tardará la frustración en reactivar las hostilidades?

En estos años, Sharon y una parte del Likud han recorrido un camino que les lleva a las posiciones de los laboristas en 1993: asumen que las pretensiones maximalistas son inviables pero quieren conservar lo más posible de lo que han acaparado con la ocupación. Ahora Sharon y laboristas comparten la lógica de imponer una solución por la fuerza y exigir colaboración a los palestinos. En la práctica, esto supone volver a las posiciones de septiembre de 2000 y a lo propuesto en Camp David II, en una versión recortada por el muro.

Al igual que en 1993, los palestinos, con pocos recursos propios de presión y sin apoyo externo efectivo, aceptan esta vía y se arriesgan. Para Abbas, el cansancio de la población requiere de un periodo de calma, mejora de las condiciones de vida y recuperación. Si en esta situación no se puede llegar a un acuerdo final justo que implique la realización de los derechos nacionales, y sólo se pueden alcanzar acuerdos interinos, el tiempo debe ser utilizado para acumular fuerzas y consolidar las instituciones y el consenso político palestino.<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Husein Agha y Robert Malley, «Abu Mazen, el último palestino», *Le Monde Diplomatique*, edición española, febrero de 2005.

Esto no supone el retorno a unas verdaderas negociaciones de paz, sino a un espejismo que tuvo escasos resultados. Si lo que se ofrece a los palestinos es mucho menos del mínimo aceptable, esta vía será otro callejón sin salida que hace previsible una nueva crisis a medio plazo. Paradójicamente, el retorno a la lógica de Oslo puede provocar el empeoramiento del problema.

## IV. LOS DILEMAS DE TURQUÍA

*Carmen Rodríguez López\**

El papel de Turquía como aliado occidental durante la Guerra Fría se vio afectado por los nuevos escenarios que siguieron a la caída de la Unión Soviética. Inicialmente este país pareció perder importancia estratégica frente a otras áreas que demandaron la atención de la Unión Europea y EE UU, como la Europa central y oriental. Sin embargo, los acontecimientos en Oriente Medio y otras zonas limítrofes reactivaron su papel. Es un país fronterizo entre Europa y Asia pero de clara vocación occidental. Con casi setenta millones de habitantes, de los cuales un 95% es de religión musulmana, disfruta de un especial régimen laico que se fue configurando desde los primeros años de su constitución como estado, tras la desintegración del Imperio Otomano. En la actualidad Turquía está regida por una economía de mercado en constante expansión. Desde los años sesenta mantiene una relación privilegiada con la UE a través de un Acuerdo de Asociación y pretende entrar a formar parte de la misma, posibilidad que ya se contemplaba en dicho acuerdo. Después de muchos retrasos y dilaciones, finalmente en diciembre el Consejo de la Unión fijó la fecha de inicio de las negociaciones de adhesión para el 3 de octubre de 2005.

### **Un antiguo aliado de Occidente**

Tras la II Guerra Mundial, el presidente estadounidense Harry Truman puso en marcha la llamada «doctrina Truman» e incluyó a Tur-

---

\* Carmen Rodríguez López es experta en Turquía, miembro del Taller de Estudios Internacionales del Mediterráneo de la Universidad Autónoma de Madrid y profesora en la Universidad de Yedi-Tepe, Estambul.

quía en la línea de contención del comunismo. La URSS se había convertido en un vecino muy incómodo que pretendía anexionarse parte de su territorio, pero el apoyo estadounidense determinó su inserción en el bloque occidental y le otorgó un papel fundamental en la seguridad del área. Desde 1952, Turquía forma parte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), organismo en el que ha ejercido un papel muy significativo hasta la actualidad. Su gasto militar figura entre los más relevantes, en términos relativos, dentro de los países miembros. En 2004 éste supuso el 2,59% de su Producto Interior Bruto (PIB). Los 793.000 efectivos de que dispone en cuanto a personal militar representan, por su parte, el 27% de los miembros europeos de la OTAN.<sup>1</sup>

La vocación occidental se tradujo también en su incorporación al Consejo de Europa, a la Organización para la Cooperación Económica Europea (OCEE, posteriormente Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE), a la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE, posteriormente Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, OSCE) y al Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD), entre otros organismos.

Tras la desintegración de la URSS, los cambios que se produjeron en las relaciones internacionales derivaron en una reformulación del concepto de interés nacional en Turquía y de sus métodos de actuación. Europa occidental, por su parte, centró su interés en la situación de las áreas central y oriental del continente. Turquía, al menos en un primer momento, pareció perder importancia como núcleo estratégico y de seguridad. Sin embargo, su papel se vio revitalizado por la guerra del Golfo de 1991 y el desbloqueo de las negociaciones árabe-israelíes, entre otras cuestiones.<sup>2</sup>

La participación activa de Turquía en la guerra del Golfo de 1991 significó una ruptura con su anterior política de no intervención en guerras y conflictos regionales. Esto reactivó su papel estratégico y,

---

<sup>1</sup> *Issues arising from Turkey's membership perspective*, Report by the Commission, Bruselas, 6 de octubre de 2004, p. 10. Disponible en la página web de la Delegación de la Comisión Europea en Ankara. En <http://deltur.cec.eu.int>

<sup>2</sup> S. Vaner *et. al.*, *La Turquie en mouvement*, Editions Complexe, París, 1995, pp. 118-119.

aunque no se tradujo en mejores relaciones con Europa, sirvió para fortalecer los lazos con Estados Unidos.<sup>3</sup> La decisión estuvo precedida por un enfrentamiento entre las elites *kemalistas*,<sup>4</sup> que preferían seguir la tradición de no intervenir activamente en Oriente Medio, y el presidente Turgut Özal. Özal ofreció las bases turcas para el despliegue de acciones en Irak, permitió la movilización de 100.000 soldados sin consultar previamente al Parlamento y aceptó el establecimiento de tropas extranjeras en territorio del país. Además, bloqueó el oleoducto de Irak hacia el Mediterráneo, lo que supuso una pérdida económica para Turquía estimada en quinientos millones de dólares anuales. A pesar de todo ello, importantes aliados de la OTAN fueron reacios a comprometerse en apoyar militarmente a este país en caso de que fuera atacado por Irak.<sup>5</sup>

Por otro lado, el nuevo rumbo que tomaron las negociaciones de paz entre israelíes y palestinos permitió profundizar las relaciones con Israel sin que esto despertase demasiadas críticas entre los países árabes y la opinión pública interna, al menos en un primer momento. Las relaciones han evolucionado hasta tal punto que se han firmado toda una serie de acuerdos militares y económicos en diferentes áreas de cooperación. Esto incluye compras de armamento, asesoramiento técnico, prácticas militares conjuntas, etc... Dichos acuerdos han permitido a Turquía obtener otra vía de influencia en Estados Unidos mediante el *lobby* judío, que le permite equilibrar la influencia de los grupos de presión armenio y griego, y ha confirmado la orientación occidental del país y su tendencia laica. Israel le ofreció apoyo para contrarrestar la influencia de Siria e Irán en los grupos islamistas locales y también en su enfrentamiento con el Partido de los Trabajadores del Kurdistán (*Partiya Karkere Kurdistan*, PKK), que desde 1984 ha librado una guerra de guerrillas contra el estado turco con la que intentaba reivindicar el nacionalismo kurdo. A su vez, le ha proporcionado aprovisionamientos

<sup>3</sup> Sabri Sayari, «Turkey and the Middle East in the 1990's», *Journal of Palestinian Studies*, Vol. XXVI/3, 1997, pp. 44-55.

<sup>4</sup> El término hace referencia a la tradicional clase dirigente turca, que desde la creación del país mantuvo las orientaciones del estado en el sentido definido por su fundador Kemal Atatürk.

<sup>5</sup> Yasemin Celik, *Contemporary Turkish Foreign Policy*, Praeger, Connecticut-Londres, 1999, pp. 77 y 155.

de tecnología militar que no dependen de condicionamientos en materia de derechos humanos.<sup>6</sup>

El fin de la Guerra Fría le dio, por tanto, más libertad de acción. Las relaciones con Rusia mejoraron notablemente, hasta el punto de que es el segundo socio comercial más importante después de Alemania y su principal suministrador de gas. También ha establecido lazos con los estados asiáticos y con países miembros de la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro.<sup>7</sup> En cuanto a las perspectivas geopolíticas, estos cambios también permitieron que las cuestiones militares dejaran más espacio a otras como las económicas o incluso las de tipo étnico o cultural:<sup>8</sup> el factor militar y de seguridad sigue siendo clave en política exterior, pero el elemento económico ha ganado fuerza en el escenario que se perfila con la nueva configuración de los estados que rodean a Turquía. La interdependencia económica que avanza en la zona puede contribuir a la estabilidad a través de organizaciones como la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro y la Organización de Cooperación Económica (OCE).<sup>9</sup>

Lo que no ha variado, a pesar de estas transformaciones en el panorama internacional, es que la orientación hacia Occidente sigue siendo su mayor prioridad. Algo que, por ejemplo, se materializa en sus aspiraciones a convertirse en miembro de pleno derecho de la Unión Europea. Turquía se percibe a sí misma como un país europeo aunque

---

<sup>6</sup> M. Yavuz Hakan, «Turkish-Israeli Relations through the lens of the Turkish identity debate», *Journal of Palestinian Studies*, Vol. XXVII/1, otoño de 1997, pp. 22-37.

<sup>7</sup> Sadi Ergüvenç, «Turkey's security perceptions», *Perceptions*, Vol. 3/2, junio-agosto de 1998, pp. 32-42. La organización comenzó a funcionar en 1992 como una estructura regional que pretendía promover la cooperación multilateral en varios ámbitos económicos. Son miembros de ella Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bulgaria, Georgia, Grecia, Moldavia, Rumania, Rusia, Turquía y Ucrania.

<sup>8</sup> Duygu Bazouglu Sezer, «Turkey in the New Security environment in the Balkan and Black Sea Region», en Vojtech Mastry y R. Craig Nation, *Turkey between east and west*, Westview Press, Oxford, 1996; y Orhan Güneven, «Turkey's Medium and Long-Term Strategic Objectives», *Perceptions*, Vol. IV/4, diciembre de 1999-febrero de 2000, pp. 5-18.

<sup>9</sup> Ésta es una organización intergubernamental establecida en 1985 por Irán, Pakistán y Turquía con el propósito de promover una cooperación económica, técnica y cultural entre los países miembros. En la actualidad son miembros de ella Afganistán, Azerbaiyán, Irán, Pakistán, Kazajistán, Kirguistán, Pakistán, Tayikistán, Uzbekistán, Turquía, Turkmenistán y Uzbekistán.

también, por su localización fronteriza, como el centro del eje euroasiático de comunicación, comercio y energía. Por ello se ofrece como el puente natural de unión entre estas dos áreas.<sup>10</sup>

Kemal Kirişçi señala dos características fundamentales en la política exterior turca de los últimos años. La primera sería la preferencia por acciones multilaterales consecuentes con sus objetivos. Ha intentado evitar intervenciones unilaterales a favor de acciones que pudieran recibir el apoyo de la comunidad internacional. Un ejemplo es el conflicto entre Armenia y Azerbaiyán. Turquía fue criticada por la forma de abordarlo ya que su pretendida neutralidad no convenció, pero decidió no inmiscuirse militarmente y aceptó que el marco de la CSCE era el más adecuado para resolverlo.<sup>11</sup> La segunda constante es que pretende el mantenimiento de un orden estable a largo plazo y un entorno de seguridad en su ámbito regional. Turquía quiere ser protagonista del proyecto de seguridad europea y la participación en la OTAN sigue siendo prioritaria en su acción exterior, lo que a su vez refuerza su tendencia occidentalista. También ha intentado revitalizar su papel en foros intergubernamentales como la CSCE o Naciones Unidas.

### **El papel de Turquía en el Cáucaso y Asia Central**

Una cuestión clave que se derivó de la desintegración del bloque del Este fue la independencia de las repúblicas del Cáucaso y Asia Central. Esto alteró directamente sus fronteras, que quedaron rodeadas por nuevos estados vecinos. Con algunos de ellos comparte afinidades étnicas y culturales, lo que le ofreció la posibilidad de presentarse como modelo en la construcción de estas nuevas entidades políticas, sobre todo en ciertas repúblicas musulmanas. También se abrió una puerta para conseguir nuevos mercados y fuentes alternativas de petróleo y gas.

Georgia es uno de los nuevos estados independientes en torno a Turquía y ha intentado mantener buenas relaciones con Turquía e Irán,

---

<sup>10</sup> Süleyman Demirel, Address by the president at the opening session of the Antalya Security and Cooperation Conference, Antalya, 10 de marzo de 2000.

<sup>11</sup> Kemal Kirişçi, «New patterns of turkish foreign policy behaviour», en Çigdem Balim (Ed.), *Turkey: Political, social and economic challenges in the 1990,s*, E. J. Brill, Leiden, 1995, pp. 3-22.

que le resultan muy necesarias porque son vecinos claves en la región y, además, alternativas que pueden equilibrar la influencia de Rusia. Con Turquía ha establecido importantes lazos económicos dado que ambos forman parte de la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro y, sobre todo, mediante la construcción del oleoducto Bakú-Ceyhan, que comienza en Azerbaiyán, finaliza en Turquía y atraviesa territorio de Georgia. Allí existe además una importante minoría musulmana —los adzaros— vinculada a los turcos.

Armenia, en comparación con el resto de las repúblicas de la zona, presenta mayor homogeneidad etnolingüística, tanto religiosa como cultural. En sus relaciones con Turquía hay un factor histórico de gran peso: las masacres armenias que se produjeron durante el final del Imperio Otomano y la solicitud de reconocimiento de que se trató de un genocidio. Ankara se niega a aceptar la responsabilidad por hechos que se produjeron en un estado, el del Imperio Otomano, que ya no existe, y considera que los incidentes fueron consecuencia de guerras civiles y de un contexto internacional de guerra. En los años noventa, cuando Armenia ocupó Nagorno-Karabaj, en territorio azerí,<sup>12</sup> Turquía cerró la frontera, lo que hizo que este país se volviera hacia Rusia en busca de seguridad.<sup>13</sup>

En cuestiones económicas, Armenia y Georgia tienen escasos recursos naturales pero sí una situación estratégica para rutas de transporte.<sup>14</sup> La Unión Europea ha solicitado a Turquía la reapertura de su frontera con Armenia y la mejora de las relaciones con este país. Distintas voces en la UE han planteado también que debe reconocer el genocidio

---

<sup>12</sup> Nagorno-Karabaj es un enclave armenio en territorio de Azerbaiyán. Armenia reclamó su anexión tras la caída de la URSS y esto llevó a un conflicto que todavía no se ha resuelto. Desde 1994 el conflicto está en estado latente, pero no se ha logrado alcanzar un acuerdo político a pesar de distintos intentos de mediación internacional. Varias cuestiones explican la dificultad para lograrlo. Por un lado, ambos países invocan argumentos de Derecho Internacional (el derecho de autodeterminación por una parte y el de inviolabilidad de las fronteras por la otra). Otro factor es que Azerbaiyán no acepta la participación independiente de los representantes de Nagorno-Karabaj en las negociaciones de paz. Jacinto Cañete y Antonio Marquina (Coord.), *El Cáucaso, rivalidades y estrategias*, Instituto de Europa Oriental, Madrid, 1997, p. 61.

<sup>13</sup> Swante E. Cornell, «Geopolitics and Strategic Alignments in the Caucasus and Central Asia», *Perceptions*, Vol. 4/2, junio-agosto de 1999, pp. 100-125.

<sup>14</sup> «Central Asia: A Caspian Gamble», *The Economist*, 7 de febrero de 1998.

armenio, aunque esta petición nunca se ha incluido entre las condiciones políticas requeridas para negociar la adhesión que la Comisión ha formulado anualmente desde 1998.

Azerbaiyán tiene mayoría musulmana e importantes lazos lingüísticos, étnicos, históricos y culturales con Turquía. Su atracción hacia el régimen turco por su imagen democrática, secular y occidental se ha manifestado en cuestiones como la adopción del alfabeto latino para sustituir al cirílico. Turquía, a su vez, ve en este país una vía para extender su influencia económica y cultural en el área.<sup>15</sup> Fue, por todo ello, el primer país que reconoció la declaración de independencia azerí de 1991, y lo apoyó también en su conflicto con Armenia por la cuestión de Nagorno-Karabaj. Azerbaiyán tiene también una de las reservas petrolíferas más importantes de la zona, y la construcción del oleoducto Bakú-Ceyhan significó un importante volumen de negocios entre Turquía y Azerbaiyán, que también ha alcanzado a Georgia.

En Asia Central, las repúblicas más afines a Turquía son Azerbaiyán, Kazajistán, Kirguizistán, Turkmenistán y Uzbekistán. El vacío de poder que dejó la caída de la URSS situaba a Turquía e Irán como los potenciales puntos de referencia para ellas y optaron por el primero. La opción turca estaba respaldada por Occidente y tenía el importante atractivo de que cuenta con la imagen de un régimen democrático, secular y de economía de mercado en un país de mayoría musulmana.<sup>16</sup>

Turquía reconoció inmediatamente su independencia e inició una política muy activa para crear lazos con ellas. Los intereses turcos partían de la afinidad cultural, religiosa, étnica e histórica. Junto a esto, había razones económicas relacionadas con el petróleo y asuntos de seguridad nacional como su deseo de evitar la inestabilidad regional y la difusión del Islam radical.<sup>17</sup> Todo ello significaba nuevas posibilidades y retos en un momento en que las relaciones con Europa y Estados Unidos se estaban definiendo.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 71.

<sup>16</sup> Idris Bal, «The Turkish Model and the Turkic Republics», *Perceptions*, Vol. 3/8, septiembre-noviembre de 1998, pp. 105-129.

<sup>17</sup> Gareth M. Winrow, «Regional security and national identity. The role of Turkey in former Soviet Central Asia», en Çigdem Balim, *Op. Cit.*, pp. 22-40.

<sup>18</sup> Sezer Bazouglu, *Op. Cit.*, p. 87.

Entre 1992 y 1993 se firmaron numerosos acuerdos de cooperación. En 1992, las repúblicas musulmanas de la ex URSS se incorporaron a la OCE. En marzo de 1993, los seis países firmaron un acuerdo para adoptar el alfabeto latino y en mayo del mismo año se fundó la Cámara Euroasiática de Comercio e Industria. De un encuentro celebrado en octubre de 1993 salió la Declaración de Ankara, que institucionalizó las cumbres.<sup>19</sup>

La cooperación entre Turquía y las cinco repúblicas *túrquicas* pretendía centrarse en aspectos económicos, de comunicaciones y transportes, cultura y educación y ayuda humanitaria. Su influencia en Asia Central, sin embargo, nunca alcanzó los objetivos deseados y la realidad no respondió a las expectativas. Turquía no estaba preparada económicamente para afrontar las fuertes exigencias de inversión que demandaban estas repúblicas. Por otro lado Occidente, que había apoyado este modelo, comenzó a prestarle menos importancia. Entre otras razones, porque el temido efecto de Irán sobre estos países había sido muy limitado debido a que tiene mayoría de población musulmana chií y en ellos la mayoría es musulmana suní, además de que la política iraní hacia la zona fue prudente y no intentó extender su área de influencia a cualquier precio.

Otro factor clave fue Rusia, que a partir de 1993 renovó su interés en el área bajo el lema «el extranjero próximo», una política promovida por motivos económicos, de seguridad y étnicos (casi diez millones de rusos viven en Asia Central). En 1994 firmó varios acuerdos con estas repúblicas y reabrió bases. Occidente decidió no inmiscuirse en un área que consideraba de influencia rusa. Además, las propias repúblicas comenzaron a prestar más atención a modelos como el chino, más autárquico pero también de economía de mercado.<sup>20</sup>

Los principales rivales de Turquía en la zona son, por lo tanto, Rusia e Irán. Sin embargo, no se han producido conflictos sino al contrario: a partir de 1992 Turquía y Rusia han llegado a una serie de importantes acuerdos económicos que han convertido a este país en uno de sus principales socios comerciales. Turquía es un importante comprador de gas ruso. Ambos países sienten recelos por la posible hegemonía

<sup>19</sup> *Ibidem*, pp.85-87.

<sup>20</sup> Idris Bal, *Op. Cit.*, pp. 126-129.

del otro en el Cáucaso y Asia Central, pero los intereses que comparten han llevado a que sus relaciones sean positivas para la estabilidad del área. Las relaciones con Irán también son de coexistencia pacífica. Turquía importa gas iraní pero, más allá de los intercambios económicos, se ha pretendido mantener una tranquila vecindad y una relación justa y equilibrada, basada en la no interferencia y el diálogo.<sup>21</sup> Ambos países forman parte del OCE y comparten la preocupación por el separatismo de sus poblaciones kurdas.

Desde Rusia e Irán se ha visto con recelo el posible desarrollo del *panturquismo* en la región y un exceso de influencia turca en las repúblicas. Turquía tenía en su política el apoyo de Occidente, pero con un claro límite: no provocar malestar en Rusia. Este país es el rival más fuerte y el que tiene más posibilidades de ejercer presión directa sobre las repúblicas ex soviéticas. Esto se debe a varias razones: les unen múltiples lazos económicos, históricos y de comunicaciones; puede ejercer presión legal respecto al estatuto del mar Caspio, lo que tendría serias consecuencias para la explotación de los yacimientos descubiertos; cuenta con posibilidades de usar la violencia, como ha demostrado en Chechenia,<sup>22</sup> y, por último, sabe que Occidente no intervendrá en lo que se considera su área de influencia.<sup>23</sup>

### **Un actor clave en Oriente Medio**

En relación con la situación de Irak, Turquía está interesada en que éste sea un país predecible, estable y democrático. Teme, sobre todo, la desintegración del estado iraquí y la posible construcción de un estado kurdo en el norte porque esto podría alentar el deseo separatista de los kurdos que habitan en el sureste de Turquía. También teme que el PKK pueda actuar con más facilidad desde ese estado kurdo independiente. Tras unos años de tregua, este grupo rompió el alto el fuego en junio de 2004.

---

<sup>21</sup> Oguz Celikkol, «Turkey and the Middle East: Policy Prospects», en: [www.washingtoninstitute.org/media/celikkol.htm](http://www.washingtoninstitute.org/media/celikkol.htm).

<sup>22</sup> «Pipe dreams in Central Asia», *The Economist*, 4 de mayo de 1996.

<sup>23</sup> Sezer Bazouglu, *Op. Cit.*, p. 92.

El ejército y los sectores más duros del *establishment* son los más preocupados por la posibilidad de una desintegración de Irak. Siempre han sospechado de las relaciones de EE UU con los kurdos y temen que se esté preparando el terreno para un estado kurdo. Además, están incómodos porque este país no está tomando medidas contra el PKK en el norte. Estos grupos se opondrían, incluso, a que Irak se transforme en un estado federal. El gobierno turco podría ser menos dogmático y apoyar esa posibilidad, pero dependerá de las condiciones en que se establezca y de si tiene un fuerte apoyo interno y externo.<sup>24</sup> La tensión aumentó con motivo de las elecciones del 30 de enero en Irak. Los militares en Turquía, así como el gobierno, observaron con preocupación la migración de población kurda a Kirkuk, un área donde se encuentra el 12% de las reservas petrolíferas de Irak, temiendo que esta población era trasladada a la zona con el objetivo de establecer el control sobre ella tras las elecciones. El traslado se explicó como una manera de revertir la campaña de «arabización» forzada de la zona que realizó el régimen de Sadam Husein. Junto a los árabes y kurdos comparten aquel territorio los turcomanos, a los que Ankara pretende defender y en algunas ocasiones convertirse en su voz y representante internacional.<sup>25</sup>

Las relaciones con Siria, por otra parte, que han pasado por momentos de gran tensión, se relajaron sobre todo a partir de 1998, cuando Damasco expulsó del país al líder del PKK, Abdullah Öcalan. El acercamiento entre ambos fue apoyado por Estados Unidos.

La Comisión Independiente para Turquía, integrada por destacados representantes de la política europea, elaboró un informe en que analiza los retos y oportunidades que plantea la adhesión. Publicado en septiembre de 2004, señala que «el argumento esgrimido en ocasiones de que si Turquía fuera miembro de la UE involucraría a Europa en conflictos de Oriente Medio no es convincente. El desarrollo de los acontecimientos en esta región turbulenta ya tiene profundas repercusiones sobre la estabilidad y la seguridad de Europa, mantenga o no Europa fronteras directas con países como Irak, Irán y Siria. Turquía, con su

---

<sup>24</sup> Kemal Kirisci, «Between Europe and the Middle East: The transformation of Turkish Foreign Policy», *Meria*, Vol. 8/1, marzo de 2004.

<sup>25</sup> «Military sigues Kirkuk warning», *Turkish Daily News*, 27 de enero de 2005, p. 3.

posición fundamental en el corazón de la región euroasiática y como pilar occidental en el más amplio Oriente Medio, puede reportar beneficios indiscutibles a las actuaciones de Europa en esta zona».<sup>26</sup>

### **Los antiguos problemas: Grecia y Chipre**

Las relaciones con Grecia experimentaron un vuelco radical después de los terremotos que sufrieron ambos países en 1999 y el acercamiento entre sus correspondientes ministros de Exteriores.<sup>27</sup> El problema de Chipre y disputas sobre la soberanía y utilización del espacio aéreo y marítimo en el mar Egeo provocaron durante años serios enfrentamientos. Sin embargo, en la actualidad la carrera de armamentos entre los dos vecinos se ha frenado de forma drástica y se ha producido un fluido diálogo entre sus diplomacias. Como consecuencia de estos movimientos, Grecia ha apoyado firmemente la candidatura de Turquía a la UE y contribuyó de manera positiva al intento de resolver el problema chipriota.<sup>28</sup>

La isla de Chipre sigue dividida. En abril de 2004 se realizó un referéndum, bajo los auspicios de Naciones Unidas, en el que la población debía votar la reunificación propuesta en el «plan Annan». Se trataba de poner fin a la división que vive la isla, desde que Turquía intervino militarmente en la parte septentrional en 1974 ocupando parte de su territorio de una manera permanente, y que toda ella pudiera acceder a la UE. Turquía apoyaba el sí, pero la reunificación fue aceptada sólo por la población del norte, mientras en la parte grecochipriota se impuso el no. Finalmente sólo el sur entró a formar parte de la UE. La Comisión Europea propuso en julio de 2005 un paquete de medidas que gratificaran de alguna manera a la parte norte. Se trataría de ayudas por valor de 259 millones de euros y el levantamiento de las restricciones al comercio entre los países de la Unión y los turcochipriotas. El gobierno

<sup>26</sup> *Turquía en Europa, ¿más que una promesa?*, Informe de la Comisión Independiente para Turquía, septiembre de 2004, p. 18.

<sup>27</sup> William Park, «Turkey's European Union Candidacy», *Mediterranean Politics*, Vol. 5/3, otoño de 2000, pp. 31-53.

<sup>28</sup> Mehmet Ali Birand, *Let's give up the casus belli threat*, 27 de enero de 2005, p. 2.

de la parte sur, el único reconocido internacionalmente, se ha opuesto a este acercamiento.

Turquía tiene que incluir a Chipre en el Protocolo que extenderá el Acuerdo de Asociación de Turquía con la CEE, de 1963, a los nuevos estados miembros de la UE. Desde Ankara se han enviado señales positivas respecto a la firma del Protocolo incluyendo a Chipre, al mismo tiempo que ha remarcado que este paso no será un reconocimiento implícito de Chipre como único gobierno de la isla. Mientras, los intentos para la reunificación continúan. La carrera diplomática no será fácil, ya que Turquía y la parte norte aprobaban el plan de Naciones Unidas pero no la parte sur de la misma. Según el académico Ersin Kalaycioglu, sólo Estados Unidos podría presionarlos para que acepten el plan de la ONU. Este país ha realizado últimamente varios acercamientos a la parte norte que podrían insinuar el futuro reconocimiento de la República Turca del Norte de Chipre, hasta ahora sólo reconocida por Turquía.<sup>29</sup>

Por otro lado, voces como la del prestigioso periódico *Cumhuriyet* en Turquía han acusado a la UE de no llevar a cabo la propuesta de la Comisión que pretendía compensar a los turcochipriotas por haber apoyado el plan de la ONU. Este compromiso hacía referencia a la necesidad de acabar con el aislamiento de los turcochipriotas y favorecer el establecimiento de nuevas relaciones económicas y comerciales.<sup>30</sup>

### **Turquía y la Unión Europea: retos y oportunidades**

Turquía tiene gran importancia para la UE como país de tránsito para rutas comerciales y energéticas. Su importancia deriva del control del Bósforo, la vecindad con Irak y sus yacimientos petrolíferos y el paso por su territorio del oleoducto Baku-Çeyhan. Otra cuestión de máxima importancia para la UE es el control de las fronteras turcas y la prevención del tráfico de drogas, de personas, la difusión del crimen y del terrorismo internacional, entre otras. Hay cooperación en estas materias, pero la ad-

<sup>29</sup> Gül Demir, «Kalaycioglu: EU can always veto Turkey», *Turkish Daily News*, 27 de enero de 2005, p. 4.

<sup>30</sup> «AB sözünü tutmadi» (La UE no cumplió su palabra), *Cumhuriyet*, 28 de marzo de 2005, p.1.

hesión de Turquía las intensificaría. La gestión del agua, un recurso escaso en Oriente Medio, también será un elemento a tener en cuenta por la UE, ya que Turquía tiene en este sentido una posición privilegiada.

La cooperación de Turquía sería importante también para la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), debido a su capacidad militar y su posición geográfica. Ha participado en operaciones internacionales de paz, por ejemplo en Croacia, Bosnia-Herzegovina y Kosovo. También ha tomado parte en misiones policiales y militares de la UE en Macedonia. Su política en estas materias ha estado muy ligada a la de Bruselas.

Un acercamiento fundamental fue que Turquía aceptó finalmente en noviembre de 2001 que la UE tuviera acceso a los recursos de la OTAN.<sup>31</sup> Para ello reclamó que se tengan en cuenta sus preocupaciones en temas especialmente sensibles para su área aunque, al mismo tiempo, señaló que no desvirtuará el proceso europeo independiente de toma de decisiones.<sup>32</sup> El acuerdo abrió el camino para la participación de Turquía en los trabajos de la Convención sobre el Futuro de Europa dirigidos a mejorar el funcionamiento de la PESD. Su contribución como miembro muy significativo de la OTAN sería de gran relevancia para el sistema defensivo europeo.<sup>33</sup>

La Comisión Independiente para Turquía recordaba en su informe, sin embargo, que las posturas de la UE y Turquía suelen coincidir en cuestiones internacionales pero no ocurre lo mismo en lo relativo a los derechos humanos y Oriente Medio, donde este país suele defender una posición diferente.<sup>34</sup> También recuerda que la adhesión supondría para la UE involucrarse más en la cuestión kurda, que afecta a los países de la zona pero también a los europeos, que han recibido la mayor parte de la diáspora.<sup>35</sup>

La política exterior de Turquía va a estar muy condicionada en los próximos años por su candidatura a la UE. Nunca ha dudado en seguir una política exterior autónoma en cuestiones que considera de alta im-

<sup>31</sup> Turquía se opuso durante años a esta cuestión pero, finalmente, cambió de posición y permitió poner en marcha una asociación estratégica entre las dos organizaciones.

<sup>32</sup> Kemal Kirişçi, *Op. Cit.*, 2004.

<sup>33</sup> *¿Turquía, más que una promesa?*, *Op. Cit.*, p. 19.

<sup>34</sup> *Issues arising from Turkey's membership perspective*, *Op. Cit.*, p. 10.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 8.

portancia, pero las consecuencias de sus acciones sobre las relaciones con Estados Unidos y la UE van a pesar ahora de forma fundamental en sus decisiones, especialmente si se abren finalmente las negociaciones de adhesión. Un ejemplo será su futura posición sobre los acontecimientos en Irak. Uno de los principales objetivos del viaje de la secretaria de Estado estadounidense Condoleezza Rice a Turquía en febrero de 2005 fue recordar que una operación militar unilateral de Turquía en Irak dañaría considerablemente las relaciones de Ankara con Washington y Bruselas. También llevó el mensaje de que no ha habido ningún acuerdo secreto con los kurdos del norte de Irak respecto a Kirkuk y de que EE UU no permitirá la independencia del Kurdistán iraquí ni que el PKK lo utilice como base.

Son muchas las incógnitas que despierta la incorporación de Turquía a la UE y su influencia en la política exterior de ésta. El informe de la Comisión Independiente señala que podría contribuir en el futuro al fortalecimiento de la UE como actor internacional, ampliar sus posibilidades de influencia en un área clave y contribuir a romper con la idea de una lucha de civilizaciones, al incorporar a un candidato musulmán que otorgaría una nueva dimensión al proyecto europeo.<sup>36</sup>

### **Negociaciones complejas en un marco de desconfianza**

La cuestión es compleja y la adhesión presenta posibilidades y desafíos: por ejemplo, podría contribuir a la estabilidad en Oriente Medio, pero al mismo tiempo podría involucrar a la UE de manera indeseada en los complejos problemas de la región. Incrementaría el peso de Bruselas en la escena internacional, pero podría hacer más difíciles los procesos de toma de decisión.<sup>37</sup> Es complicado hacer proyecciones de futuro, pero gran parte de las incógnitas se despejarán durante el proceso de negociaciones, que tendrá una duración notable en comparación con los de otros candidatos.

Las negociaciones serán altamente complejas. Son muchos los cambios que se requieren de Turquía como candidato y las cuestiones

<sup>36</sup> *Turquía en Europa, ¿más que una promesa?*, Op. Cit., pp. 17-18.

<sup>37</sup> *Issues arising from Turkey's membership perspective*, Op. Cit., p. 11.

políticas fueron clave para dar lugar a la apertura de las mismas. La Comisión, en su Recomendación del 6 de octubre de 2004, consideraba que el país había llevado a cabo los cambios políticos necesarios para pasar al proceso de negociaciones, pero también señaló que, durante éstas, la situación política de Turquía será evaluada continuamente de una manera muy estricta. Las reformas económicas van a provocar, sin duda, un importante descontento. El proceso de reconversión y de privatización se enfrentará a grupos opuestos a la liberalización de todos los sectores y a la pérdida de parte de sus derechos. Las encuestas siempre señalan que más de un 70% de la población es favorable a la integración en la UE pero también revelan que, por otra parte, hay una profunda desconfianza hacia la actitud de la UE respecto a este país. El 60% considera que aplica dobles estándares a Ankara. Se estima que no está tratando a Turquía como al resto de los candidatos y que su candidatura se alarga indefinidamente.

La desconfianza hacia las políticas de la UE está originada por diversos factores. Uno de ellos es el miedo a perder parcelas importantes de soberanía y a las consecuencias que esto podría tener en el país. La conciencia de que Turquía surgió después de la I Guerra Mundial, a partir de las cenizas del Imperio Otomano y tras una lucha contra las potencias extranjeras, sigue vigente. En ciertos sectores existe el miedo de que Turquía se pierda en manos foráneas. Por otro lado está el miedo de otros sectores a la occidentalización total y al hecho de que desaparezca parte de su idiosincrasia, su forma de vida y sus costumbres. También hay recelo a que las medidas políticas planteadas por Bruselas promuevan un movimiento separatista kurdo en el este. Junto a estas desconfianzas, recelos y dudas, hay que tener en cuenta la imagen de la UE. Ésta ha perdido credibilidad como intermediario imparcial en ciertas cuestiones, por ejemplo en la cuestión de Chipre, y esto produce que ciertos condicionamientos políticos sean percibidos con suspicacia. Por otro lado, el hecho de que algunos estados europeos se hayan pronunciado claramente a favor de una asociación especial con Turquía, al margen de la adhesión, alimenta los sentimientos de exclusión entre la población turca y hará más difícil la puesta en práctica de las reformas políticas y económicas: será más complicado convencer a los sectores euroescépticos de la necesidad de llevar a cabo cambios si el objetivo de la adhesión no está claro.

Turquía, como candidato que llama a la puerta —y como candidato además especial, por todos los desafíos que plantea— tendrá que hacer un enorme esfuerzo de transformación y mostrar un empuje decidido y constante a lo largo de las negociaciones, pero la UE tiene un papel clave que jugar. Si el objetivo de la adhesión no está claro y falta coherencia en los condicionamientos políticos y económicos requeridos por Bruselas, la UE perderá credibilidad a la hora de exigirle responsabilidades.

## V. CHINA, LA POTENCIA INEVITABLE

*Xulio Ríos\**

El ascenso de China parece imparable. De un año a otro escala posiciones en todos los aspectos y se está convirtiendo, según la opinión de numerosos expertos, en el principal factor de la economía mundial, un hecho que puede y debe calificarse de positivo para contrarrestar los tradicionales centros de hegemonía económica.<sup>1</sup> Por otra parte, la sexta economía del mundo crece de forma tan rápida que necesita consumir enormes cantidades de materias primas para sostener ese crecimiento y esto está provocando fuertes distorsiones en los mercados mundiales. China es ya el mayor consumidor del mundo de cemento, carbón, acero, níquel y aluminio y el segundo importador de petróleo. Su crecimiento en 2004 fue del 9,7% frente al 9,1% del año anterior.

En el año 2004 se produjo, además, una novedad esencial: China ya no sólo es el principal receptor de inversiones extranjeras sino que también figura entre los primeros inversores del mundo. Según la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), en breve plazo ocupará la quinta posición en el grupo de países que más flujos de inversión directa emiten, por delante de Japón.<sup>2</sup> La compra por la empresa china Lenovo de la división de ordenadores de IBM, para formar un gigante informático que será la tercera mayor empresa del sector, indica que este país se adentra en una nueva etapa en la que su pujanza interior va a ganar peso e influencia en todo el mundo, aportando más visibilidad a su crecimiento y una imagen

---

\* Xulio Ríos es director del Instituto Gallego de Análisis y Documentación Internacional (IGADI) y miembro del consejo asesor de Casa Asia.

<sup>1</sup> Argenpress, 15 de abril de 2004.

<sup>2</sup> *Expansión*, 5 de mayo de 2004.

moderna y atractiva a sus empresas. El gobierno apuesta por la internacionalización con el propósito de asegurar el acceso a recursos naturales y materias primas que son necesarios para sostener el acelerado funcionamiento de su economía, pero también trata de configurar alianzas con entidades que poseen marcas de prestigio y pueden facilitar su gran salto al exterior. No hay tiempo para actuar de otra forma: mejor comprar o aliarse que competir con identidad propia.

Como reconocimiento a esta evolución, el G-7, reunido en octubre en Washington, abrió sus puertas a China. Ésta participó parcialmente, por primera vez, en un encuentro en el que la discusión sobre la reevaluación de la divisa china, el *reminbi*, fue uno de los temas principales de la agenda. En noviembre, la gira del presidente Hu Jintao por América Latina despertó enormes expectativas en toda la región, donde ya supera a Japón como principal mercado de sus exportaciones, con crecimientos del 50% del comercio bilateral de año en año.<sup>3</sup> Paralelamente, en el ámbito regional prepara un acuerdo de libre comercio que abarcará a 1.800 millones de consumidores en los diez países del sureste asiático. Con la UE las relaciones también se amplían y ya ocupa la posición de segundo socio comercial de la Europa ampliada. La gira de Hu Jintao, a primeros de 2004, por algunos países del continente africano, alumbró esperanzas de que las inversiones chinas no ignorasen las zonas más desfavorecidas del planeta, aunque aquí el componente estratégico (energético y político) es más decisivo aún.

### **Pobreza, desigualdad y reformas económicas**

Esta realidad deslumbrante, muestra de los incuestionables progresos de China en el orden económico, coexiste sin embargo con fracturas internas (regionales, sociales y étnicas) cada vez más evidentes, que obligan a moderar la admiración y a una cierta preocupación por la fragilidad de un desarrollo que aún margina a importantes sectores de la población. La reaparición del fenómeno de la pobreza, como tendencia al alza después de 25 años consecutivos de progresiva y drástica disminución, cuestiona la eficacia de las políticas centrales y pone en eviden-

---

<sup>3</sup> *La Nación*, 8 de noviembre de 2004.

cia tanto la insuficiencia de las inversiones como la ignorancia deliberada de los costes sociales del desarrollismo: la privación de la tierra, por ejemplo, promovida a través de pseudo-expropiaciones expeditivas para atender las necesidades urbanizadoras, se efectúa sin medidas compensatorias adecuadas, lo que empuja a muchos campesinos a la pobreza y al desarraigo.

En el campo, los problemas tradicionales de alimentación y vestido se han vuelto crónicos para muchos ciudadanos. En la década de los noventa la situación había mejorado a una media de seis millones por ejercicio, pero en los primeros años del nuevo siglo, esa cantidad se ha reducido a la tercera parte. Las diferencias de renta entre los campesinos normales y la población rural pobre han pasado de una relación de 1-2,45 en 1992 a 1-4,12 en 2003. El aumento de la pobreza en el medio rural es indicativo de un deterioro más general que refleja el retroceso o estancamiento del nivel de vida en el campo.<sup>4</sup> Mientras, en el medio urbano a nadie asombra el desembarco de la marca automovilística Ferrari para seducir a los 50.000 multimillonarios que integran la limitada población con acceso a bienes de lujo en China.

Tras dos años de la integración en la Organización Mundial del Comercio (OMC), Pekín se ha sumado con iniciativa y entusiasmo a la inevitable adaptación. Está en marcha la apertura a gran escala de los servicios públicos tanto a capital foráneo como privado, y se está liquidando progresiva y parcialmente el monopolio estatal en servicios como el suministro de energía, agua, gas y transporte público. En las principales ciudades se han puesto en marcha reglamentos y licitaciones para liberalizar estos sectores, con el objetivo no sólo de conseguir capital externo que alivie la insuficiencia de recursos para modernizar muchas infraestructuras que se han quedado obsoletas, sino de modificar la estructura de capital del sector y liquidar los monopolios públicos.

Pasados veinticinco años del inicio de la reforma, parece que ha llegado el momento de hacer efectivo un anuncio tantas veces reiterado en la última década como posteriormente aplazado. Oficialmente se sigue negando el proyecto de una privatización en masa y se pone el acento en la descentralización de los monopolios estatales, en muchos sectores a los que se facilitará el acceso a los inversores privados extranjeros y

---

<sup>4</sup> China-Afrique, febrero de 2004.

chinos. Antes era prácticamente imposible materializar cualquier inversión en las grandes compañías estatales. Sin embargo, Li Rongrong, presidente de la Comisión de Supervisión y Administración de Activos Estatales, ente creado para dirigir y controlar el proceso, ha dejado claro que a partir de ahora no sólo se autorizarán las inversiones en los negocios de pequeña escala. Buena parte de las empresas estatales reestructurarán su capital y el estado renuncia de antemano a poseer la mayoría. Para acompañar el proceso se apuesta por fortalecer las garantías legales y modernizar los mecanismos financieros, lo que se considera una cuestión prioritaria.

El Banco Comercial de China, el Banco Agrícola de China, el Banco de China y el Banco de Construcción de China son las cuatro entidades financieras de capital exclusivamente chino y propiedad estatal. Forman el cuerpo principal del sector bancario. Sus activos globales representan casi el 60% de los activos bancarios del país pero, debido a su deficiente administración y atraso en los servicios y a la estructura del negocio, más del 21% de sus créditos son fallidos, frente al 4% que registran los bancos extranjeros establecidos allí. Este dato muestra el momento arriesgado que atraviesa el sector financiero en la economía de mayor crecimiento del mundo, sobre todo teniendo en cuenta que dentro de dos años este mercado debe quedar completamente abierto a las instituciones bancarias de capital foráneo. Los bancos comerciales de propiedad estatal y capital exclusivamente chino no lo van a tener fácil para hacer frente a la competencia internacional.

Numerosas voces han advertido sobre los riesgos de esta nueva etapa, especialmente en dos dominios: los efectos especulativos de las fusiones y adquisiciones entre compañías y la capacidad de la red de Seguridad Social para asumir el desafío que va a suponer una nueva incorporación de desempleados al mercado de trabajo. En cualquier caso, a diferencia de los primeros años noventa —cuando muchos se opusieron a la propuesta de transformación de las empresas estatales en sociedades anónimas porque suponía una desviación del camino socialista y un regreso al capitalismo—, ahora, después de que el Partido Comunista Chino (PCCh) refrendara en 1997 que el sistema de acciones es «una forma de estructura del capital que puede aplicarse tanto en el marco del capitalismo como del socialismo», se habla de las posibles consecuencias pero no se cuestiona el entusiasmo reformista.

Paralelamente a la intensificación de la reforma, se plantea un reajuste en la estrategia de desarrollo que compense la obsesión por el rápido crecimiento, constante de las últimas décadas, con la atención al progreso social. En esta nueva formulación han pesado las llamadas de atención acerca de la excesiva explotación de los recursos y el notable incremento de las desigualdades sociales y los desequilibrios territoriales. La nueva orientación ha supuesto la fijación a la baja de las previsiones de crecimiento, en torno al 8% en los próximos dos años.

También se trata de afianzar la idea de la «prosperidad común» (no de la «prosperidad igual», como enfatiza el economista Hu Angang, de la Universidad Xinhua).<sup>5</sup> El igualitarismo que fue erradicado por Deng Xiaoping al permitir enriquecerse a unos antes que a otros no regresará, pero la estabilidad social exige el establecimiento de fórmulas de equilibrio que permitan que todos los ciudadanos se beneficien de la mejora de la situación económica. De nada sirven las altas tasas de crecimiento si los ingresos de los campesinos no aumentan ni se fomenta el empleo o se potencia una red de servicios públicos que amortigüe los costes sociales del cambio.

Zhao Zhenhua, subdirector del Departamento de Economía de la Escuela del Partido, asegura que la brecha entre los ingresos individuales se ha ampliado, tanto en el ámbito rural como en el urbano. En ambos hay una pobreza más estructural. Igualmente se ha profundizado la brecha entre los residentes rurales y urbanos, la más notoria debido al lento aumento de la renta campesina. Otro tanto ocurre entre las regiones, con crecimientos muy dispares de este a oeste. Y, por último, también entre las diversas industrias tiende a ensancharse la disparidad de ingresos. Zhao Zhenhua reconoce que ningún otro país del mundo presenta una diferencia tan elevada entre los residentes urbanos y rurales.<sup>6</sup>

Los factores naturales, el déficit ecológico de la reforma, también forman parte de este nuevo esquema de la vulnerabilidad china, hasta ahora carente de análisis sobre la deficiencia de sus recursos a este nivel. El coste de dilapidación de recursos y medio ambiente debe formar parte del cálculo del Producto Interior Bruto (PIB), asegura Ma Zhong,

<sup>5</sup> Xinhua, 5 de marzo de 2004.

<sup>6</sup> China-Afrique, febrero de 2004.

profesor de la Universidad del Pueblo Chino, quien reivindica un PIB «verde» y el paso de un modelo de crecimiento extensivo a otro intensivo, caracterizado por bajo nivel de consumo.

### **La triple representación**

Muchos aseguran que se trata de concepciones cosméticas, justificadas casi en exclusiva por la necesidad de dar satisfacción al ex jefe de estado Jiang Zemin, quien desea verse equiparado a Mao Tse Tung o Deng en los anales de la histórica contemporánea china. Sin embargo Xu Xianming, profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Beida, asegura que conceptos como la triple representatividad o los derechos humanos disponen del potencial ideológico suficiente como para dar un vuelco en los valores sustentados por el estado.<sup>7</sup>

La triple representatividad, formulación teórica que dio a conocer Jiang Zemin en febrero de 2000, tiene por objeto establecer un vínculo de representación del PCCh con las fuerzas más avanzadas de la sociedad, ya sea en el ámbito de la producción, la cultura o, en general, la mayoría del pueblo chino. Se trata de afirmar la condición dirigente del PCCh, no ya como fuerza de vanguardia de una clase obrera muy marginada en lo esencial sino de todo el pueblo, incorporando a los nuevos estratos sociales que emergen como consecuencia de la evolución del socialismo con peculiaridades chinas. Según Jiang Zemin, esa transformación, constitucionalizada como un desarrollo del marxismo-leninismo, debe garantizar en el futuro la posición preeminente del Partido en la sociedad y el estado.

Esta mención a la triple representatividad debe contextualizarse en el marco de otras precisiones «menores» que fueron incorporadas a las secciones del Preámbulo y los principios generales de la Constitución, en la reforma aprobada en marzo por el Parlamento. Éstas profundizan en ideas como que China se hallará en la etapa primaria del socialismo durante mucho tiempo, que la cooperación entre partidos bajo la dirección del PCCh y el sistema de consultas políticas existirá y se desarrollará por un largo periodo, o la adopción de un sistema de economía de

---

<sup>7</sup> Beijing Information, octubre de 2004.

mercado socialista, con la propiedad pública como sector dominante y las otras formas de propiedad como opciones paralelas.

La nueva regulación constitucional del derecho de propiedad, motivada en parte por el ingreso en la OMC y la exigencia de adaptación a los cánones internacionales, no ha alterado la cuestión tabú de la tierra, pero proporcionará un nuevo e importante impulso a la empresa privada.<sup>8</sup> A finales de 2000, según fuentes oficiales, ésta representaba el 33% del PIB, con 18 millones de empresas, doscientos millones de empleados y treinta millones de autónomos. China parece atravesar una nueva frontera, despejada en lo ideológico en el XVI Congreso del PCCh (en noviembre de 2002). Sin embargo, debe ser matizada por la influencia cultural del confucianismo, que tiene todavía gran peso y actúa, conscientemente o no, como un substrato que modela las conductas y las conciencias. La propiedad siempre tendrá un dilatado fondo social: «Viendo las ganancias a obtener, piensa en la justicia», destacaba Confucio como una de las nueve meditaciones para ser un hombre de perfecta virtud.

Por lo que respecta a los derechos humanos, su entronización en la Carta Magna es inseparable del compromiso por afirmar el impulso de las tres «civilizaciones», es decir, la material, la espiritual y la política, de forma coordinada. Se asume que, a partir de ahora, el estado debe aplicarse más a la construcción de una sociedad más sana y equilibrada respetando la ley, referencia que debe ser irrenunciable para todos los estamentos del Partido y el estado. Sin embargo, en la práctica no cabe aguardar cambios sustanciales en esta materia.

El debate previo a la reforma constitucional no fue del todo pacífico. En una conferencia del Comité Central del PCCh que se celebró en la sede del gobierno el 26 al 28 de agosto de 2003 hubo algunos rechazos a las propuestas. También se formularon iniciativas de revisión general de la Constitución, como ya se había hecho en 1975, 1978 y 1982, al entender que el actual texto, incluso con las modificaciones introducidas desde los años ochenta, no refleja la realidad social.

Algunos analistas, como Wang Yukai, atisban en estos cambios los inicios de una reforma política cautelosa, que debe avanzar en la supervisión de los niveles superiores del Partido y hacer hincapié en la limi-

---

<sup>8</sup> Beijing Information, noviembre de 2004.

tación de los abusos de poder y en la corrupción. Pero es, en todo caso, una reforma dentro del sistema, que asegura la estabilidad y por ello es auspiciada de arriba hacia abajo y condicionada al avance de la reforma económica. ¿Es esto posible en un momento en que aumentan las influencias del mundo exterior? El Partido sigue decidiendo en China sobre las políticas fundamentales. Sin embargo, también deberá tener en cuenta las reglas de la OMC a la hora de decidir sobre cualquier política y, por tanto, su capacidad de maniobra se puede ver limitada. Es el centro del poder pero ya no tiene todo el poder. Y todos, Partido y gobierno, deben aceptar restricciones. Pero no es lo mismo que la iniciativa provenga del propio régimen que de fuerzas exteriores. Por eso, la mejora del sistema jurídico-político será el espejo de la reforma en los próximos años.

### **La nueva institucionalidad**

La renuncia de Jiang Zemin a seguir presidiendo la Comisión Militar Central, en favor de Hu Jintao —que dos años después de tomar el relevo acumula los tres principales cargos del país, ya que también es secretario general del PCCh y presidente del estado—, se puede contextualizar en ese intento de establecer una nueva institucionalidad que, sin copiar el modelo occidental, defina unas reglas de juego que todos deben aceptar. Esas reglas (nadie mayor de setenta años en el Politburó, nadie más de dos mandatos consecutivos, consenso para la elección de los dirigentes principales, etc.) constituyen toda una revolución en el ejercicio del papel dirigente del Partido.

Unos días antes de formalizarse esa renuncia, Hu Jintao compareció ante la opinión pública para proclamar que China nunca seguiría el rumbo de los países occidentales.<sup>9</sup> Hu insistió en la definición de un modelo propio, adaptado a las necesidades de un país con coordenadas singulares que no se desean eliminar sino cultivar y desarrollar. La declaración sirvió para aclarar de forma solemne que no habrá cambio de rumbo. Pero también enfatizaba la otra idea: disponemos de la capacidad de definir una institucionalidad diferente, de establecer mecanismos

---

<sup>9</sup> *El País*, 16 de septiembre de 2004.

de sucesión civilizados y pactados sin que una crisis política dañe la estabilidad del país o suponga el destierro o el cautiverio. Es lo que se denomina mejorar la capacidad gobernante del Partido.

Que Jiang aceptara renunciar antes de tiempo, aunque las resistencias fueron importantes, revela la habilidad y eficacia de Hu Jintao, pero también la existencia de un colectivo importante en el seno del liderazgo chino que apuesta por nuevos métodos de dirección y nuevos procedimientos, más regulares y dignos de confianza, para sus propios miembros y para el conjunto de una sociedad que en numerosas ocasiones ha sido objeto de moneda de cambio y manipulación para reforzar las posiciones de las diferentes facciones en conflicto. No es ajeno a todo ello el esfuerzo de adaptación que se ha promovido en los últimos años para asegurar no sólo la modernización del estado sino su relación con la sociedad.

Decir que en China predomina el inmovilismo político no se ajusta totalmente a la realidad. Ha habido transformaciones importantes en los modos de actuar que se acentuarán en los próximos años. El objetivo es invariable, es decir, perpetuar el dominio del PCCh, aunque adaptado al contexto económico, social e internacional actual. El monopolio del partido-estado sobre la política o los pilares esenciales de la economía no se ha cuestionado, pero se ha tendido la mano a las nuevas elites y se ha potenciado la independencia de mecanismos para la resolución de conflictos o sistemas de consulta más o menos institucionalizados—incluso mecanismos proto-democráticos— en el aparato del Partido. El proceso ha permitido estabilizar el funcionamiento de las instituciones y una mayor discreción del Partido en ciertas áreas, como consecuencia de la interiorización de la necesidad de desideologizar algunos ámbitos del poder.<sup>10</sup>

En el horizonte político inmediato no hay signos de impulsos democratizadores profundos, pero sí el deseo de dejar atrás para siempre los movimientos de masas del pasado y sustituirlos por una completa institucionalización del sistema político que, en torno al desarrollo económico, el nacionalismo y una mayor proyección internacional, aseguren la nueva legitimidad del régimen. Esa orientación, que lidera Hu

---

<sup>10</sup> Jean-Pierre Cabestan, «La Chine évoluerait-elle vers un autoritarisme «éclairé» mais ploutocratique?», *Perspectives chinoises*, N° 84, julio-agosto de 2004.

Jintao, pretende establecer y consolidar instrumentos que permitan abrir espacios para la gestión de las crisis, asegurar la estabilidad social y reforzar la legitimidad del régimen, tanto a nivel interno como internacional. Esto se basaría en una sólida alianza entre el PCCh y las nuevas elites emergentes, mediante mecanismos que faciliten su participación en la gestión del sistema. En estos ámbitos es donde ha avanzado, por ejemplo, la libertad de expresión, al igual que en el medio académico. Sin embargo, sus proyecciones no alcanzan a las inmensas mayorías obreras y campesinas que deberían ser consideradas la base sociopolítica del régimen.

A través de la teoría de las tres representaciones y otros mecanismos, el PCCh se ha asegurado la lealtad de los sectores más dinámicos de la sociedad, aunque toda acción política heterodoxa, pública y organizada será objeto de represión inmediata y severa. Esto significa que se facilitará e incluso promoverá la participación en el poder mediante consultas generalizadas con las elites a todos los niveles (algo que ya ocurre, y éstas se sienten orgullosas de su papel y de su influencia) pero sin cuestionar la orientación política del sistema.

### **Desafíos territoriales**

Se han producido tensiones con la minoría hui en la provincia de Henan, en el centro de China, aparentemente iniciadas por un accidente de tráfico pero que resultaron en un balance de numerosos muertos y heridos. A ello se suman las habituales con las minorías tibetana o uigur. Ahora hay que añadir el rechazo de miles de ciudadanos de Hong Kong al intento de acentuar la interferencia en la vida política local.

En las elecciones de septiembre en la ex colonia británica, el triunfo de la oposición fue menos contundente de lo esperado y, en cualquier caso, insuficiente para intranquilizar a las autoridades chinas. En estos comicios se elegía directamente la mitad de los puestos del Consejo Legislativo o Parlamento local, seis más que hace cuatro años, según la fórmula pactada en el momento de la retrocesión de Hong Kong, en 1997. El resto de los puestos debía cubrirse mediante la designación de representantes por parte de diversos colectivos profesionales que, de un modo u otro, están influenciados por las autoridades centrales. Sólo reduciendo el peso de estos colectivos podría ganar credibilidad la autonomía.

La obtención de tres escaños más provocó una considerable decepción en las filas de los llamados demócratas, porque son insuficientes para presionar a las autoridades de Pekín y forzar una mayor rapidez en el proceso de universalización democrática. Ya estaba descartado que en 2007 se pudiese elegir directamente al primer ministro. En 2008 tampoco habrá elección directa del Parlamento. Nada se moverá antes de 2012. Tarde o temprano Pekín tendrá que ceder, entre otras razones, porque si no avanza el proceso en Hong Kong le será muy difícil normalizar las relaciones con Taiwan. Sin embargo, con estos resultados, se alejan las posibilidades de la oposición de influir en el ritmo y las condiciones. China puede afrontar tranquila, también en esto, el horizonte de los juegos olímpicos que se celebrarán en Pekín en 2008.

Hay que recordar que, unos meses antes, el Legislativo chino había decidido que la suya es la única interpretación válida y aceptable de las disposiciones legales que figuran en los Anexos de la Ley Básica de Hong Kong, lo que provocó la salida a la calle de miles de ciudadanos como protesta. El presidente del Parlamento, Wu Bangguo, explicó que en eso consistía la aplicación del principio «un país, dos sistemas», la fórmula ideada por Deng Xiaoping para recuperar el control de la colonia.

En cualquier caso, Hong Kong es un problema menor en relación a Taiwan.<sup>11</sup> Pekín tenía la esperanza de una derrota de Chen Shuibian, el líder del soberanista Partido Democrático Progresista, en las elecciones presidenciales de marzo de 2004. Sin embargo esto no se produjo. En su visita a China en julio, la entonces consejera de Seguridad Nacional de Estados Unidos, Condoleezza Rice, tuvo un intercambio de impresiones con Hu Jintao y Jiang Zemin en el que las autoridades chinas le reiteraron su «seria preocupación» por la evolución política en la «provincia rebelde».

La inquietud china es doble. Por una parte, la victoria presidencial de Chen Shuibian, apretada pero suficiente, iniciaba la cuenta atrás del calendario para la aprobación de una nueva Constitución en 2008. La adopción de esta Carta Magna asentaría un poco más la situación de hecho de Taiwan como un estado libre y democrático, escasamente reconocido internacionalmente pero cada vez más alejado del discurso

---

<sup>11</sup> Xulio Ríos, «El desafío taiwanés», *El Correo*, 8 de marzo de 2004.

unificador tradicional de las dos Chinas y aproximándose a la fórmula de la existencia de dos estados, dos realidades políticas netamente diferentes, a cada lado del estrecho de Taiwan. Esto es inaceptable para las autoridades continentales. La evolución, claramente orientada a definir una identidad específica taiwanesa poco o nada interesada en una unificación que —como ha señalado el presidente Chen aludiendo a Hong Kong— no garantiza de forma suficiente el respeto a los valores democráticos, podría colocar a China ante la tesitura de adoptar delicadas y graves decisiones en plena celebración olímpica.

El otro lado del triángulo de esta preocupación es EE UU. La dureza de la larga campaña electoral de las presidenciales de marzo y el referéndum simultáneo promovido por Chen Shuibian sobre la necesidad de elevar los gastos en defensa, interpretado desde Pekín como la reafirmación de la voluntad de independencia, generaron una pequeña crisis en las relaciones de Taipei con Washington. Esto provocó la dimisión de Theréese Shaheen, presidenta del Instituto Americano en Taiwan, al parecer por presiones de Pekín, muy molesto por la actitud pro-taiwanesa de la «embajadora». Esta dimisión provocó a su vez la del presidente del Consejo de Ministros de Taiwan, Eugene Y.H. Chien, en medio de numerosas críticas de una oposición que acusaba a Chen de llevar al país a un aislamiento muy peligroso.

En Pekín la reticencia no ha disminuido, pese a las declaraciones formales de Washington en sentido favorable a sus tesis, dado que se temen las consecuencias de su doble lenguaje. En las semanas previas a las elecciones legislativas de diciembre visitaron EE UU, entre otros, la vicepresidenta Annette Lu y el ministro de Asuntos Exteriores, Mark Chen. La confianza bilateral entre EE UU y Taiwan parece haberse restablecido rápidamente. Los llamamientos de Pekín a los tres ceses —dejar de vender armas avanzadas a Taiwan y reducir los vínculos militares con la isla, suspender todo intercambio oficial con las autoridades taiwanesas o dejar de apoyar a Taiwan para que sea admitido en organizaciones internacionales en las que se requiere ser un estado para ingresar— no han sido atendidos.

El apoyo estadounidense al ingreso de Taiwan en la OMC o la mayor tolerancia en el intercambio de visitas de alto nivel hablan por sí solos, pero no son los únicos signos. El informe anual sobre las capacidades militares de China que el Pentágono remitió al Congreso sugiere la posibilidad de que Taiwan responda, en caso de conflicto, contraatacando

objetivos civiles en el continente. Esto desató una ola de indignación en Pekín. El 19 de junio, el ejército de Taiwan culminó sus ejercicios militares «Han Guang XX», desarrollados con la hipótesis de un ataque con misiles continentales en 2008. El sistema de simulación, de fabricación estadounidense, y la activa presencia de asesores de aquel país en los escenarios operativos, mostraron un nivel de cooperación bilateral que no se había visto en los últimos 35 años. Al mismo tiempo, EE UU ensayaba con Japón otras maniobras para analizar estrategias de apoyo a Taiwan en el supuesto de conflicto con China. Pekín no se quedó atrás e inició maniobras en la provincia de Fujian, situada frente a Taiwan.

La compleja ecuación taiwanesa puede entrar en escenarios muy peligrosos en los próximos años. Para China, la unificación es una política irrenunciable: puede aceptar el actual *statu quo*, pero no una evolución que aleje a Formosa de la integración con el continente. Por su parte, en Taiwan, el presidente Chen está convencido de que a EE UU no le interesa una China fuerte y unida que dificultaría la consolidación de sus aspiraciones hegemónicas en el mundo.

La rivalidad estratégica tiene un fuerte peso en el delicado juego arbitral de Washington con las dos Chinas. Por un lado preferiría mantener a Taiwan alejado de la influencia política de Pekín, al menos mientras no se defina por una reforma democratizadora del sistema y se acepten las reglas de juego impuestas por Washington en los dominios esenciales de las relaciones internacionales. A corto plazo, ciertos niveles de tensión en el mar de China convenían para la campaña electoral de George W. Bush, que así podía distraer así la atención respecto a la situación de Irak.

En cuanto a la Unión Europea, es urgente que Bruselas defina su posición al respecto, como ya ha hecho el presidente francés Jacques Chirac. Hay muchos que interpretan la intensificación de la presión estadounidense sobre China a propósito de Taiwan con el envío de un mensaje a la nueva generación de dirigentes chinos: «moderen su entusiasmo europeísta».

### **Las encrucijadas del futuro**

La magnitud de los desafíos que enfrenta China es tan espectacular como su crecimiento y la complejidad es el elemento común de las si-

tuaciones a las que deberá dar respuesta en los próximos años. En el plano interno, el mundo rural reclama un cambio de actitud del poder central, que no podrá limitarse al control macroeconómico o las reformas en el sector financiero o las empresas estatales. Desde 1998, 28 millones de asalariados de las empresas estatales han perdido su empleo y 88.000 de ellas han sido eliminadas, por quiebra, fusión o reestructuración. Son las primeras y grandes víctimas del «milagro económico».

En diciembre de 2004, Li Rongrong anunció que la reforma de las empresas estatales que dependen del gobierno central se va a relanzar en 2005. La idea principal es aligerar las 150.000 empresas que dependen de esta comisión y liberarlas de la obligación legal de asegurar todos los servicios de bienestar social (escuelas, hospitales, restaurantes, servicios de seguridad, etc.), con el fin de hacerlas más competitivas. Tres grandes empresas —China National Petroleum Corporation, China Petroleum and Chemical Corp. y Dong Feng Motors— ya han establecido acuerdos para transferir a los gobiernos locales 796 escuelas primarias y secundarias, servicios de seguridad y 94.000 asalariados o jubilados. Las demás deberían seguir su ejemplo en este año si el Consejo de Estado aprueba las propuestas de la Comisión, que incluyen el abandono las actividades secundarias para concentrarse en las principales.

Según el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, China tardará entre dos y tres años en resolver los problemas básicos del personal excedente de las empresas estatales que fue heredado de la anterior economía planificada, y completará en 2005 la transición «desde el trabajo garantizado al seguro de desempleo». Actualmente siete provincias —entre ellas Liaoning, en la Manchuria nortea, una de las más afectadas— han puesto en funcionamiento un seguro de desempleo. Las provincias y regiones autónomas que no lo han hecho se concentran en el centro y el oeste del país.

En relación con Taiwan, la derrota de Chen Shuibian en las elecciones legislativas de diciembre redujo la tensión. Una prueba de ello fue la facilidad con que se negoció el acuerdo para permitir vuelos directos entre ambos territorios con motivo del año nuevo chino. Pekín ha incluido en su Libro Blanco sobre la Defensa<sup>12</sup> una referencia explícita

---

<sup>12</sup> Xinhua, 27 de diciembre de 2004.

al uso de la fuerza contra cualquier intento independentista. También prevé aprobar una legislación anti-secesión que institucionalizará la reacción ante un hipotético independentismo taiwanés.<sup>13</sup> La estrella de Chen parece apagarse, pero Washington tiene la última palabra acerca de la otra cara de la tensión bilateral: la adquisición de armamento moderno que pueda disuadir a la China continental de intentar una invasión fácil. Las ventas de armas a la isla son objeto de condena rotunda por parte de las autoridades chinas, que consideran que envían un mensaje equivocado a los sectores independentistas de Taiwan en el sentido que EE UU estará siempre de su lado. Taipei, por el contrario, insiste en que ese armamento es una necesidad.<sup>14</sup>

Hu Jintao tampoco podrá ignorar la necesidad de evitar tensiones con sus socios más importantes. Un ejemplo es Japón, con quien sostiene rivalidades en materia energética —por el gasoducto transiberiano o la explotación de los campos de gas en el mar de China Oriental— que se suman a las tradicionales críticas por las visitas de mandatarios de este país al templo Yasukuni, donde se recuerda a los muertos japoneses en la II Guerra Mundial, o el apoyo a Taiwan. La señal más visible del deterioro de sus relaciones en los últimos meses fue la detección, en noviembre, de un submarino nuclear chino en aguas territoriales niponas.

Las relaciones con EE UU, a pesar de los esfuerzos por expresar normalidad, siguen siendo complejas. El comercio bilateral está afectado por la debilidad del yuan, que las autoridades chinas no desean alterar por temor a los efectos sociales internos. También hay diferencias en materia de lucha antiterrorista, por ejemplo con la negativa de las autoridades estadounidenses a extraditar a prisioneros de origen chino (uigures), como reclama Pekín. Su posición en la cuestión de Corea del Norte tampoco sigue a ciegas la de Washington. Las críticas del ex ministro de Asuntos Exteriores Qian Qichen a la presidencia de Bush, en vísperas de las elecciones de noviembre en EE UU, reflejan este estado de ánimo.

La relación con Rusia es menos problemática, pero no puede afirmarse que la asociación entre ambos países, calificada de estratégica, se

---

<sup>13</sup> Xinhua, 27 de diciembre de 2004. La legislación se aprobó el 14 de marzo de 2005 (N. de la E.).

<sup>14</sup> Agencia Central de Noticias, 20 de enero de 2004.

haya traducido en una cooperación de alto nivel. Una muestra fue el fracaso del proyecto de gasoducto Angarsk-Daqing que pretendían las autoridades chinas.

Éxitos importantes y problemas de gran calado conviven en esta China del siglo XXI, a la que nadie puede ya impedir convertirse en actor internacional de primer nivel pero que aún puede deparar inquietudes. La mayor urgencia debería centrarse en la recuperación de los equilibrios internos. Como decía Confucio, no son las riquezas sino la justicia las que hacen a un estado próspero.

## VI. CONTRAINSURGENCIA A BAJO PRECIO EN DARFUR

*Alex de Waal\**

Los paisajes de Darfur tienen una belleza cruel, y hay pocos más implacables que el campamento nómada de Aamo. Está situado en un yermo pedregoso, sobre una llanura rodeada de montañas y formada por antiguos núcleos volcánicos. Una distante extensión de arena rosada indica el curso de un río estacional, el Wadi Kutum. Hace muchos años estuve allí como invitado del *nazir* (jefe supremo) de un clan de nómadas árabes conocido como los Jalul. Con sus amplias tiendas negras montadas sobre la arena, camellos paciando en los árboles de espinos, y sus escasas pero finamente labradas posesiones, podrían ser material para libros etnográficos ilustrados de gran formato. Hoy, Aamo está en el centro de la violencia que desfigura Darfur: han muerto decenas de miles de personas y cientos de miles han sido expulsadas de sus hogares. La primera matanza del conflicto se produjo a pocas millas de Aamo, cuando la milicia Yanyawid asesinó a varias decenas de pobladores que habían buscado seguridad en la ciudad de Kutum.

Conocí al anciano nazir, el jeque Hilal Musa, en 1985. En su tienda colgaba la parafernalia de toda una vida de nomadismo: jarras de

---

\* Alex de Waal es director de Justice Africa, organización con sede en el Reino Unido, e investigador de la Global Equity Initiative en la Universidad de Harvard (EE UU). Autor de *Islamism and Its Enemies in the Horn of Africa* (Hurst, Londres, 2004) y de *Famine that Kills: Darfur, Sudan 1984-85* (Oxford University Press, Londres, reeditado en enero de 2005). Este artículo fue originalmente publicado con el título «Counterinsurgency on the Cheap», en *The London Review of Books*, Vol. 26, N° 15, 5 de agosto de 2004. Disponible en: [www.lrb.co.uk](http://www.lrb.co.uk). La posdata fue publicada como «Sudan's historic peace deal is only the start», Carta al Director, *Financial Times*, 13 de enero de 2005. Reproducidos con autorización. Traducción: Berna Wang.

agua, sillas de montar, espadas, bolsas de cuero y un viejo rifle. Me invitó a que me sentara, sobre una magnífica alfombra persa, llamó a su criado para que sirviera té dulce en una bandeja de plata y dijo que el mundo se estaba acabando. En aquella época, Darfur sufría la sequía y estaban empezando a producirse cambios inquietantes. Los vientos saharianos cubrían de arena las fértiles laderas y, cuando llovía, el agua formaba surcos en el rico suelo aluvial junto al río. Había algo peor: los aldeanos, que siempre habían acogido a los nómadas y sus camellos, ahora bloqueaban sus migraciones y les impedían usar los pastos y los pozos.

Hilal dijo que el último inglés que había disfrutado de su hospitalidad fue el subcomisionado de distrito Thesiger, que había servido en Kutum. Thesiger se hizo famoso en Darfur sobre todo por ser un excelente tirador. En aquella época, sólo los funcionarios británicos podían tener rifles con suficiente potencia y precisión para abatir a un león. En 1985 no eran habituales las armas de fuego en manos de particulares. Para entonces, más como consecuencia de un cambio ecológico que de las cacerías coloniales, los leones y las jirafas habían desaparecido de todas partes salvo en los límites meridionales de Darfur, donde los bosques se extienden hasta el sur de Sudán y la República Centroafricana. En la meseta semiárida del norte de Darfur, donde las sabanas se funden con el desierto, sólo se veían algunas gacelas.

Hilal era una figura imponente, aun con sus más de ochenta años, delgado, encorvado y casi ciego. Los sufíes —y casi todos los habitantes de Darfur son seguidores de alguna secta sufí, en su mayoría originaria de África occidental— hablan de *baraka*, un carisma o bendición de Dios. «El título de jeque proviene de Dios», afirmaba Hilal. «Los grados de los jeques son obra del hombre». En lugar del título, formalmente superior, de nazir, mantenía el de jeque, inferior pero más significativo: en toda la extensión de Darfur se le conocía simplemente como jeque Hilal. Hoy el nombre de su hijo Musa es más conocido aún: Musa Hilal es el líder de los Yanyawid y su nombre ocupa el primer lugar de la lista del gobierno de Estados Unidos de presuntos criminales de guerra.

El jeque Hilal estaba férreamente orgulloso de su estilo de vida nómada. Insistía en que todos los miembros de su tribu poseían camellos. Probablemente era cierto: incluso en aquella época de estrechez, la familia de Hilal era conocida por tener varios miles de camellos, aunque el jeque era demasiado anciano para montarlos y rara vez los veía.

Sus rebaños estaban trescientas millas más al norte, en los pastos del desierto, después de las lluvias. Su sobrino había vendido recientemente 120 camellos para alimentar a unos parientes hambrientos, y Hilal había prestado muchos a familiares pobres. «Nos ayudamos mutuamente. Ningún Jalul tendrá nunca la necesidad de cultivar la tierra», afirmó.

Pero a sólo una hora de camino se encontraba un campamento Jalul que había perdido sus camellos y cabras durante la sequía y se había establecido para intentar cultivar la tierra. Los habitantes locales, del grupo tunjur (próximos a los fur, el mayor grupo étnico de la región), les habían dado tierras secas y arenosas, conservando para sí los terrenos de aluvión situados junto al río. La cuenca del Wadi Kutum es una de las tierras de cultivo más valiosas del norte de Darfur, y los tunjur tuvieron el cuidado de registrarla mucho antes de que otros agricultores se dieran cuenta de la importancia de la propiedad legal de las tierras. Los agricultores Jalul arañaban las tierras altas, llenos de resentimiento, para intentar cultivar algo de mijo.

Los británicos conquistaron Dar Fur (la «Tierra de los Fur») en 1916, tras derrotar al ejército del sultán Ali Dinar. Éste era descendiente del fundador del sultanato de Fur en el siglo XVII, Suleiman Solong, cuya tumba yace en las montañas, a un día de coche al sur de Aamo. Como muchos líderes políticos clave en Darfur, la ascendencia de Solong era mixta, pues era hijo de un árabe y una fur. Pese a toda la palabrería sobre «árabes» y «africanos», rara vez se puede saber, basándose en el color de la piel, a qué grupo pertenece un habitante de Darfur. Todos viven allí desde hace siglos y todos son musulmanes.

### **El equilibrio entre campesinos y nómadas**

Muchos mapas de Darfur tienen nombres de tribus garabateados en extensos territorios, dando a entender que algunas zonas están habitadas exclusivamente por uno de los treinta o más grupos étnicos de la región. Esto puede inducir a error: hay una historia tan larga de migraciones internas, mezclas y matrimonios mixtos que las fronteras étnicas son en su mayor parte una convención. Los individuos, e incluso grupos enteros, se pueden desprender de una etiqueta y adquirir otra. Cuando los británicos invadieron la región, les resultó más cómodo suponer que los jefes supremos tenían una autoridad delimitada

con exactitud sobre ciertos grupos étnicos y jurisdicción sobre el correspondiente territorio. Los habitantes no se opusieron a esta ficción, que ayudó a los británicos a administrar Darfur con sólo un puñado de funcionarios coloniales. La clave para que funcionara este sistema de «administración nativa» fue conceder un territorio, o *dar*, a cada grupo. No era exactamente la propiedad de la tierra, pero se permitió que los jefes supremos asignaran derechos sobre las tierras a los residentes. Hasta la sequía de los años ochenta, había tierras suficientes para dar a los recién llegados, con independencia de su etnia, una parcela para cultivar.

Los nómadas eran una anomalía en el sistema. La mayoría de los calificados convencionalmente como nómadas eran en realidad pastores que ocupaban zonas bien definidas, pero también había algunos grupos que lo eran de verdad, como los Jalul Rizeigat del jeque Hilal. Estos grupos recorrían las enormes distancias que separaban las zonas de pastoreo de la estación seca, en el centro y el sur de Darfur, y los pastos de la estación húmeda situados al borde del desierto en el norte. En los años setenta, el gobierno socialista de Jaafar Nimeiri dio a los Jalul un «consejo popular rural» en forma de pueblo llamado Fata Borno, pero no era más que una convención administrativa, un lugar donde podían inscribirse para votar y mandar a sus hijos a la escuela. Para apacentar sus rebaños, los Jalul dependían de la movilidad, atravesando las rutas de migración situadas entre las tierras de los pobladores fur y tunjur. El jeque Hilal describió lo que cabe calificar de «geografía moral» de Darfur. Recordaba un damero, en el que los cuadros rojos representaban tierras de cultivo y los blancos eran los pastos en los que podían alimentarse sus rebaños. «Donde quiera que haya hierba y lluvia, Alá dispone que ese es mi hogar», dijo.

Ahmed Diraige, ex gobernador de Darfur y, desde entonces, un veterano político de la oposición, recuerda cómo su padre Ibrahim, un *shartai fur* (*shartai* es otra palabra que designa a un jefe supremo), acogía cada estación al clan del jeque Hilal y a sus camellos en su aldea, Kargula. Shartai Ibrahim sacrificaba un toro para dar la bienvenida a los Jalul, que pastoreaban sus camellos en las tierras en las que se había recogido la cosecha y así las fertilizaban, y ayudaban a los aldeanos a transportar su grano al mercado. Cuando se marchaba, Hilal ofrecía dos camellos jóvenes a su anfitrión. Como muchos otros árabes de Darfur, Hilal empleaba informalmente epítetos racistas, como

*zurga* («negro») para referirse a los agricultores fur y tunjur. Los agricultores, a su vez, llamaban a los beduinos salvajes y paganos. Pero ambas comunidades dependían la una de la otra y sus principales familias se casaban entre sí.

Al carecer de un *dar*, los Jalul y los otros pocos grupos nómadas dependían de un orden sociogeográfico que les daba derechos consuetudinarios para emigrar y pastorear a sus animales en zonas dominadas por los agricultores. Esto funcionó durante décadas pero, en los años ochenta, la sequía, la desertización y la expansión de las tierras de cultivo amenazaban estos derechos. Se había alterado la geografía moral del jeque Hilal: el orden cósmico había dado paso al caos. Pero el jeque prefería morir que cambiar.

La «administración nativa» era un gobierno local a bajo precio. Se pagaba a los jefes una miseria y estos recibían su recompensa por medio del despotismo local. Después de que Sudán obtuvo la independencia en 1956, sucesivos gobiernos intentaron establecer servicios locales como policía, escuelas y clínicas. Se abolieron formalmente los títulos de jeque y nazir y se crearon «consejos populares» para que hicieran la misma labor. Pero Jartum nunca dio los fondos necesarios y, a principios de los años ochenta, el gobierno local estaba en la bancarrota. Si el gobernador de Darfur quería organizar una operación policial contra los bandidos, tenía que requisar vehículos y combustible a dos proyectos de desarrollo rural financiados por el Banco Mundial, o a una organización de ayuda. Si quería celebrar una conferencia intertribal para resolver una disputa, tenía que pedir a los ciudadanos acaudalados que se hicieran cargo de los gastos.

Tras la sequía y la hambruna de 1984-1985, estalló una sucesión de conflictos locales. En general, los grupos de pastores se vieron enfrentados a los agricultores en lo que se convirtió en una dura lucha por unos recursos cada vez menores. El gobierno no podía intervenir de forma efectiva, por lo que la gente se armó. Un rebaño de mil camellos representa más de un millón de dólares: sólo el más ingenuo de los propietarios de rebaños no compraba rifles automáticos para armar a sus pastores. Los habitantes de los pueblos también se armaron como respuesta. Hubo una tentativa de conferencia de reconciliación en 1989, pero sus recomendaciones nunca se aplicaron.

## La geografía juega en contra

También en 1989, los islamistas derribaron al gobierno de Sadiq Al Mahdi en Jartum (Sadiq había ganado las elecciones en 1986, al año siguiente del derrocamiento de Nimeiri). El jefe de estado era ahora el devoto e implacable soldado Omar Al Bashir, que gobernaba en precaria alianza con Hassan Al Turabi, líder carismático del partido islamista del país. Con los islamistas en el poder, el gobierno regional de Darfur intentó compensar la escasa frecuencia con la que se atrapaban delinquentes con la ferocidad de los castigos: ejecución y la exhibición pública del cuerpo para los autores de robos a mano armada, amputación para los ladrones. En 1994, el gobierno recuperó el antiguo consejo de administración nativo y asignó territorios a los jefes. Sin fondos para proporcionar servicios, con una autoridad repentinamente recuperada para repartir tierras (cada vez más escasas) y paramilitares armados por todas partes, esto permitió la limpieza étnica en el ámbito local. Inmediatamente después de esta reforma administrativa se cometió otra serie de matanzas en el lejano oeste de Darfur. Gran parte del conflicto actual tiene sus orígenes en los derechos sobre las tierras y las deficiencias de la administración local. Pero el gobierno central es también responsable de la situación, por su negligencia y manipulación.

La geografía juega en contra de Darfur. Se dice que la gran ciudad de El Geneina, en el extremo occidental, cerca de la frontera con Chad, está más lejos del mar que ninguna otra del continente. Esta parte de Darfur, conocida popularmente como Dar Masalit, sólo fue absorbida por Sudán en 1922, merced a un tratado entre el sultán y los británicos. No hace mucho que el nieto del sultán, rodeado por su corte en un destartalado palacio, decía en broma que seguía teniendo el derecho de separarse de Sudán, y exhibía deliberadamente mapas de Dar Masalit y de África, pero no de Sudán.

El tren procedente de Jartum termina en Nyala, en el sur de Darfur, después de un viaje de tres días. Queda al menos otra jornada en coche hasta El Geneina, si la carretera no está cortada por los ríos que llevan las aguas pluviales desde el macizo de Jebel Marra. Jartum ha ignorado a Darfur: sus habitantes han recibido menos educación, menos servicios médicos, menos ayuda para el desarrollo y menos puestos en el gobierno que ninguna otra región. Hasta los habitantes del sur, que tomaron las armas hace 22 años para luchar por sus derechos, recibieron un trato

mejor. Dentro de Darfur, árabes y no árabes han sido marginados por igual y la mayor tragedia es que los líderes de estos grupos no han hecho causa común frente a esta indiferencia.

Otra desgracia geográfica es que Darfur tiene fronteras con Chad y Libia. En los años ochenta, el coronel Anuar el Gadafi soñaba con un «cinturón árabe» que atravesara todo el Sahel. La clave era obtener el control del Chad, comenzando por la franja de Auzu, en el norte. Gadafi organizó una sucesión de aventuras militares en Chad, y desde 1987 hasta 1989, las facciones chadianas respaldadas por Libia utilizaron Darfur como base de retaguardia, abasteciéndose libremente de las cosechas y el ganado local. Al menos en una ocasión, provocaron que una incursión armada chadiana-francesa fuera en su persecución. Muchas de las armas de fuego que hay en Darfur proceden de estas facciones. La fórmula de Gadafi para la guerra era expansiva: reunía a árabes sahelianos y *tuareg* descontentos, los armaba y los formaba dentro de una Legión Islámica que hacía de punta de lanza de sus ofensivas. Entre los legionarios había árabes del oeste de Sudán, muchos de ellos seguidores de la secta de Mahdi Ansar, a los que el presidente Nimeiri había obligado a exiliarse en 1970.

Los libios fueron derrotados por una ágil fuerza chadiana en Uadi Dum en 1988, y Gadafi abandonó sus sueños anexionistas y comenzó a dismantelar la Legión Islámica. Sin embargo sus miembros, armados, entrenados y, más importante, poseídos por una virulenta ideología supremacista árabe, no desaparecieron. La herencia de la Legión Islámica sigue viva en Darfur: se dice que los líderes Yanyawid fueron algunos de aquellos legionarios que recibieron entrenamiento en Libia.

A mediados de los ochenta, cuando Nimeiri fue derrocado, los exiliados Mahdi Ansar comenzaron a regresar. Pocas semanas después de conocer al jeque Hilal fui en busca de sus hijos, que pastoreaban sus camellos en el desierto. Viajando hacia el norte se veían huellas de vehículos militares que cruzaban el desierto en dirección sur. En 1987, los retornados de Libia tuvieron la iniciativa de crear un bloque político conocido como Alianza Árabe. En un sentido, la Alianza era una coalición política encaminada a proteger los intereses de un grupo desfavorecido en la región occidental de Sudán, pero también se convirtió en vehículo para una nueva ideología racista. Los epítetos racistas sin significación política de antaño comenzaron a adoptar un matiz alarmante. La Alianza también captó la ideología dominante del Estado sudanés: el arabismo, muy dife-

rente, del valle del Nilo. A finales de los ochenta, la guerra en Darfur era algo más que un conflicto de tierras: era el primer paso de la construcción de una nueva ideología árabe en Sudán.

Es difícil encontrar una noticia sobre la actual guerra de Darfur que no la califique de una guerra de «árabes» contra «africanos». Esta descripción habría sido incomprensible hace veinte años, cuando los conceptos sobre etnia y ciudadanía de los habitantes de Darfur seguían aún el modelo heredado del sultanato de Dar Fur y la sucesión de estados sudánicos comparables que se extendía hacia el oeste, hasta el Atlántico. La breve pero espectacular carrera política de un político fur, Daud Bolad, ilustra cómo los términos «africano» y «árabe» adquirieron ese significado.

### Una dura represión

Bolad era uno de los jóvenes islamistas más destacados de su generación, pero abandonó el Islam político después de salir de la Universidad de Jartum y se unió al Ejército de Liberación Popular de Sudán (ELPS), encabezado por John Garang. Nada podía estar más lejos de las doctrinas islamistas que una vez había defendido Bolad —ni ser más hostil a ellas— que la ideología del ELPS. Aunque Garang proviene del sur y muchos de los integrantes de su movimiento reclaman un estado separado para el sur de Sudán, no es un separatista. Cree que los habitantes no árabes de Sudán —una alianza de sureños y grupos marginados del norte, como los fur— representan la mayoría numérica y deberían dominar un Sudán laico, pluralista y unido. Por tanto, Garang ha captado a sus seguidores de entre las comunidades no árabes explotadas de los límites septentrionales de Sudán, como los nubas, y de la sucesión de pueblos del valle del Nilo Azul, junto a Etiopía. En 1992, el gobierno sudanés lanzó su mayor ofensiva, encaminada a vaciar totalmente la región nuba bajo la bandera de la *yihad*. Fracasó y, actualmente, los nubas han obtenido una modesta autonomía dentro del marco general de un acuerdo de paz firmado en Kenia en mayo.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> El 27 de mayo de 2004, el gobierno de Sudán y el ELPS firmaron los protocolos iniciales para poner fin a la guerra, en los que se incluían el gobierno compartido y la administración de la región de los montes Nuba, el sur del Nilo Azul y Abyei (N. de la E.).

Bolad y una red clandestina de activistas locales fueron la puerta de acceso de Garang a Darfur. Igual que había hecho para los nubas y el Nilo Azul, envió un pequeño cuerpo expedicionario en 1991, con el objetivo de iniciar una insurrección. Fue un desastre. Bolad y sus tropas tuvieron que recorrer una enorme distancia en la estación seca. La única agua disponible estaba en profundas perforaciones situadas en las aldeas y cuidadosamente vigiladas. Además, el territorio estaba ocupado por grupos árabes de pastores, sumamente hostiles hacia el ELPS. El gobierno encontró rápidamente a la unidad de Bolad y la persiguió, empleando el ejército regular y una milicia de árabes beni halba. Un puñado de combatientes huyó y recorrió a pie durante meses la República Centroafricana, para regresar al sur de Sudán. Bolad fue capturado e interrogado por el gobernador, el coronel Al Tayeb Ibrahim, médico militar. Éste era un destacado islamista, conocido como «Sikha» o «vara de hierro» por su habilidad para empuñar varas de refuerzo en las manifestaciones estudiantiles, cuando era guardaespaldas del líder de los islamistas de la Universidad de Jartum... Daud Bolad. No hay constancia del encuentro entre ambos. Nunca se volvió a ver a Bolad. Pero lo peor fue que requisaron su agenda, en la que estaban los nombres y datos de todos los miembros de su red clandestina.

Muchos desaparecieron en prisiones y «casas fantasma». Otros renunciaron a su causa y fueron liberados, aunque estaban seguros de que seguían vigilando sus movimientos. Toda una generación de líderes de oposición fue aniquilada o neutralizada. A partir de entonces, los líderes radicales de Darfur desconfiaron del ELPS, temiendo que les engullera totalmente o les utilizara para sus propios fines. Pero a medida que el ELPS seguía resistiendo al ejército sudanés y obtuvo prestigio internacional, ellos también aprendieron a calificar su lucha con los términos simplificados que tan eficaces habían sido para obtener la simpatía extranjera para el sur: eran las víctimas «africanas» de un régimen «árabe».

Puede que la etiqueta «africano» funcionase bien ante la opinión pública internacional en los años noventa, pero tenía poco valor en Sudán. Uno de los motivos era el predominio del Islam radical y su atractivo para muchos habitantes de Darfur, como consecuencia del éxito de un experimento político del régimen de Jartum, ideado por Hassan Al Turabi. Históricamente, el Islam político en Sudán estaba dominado por una elite arabizada originaria del valle del Nilo, con fuertes lazos de unión con Egipto. Era un movimiento conservador, identificado con la arabización

que profesaban todos los gobernantes de Sudán, tanto militares como civiles. Pero Turabi amplió el programa y la base del movimiento islamista. Por ejemplo, insistió en que la mujer tenía derechos en el Islam, y hoy más de la mitad de los estudiantes universitarios de Jartum son mujeres. También reconoció la autenticidad de los sudaneses occidentales y del Islam de África occidental, integrando así las tradiciones representadas por las *yihads* de Fulani de principios del siglo XIX y a los sabios errantes sufíes del Magreb.

Al garantizar la extensión de la ciudadanía a todos los musulmanes devotos, Turabi revolucionó la condición de los sudaneses originarios de África occidental, conocidos como fellatas. Este grupo está integrado por varios millones de miembros de las etnias hausa y fulani, cuyos antepasados llegaron de Nigeria, Malí y Níger y se establecieron en Sudán cuando se dirigían a la Meca o como jornaleros para los planes algodoneros de la era colonial. Los fellatas son famosos por su piedad. Hasta el golpe de estado islamista de 1989, no se les reconocía como ciudadanos; Turabi también aumentó el estatus de los jeques fellatas, corrigiendo así una antigua anomalía y creando una circunscripción electoral. En Darfur también trató de llegar hasta los líderes religiosos de los fur, masalit y de otros grupos. Como gobernador de Darfur, Al Tayeb Ibrahim elogió a los fur por su piedad y recibió clases de lengua fur. Durante un tiempo, el concepto de ciudadanía común por medio de la fe común pareció una ruta hacia la emancipación nacional de Darfur.

Pero la promesa islamista era una farsa. En la práctica, pocas cosas cambiaron. Sólo un puñado de habitantes de Darfur fueron ascendidos a altos cargos en el partido y la administración. El gobierno nacional fue relativamente ecuaníme en su forma de tratar a los árabes y no árabes de la región, pero sólo en el contexto del continuo olvido. El gobierno local seguía en bancarrota, el bandidaje continuaba extendido, la sequía y la desertización seguían desencadenando conflictos locales que el gobernador no podía o no quería detener. Y antes de que transcurriera mucho tiempo, los «occidentales» de Sudán descubrieron que su versión del Islam no era, después de todo, aceptada en sus propios términos: sólo se les consideraba auténticos musulmanes si adoptaban los valores y la cultura árabes.

En la década que siguió al golpe de estado de 1989, las diferencias entre el presidente Bashir y el voluble Turabi se hicieron aún más evidentes. Turabi tenía ambiciones revolucionarias que abarcaban toda

África y Oriente Medio, mientras Bashir sostenía la visión tradicional de Sudán como la posesión de una élite arabizada. Fue una lucha prolongada por la ideología, la política exterior, la Constitución y, en última instancia, el propio poder. Ganó Bashir: en 1999 destituyó a Turabi de su cargo de presidente de la Asamblea Nacional y más tarde ordenó su detención. La coalición islamista quedó dividida por la mitad. La mayor parte de la administración, y toda la elite que controlaba al ejército y diversos organismos de seguridad extrapresupuestarios, se quedaron con Bashir. Los estudiantes y las células del partido islamista regional se pasaron en su mayor parte a la oposición con Turabi, formando el escindido Congreso Popular. Entre otras cosas, la destitución de Turabi dio a Bashir la cobertura que necesitaba para aproximarse a Estados Unidos y participar en un proceso de paz más serio con el ELPS.

### **Genocidio por la fuerza de la costumbre**

La escisión entre Bashir y Turabi tuvo eco en Darfur. Muchos darfurenses que habían entrado en el movimiento islamista bajo la dirección de Turabi dejaron el gobierno y decidieron organizarse por su cuenta. En mayo de 2000 publicaron un «Libro Negro» en el que se detallaba la sistemática ausencia de representación de la región en el gobierno nacional desde la independencia. El documento causó gran revuelo en el país y mostró cómo el norte de Sudán se estaba polarizando siguiendo líneas más raciales que religiosas.

Al calificar a Daud Bolad de «mártir», el «Libro Negro» representó un acercamiento simbólico entre los islamistas y los radicales laicos de Darfur. De ahí procede la sorprendente alianza entre este último grupo, que estaba ocupado organizando el Frente de Liberación de Darfur (rebautizado a principios de 2003 como Ejército de Liberación de Sudán o ELS) y el Movimiento Justicia e Igualdad (MJI), de tendencia islamista. La rebelión no debería haber sorprendido a nadie. Pero los observadores de la escena política sudanesa se habían acostumbrado tanto a la inactividad de Darfur que creían que cuando los militantes pronosticaban una importante insurrección sólo era una falsa alarma. En abril de 2003, los rebeldes atacaron el aeropuerto de El Fasher, destruyeron varios aviones militares y secuestraron a un general de la fuerza aérea. El

ELPS no había logrado nada igual en veinte años. Los rebeldes de Darfur tenían movilidad, un buen servicio de información y apoyo popular.

Para Bashir fue fundamental que el pilar central del Estado sudanés —una camarilla de funcionarios de seguridad que dirigía las guerras desde 1983— siguiera en su sitio. Ante una revuelta que superaba la capacidad del cansado y saturado ejército, este pequeño grupo sabía exactamente lo que había que hacer. Durante la guerra en el sur habían organizado varias veces operaciones de contrainsurgencia a bajo precio: sus armas eran el hambre y la tierra quemada. En cada ocasión, buscaban una milicia local, le proporcionaban suministros y armamento y declaraban la zona de operaciones «zona sin ética». La *fursan* o caballería beni halba, que había sido utilizada contra el ELPS en 1991, era un instrumento obvio a emplear en Darfur. También estaban los nómadas a camello del norte, ex legionarios islámicos incluidos. Hay quien afirma que su nombre, Yanyawid, procede de «G3» (un tipo de rifle) y de *jawad* («caballo»), pero también es como se llama en el dialecto de Sudán occidental a la «chusma» o a los «bandoleros». Dar rienda suelta a las milicias tenía la ventaja añadida, para este grupo, de que podría hacer descarrilar todo el proceso de paz con el ELPS y permitirle conservar los organismos de seguridad extrapresupuestarios. También les inmuniza de la posibilidad de ser procesados en el futuro por crímenes de guerra.

Las atrocidades cometidas por los Yanyawid están dirigidas contra los portavoces de los fur, tunjur, masalit y zaghawa. Son sistemáticas y sostenidas. Su efecto, cuando no el objetivo, es sumamente desproporcionado en relación con la amenaza militar de la rebelión. Las violaciones y marcas a fuego masivas hablan de la destrucción deliberada de una comunidad. En Darfur, la tala de árboles frutales o la destrucción de acequias es una forma de erradicar las reclamaciones de los agricultores sobre las tierras y de arruinar sus medios de vida. Pero ésta no es la campaña genocida de un gobierno en el apogeo de un desmedido orgullo ideológico, como lo fue la *yihad* de 1992 contra los nubas, ni fríamente decidido a obtener recursos naturales, como cuando trató de expulsar a los habitantes de los yacimientos de petróleo del sur. Ésta es la crueldad rutinaria de una camarilla de seguridad, con la humanidad disminuida después de años en el poder: es genocidio por la fuerza de la costumbre.

El mundo del jeque Hilal, con su cosmos estable y la reciprocidad informal entre agricultores y nómadas, ha desaparecido. Una po-

breza implacable se ha transformado en violencia debido al desgobierno y a racismos importados. ¿Qué hacer ahora ante la matanza y la inminente hambruna? Las medidas judiciales —juzgar a Musa Hilal y a quienes le apoyan como criminales de guerra— son esenciales para evitar que se repitan estos crímenes en el futuro. Pero la condena no es una solución. Las mortíferas campañas de los Yanyawid no deben ocultar el hecho de que los beduinos indígenas de Darfur son, a su vez, víctimas históricas.

### **Una población a su suerte**

Igual que hace veinte años, el pueblo de Darfur sufre miseria, hambre y enfermedades infecciosas. Se hicieron predicciones apocalípticas sobre muertes masivas por hambre después de la sequía de 1984: hasta un millón de muertos, dijeron las organizaciones de ayuda, si no llega la ayuda alimentaria. La comida no llegó y murieron alrededor de 100.000 personas, pero la sociedad de Darfur no se derrumbó gracias a su formidable capacidad de supervivencia. Tenían reservas de comida, recorrían enormes distancias en busca de comida, trabajo o ayuda y, sobre todo, recogían alimentos silvestres del monte. Hoy las reservas de comida y animales han sido robadas. Además, ¿de qué sirve la capacidad para recoger cinco clases diferentes de hierbas silvestres, once variedades de bayas, más raíces y hojas, si salir de un campo significa arriesgarse a la violación, la mutilación o la muerte? Hay que tomar en serio las predicciones de hasta 300.000 muertos por hambre.

Ahora se está poniendo en marcha una ingente operación de ayuda. Pero las distancias hacen que la ayuda alimentaria sea costosa y probablemente insuficiente. Resulta tentador enviar al ejército británico para entregar comida, pero sólo sería un gesto simbólico: sería más barato que la enviaran empresas civiles y más eficaz que la repartieran las organizaciones de ayuda. En las zonas controladas por el ELS y el MJI viven cientos de miles de civiles que no están recibiendo nada. En cuanto un cámara regrese con imágenes de esta hambruna oculta, se desencadenarán las protestas y se presionará para que se lleve ayuda más allá de las primeras líneas. Pero no hay motivos para esperar a las fotos para actuar. Las caravanas de ayuda que atraviesen las líneas tendrán, eso sí, que llevar guardias armados.

La mayor ayuda sería la paz. En teoría, hay un alto el fuego. En la práctica, el gobierno y los Yanyawid hacen caso omiso de él y los rebeldes responden con la misma moneda. El gobierno niega que esté organizando, armando y dirigiendo a los Yanyawid. Lo hizo, pero el monstruo que Jartum contribuyó a crear no siempre hace lo que desea su creador: la desconfianza hacia la capital es profunda entre los habitantes de Darfur y los dirigentes de los Yanyawid saben que no les pueden desarmar por la fuerza. Cuando el presidente Bashir prometió al secretario general de la ONU, Kofi Annan, y al ex secretario de Estado de EE UU Colin Powell que desarmaría a las milicias, estaba haciendo una promesa que no podía cumplir. El mejor medio, quizá el único, de desarme es el que utilizaron los británicos hace setenta y cinco años: establecer una administración local que funcione, regular la propiedad de las armas y aislar gradualmente a los bandidos y forajidos que se niegan a avenirse. Entonces costó una década y ahora no será más rápido. Hay más armas y la polarización política es más fuerte.

En Darfur hay un destacamento de sesenta observadores del alto el fuego de la Unión Africana, con un número algo mayor de tropas para proporcionarles seguridad. Hasta ahora nadie está proporcionando seguridad a la aterrorizada población civil. Si se van a enviar tropas desde fuera de África, ésta debería ser su misión. Si los servicios de información locales son buenos y se pone en marcha un proceso político, los riesgos deberían ser mínimos. Pero reconstruir Darfur será lento, complicado y caro. Comprender lo que se ha perdido podría ser un buen punto de comienzo.

### **Posdata: El histórico acuerdo de paz es sólo el comienzo**

El acuerdo de paz firmado en enero de 2005 en el sur de Sudán es la mejor noticia de la década para África. Los antes encarnizados enemigos John Garang, comandante en jefe del ELPS, y Omar Hassan Al Bashir, presidente del país, son ahora compañeros en el gobierno.

El sur de Sudán es uno de los pocos lugares del mundo en el que se vivía mejor hace cincuenta años, y el acuerdo pone fin a 22 años de guerra civil. También es un triunfo para la mediación internacional. Durante treinta meses, un equipo de negociadores dirigido por kenianos trabajó sin descanso en los detalles de cómo compartir el poder y la

riqueza en el país con más contrastes de África, cómo desmovilizar los ejércitos y resolver unos conflictos que se han extendido por todo el territorio. Una *troika* internacional formada por Estados Unidos, el Reino Unido y Noruega respaldó con gran habilidad este esfuerzo, lo que ha significado para el presidente estadounidense George W. Bush un inusual éxito de política exterior.

El acuerdo, que recibe su nombre de la ciudad keniana de Naivasha, donde se desarrolló la mayor parte de las negociaciones, es uno de los más complejos de la historia. Sólo el calendario del acuerdo de implantación ocupa 101 páginas y abarca seis años y medio. Hará falta un compromiso internacional continuo y sostenido para mantener esta paz.

Hay tres peligros principales. El primero es que el acuerdo no incluye Darfur y no está claro si ayudará o dificultará la búsqueda de la paz en esa provincia occidental. El texto de Naivasha incluye estipulaciones para descentralizar el poder y las elecciones —algunas de las exigencias de los rebeldes de Darfur—, pero también especifica cupos para repartir los puestos del gobierno entre los partidos, y los grupos de Darfur no están representados en ellos. Los rebeldes han rechazado el acuerdo y afirmado que seguirán combatiendo. Hará falta una presión internacional concertada cuando se reanuden las conversaciones de paz de Darfur bajo los auspicios de la Unión Africana. Salvo que haya avances rápidos, el acuerdo norte-sur está en peligro.

En estrecha relación con lo anterior está la amenaza de guerra en la región oriental. El pueblo beja, de las colinas del mar Rojo, tomó las armas hace diez años para protestar por su marginación. Durante cinco años ha habido escasos combates, pero las guerrillas beja continúan en la vecina Eritrea. Los combatientes de Darfur están también allí, entre los más de un millón de darfurenses que emigraron al este de Sudán en busca de trabajo. Todo está tranquilo ahora pero la situación puede cambiar en cualquier momento. Cualquier comandante rebelde lleno de resentimiento podría desencadenar con facilidad una conflagración, quizá alentado por Isseyas Afeworki, el caprichoso presidente de Eritrea, o por la represión del gobierno.

Un segundo reto es que los sudaneses esperan un dividendo de la paz. Sudán es rico en petróleo y tierras de cultivo, pero la mayoría de sus habitantes son extremadamente pobres y los servicios y la infraestructura son insignificantes. Los sudaneses dependen de la ayuda humanitaria y del alivio de la deuda para reconstruir su país. Hasta que se

resuelva la guerra de Darfur, Jartum no obtendrá mucho ni de lo uno ni lo otro.

Pero el reto principal es que los capitalistas sudaneses se han enriquecido explotando los recursos rurales e invirtiendo en Jartum. La economía de la capital representa la mitad de la riqueza del país: es una ciudad árabe en un mar de pobreza. Una forma de ganar dinero de la elite comercial es mediante la agricultura mecanizada, perjudicial social y ecológicamente. Fue el avance de los tractores hacia el sur, destrozando las tierras de los pequeños propietarios, lo que empujó a muchos campesinos a unirse a los rebeldes. La apertura de las llanuras más fértiles del país, cerradas durante veinte años por la guerra, ¿supondrá simplemente que los políticos oportunistas reanuden sus expropiaciones? Si no hay un desarrollo rural equitativo, se sembrarán de nuevo las semillas del conflicto.

El referéndum sobre la autodeterminación del sur es la piedra angular de la paz. En el año 2011, los sudaneses del sur podrán votar si desean permanecer en un Sudán unido o formar un país separado. Sin esta votación no puede haber paz, pero el referéndum es en sí mismo una amenaza para ella. El acuerdo se alcanzó porque Garang, el líder del ELPS, es un unionista comprometido y la premisa de partida es que seis años de paz convencerán a los habitantes del sur de las ventajas de la unidad. Pero cualquier encuesta de opinión indica que hay una gran mayoría partidaria de la independencia. Y los recuerdos perduran. A medida que se aproxime la fecha del referéndum, sería irresponsable no prever la posibilidad de la separación. Un divorcio estatal pacífico exigirá acuerdos tan extensos y complicados como los protocolos de Naivasha. La labor de los mediadores no ha terminado aún.

\* \* \*

## APÉNDICE: CRONOLOGÍA DE SUDÁN

- 1956:** Sudán se independiza del condominio anglo- egipcio (establecido en 1899).
- 1957:** Sucesivos gobiernos inestables demuestran su incapacidad para unificar el país.
- 1958:** El general Abbud toma el poder en un golpe militar para evitar un deslizamiento hacia el federalismo.

- 1962:** Comienza la guerra civil en el sur, liderada por el movimiento Anya Nya.
- 1964:** La «revolución de octubre» obliga a Abbud a abandonar el poder, tras fracasar en su intento de resolver los problemas económicos del país y de acabar con la guerra en el sur.
- 1965:** Formación de una coalición civil de gobierno.
- 1969:** El coronel Yaafar el Numeiri toma el poder y promete una vía socialista para Sudán. En el sur se constituye un gobierno rebelde presidido por Garang, lo que reactiva la guerra.
- 1970:** Inicio de los ambiciosos planes de desarrollo económico.
- 1971:** Intento de golpe de estado de orientación comunista. Numeiri gira a la derecha.
- 1972:** Acuerdo de Addis Abeba para poner fin a la guerra civil, por el que se promete más autonomía y desarrollo a las regiones del sur.
- 1978:** Se descubre petróleo en Bentiu, en el sur de Sudán.
- 1983:** Levantamiento de los militares del sur. Comienza una nueva rebelión, del Ejército de Liberación Popular de Sudán (ELPS), liderado por John Garang. Numeiri introduce la *sharia* (ley islámica).
- 1985-86:** Toma de poder militar tras la deposición de Numeiri por una sublevación popular. Las elecciones conducen a un gobierno de coalición.
- 1989:** Golpe de estado militar liderado por el general Omar al Bashir, respaldado por el Frente Nacional Islámico. Se pone en marcha la Operación *Lifeline* Sudán de ayuda humanitaria, pactada entre el gobierno, la guerrilla y Naciones Unidas, para socorrer a las víctimas civiles del sur bajo control del ELPS.
- 1991:** El gobierno de Al Bashir firma un nuevo código penal basado en la ley islámica, aplicable al norte del país.
- 1992:** Ofensiva militar de las Fuerzas Armadas contra el ELPS. Recuperación por las fuerzas gubernamentales de la ciudad sureña de Bor, símbolo de la sublevación. Negociaciones en Abuja (Nigeria).
- 1993:** Se reanudan las negociaciones en Entebbe (Uganda), entre el ELPS y el gobierno. Se acuerda el alto el fuego.
- 1994:** Se firma un protocolo de ayuda humanitaria para poblaciones aisladas por el conflicto. Se reanudan los combates al sur del país.

- 1996:** El ELPS controla una serie de ciudades y pueblos próximos a la frontera con Uganda. Se abre un nuevo frente en la frontera con Etiopía. El presidente sudanés firma un alto el fuego con fracciones disidentes del ELPS, entre las que sobresale el Movimiento para la Independencia del Sur de Sudán. En marzo se celebraron elecciones que confirmaron a Hasan al Turabi, líder del Frente Nacional Islámico, como presidente de la Asamblea Nacional.
- 1999:** El presidente Al Bashir declara el estado de emergencia y disuelve la Asamblea Nacional por su enfrentamiento con Al Turabi. Sudán comienza a exportar petróleo.
- 2000:** Al Bashir es reelegido para otro periodo de cinco años en unas elecciones boicoteadas por los principales partidos de la oposición.
- 2002:** Se declara una tregua por seis meses en la región de los montes Nuba (centro de Sudán). En julio se inician negociaciones de paz en Machakos (Kenia), entre Al-Bashir y el EPLS. El 20 de julio se establece un alto el fuego, compromiso de negociar una nueva organización política para el país y un referéndum futuro de autodeterminación. A este acuerdo le siguen la Ley para la Paz en Sudán, Machakos II y Machakos III (de noviembre, por el que se pacta el reparto de las riquezas del país).
- 2003:** En los tres estados de Darfur, en el oeste del país, estalla un conflicto larvado durante dos décadas y que se transforma en una guerra civil. La población local, los fur, se alzan en armas por el abandono que sufre la región; Jartum responde armando a milicias paramilitares, los Yanyawid.
- 2004:** Acuerdo global en el que se pacta el reparto del poder, las riquezas y tres regiones del país. Garang será vicepresidente de un gobierno de unidad nacional y presidente de la administración autónoma del sur, y la ley islámica tendrá efecto en la capital pero con aplicación limitada para las poblaciones no musulmanas. El Consejo de Seguridad de la ONU amenaza en julio con sanciones a Jartum si no restablece la seguridad en Darfur. Cientos de miles de personas huyen a Chad.
- Enero de 2005:** Se firma el acuerdo de paz entre el ELPS y el gobierno sudanés. El referéndum para la autodeterminación del sur se fija para el año 2011.

**Marzo de 2005:** El Consejo de Seguridad de la ONU traslada el caso de Darfur a la Corte Penal Internacional (CPI) y pide a la fiscalía que investigue y juzgue los crímenes cometidos allí. Sudán no es firmante del Estatuto de la Corte, por lo que la única vía para hacerlo responsable ante la CPI es la intervención del Consejo.

**Abril de 2005:** Un encuentro internacional de donantes promete 4.500 millones de dólares como ayuda para la reconstrucción del sur de Sudán.

**Nota:** Esta cronología se ha elaborado a partir del informe de Marián Hens, *Sudán: La guerra olvidada*, del Observatorio de Conflictos del CIP, N° 7, 1997; Oxfam Reino Unido, *Sudan. History*, disponible en <http://www.oxfam.org.uk/coolplanet/kidsweb/world/sudan/sudfact.htm>; Noticias de la BBC, edición Reino Unido, *Timeline: Sudan. A chronology of key events*, en [http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle\\_east/country\\_profiles/827425.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/country_profiles/827425.stm); y Guía del Mundo, *Historia: Sudán*, en [www.guiadelmundo.org.uy/cd/index.html](http://www.guiadelmundo.org.uy/cd/index.html) (N. de la E.).



## AMÉRICA LATINA

### I. LAS RELACIONES ESTADOS UNIDOS-AMÉRICA LATINA: LA SOMBRA DEL PROCONSULADO

*Juan Gabriel Tokatlian\**

El dato nuevo más elocuente del proyecto de reordenamiento mundial emprendido por Washington después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 es que Estados Unidos se está convirtiendo en una potencia asiática. La guerra de Afganistán en Asia Central y la de Irak en Oriente Medio le han brindado una proyección geopolítica inédita en un área del mundo donde ejerció influencia pero jamás tanto control como ahora. El establecimiento de neo-protectorados en Kabul y Bagdad; la consolidación de bases militares desde el corazón de Asia Central hasta el Cuerno de África —en Uzbekistán, Turkmenistán, Kirguistán, Tayikistán, Omán, Bahrein, Qatar, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Arabia Saudita y Yibuti— y el dominio de las fuentes energéticas de la zona, pueden transformar a Estados Unidos en el primer poder geográficamente integral. A principios del siglo XX se convirtió en una potencia hemisférica; después de la II Guerra Mundial en potencia atlántica; con la Guerra Fría se proyectó como potencia del Pacífico; con la post-Guerra Fría creció su incidencia en África y ahora, con la expansión en Asia, Washington está más próximo de alcanzar el sueño imperial.

Esta quimera hará que el segundo gobierno de George W. Bush continúe intentando asegurar la primacía mundial de Estados Unidos. Aspira a establecer una preponderancia implacable. Sin embargo, la eventual consolidación de la preeminencia de Estados Unidos en mate-

---

\* Juan Gabriel Tokatlian es director de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad de San Andrés (Argentina).

ria militar provocará, probablemente, más inestabilidad e inseguridad.<sup>1</sup> En este sentido, es fundamental comprender que la política de primacía encierra en sí misma, y más allá de que haya en Washington un gobierno republicano o demócrata, una perspectiva agresiva de política exterior. Bajo la lógica de la supremacía plena es indispensable estar dispuesto a usar la fuerza de manera recurrente. Además, la estrategia implica presupuestos de defensa gigantescos y sostenidos, lo que puede conducir a un desequilibrio inesperado en términos de las relaciones cívico-militares en Estados Unidos.

La estrategia ha enfatizado la constitución de coaliciones *ad hoc* en reemplazo, en algunos casos, y en complementación en otros, de las antiguas alianzas, con el objetivo de enfrentar a los viejos y nuevos enemigos de Washington. Se orienta a propiciar el denominado *regime change*, es decir, a provocar el cambio del régimen político interno de una nación por medio de la coerción diplomática y militar. Es muy probable que Estados Unidos prosiga, al menos durante el segundo mandato de Bush, arrogándose el derecho a recurrir a su poderío bélico cuando lo considere imprescindible, sin tener en cuenta las condiciones de legitimidad, legalidad y moralidad que exige el uso del instrumento militar en las relaciones internacionales. Paradójicamente, la Casa Blanca cree que puede ganar más aliados en su combate contra el terror en el mundo mediante la utilización de la amenaza constante a los buenos amigos y el castigo inclemente a los oponentes débiles.

Todo ello implica que es crucial saber si la omnipotencia que muestra Washington con su comportamiento es una demostración de potencia efectiva (antesala de una hegemonía vigorosa), de prepotencia temporal (lo que mostraría que es un superpoder descontrolado), o de impotencia disimulada (lo que llevaría a un languidecimiento gradual de su condición unipolar).

---

<sup>1</sup> Por una parte, puede crear incentivos para acciones terroristas más letales dentro de las fronteras estadounidenses con el fin de desafiar su aspiración de mantener su geografía impenetrable. Por otra, y dado que en el futuro Estados Unidos podría hacer que su espacio resultase invulnerable mediante la construcción de armas defensivas (por ejemplo, el escudo antimisiles), potencias nucleares que no aceptan el *statu quo* podrían incrementar la proliferación de armas de destrucción masiva y tener la tentación de usarlas antes de que se materialice esa condición de invulnerabilidad.

Washington ha estado empeñado en el combate contra los terroristas, los tiranos con armas de destrucción masiva y los estados con proliferación de armamento nuclear. Estos son sus principales adversarios según la Estrategia de Seguridad Nacional de septiembre de 2002. En el caso de América Latina, el gobierno republicano concentró su atención los dos últimos años en la identificación de las fuentes de terrorismo: actualmente no hay en la región tiranos con armamento de alto poder de devastación o países con proliferación nuclear. En 2004, reforzó su presión sobre algunos gobiernos del área para que combatan el terrorismo más eficazmente.

### **La seguridad, a primer plano**

Durante el año 2004 cristalizó la tendencia, que ya se dibujaba desde los noventa, de concebir al continente americano en sus partes más que como un todo. Después del 11-S, Washington identificó tres zonas de diferente significación y alarma para sus intereses vitales. La amplia Cuenca del Caribe, que cubre el Caribe insular, Panamá, Centroamérica y México, es ya definitivamente parte del perímetro externo de defensa estadounidense y por tanto, extensión de su seguridad interna. Los niveles de autonomía de esta subregión tenderán en el futuro a reducirse y las tensiones entre Estados Unidos y Cuba podrían aumentar. La búsqueda de invulnerabilidad en ese perímetro, la derechización del Ejecutivo y el Legislativo en Washington y la considerable influencia del neoconservadurismo sureño (en especial, de Texas y Florida) colocarán a Fidel Castro como un referente de perturbación, un fenómeno turbulento cuya resolución, según los «halcones», pasa por el cambio de régimen en la isla.<sup>2</sup> Paralelamente, desde finales de 2001 Washington localizó en Colombia y en la frontera entre este país y Venezuela una zona

---

<sup>2</sup> Es llamativo que el creciente deterioro del orden público en México, producto en gran medida del auge del narcotráfico y la criminalidad organizada, o la inestabilidad en Centroamérica y el Caribe por razones vinculadas al incremento de problemas sociales, económicos y de delincuencia, parecen ser poco tenidos en cuenta por los tomadores de decisión en Washington. Una visión ideológica y dogmática de la seguridad influye en que Cuba siga ocupando un lugar desmesuradamente importante en la caracterización de las fuentes de amenazas de Estados Unidos en su geografía más cercana.

de alto riesgo terrorista, y ubicó un área de riesgo potencial en términos de terrorismo en la triple frontera entre Argentina, Paraguay y Brasil.

Desde el punto de vista de la agenda interamericana, entre 2002 y 2004 los temas de seguridad alcanzaron un lugar preponderante, como durante la Guerra Fría. La Conferencia Especial sobre Seguridad de Ciudad de México en octubre de 2003 y la Cumbre Hemisférica de Seguridad de Monterrey (México) en enero de 2004 reforzaron la centralidad de los asuntos de defensa en las relaciones interamericanas y el énfasis que asignó Washington a las cuestiones de seguridad en la región.

En el contexto posterior al 11-S, ciertas reminiscencias del pasado parecen reavivarse. En los años sesenta Estados Unidos pretendía combatir al «enemigo interno» (el comunismo local como parte de la internacional comunista). Ahora, en el marco de la doctrina de la seguridad nacional, parece estimular una suerte de doctrina de inseguridad nacional en el área para combatir a las «nuevas amenazas» (por ejemplo, expresiones internas anti-sistémicas y aquellas que puedan recurrir a la violencia y que serían expresión del avance del terrorismo internacional). Así se borran las fronteras entre acciones policiales y actuaciones militares y se superponen seguridad interna y defensa externa.<sup>3</sup>

Las principales pruebas para su estrategia de primacía en este área parecen ser Brasil, Colombia y Venezuela. Brasilia no es un competidor para Washington, pero no sólo aspira a consolidar su poder regional sino a proyectarse internacionalmente. La incógnita es si Estados Unidos pretende evitarlo y reducir el poderío brasileño en Suramérica o acepta convivir con un Brasil convertido en potencia media influyente. Esto se entrelaza con Colombia, donde se ubica el principal foco de conflicto armado en América, y con Venezuela, que puede ser el ejemplo en Suramérica de que toma fuerza la idea del cambio de régimen (ya se intentó indirectamente a través del fallido golpe de estado de abril de 2002).

---

<sup>3</sup> La «securitización» excesiva de las relaciones en el continente tenderá a ahondar dos brechas ya existentes. Por un lado, la distancia entre una sociedad estadounidense más conservadora, xenófoba y auto-centrada y sociedades suramericanas más nacionalistas, movilizadas y demandantes. Por otro, la distancia entre gobiernos latinoamericanos notoriamente inclinados hacia Washington y sociedades cada vez más críticas respecto a Estados Unidos.

La fallida conjura contra el presidente Hugo Chávez hizo evidente la peligrosa posición de Estados Unidos y de los principales foros con representación de América Latina frente al golpe de estado. Salvo categóricos comportamientos individuales de ciertos países (en especial Argentina y México), la reacción fue bastante cautelosa. Incluso pareció, deliberadamente en el caso de Estados Unidos o ingenuamente en el caso de la mayoría de los gobiernos, encaminada a definir un nuevo tipo de golpe de estado: el golpe benévolo. El 12 de abril, los portavoces de la Casa Blanca y el Departamento de Estado plantearon que «la Administración Chávez provocó la crisis», afirmaron que había «renunciado» y que, antes de dimitir, había «destituido al vicepresidente y a su gabinete». Además de imputarle a Chávez su caída y desnaturalizar la realidad anunciando su renuncia y la auto-remoción de su gobierno, rehusaron calificar lo ocurrido como un golpe de estado.

Esta inversión de valores termina responsabilizando a la víctima en lugar del victimario. El subsecretario de Estado para Asuntos Hemisféricos, Otto Reich —que fue hace años embajador de Washington en Caracas y principal promotor de los *contras* en Nicaragua— mantuvo un sorprendente mutismo. El comunicado oficial conjunto de Estados Unidos y España expresó que los dos gobiernos esperaban que la «situación excepcional» por la que atravesaba Venezuela se normalizara a la mayor brevedad posible. No hubo descalificación o censura al golpe. Por su parte el Grupo de Río, reunido en Costa Rica el 13 de abril, no incluyó comentarios sobre Venezuela en su declaración final de 38 puntos. En una comunicación aparte condenó la interrupción del orden constitucional, añadiendo que fue «generada por un proceso de polarización interna». Aunque forma menos torpe que la estadounidense, el principal mecanismo de concertación de la región insinuaba una suerte de justificación del golpe.

También el 13 de abril, la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA) se pronunció sobre el relevo de Chávez y «la destitución, por decreto del gobierno instalado el 12 de abril, de las más altas autoridades judiciales y de funcionarios independientes del Ejecutivo, así como el cese de mandatos de los miembros del poder Legislativo». En opinión de la Comisión, estos hechos «podrían configurar los supuestos de interrupción del orden constitucional contemplados en la Carta Democrática» de la OEA. Llamativamente, para la Comisión no existía certeza de que lo ocurrido en Vene-

zuela los hubiera configurado. Así queda poco claro cuándo una ruptura institucional por la fuerza y que conduce a manifiestas medidas antidemocráticas puede denominarse golpe de estado. Finalmente, el Consejo Permanente de la OEA resolvió enviar a ese país el 14 de abril —cuando Chávez estaba retomando el gobierno— una misión encabezada por el secretario general César Gaviria, y convocó una sesión extraordinaria de la OEA para el 18 de abril. Incapaz de mostrar reflejos rápidos, la organización mantuvo silencio para no contradecir a Washington y su posición favorable al golpe. Pero, con independencia de la calificación que merezca el estilo y la gestión de Chávez, el suyo era un gobierno democrático.

Desde una lectura geopolítica, Colombia y Venezuela (países convulsionados internamente y con fuertes tensiones entre sí) son un epicentro estratégico en la región. La esfera de influencia de Estados Unidos se está ampliando. El control de su tradicional *mare nostrum* —la vasta Cuenca del Caribe— se proyecta ahora con más fuerza en el vértice andino. En el eje que forman Venezuela y Colombia, más Ecuador, se concentra el mayor polo petrolero de Suramérica, que además comparte con Brasil la región amazónica. Este territorio convierte a Suramérica una especie de gran potencia en materia ambiental.

### Los dilemas del conflicto colombiano

En ese contexto, el caso más delicado es Colombia.<sup>4</sup> La resolución del conflicto armado contará, sin duda, con una decisiva participación de Washington. El interrogante es si Estados Unidos tendrá en cuenta

---

<sup>4</sup> Colombia ya era un caso particular de atención y preocupación para Estados Unidos antes del 11-S. Una lectura de los resultados de la *United States Commission on National Security/21st Century*, coliderada por el demócrata Gary Hart y el republicano Warren Rudman, lo corrobora. El propósito de la Comisión fue realizar, entre 1999 y 2001, un diagnóstico riguroso de las dimensiones de inseguridad que definen el escenario mundial del siglo XXI y concretar una serie de recomendaciones específicas para que Estados Unidos afronte militar, institucional y diplomáticamente las amenazas a su condición de superpotencia. El estudio da un lugar destacado al fenómeno de los «estados fallidos» (*Failed States*), es decir, los estados incapaces de proteger a sus individuos de las fuerzas que amenazan su seguridad existencial. La Comisión subrayó que este fenómeno debe considerarse una amenaza grave a la seguridad de Estados Unidos y que Washington debía establecer prioridades ante su expansión y eclosión.

en el futuro los intereses de Brasil y de Suramérica en general para buscar una salida más sostenible y de consenso a la situación colombiana.

Se trata de un caso lleno de dificultades. La Estrategia de Seguridad Nacional determinó una tríada de amenazas clave para Washington: el terrorismo internacional de alcance global, los «estados rufianes» (*Rogue States*) con capacidad de poseer armas de destrucción masiva y los espacios territoriales donde la ausencia estatal facilita la existencia de organizaciones que recurren al terror. Colombia se ubica en la última categoría. El país vive fenómenos de violencia derivados del comportamiento de organizaciones que recurren a prácticas terroristas, pero no es el epicentro de un mega-terrorismo que genere un peligro inminente para los intereses de Estados Unidos.

Los principales actores del conflicto colombiano enfrentan actualmente serios dilemas, aunque los mayores desafíos son los del presidente Álvaro Uribe. Por una parte, afronta un dilema interno: recuperar la autoridad del estado o caer en el autoritarismo. El fortalecimiento del aparato militar del estado por medio del incremento del presupuesto interno y la mayor asistencia externa puede ser condición necesaria pero no es suficiente para tener un estado más legítimo. Un estado institucionalmente ausente, socialmente retraído y económicamente anémico será incapaz de superar las múltiples violencias —guerrillera, paramilitar, narcotraficante, delincuente— incluso con los nuevos gastos en seguridad. Por otra parte, Uribe afronta un dilema externo: resolver la guerra con un mínimo de autonomía internacional. El mandatario optó por el alineamiento sin condiciones con Estados Unidos con el objetivo de lograr una relación privilegiada con Washington y un respaldo decisivo de la Casa Blanca para superar el conflicto armado. Sin embargo, no hay «relaciones especiales» que sean medianamente simétricas entre un país periférico y Estados Unidos, especialmente después del 11-S. Responder positivamente a cada demanda de Washington y comportarse como el mayor cruzado mundial en la «guerra contra el terrorismo» puede conducir a equivocaciones. No se trata de enfrentarse a Estados Unidos, lo que sería inmaduro e insensato, pero si Bogotá se transforma en un vasallo de Washington, esto puede terminar siendo un despropósito para sus intereses nacionales vitales.

Si Uribe mirase a Argentina con detenimiento entendería que lo que Colombia ha hecho en los últimos años en materia de política exterior podría ser poco prudente. Hace quince años Buenos Aires hizo algo

similar y optó por un alineamiento automático e irrestricto con Estados Unidos. El entonces canciller, Guido Di Tella, llamó al tipo de vínculos que ansiaba mantener con Washington «relaciones carnales». Quizá fueron «carnales» para Buenos Aires, que estaba dispuesto a complacer a la Casa Blanca en todo, pero jamás fueron tan relevantes para Estados Unidos, que se beneficiaba de recibir la aquiescencia argentina sin necesidad de negociar ni conceder mucho. La opción liderada por el ex presidente justicialista Carlos Menem fue integral: Argentina acompañó militarmente a Estados Unidos en la primera guerra contra Irak en 1991; coincidió con Washington en las votaciones en Naciones Unidas como ningún gobierno argentino lo había hecho desde 1945; siguió como ningún otro país latinoamericano la política contra Cuba y se convirtió en la nación suramericana que más se ajustó al Consenso de Washington en materia de apertura económica, liberalización financiera y privatización de bienes estatales. Pero los dividendos genuinos de una política exterior no pueden evaluarse en el corto plazo y en términos personales o sectoriales: se aprecian en términos colectivos y nacionales de largo plazo. En ese sentido el alineamiento, que continuó con el presidente radical Fernando De la Rúa y bajo la corta presidencia de Eduardo Duhalde, fue un fracaso: Argentina es hoy más pobre, desigual y fragmentada en lo interno, y más débil, marginal y chantajeable en lo externo, que hace veinte años.

Colombia es un país clave geopolíticamente y muy importante para Estados Unidos. Debería aprovechar esa doble condición para desplegar una diplomacia moderada y vigorosa. El país tiene activos clave que le dan capacidad de interlocución, y por tanto oportunidad de optar por la heterodoxia de una relación juiciosa y diversa con Estados Unidos, en vez de la ortodoxia dependiente. La Argentina actual ofrece la más elocuente prueba de lo que se debe evitar.

Por su parte, para las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), la mayor encrucijada es demostrar si aún tiene un proyecto político y es un interlocutor que permite que el conflicto sea negociable, o si se transforma en una maquinaria criminal que termina facilitando que Bogotá y Washington la identifiquen como un actor terrorista con quien no se negocia. De origen campesino, con mentalidad parroquial, escasamente abastecida y muy poco influida por la Guerra Fría, las FARC, después de cuatro décadas de conflicto han perdido pragmatismo, se han aprovechado de la proliferación del consumo y trá-

fico de narcóticos, han masificado la industria del secuestro, han afianzado su capacidad de reclutamiento entre sectores rurales necesitados y jóvenes urbanos pobres y han sido refractarias a los cambios ocurridos desde el colapso de la Unión Soviética. La acumulación de poder y presión militar, más que de influencia y legitimidad política, los ha convertido en una insurgencia con capacidad de acción bélica en el país y en las fronteras. Su dilema es claro: o se re-politizan o se auto-criminalizan.

Para Estados Unidos, el principal dilema es cómo y cuánto contribuir a que el estado colombiano logre simultáneamente erradicar el lucrativo negocio de las drogas (que se origina desde los propios consumidores estadounidenses), revertir los avances militares de la guerrilla y su proyección urbana y disciplinar al paramilitarismo, que está en proceso de diálogo con el gobierno de Uribe, sin involucrarse directamente en el combate contra estos fenómenos. Washington prefiere que la «guerra contra las drogas» estadounidense y la «guerra contra la insurgencia» colombiana la libren fundamentalmente los propios colombianos. En ambos casos —hoy entrecruzados por la «guerra contra el terrorismo»— Estados Unidos se compromete con recursos, asesores y tecnología, pero sobre la base de que Colombia no es Irak.

Más que el esquema de El Salvador o el paradigma de Vietnam, el modelo que aplicó Estados Unidos en Colombia durante el año 2004 se pareció a Filipinas.<sup>5</sup> Se trata de un nuevo prototipo de intervención. Durante la Guerra Fría predominó la «intervención por imposición», que consistía en una injerencia militar unilateral en los asuntos de una nación. Los casos típicos fueron Vietnam y Afganistán. Después surgió la «intervención por consentimiento», en la que la injerencia militar se sustentaba en razones humanitarias y se realizaba mediante acciones colectivas con alguna base de legitimidad internacional. Los ejemplos fueron Haití y Bosnia.

Después del 11-S apareció la «intervención por invitación»: gobiernos electos solicitan la intromisión de actores externos para la resolución de problemas internos. En Georgia, el presidente Edward Shevardnadze gestionó el envío de un reducido contingente de las Fuer-

---

<sup>5</sup> Si el actual modelo de intervención resulta insuficiente, no es desestimable que Washington propicie la creación de una coalición para participar expresamente en la guerra colombiana.

zas Especiales de Estados Unidos para entrenar a sus Fuerzas Armadas en la lucha contra rebeldes chechenos. En Filipinas, George W. Bush y la presidenta Gloria Macapagal Arroyo acordaron en 2002 el envío de 650 soldados estadounidenses para apoyar a las Fuerzas Armadas Filipinas contra el grupo armado Abu Sayyaf. A comienzos de 2003, Washington destinó cien millones de dólares en ayuda antiterrorista a Filipinas y envió 1.750 efectivos adicionales. El compromiso bélico de Washington en la política anti-insurgente filipina tiene tres características. Primero se identifica a Abu Sayyaf como ligado al terrorismo internacional, en este caso con conexiones con Al Qaeda. Segundo, Abu Sayyaf recurre de modo usual al secuestro. Y tercero, el enfrentamiento se concentrará en el sur del país.

El caso colombiano tiene características similares. El Plan Colombia, desarrollado a partir de 2000 y equivalente inicialmente a 1.319 millones de dólares,<sup>6</sup> autorizó la presencia de hasta cuatrocientos asesores militares estadounidenses y la subcontratación de empresas de seguridad privada (antiguamente conocidas como mercenarios).<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Entre 1989 y 1999, Colombia recibió 1.388 millones de dólares en asistencia antidrogas y de seguridad. Las cifras de la asistencia estadounidense a Colombia pueden analizarse en Nina M. Serafino, «Colombia: U.S. Assistance and Current Legislation», *CRS Report to Congress*, 13 de junio de 2001.

<sup>7</sup> El resurgimiento de las actividades mercenarias preocupa seriamente a la comunidad mundial. La inquietud por el tema llevó a que Naciones Unidas se ocupara de él mediante la Convención contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios, de 1989. La Convención entró en vigor en octubre de 2001, cuando la ratificaron 22 estados (Azerbaiyán, Arabia Saudí, Barbados, Bielorrusia, Camerún, Costa Rica, Croacia, Chipre, Georgia, Italia, Libia, Maldivas, Mauritania, Qatar, Senegal, Seychelles, Surinam, Togo, Turkmenistán, Ucrania, Uruguay y Uzbekistán). Ninguna de las potencias principales la ha suscrito o aprobado, lo que significa que en la práctica no se aplica. Durante los años noventa, la globalización en materia tecnológica, el debilitamiento de los estados periféricos, la prolongación de luchas armadas locales después del fin del conflicto Este-Oeste, el envejecimiento de las guerras civiles y la privatización de la seguridad en los países industrializados y en las naciones en vías de desarrollo, alimentaron la participación de mercenarios en las confrontaciones internas. El fenómeno ha sido agudo en África, en particular en Angola, Chad, Guinea-Bissau, Etiopía, Eritrea, Liberia, Mozambique, República Popular del Congo, Ruanda, Sierra Leona, Somalia, Sudán y Zaire. Nicaragua, Afganistán y la ex Yugoslavia se suman a las experiencias violentas más traumáticas con fuerte participación mercenaria. Especialistas civiles y militares, así como organizaciones no gubernamentales, han advertido sobre el incremento de las compañías de seguridad en Suráfrica, Inglaterra y Estados Unidos que ofrecen servicios militares privados a empresas, gobiernos y grupos para-institucionales. Entre las firmas más conocidas están la surafricana Executive Outcomes (hoy desmante-

Inmediatamente después del 11-S, el Congreso aprobó una asistencia de 98 millones de dólares para que tropas estadounidenses entrenen a soldados colombianos en la protección de la infraestructura petrolera. Una vez iniciada la invasión de Irak, la Casa Blanca solicitó al Congreso 104 millones de dólares adicionales para Colombia (en 2003 el Legislativo ya había aprobado casi 500 millones) como parte del paquete de 80.000 millones de dólares para llevar a cabo la guerra contra Sadam Husein.<sup>8</sup>

De la comparación con el caso filipino surgen similitudes interesantes. Las FARC son presentadas frecuentemente como un movimiento con nexos con el terrorismo internacional, por ejemplo con el Ejército Republicano Irlandés (IRA). Son también el grupo que secuestra más nacionales y extranjeros. Y, en tercer lugar, las FARC abandonaron en 2002 la zona de distensión que se les concedió en 1999 para iniciar un proceso de paz, pero no han perdido el control parcial el sur del país.

### Colombia y el terrorismo

La aceptación que ha alcanzado en Suramérica (y Europa) la afirmación de que Colombia se ha convertido en epicentro de la «guerra contra el terrorismo» debe evaluarse detenidamente, y es importante hacer

---

lada), la inglesa Sandline International y las estadounidenses Military Professional Resources Incorporated (MPRI) y DynCorp. El auge de estas compañías, la naturaleza de su vinculación con los estados en que se encuentran, la escasez de normas internacionales en este ámbito y los incontrolables efectos en los casos en que operan, han despertado verdadera alarma. Los peligros de la falta de regulación y control fueron elocuentemente expresados en un informe de 2002 de la Cámara de los Comunes británica: en general no rinden cuentas a nadie; usurpan la soberanía de las naciones más débiles atravesadas por conflictos armados; se involucran en la explotación económica en los países donde intervienen; tienen interés —en especial de lucro— en la perpetuación de esos conflictos; se convierten en brazos clandestinos de los gobiernos de sus países de origen y generan problemas morales al legitimar el asesinato pagado por encargo en vez de la lucha por una justa causa. En América, el caso más reciente de injerencia de este tipo de empresa se da en Colombia. Las dos compañías estadounidenses mencionadas actúan en ese país a modo de subcontratistas del Departamento de Estado y como parte del Plan Colombia.

<sup>8</sup> Si se observan los desembolsos efectivos de la ayuda de Estados Unidos a Colombia desde 1997 hasta 2002, se obtiene lo siguiente: 1997, 88,5 millones de dólares; 1998, 112,9; 1999, 317,5; 2000, 977,3; 2001, 230,3 y 2002, 502,1. El total acumulado fue de 2.228 millones de dólares. Estas cifras pueden consultarse en: <http://www.ciponline.org/colombia/aidtable.htm>.

varias precisiones. En primer lugar, el fenómeno del terrorismo requiere un análisis preciso y ponderado, sobre todo porque muchos estudios sobre el tema son conceptualmente pobres, políticamente intencionados y moralmente vacíos. El terrorismo no es un objetivo (nadie obtiene siempre o preserva indefinidamente el poder a punta de terror), ni es una ideología (de derecha o izquierda): el terrorismo es un método. La insurgencia, de cualquier orientación y en todo tiempo y lugar, recurre a la combinación de tres formas de combate: la lucha guerrillera, enfocada a producir bajas en los cuerpos de seguridad del estado y a erosionar la voluntad del contrincante; la guerra convencional, que pretende alcanzar la formación de un ejército regular paralelo y confrontar al oponente a través de grandes unidades; y el terrorismo, que dirige la violencia hacia la población civil no combatiente. El terrorismo no carece de propósito; su uso busca objetivos políticos que faciliten, en el largo plazo, la conquista del poder. Sin embargo, el recurso al terrorismo es más una expresión de debilidad estratégica que una demostración de fortaleza. Como medio de lucha urbana es militarmente inefectivo, aunque resulte efectista en el plano simbólico: con la excepción de Yemen del Sur en 1967, no se conoce ningún caso de terrorismo urbano eficaz.

Las FARC han incrementado notablemente el recurso al terror, en especial urbano, pero a la vez no constituyen lo que algunos denominan «mega-terrorismo» (o «super-terrorismo»). A la busca de una denominación pertinente, es posible calificarlas como una organización involucrada en actividades terroristas, más que una organización terrorista.<sup>9</sup> Esto expresa mejor la variedad de prácticas armadas que utilizan y permite concebir la posibilidad eventual de una negociación política.

En segundo lugar, los observadores del caso colombiano podrían sentirse sorprendidos de que el actual gobierno haya culminado un acuerdo con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Este grupo paramilitar de extrema derecha fue identificado como la organización terrorista número 36 en el listado sobre terrorismo internacional del Departamento de Estado de EE UU.<sup>10</sup> Esto lleva a una pregunta central en el

---

<sup>9</sup> Ekaterina Stepanova, *Anti-terrorism and Peace-building During and After Conflict*, SIPRI, Estocolomo, 2003, p. 7.

<sup>10</sup> La Administración Bush ha avalado la negociación de Uribe con un grupo identificado como terrorista por Washington, independiente de las restricciones que impone la legislación estadounidense.

caso de Colombia: ¿Por qué allí ha sido exitoso el terrorismo? Al grupo armado más nacionalista, el Movimiento 19 de Abril (M-19) le sirvió: lo escucharon más durante el gobierno de Virgilio Barco, entre 1986 y 1990, después del episodio de la toma y destrucción del Palacio de Justicia en pleno centro de Bogotá, en 1985. A los narcotraficantes también les sirvió; mediante el terrorismo indiscriminado de finales de los años ochenta lograron una política de *plea bargain* (sometimiento a la justicia) a la colombiana, durante el comienzo de la presidencia de César Gaviria (1990-1994). A las FARC les sirvió, en particular a finales de los noventa, cuando más recurrieron a prácticas de terror y lograron el inicio de un proceso de diálogo con el presidente Andrés Pastrana (1998-2002), que posteriormente fracasó. Y a los paramilitares les sirvió pues actualmente se sientan a pactar con el gobierno, a pesar de haber cometido decenas de masacres de miles de civiles durante más de quince años.

En tercer lugar, es aconsejable reflexionar sobre lo que puede llamarse la paradoja del intervencionismo.<sup>11</sup> La intervención armada en la guerra colombiana la promueve mucho más el Comando Sur estacionado en Miami (y no tanto círculos de decisión en Washington) que las Fuerzas Armadas de Colombia (aunque algunos civiles sueñen con una intervención militar externa). El entonces comandante del Comando Sur, general James Hill, en Estados Unidos, y el presidente Álvaro Uribe en Colombia, hablaron mucho más durante 2004 de una participación militar externa en Colombia que los secretarios de Defensa y de Estado, Donald Rumsfeld y Colin Powell, y que los principales comandantes militares en Bogotá. El informe de 2003 del Departamento de Estado sobre *Patterns of Global Terrorism* aporta algunos datos interesantes, especialmente si se consulta el apéndice donde se señalan los principales actos terroristas ocurridos en todo el mundo durante 2002. Según el mismo, en Colombia se produjeron sólo cinco hechos destacables, tres de ellos vinculados a secuestros de extranjeros y dos a la voladura de oleoductos. Sin embargo, durante ese año fueron masacrados miles de

---

<sup>11</sup> La idea de esta paradoja resultó más evidente a raíz de las interesantes observaciones que realizó Fernando Cepeda a mi ponencia oral durante el seminario «Agenda de Seguridad Andino-Brasileña», organizado por FESCOL, 15 y 16 de mayo de 2003, Bogotá.

colombianos, se produjeron casi 3.000 secuestros y Uribe fue objeto de un ataque directo el día de la inauguración presidencial.

El interrogante es si Suramérica entiende que tiene intereses en juego en el ejemplo colombiano y si tiene capacidad de formular una salida pacífica al conflicto armado. No parece que Colombia deba ser objeto de una intervención militar sino de una injerencia política. Necesita una suerte de «nueva Contadora»<sup>12</sup> impulsada, en especial, desde Mercosur y que eventualmente tenga apoyo efectivo de la Unión Europea. Eso implicaría varias cuestiones:

- Al igual que se hizo en Centroamérica, la nueva Contadora debe ser útil para ofrecer un diagnóstico realista de la situación, evitar premisas equivocadas y precisar la naturaleza real de las amenazas existentes.
- Si en los ochenta, la Contadora para Centroamérica pretendía abrir espacios políticos y diplomáticos para que Nicaragua y El Salvador no se perdieran para Occidente, la Contadora para Colombia debe evitar que el país se pierda para el continente en términos democráticos.
- Aunque fue equidistante en su comportamiento, la Contadora para Centroamérica fue percibida por la Casa Blanca y parte del Legislativo en Washington como anti-estadounidense; la Contadora para Colombia debe ser entendida como una alternativa válida y valiosa para comprometer a Estados Unidos en una solución de largo plazo de la guerra colombiana.
- La Contadora para Centroamérica supo desagregar los componentes de la crisis subregional y definir procedimientos, procesos y políticas específicas y generales; la Contadora para el caso colombiano debe desarrollar una capacidad semejante para entender la simultánea yuxtaposición y autonomía de distintos fenómenos violentos en el país.
- En Centroamérica, Contadora aportó una voz diplomática a una crisis básicamente política; en Colombia debería ir más allá y pre-

---

<sup>12</sup> Sobre la idea de una Contadora para Colombia ver Juan Gabriel Tokatlian, *Globalización, narcotráfico y violencia: Siete ensayos sobre Colombia*, Editorial Norma, Buenos Aires-Bogotá, 2000.

sentarse como fuerza dispuesta a presionar, con diversos instrumentos, para lograr una solución global al conflicto.

- En Centroamérica, Contadora evitó la propagación de un conflicto de baja intensidad por toda el área, pero no contribuyó a forjar un nuevo pacto democrático en los estados con altos niveles de violencia; en Colombia, debe dejar claro que no es conveniente que sólo se resuelvan los enfrentamientos armados y no se modifique la estructura de poder vigente.
- En Centroamérica, Contadora sólo se ocupó del conflicto armado político; en Colombia, debe hacer aportaciones a una comprensión diferente de la guerra interna y de asuntos como el negocio ilícito de las drogas, una cuestión crucial en el caso colombiano y ausente en el centroamericano. Es necesario evitar que la eventual resolución del caso colombiano precipite un desplazamiento de ese lucrativo negocio a los países vecinos.

A más tres décadas de que Richard Nixon declarara en 1971 el inicio de la «guerra contra las drogas», y después de millones de muertes inútiles, una alarmante devastación ambiental y multimillonarios e improductivos gastos mundiales, quizá sea el momento de pensar seriamente en poner fin a la prohibición de las sustancias psicoativas ilegales. La política prohibicionista ha hecho posible que hoy exista en el mundo una variedad sin precedentes de drogas naturales y sintéticas, se consuman más estupefacientes a menor precio y con mayor pureza y se genere una criminalidad organizada transnacional capaz de conducir a varios estados al colapso. Es impostergable plantear alternativas más sensatas, humanas y eficaces e instaurar una política de reducción de daños que apunte a disminuir los graves perjuicios y evitar los desmedidos costes producidos por el uso y abuso de las drogas. No se trata de eliminar por completo un fenómeno estructuralmente multifacético y humanamente inextinguible sino de reducir gradual, notoria y genuinamente su incidencia negativa para las personas, familias y sociedades. Todos los gobiernos de Colombia desde los setenta han cumplido con la lógica punitiva de la «guerra contra las drogas». La evidencia del desatino que esto supone es la dimensión exacerbada y descontrolada del conflicto armado interno.

## La hegemonía militar

En este contexto se produjo la reelección de George W. Bush. En el ámbito doméstico esto hizo más visible la división entre lo que parece ser una nación minoritaria y posmoderna y una, cada vez más amplia, nación premoderna en Estados Unidos. La primera es urbana, secular, cosmopolita, multicultural y pluralista; la segunda es semirural, suburbana, religiosa, comunitaria, uniformista y sectaria. Para la primera, la intervención del estado en materia social, económica y educativa es aún fundamental; para la segunda, cualquier intromisión del gobierno central en los asuntos privados o impositivos es un exceso. Sus valores, hábitos y prácticas son diferentes. Una subcultura está abierta al mundo, la otra es refractaria al exterior.

El resultado más previsible del nuevo triunfo de Bush en materia internacional es que los sectores internos más belicosos podrán consolidar la tarea, iniciada después del 11-S, de reordenamiento masivo del sistema mundial. Sin embargo el alcance de esta política, es decir, que lleve a un proyecto imperial asertivo, no es el producto de las características particulares de la sociedad, el estado y el mandatario estadounidenses. La enorme asimetría de poder es la condición sistémica primordial que estimula el imperialismo y sostiene su despliegue. Las formas y el estilo de ese despliegue, por su parte, sí están influidos por los elementos culturales, sociales e institucionales propios y predominantes en Estados Unidos. En un proyecto imperial se entrelazan variables que lo impulsan (*push factors*)<sup>13</sup> y otras que lo atraen (*pull factors*).<sup>14</sup> Un elemento atrayente fundamental es, como afirmó hace cinco décadas John S. Galbraith, la existencia de «fronteras turbulentas».<sup>15</sup> Por ello, uno de los mayores retos de América Latina en los próximos años será evitar convertirse en la periferia tumultuosa de Estados Unidos.

---

<sup>13</sup> Ver Juan Gabriel Tokatlian, «El proyecto de reordenamiento mundial de Estados Unidos. Una mirada crítica», en Mónica Hirst, Carlos Pérez Llana, Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, *Imperio, estados e instituciones: La política internacional en los comienzos del siglo XXI*, Altamira-Fundación OSDE, Buenos Aires, 2004.

<sup>14</sup> Roberto Russell, «El orden político internacional pos-Irak», *Ibidem*.

<sup>15</sup> John S. Galbraith, «The Turbulent Frontier as a Factor in British Expansion», en *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 2, N° 2, enero de 1960.

La evaluación de la capacidad militar estadounidense es relevante para analizar su proyecto de reordenamiento internacional. Una vez terminada la Guerra Fría, sólo EE UU pudo sostener durante más de diez años presupuestos anuales de defensa cercanos a los 300.000 millones de dólares de media. Ya antes del 11-S, el total de gastos militares de Estados Unidos era equivalente a la suma de los presupuestos de defensa de la docena de países que le seguían en términos de poderío bélico. El 18 de junio de 2001, Bush afirmaba ante el Congreso que «el Departamento de Defensa se ha convertido en la más poderosa fuerza para la libertad que el mundo haya conocido».<sup>16</sup>

Mientras la Unión Europea avanzaba en una concepción cooperativa de la seguridad, Rusia trataba de evitar la implosión, China transitaba el camino hacia un mayor crecimiento económico y militar y los «estados rufianes» estaban cada vez más restringidos para desarrollar avances en el campo nuclear, Estados Unidos se fortificaba en todos los ámbitos de la defensa. En 2001 el desequilibrio militar entre Estados Unidos, sus aliados europeos, su viejo contrincante ruso, su potencial adversario chino y los hostiles pero muy menores «estados rufianes» era notable. El presupuesto militar de EE UU para 2003, de 401.000 millones de dólares, fue similar a la suma de los 21 países que le seguían en cuanto a gasto de defensa (en orden de magnitud, Rusia, China, Japón, Reino Unido, Francia, Alemania, Arabia Saudí, Italia, India, Corea del Sur, Brasil, Taiwan, Israel, España, Australia, Canadá, Holanda, Turquía, México, Kuwait y Ucrania).<sup>17</sup>

El 11-S fue el catalizador para una proyección más ambiciosa y activa de las Fuerzas Armadas estadounidenses. Varios hechos indican la centralidad de la dimensión militar en este proyecto de reordenamiento mundial:<sup>18</sup> la ocupación militar de Afganistán e Irak; el envío de fuerzas

<sup>16</sup> Ver [www.whitehouse.gov/news/releases/2001/06](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/06)

<sup>17</sup> Ver [www.cdi.org/budget/2004/world-military-spending.cfm](http://www.cdi.org/budget/2004/world-military-spending.cfm)

<sup>18</sup> La nueva gran estrategia (*grand strategy*) de Estados Unidos de la primacía implica que en el terreno militar se procura lo que se conoce como «*full spectrum threat dominance*». La lógica implícita de esta doctrina conduce a que una vasta gama de asuntos se convierta, gradualmente, en cuestiones de seguridad. Según Loveman, dicha doctrina provoca «*the securitization of health, environmental, law enforcement, immigration, agricultural, and economic policy*». Ver Brian Loveman, «Introduction: U.S. Regional Security Policies in the Post-Cold War Era», en Brian Loveman (Ed.), *Strategies for Empire: U.S. Regional Security Policy in the Post-Cold War Era*, Scholarly Resources, Wilmington, 2004, p. xxi.

especiales a Georgia y Filipinas; el incremento de tropas en Colombia; el establecimiento de bases militares desde el corazón de Asia Central hasta el Cuerno de África, así como en África occidental (Camerún, Guinea Ecuatorial y Gabón, y se están concretado acuerdos similares con Benin, Nigeria, Costa del Marfil y Sao Tomé y Príncipe);<sup>19</sup> la aprobación en 2003 para construir mini armas nucleares (*mini-nukes*) de menos de cinco kilotonnes de explosivo —un tercio del porcentaje que tuvo la bomba lanzada contra Hiroshima—, que sugiere la reducción del umbral ético y político para su potencial uso en futuros teatros de conflicto;<sup>20</sup> la decisión de relocalizar tropas mediante la reducción de la presencia en ciertas instalaciones (Alemania, Japón y Corea del Sur, entre otras) y su reasignación en Asia;<sup>21</sup> el actual despliegue actual de 399.969 soldados en el mundo<sup>22</sup> y el hecho de que, por primera vez desde Vietnam, el ejército ha publicado recientemente un manual para la lucha anti-insurgente.<sup>23</sup>

### **El Comando Sur, procónsul en América Latina**

En este marco de referencia, el Comando Sur parece estar convirtiéndose en el procónsul del proyecto imperial de Estados Unidos (la figura que en el imperio romano acreditaba al gobernador de una provincia). Ubicado en Florida, tiende a ser el principal interlocutor de los gobiernos del área y el articulador de la política exterior y de defensa estadounidense en la región.<sup>24</sup> La magnitud de su influencia en la políti-

---

<sup>19</sup> Ver Juan Gabriel Tokatlian, *Hacia una nueva estrategia internacional: El desafío de Néstor Kirchner*, Editorial Norma, Buenos Aires, 2004.

<sup>20</sup> Ver Chales Peña, «Mini-Nukes and Preemptive Policy: A Dangerous Combination», en *Cato Policy Analysis*, N° 49, noviembre de 2003.

<sup>21</sup> Ver [www.globalsecurity.org/military/facility/brac.htm](http://www.globalsecurity.org/military/facility/brac.htm)

<sup>22</sup> Ver [www.globalsecurity.org/military/world/deploy.htm](http://www.globalsecurity.org/military/world/deploy.htm).

<sup>23</sup> Douglas Jehl y Tom Shanker, «For the First Time Since Vietnam, the Army Prints a Guide to Fighting Insurgents», *The New York Times*, 13 de noviembre de 2004. El manual de referencia es Department of the Army, *Counterinsurgency Operations* (Field Manual-Interim, N° 3-07.22), US Government Printing Office, Washington, octubre de 2004.

<sup>24</sup> La mayoría de los altos funcionarios políticos y militares de América Latina se ha habituado a «dialogar» con Estados Unidos a través del Comando Sur. Más allá de lo que Washington diseñe o ejecute en materia de política latinoamericana, la región ha aceptado, con inusitado conformismo, este papel preponderante.

ca latinoamericana se manifiesta en hechos como que, entre agosto de 2002 y julio de 2004, su comandante James Hill<sup>25</sup> hizo 78 visitas a la región. Fue el funcionario de cierta jerarquía que más viajes realizó, mucho más que los civiles del Departamento de Estado.<sup>26</sup> A la vez el Comando, localizado en Miami, tiene más empleados trabajando sobre América Latina que la suma de varios Departamentos en Washington (Estado, Agricultura, Comercio, Tesoro y Defensa).<sup>27</sup>

Su perfil proconsular, más marcado en 2004, se expresa también en un conjunto de acontecimientos, cifras, mecanismos y pronunciamientos en torno a las relaciones interamericanas, después del 11-S y con mayor dinámica en 2002-2004:

- Según el informe de la comisión de investigación sobre los atentados del 11-S, y a pesar de que no había evidencias de la presencia de Al Qaeda en la región, el 19 de septiembre de 2001 el subsecretario de Defensa, Douglas Feith, propuso atacar un objetivo no vinculado a Al Qaeda en el entendido de que un «*American attack in South America... might be a surprise to the terrorists*».<sup>28</sup> Al menos públicamente, Estados Unidos no ofreció una explicación por este acto ni los países del área solicitaron una aclaración.
- El general Hill indicó en una audiencia ante el Congreso, el 24 de marzo de 2004, que las amenazas tradicionales en América Latina «*are now complemented by an emerging threat best described as radical populism*».<sup>29</sup> Hasta el momento el Departamento de Esta-

---

<sup>25</sup> Hill ha sido recientemente reemplazado. El general Bantz J. Craddock está actualmente al frente del Comando Sur.

<sup>26</sup> Algo semejante sucedió durante el periodo de septiembre de 1997 a octubre de 2000, en el que el general Charles Wilhelm estuvo al frente del Comando Sur. De acuerdo a Loveman, en ese momento «*not even the Secretary of State or the Undersecretary for Latin America would provide (the US) Congress with such a comprehensive vision*» (como la de Wilhelm). Ver Brian Loveman, *Op. Cit.*, p. xx.

<sup>27</sup> Sobre estos datos ver Adam Isacson, Joy Olson y Lisa Haugaard, *Blurring the Lines: Trends in U.S. Military Programs with Latin America*, LAWGEF/CIP/WOLA, Washington, septiembre de 2004.

<sup>28</sup> Ver *The 9/11 Commission Report*, US Government Printing Office, Washington, 2004, p. 560.

<sup>29</sup> Ver <http://armedservices.house.gov/openingstatementsandpressreleases/108thcongress>.

do no ha ratificado ni rectificado el sentido y alcance de su afirmación.

- El despliegue militar del Comando Sur en el Caribe y América Latina se ha incrementado en los últimos años: tiene la responsabilidad sobre bases como Bahía de Guantánamo en Cuba, Fort Buchanan y Roosevelt Roads en Puerto Rico y Soto Cano en Honduras; ha establecido «*forward operation locations*» (actualmente se denominan «*cooperative security locations*») en Manta en Ecuador, Reina Beatriz en Aruba, Hato Rey en Curaçao y Comalapa en El Salvador. También controla la red de radares para acciones antidrogas (tres fijos en Perú, tres fijos en Colombia y once móviles y secretos que operan en seis países andinos y caribeños).<sup>30</sup>
- Después de una breve tendencia a la baja a finales de los años noventa, se ha incrementado el número de personal militar latinoamericano y caribeño que recibe entrenamiento en Estados Unidos: se pasó de 13.785 en 1999 a 6.773 en 2000, 15.097 en 2001, 15.039 en 2002 y 22.831 en 2003. El 72,58% de los efectivos entrenados en 2003 corresponde a los países andinos (12.947 de Colombia, 2.045 de Bolivia, 680 de Perú, 662 de Ecuador y 256 de Venezuela).<sup>31</sup> Además, en los últimos tres años se ha elevado la asistencia militar, que se ha equiparado a los niveles de ayuda económica.<sup>32</sup>
- Las ventas militares de compañías privadas estadounidenses cayeron entre 1996 (más de 1.316 millones de dólares) y 2000 (más de 706 millones). Sin embargo, desde 2001 se han incrementado y en 2003 superaron los 1.164 millones.<sup>33</sup> Los negocios privados de armas y la ayuda oficial militar tienden a reforzarse en el inicio de este nuevo siglo.
- Hay un aumento de los programas estadounidenses que proveen recursos militares a América Latina y el Caribe y que ofrecen asisten-

<sup>30</sup> Ver: [www.ciponline.org/facts/bases/htm](http://www.ciponline.org/facts/bases/htm); [www.ciponline.org/facts/radar.htm](http://www.ciponline.org/facts/radar.htm); y John Lindsay-Poland, «Bases militares estadounidenses en América Latina y el Caribe», en *Foreign Policy in Focus*, agosto de 2004 (en: [www.foreignpolicy-infocus.org](http://www.foreignpolicy-infocus.org)).

<sup>31</sup> Ver [www.ciponline.org/facts/fmtr.htm](http://www.ciponline.org/facts/fmtr.htm).

<sup>32</sup> Tom Barry, «U. S. Southern Command Confronts Traditional and Emerging Trends», en *IRC Americas Program Policy Brief*, julio de 2004.

<sup>33</sup> Ver [www.ciponline.org/facts/dcs.htm](http://www.ciponline.org/facts/dcs.htm).

cia, interacción y educación. Excluyendo los programas de ayuda antinarcoóticos y los del Departamento de Justicia, en la actualidad existen: Anti-Terrorism Assistance, Counterterrorism Fellowships, Center for Hemispheric Defense Studies, Deployment for Training, Drawdowns, Direct Military Sales, Enhanced International Peacekeeping Capabilities, Excess Defense Articles, Foreign Military Financing, Foreign Military Interaction, Foreign Military Sales, Humanitarian Assistance, Inter-American Air Forces Academy, International Military Education and Training, Joint Combined Exchange Training and Other Special Forces Training, Naval Small Craft Instruction and Technical Training School, Service Academies, Spanish Helicopter Institute for Security Cooperation y Western Hemisphere Institute for Security Cooperation.<sup>34</sup>

- Washington logró la participación militar directa de El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana y el respaldo político explícito de Colombia y Costa Rica para la coalición que atacó a Irak en 2003. Meses antes, en octubre de 2002, el senador republicano Henry Hyde había expresado en una carta al presidente Bush que existía un «eje del mal» en América Latina, compuesto por Brasil, Cuba y Venezuela.<sup>35</sup> No se conocen expresiones públicas de los militares estadounidenses en esta dirección, pero ciertos oficiales observan que algunas manifestaciones sociales en la región pueden contribuir, mediante su manipulación, al avance del terrorismo en el área.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Ver : [www.ciponline.org/facts/program.htm](http://www.ciponline.org/facts/program.htm) y Adam Isacson, Joy Olson y Lisa Haugaard, *Op. Cit.*

<sup>35</sup> Lisa Haugaard, Sean Garcia, Philip Schmidt y Mavis Anderson, *September's Shadow: Post-9/11 U.S.-Latin American Relations*, LAWG, Washington, septiembre de 2004.

<sup>36</sup> Al respecto, el teniente coronel Abbott ha señalado recientemente: «*Economically marginalized and disenfranchised groups are made-to-order for terrorists to exploit. The piqueteros (picketers) in Argentina, coccaleros (cocaine dealers) in Bolivia, Movimento Sem Terra (Movement of Those Without Land) in Brazil, and the Pachakutik indigenous people in Ecuador; the Bolivarian Circles in Venezuela, and peasants' groups in Paraguay are ethnically and economically oppressed groups whose destabilizing power is growing, whose leaders are gaining political prominence, and who could be susceptible to terrorism's appeals*». Ver Phillip K. Abbott, «Terrorist Threat in the Tri-Border Area: Myth or Reality?», en *Military Review*, septiembre-octubre de 2004, pp. 54-55.

- Todavía está en vigor la llamada Enmienda De Concini de 1978, que se incorporó a la ratificación del Senado estadounidense de los Tratados Torrijos-Carter entre Estados Unidos y Panamá. La Enmienda dice: «Conforme al Tratado concerniente a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento del Canal de Panamá, Panamá y Estados Unidos tienen la responsabilidad de asegurar que el Canal de Panamá permanezca abierto y seguro a naves de todas las naciones. La interpretación correcta de este principio es que cada uno de los países, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales, defenderá el Canal contra cualquier amenaza al régimen de neutralidad y por consiguiente tendrá el derecho de actuar contra cualquier agresión o amenaza dirigida contra el Canal o contra el tránsito pacífico de naves por el Canal». Esto significa que, por ejemplo, si guerrilleros, paramilitares o narcotraficantes colombianos afectan directamente con sus actos el Canal de Panamá, Estados Unidos podría invocar la Enmienda para defenderse. Ésta le brinda, así, un recurso legal para usar de manera legítima su poder militar.<sup>37</sup>

Colombia tiene hoy la segunda Embajada estadounidense más grande del mundo después de Irak. Se ha convertido en el primer receptor de asistencia estadounidense en América Latina, especialmente militar y policial, y en el cuarto en el mundo (después de Israel, Egipto e Irak). Entre 1998 y 2003 recibió aproximadamente 2.884 millones de dólares, en 2004 fueron unos 751 millones y en 2005 se proyectan 724 millones.<sup>38</sup> El Congreso de EE UU ha autorizado la presencia en Colombia de hasta ochocientos militares y seiscientos contratistas privados. El nuevo comandante del Comando Sur, el general Craddock, indicó como prioridad contener el «derrame de inestabilidad» en la frontera entre Colombia y Panamá.<sup>39</sup> En los recurrentes incidentes entre Colombia y Venezuela, Estados Unidos ha dejado de ser un mediador para inclinarse cada vez más contra Caracas y a favor de Bogotá.

<sup>37</sup> Sobre este punto ver Juan Gabriel Tokatlian, *Op. Cit.*, 2000.

<sup>38</sup> Ver: [www.ciponline.org/colombia/aidtable.htm](http://www.ciponline.org/colombia/aidtable.htm).

<sup>39</sup> Betty Brannan, «Policía nacional recibe preparación militar de EU», *La Prensa* (Panamá), 12 de noviembre de 2004.

Un nuevo incidente diplomático ha empañado estas relaciones. Rodrigo Granda, presunto «canciller» de las FARC, fue capturado —mediante el pago de recompensas, según Bogotá, o secuestrado mediante el pago de sobornos, según Caracas— el 13 de diciembre de 2004 en territorio venezolano. Por mucho tiempo, frentes de las FARC y del Ejército de Liberación Nacional (ELN) han traspasado las fronteras colombianas hacia Venezuela. Lo que en una época fue tolerancia, ante la posibilidad de que el país vecino pudiese contribuir a la paz en Colombia, hoy es visto en Bogotá como la connivencia desestabilizadora de Caracas con grupos terroristas. En esta ocasión, sin invocar algún acuerdo binacional o multilateral en la materia, sin iniciar ni agotar las vías judiciales o policiales (una solicitud de detención de INTERPOL, por ejemplo), ni comunicación diplomática previa, el gobierno de Álvaro Uribe logró que Granda, que se encontraba en una cafetería de Caracas, apareciera detenido en Cúcuta, Colombia. El elocuente y largo silencio del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y el nivel de visibilidad del Ministerio de Defensa reflejan que la política de pago de recompensas es una táctica de combate anti-insurgente de las Fuerzas Armadas que avala el círculo más cercano a Uribe. La confusa reacción inicial de Venezuela y la posterior escalada verbal de Chávez refuerzan la idea de que miembros de los cuerpos de seguridad de ese país intervinieron en la aprehensión de Granda y su entrega a las autoridades colombianas.

El apoyo del embajador de Estados Unidos en Bogotá al mandatario colombiano y el mutismo del embajador en Caracas fortalecen las conjeturas acerca de que se asiste a una nueva fase de endurecimiento estadounidense hacia Chávez, acompañada de un intento por convertir a Colombia en un caso emblemático en el mundo andino. Se trataría de aislar, condenar y degradar el gobierno de Chávez mientras se incrementa el respaldo a Uribe, su estrategia de reelección, su política de orden público y su compromiso antiterrorista. Washington no parece interesado en apoyar la distensión de esas relaciones sino en aprovecharse de sus contradicciones. Si Estados Unidos no es ya un mediador virtuoso, Suramérica no puede seguir ignorando lo que sucede: un conflicto descontrolado entre Caracas y Bogotá haría a Suramérica abandonar su condición de zona de paz.

La centralidad del Departamento de Defensa y la dimensión militar de la actual política internacional de Estados Unidos han fortalecido el

papel del Comando Sur en el seguimiento y manejo de las relaciones interamericanas. Las turbulencias que se multiplican en América Latina —y de las cuales el caso de Colombia es apenas la punta del iceberg en un mundo andino muy convulsionado— alientan y alimentan su papel. Por su parte la pasividad, resignación o indiferencia del liderazgo político latinoamericano ante esa proyección militar parecen legitimar este momento proconsular en el hemisferio.

### **Haití y los retos para la seguridad**

El envío de tropas suramericanas a Haití después de la caída del gobierno de Jean-Bertrand Aristide, en febrero de 2004, puede ser interpretada como la articulación de una «coalición de los dispuestos» (*Coalition of the Willing*) regional. No resultó de un consenso tripartito chileno-brasileño-argentino, sino de decisiones unilaterales que luego se presentaron como convergentes y que, de hecho, le evitaban a Washington una preocupación adicional en medio de la resistencia a la ocupación de Irak y del proceso electoral.<sup>40</sup> En América Latina, el efecto diplomático-militar inmediato del devastador maremoto en Asia de finales de 2004 podría ser el retiro de las tropas que varios países de Suramérica tienen en Haití. Un análisis estratégico basado en evidencias y desprovisto de dogmas conduce a esa conclusión.

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó recientemente un nuevo mandato para la permanencia de soldados, la mayoría suramericanos, en Haití hasta mediados de 2005, a pesar de los exiguos logros en materia de orden público. Los asesinatos políticos continúan, permanece la dificultad de desarmar a los grupos paramilitares y ha sido imposible lograr un clima mínimo de convivencia. A pesar de la escasa llegada de los respaldos asistenciales y financieros prometidos por varios países e instituciones y de las deplorables condiciones sociales generadas por la última temporada de huracanes (que produjo diez veces más muertos que las revueltas de 2004 contra Aristide), el Consejo de Seguridad insiste en una solución básicamente militar para hacer frente

---

<sup>40</sup> Para una perspectiva crítica sobre la operación militar en Haití ver Juan Gabriel Tokatlian, «El desacierto de enviar tropas a Haití», *Página 12*, 13 de junio de 2004.

a la situación económica y política haitiana. De igual forma, a pesar de que las estructuras ilícitas siguen prosperando —el 20% de la cocaína colombiana pasa a través de este país— y de que la República Dominicana está cada vez más afectada por la inestabilidad institucional de su vecino, Naciones Unidas sigue mirando el tema haitiano desde la óptica estadounidense: evitar la salida de más refugiados hacia Florida, ensayar un esquema de neo-protectorado a la fuerza y eludir parte de la responsabilidad por el deplorable estado de la isla.

Después del maremoto, la comunidad internacional centrará sus escasos recursos en enfrentar el desastre natural y auxiliar la reconstrucción asiática y Haití quedará de nuevo relegado. La tragedia asiática y el desastre en Irak concentrarán la atención y los aportes estadounidenses y mundiales a lo largo de 2005. Argentina y Brasil, que comparten en 2005 sendos asientos en el Consejo de Seguridad de la ONU, podrían abocarse a facilitar una solución política amplia en Haití y acelerar la retirada de tropas.

Es falso que Suramérica tenga que asumir un compromiso especial en Haití, especialmente cuando cada vez tendrá menos acceso a recursos para hacerlo. El empeoramiento de las condiciones sociales y políticas de la isla podría llevar a que las tropas terminen en un pantano militar. No es deshonesto sacar los soldados de Haití; lo indecoroso es dejarlos allí sin objetivos políticos claros ni respaldo internacional.



## II. EL DERECHO A LA REPARACIÓN EN LA DESMOVILIZACIÓN DE LOS PARAMILITARES COLOMBIANOS

*Gaby Oré Aguilar\**

En el año 2004, la necesidad de adoptar un marco legal adecuado para la desmovilización de los grupos armados ilegales en Colombia puso sobre la mesa los dilemas propios de un contexto que precede a una solución política negociada al conflicto. Los debates generados por este proceso han supuesto un salto cualitativo en la agenda de la sociedad civil colombiana con respecto a los escenarios posibles del final de un conflicto que dura más de cuarenta años y, en principio, han abierto la posibilidad de pensar en la verdad, la justicia y la reparación para las víctimas. Sin embargo, el debate del marco legal se ha visto ensombrecido por una serie de eventos y condiciones que evidencian la ausencia de un compromiso real de los actores negociadores (estado y grupos armados) con el logro de una paz sostenible.

Algunos elementos que ponen en cuestión ese compromiso de los negociadores con la paz y que afectan a la propia legitimidad del proceso son los distintos proyectos de ley procedentes del gobierno y de sectores allegados a él, las exigencias de los grupos paramilitares de evadir la justicia por los delitos graves conforme al Derecho Interna-

---

\* Gaby Oré Aguilar es abogada por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Lima) y Master en Leyes con especialización en Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Legislación Comparada por la Universidad de Columbia (Nueva York). Colabora como analista en temas de justicia internacional con el Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM).

cional,<sup>1</sup> los intentos paralelos del gobierno de cambiar las reglas del juego electoral para lograr la continuidad en el poder, la negación abierta de la existencia de un conflicto armado y, sobre todo, la persistencia de graves violaciones de los derechos humanos, como pone de manifiesto el reciente informe de la alta comisionada de la ONU para los Derechos Humanos<sup>2</sup> y la masacre de miembros de la comunidad de paz de San José de Apartadó, que motivó la intervención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>3</sup>

Los condicionamientos políticos que rodean el debate sobre el marco legal de la desmovilización se reflejan en la ambigüedad de los argumentos y la inconsistencia de las posiciones del gobierno con respecto a la justicia y los derechos de las víctimas. Los argumentos que esgrimen en el debate político autoridades gubernamentales como el comisionado para la paz, Luis Carlos Restrepo, y el propio presidente Álvaro Uribe, pretenden oponer los principios de justicia y paz como irreconciliables en la negociación. Es un debate «entre lo óptimo y lo eficaz», ha afirmado Restrepo, mientras Uribe plantea a la comunidad internacional que la búsqueda de la paz lleva implícita una fórmula: «Tanta justicia como sea posible y tanta impunidad como sea necesaria».<sup>4</sup> Pero ni las posibilidades de la justicia ni los límites de la impunidad dependen hoy única-

---

<sup>1</sup> Los paramilitares esperan incluir en la ley de forma expresa la no extradición de jefes paramilitares o guerrilleros que suscriban los acuerdos de paz; que el narcotráfico sea considerado delito político; una reducción de las penas propuestas de entre cinco y ocho años y más disminución de penas por estudio y trabajo. Ver: «¿Qué quieren los paramilitares con el proyecto de justicia y paz en discusión en el Congreso?», *El Tiempo* (versión electrónica), 17 de marzo de 2005. En: <http://eltempo.terra.com.co/coar/NEGOCIACION/negociacion>.

<sup>2</sup> Informe de la alta comisionada de la ONU para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, E/CN.4/2005/10, presentada en el 61º periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos (versión avanzada editada, de 28 de febrero de 2005).

<sup>3</sup> Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, «Medidas provisionales respecto de la República de Colombia, Caso de la comunidad de paz de San José de Apartadó», del 15 de marzo de 2005.

<sup>4</sup> Ver entrevista al alto comisionado para la paz, Luis Carlos Restrepo, concedida al Noticiero de la Cámara de Representantes, en: [http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/noticias/2005/febrero/feb\\_10\\_05a.html](http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/noticias/2005/febrero/feb_10_05a.html), con fecha 10 de febrero de 2005; y «El martes comienza el debate de los proyectos de ley para desmovilizar a los paramilitares», *El Tiempo*, 13 de febrero de 2005.

mente de las variables de la negociación política, como tampoco los derechos de las víctimas.

Después de varias experiencias, más o menos fallidas, de negociaciones y acuerdos de paz en diversos países, y del enorme progreso del derecho penal internacional en la última década, los principios y estándares del Derecho Internacional de los derechos humanos y del derecho humanitario se han consolidado y sofisticado. En el contexto de una negociación que busque la paz y el fin de un conflicto armado, un estado puede otorgar beneficios y otras medidas de clemencia a quienes se desmovilicen de los grupos armados ilegales y contribuyan de manera efectiva al objetivo de la paz. Sin embargo, la impunidad no está amparada por el Derecho. Éste excluye de los beneficios y amnistías a los autores de «delitos graves conforme al Derecho Internacional»<sup>5</sup> y a los autores de otros delitos internacionales como el narcotráfico, una cuestión que los paramilitares colombianos pretenden convertir en delito político en la actual negociación.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> El concepto «delitos graves conforme al Derecho Internacional» incluye las violaciones graves de los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y de su Protocolo Adicional I de 1977 y otras violaciones del Derecho Internacional Humanitario: el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y otras violaciones de los derechos humanos que constituyen delitos conforme al Derecho Internacional y/ o respecto a los cuales los estados están obligados a imponer sanciones según el Derecho Internacional, como la tortura, las desapariciones forzadas, la ejecución extrajudicial y la esclavitud. Ver Consejo Económico y Social de la ONU, «Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad», anexo al Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad. E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005, Capítulo de Definiciones, párrafo B, p. 6. Además, ver «Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones», anexos al informe final del relator especial, M. Cherif Bassiouni, presentado en virtud de la resolución 1999/33 de la Comisión de Derechos Humanos, sobre «El derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales». Consejo Económico y Social de la ONU, E/CN.4/2000/62, de 18 de enero de 2000, p. 3. Además, ver artículos 7 y 8 del Estatuto de Roma en lo aplicable.

<sup>6</sup> «¿Qué quieren los paramilitares...?», *Op. Cit.*

## Las reglas básicas para la negociación según el Derecho Internacional

Michael Fruhling, director de la oficina en Colombia del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, ha expuesto en varias ocasiones, en presentaciones formales ante el Congreso durante el año pasado y de nuevo en marzo de 2005, el contenido de las reglas básicas que debe contemplar el estado colombiano en el marco de la negociación con los paramilitares o con cualquier grupo armado ilegal, tanto las que emanan del Derecho nacional como de sus obligaciones internacionales.<sup>7</sup>

Estas obligaciones están recogidas en múltiples documentos e interpretaciones del Derecho Internacional y se han consolidado, sistematizado e interpretado principalmente en los «Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones», del año 2000.<sup>8</sup> También en un documento de febrero de 2005, denominado «Conjunto de principios actualizado para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad».<sup>9</sup> Este último establece de manera inequívoca los casos de restricciones a «las amnistías y demás medidas de clemencia, incluso cuando tenga por finalidad crear condiciones propicias para alcanzar un acuerdo de paz o favorecer la reconciliación nacional» (principio 24). Los principios también describen las restricciones al derecho de asilo, la extradición, las justificaciones vinculadas a la obediencia debida, la responsabilidad superior o cargo oficial, la competencia de los tribunales militares o los beneficios por divulgación, entre otras cuestiones.

<sup>7</sup> Intervenciones de Michael Fruhling, «Patrones internacionales en materia de verdad, justicia y reparación para lograr la superación del conflicto armado interno», durante las *Jornadas de concertación social para superar el fenómeno del paramilitarismo*, comisión primera del Senado, 2 de abril de 2004; y «Como presupuesto básico para alcanzar una paz sostenible y una sociedad reconciliada, los procesos de negociación con grupos armados ilegales necesitan un marco jurídico que respete los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación», durante la audiencia pública convocada por la comisión primera del Senado, 1 de marzo de 2005.

<sup>8</sup> «Principios y directrices básicos...», *Op. Cit.*, p. 5.

<sup>9</sup> «Conjunto de principios actualizado...», *Op. Cit.*

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos sostiene que la concesión de amnistías e indultos debe limitarse a aquellas conductas punibles que tengan el carácter de delitos políticos o delitos comunes conexos a estos, siempre y cuando estas conductas no constituyan «delitos graves conforme al Derecho Internacional».<sup>10</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos, por su parte, en una sentencia del año 2001, estableció que las disposiciones de amnistía, prescripciones y exclusiones de responsabilidad destinadas a impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos «resultan inadmisibles», porque contravienen derechos inderogables reconocidos en el Derecho Internacional y son incompatibles con la Convención Americana.<sup>11</sup> ¿Cuál sería la consecuencia de pactar un acuerdo que contravenga estos principios y derechos regionales e internacionales? La Corte Interamericana ha establecido que los acuerdos, leyes o disposiciones de amnistía así acordados carecen de efectos jurídicos.<sup>12</sup>

La Corte Penal Internacional (CPI), a través del fiscal Luis Moreno Ocampo, envió recientemente una comunicación al gobierno colombiano en la que solicitaba información sobre la investigación y sanción de responsables de ciertos crímenes ocurridos después de que el estado colombiano ratificara el Estatuto de Roma. También solicita que se le mantenga informado de «los anteproyectos de ley (...) que se refieren a la creación de medidas para investigar a los líderes de los grupos ilegales que hayan cometido crímenes graves».<sup>13</sup> Por último, la oficina en Colombia del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos ha puntualizado que «los mecanismos de justicia transicional deben ceñirse a los principios y normas internacionales

<sup>10</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, «Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia», OEA/Ser.L/V/II.120, Doc. 60, 13 de diciembre de 2004, párrafo 37, p. 5.

<sup>11</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Barrios Altos – Chumpipuma Aguirre y otros*, sentencia del 14 de marzo de 2001, Serie C Nº 75, párrafo 41.

<sup>12</sup> *Ibidem*. Además, ver referencia a posturas coincidentes del Comité de Derechos Humanos de la ONU y del Comité de la ONU contra la Tortura, citados en el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Op. Cit.*, párrafo 39, nota 37, p. 5.

<sup>13</sup> «Apartes de la comunicación enviada por la CPI al gobierno colombiano», *El Tiempo*, 30 de marzo de 2005. En: [http://eltiempo.terra.com.co/coar/DER\\_HUMANOS/derechoshumanos/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR-2023322.html](http://eltiempo.terra.com.co/coar/DER_HUMANOS/derechoshumanos/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-2023322.html).

sobre la lucha contra la impunidad que se adopten o implementen en Colombia».<sup>14</sup>

### **El debate legislativo sobre la desmovilización**

El debate actual sobre el proyecto de ley de «Justicia y paz» tiene su antecedente en el proyecto de «alternatividad penal», que presentó Uribe en agosto de 2003 para facilitar las negociaciones con los paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, unas conversaciones que se habían iniciado en diciembre del año anterior. La presión de la sociedad colombiana e internacional motivó su revisión y enmienda en abril de 2004, debido sobre todo a que su contenido promovía la impunidad para crímenes de guerra y de lesa humanidad. El Pliego de Modificaciones contenía algunos avances respecto al proyecto original,<sup>15</sup> sin embargo, el proyecto que generó más consenso en el ámbito colombiano y en la comunidad internacional es el presentado por el senador oficialista Rafael Pardo y la representante Gina Parody (proyecto de ley de «Verdad, justicia y reparación»).

Los parlamentarios Pardo y Parody no lograron que el gobierno —presionado por sectores internos de su partido y por los paramilitares— aceptara su propuesta. Después de la reunión de países donantes, que se celebró en Cartagena de Indias a principios de febrero de 2005, el ministro de Interior y Justicia Sabas Pretelt presentó una propuesta denominada de «Justicia y paz». Si a estos se añaden las iniciativas de varios representantes de las filas del partido de Uribe, existen hoy por lo menos cinco proyectos de ley relevantes, sobre el marco de la desmovilización, que están en discusión ante el Parlamento.<sup>16</sup> Según analistas colombianos, son los proyectos del senador Pardo y el de los senadores «incondicionales» a Uribe los que realmente están en contraposición, en un de-

<sup>14</sup> Michael Fruhling, «Como presupuesto básico...», *Op. Cit.*, p. 3.

<sup>15</sup> Ver un análisis exhaustivo de estas modificaciones al proyecto de ley de alternatividad penal en Gustavo Gallón y Catalina Díaz, *Ni verdad, ni reparación, ni paz: Negociaciones para la impunidad de los paramilitares en Colombia*, Comisión Colombiana de Juristas, mimeo, Bogotá, junio de 2004.

<sup>16</sup> «Diferencia clave de los proyectos», *El Tiempo*, 13 de febrero de 2005. En: <http://www.euro-colombia.org/descargas/boletin5/diferenciaproyectos.pdf>.

bate en que el primero privilegia la justicia y los derechos de las víctimas y los segundos buscar formas de facilitar la negociación política a través de distintas fórmulas de amnistía, prohibición de extradición y otras medidas.<sup>17</sup>

Hasta el momento, y según se aprecia en versiones no oficiales, lo discutido y aprobado en la comisión primera del Senado y la Cámara de Representantes<sup>18</sup> es un conjunto de artículos de contenido general que define el objetivo de la ley y algunos derechos y elementos de la misma. Se establece, así, que el objetivo es facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva de miembros de grupos armados al margen de la ley. También se define la alternatividad penal y la calidad de las víctimas. La mayor parte de los artículos se refiere a la reparación, los actos de reparación, la creación de un Fondo para este fin y también de una Comisión de Reparación y Reconciliación.

### **El derecho a la reparación y las garantías de no repetición**

Uno de los elementos clave de las negociaciones, intrínsecamente ligado a la verdad y la justicia, es el derecho de las víctimas a obtener una reparación por los crímenes cometidos tanto por los grupos armados ilegales como por los agentes del estado en el contexto del conflicto, y la garantía de que dichas violaciones no se repetirán.

El derecho a las reparaciones se apoya en un principio de Derecho consuetudinario, recogido en los tratados y desarrollado luego a través de la jurisprudencia, que establece que «toda violación de un derecho humano da lugar a un derecho de la víctima o su familia a obtener reparación, el cual implica el deber del estado de reparar y el derecho de dirigirse contra el autor».<sup>19</sup> Este derecho se ha concebido tradicionalmente como subsidiario al establecimiento de la responsabilidad penal

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> «Esto es lo aprobado en proyecto de Justicia y Paz», *El Tiempo*, 27 de marzo de 2005, en: <http://eltiempo.terra.com.co/poli/2005-03-28/ARTICULO>

<sup>19</sup> Michael Fruhling, «Reflexiones sobre los principios concernientes al derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación», intervención durante el seminario internacional *La Corte Penal Internacional: Instrumento de paz para Colombia*, 16 de septiembre de 2003, p. 1.

en el Derecho común. Sin embargo, en el Derecho Internacional de los derechos humanos y la interpretación autorizada de estos, así como en la jurisprudencia internacional, la reparación tiene como objetivos no sólo remediar individualmente el daño a la víctima sino servir al interés público en la prevención de futuras violaciones.

Un marco legislativo débil en materia de reparaciones no sirve a este objetivo de prevención sino que, por el contrario, perpetúa la impunidad y no contribuye a la paz sostenible. Para que sirva a este objetivo, el derecho a la reparación ha sido dotado de carácter de obligación legal *erga omnes* (válida ante toda la comunidad internacional y que protege derechos esenciales de ésta, lo que motiva que los estados deben tener un interés jurídico en su cumplimiento), y está reconocido en los tratados internacionales de derechos humanos y de derecho humanitario interpretados en los «Principios y directrices»,<sup>20</sup> en la doctrina y en la jurisprudencia.

En Colombia, el derecho de las víctimas del conflicto armado a obtener reparaciones se sustenta tanto en el Derecho nacional como internacional. La Constitución establece que cuando los responsables de delitos políticos, «por motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales» sean eximidos de su responsabilidad civil respecto de particulares, el estado queda obligado a las indemnizaciones pertinentes.<sup>21</sup> Los principios y directrices internacionales establecen que cuando el responsable de la violación no pueda o no quiera cumplir sus obligaciones, los estados deben esforzarse por resarcir a las víctimas y buscar las fuentes de financiación necesarias.<sup>22</sup>

En los artículos aprobados hasta el momento, el deber de reparar se establece sólo para los miembros de grupos armados beneficiados con la ley y se determina que, cuando se compruebe el daño pero no se identifique al victimario, la organización ilegal se hará responsable.<sup>23</sup> Al mismo tiempo se crea un Fondo para la reparación de las víctimas destinado a liquidar y pagar las indemnizaciones judiciales correspondientes, pero no se precisa la obligación del estado de indemnizar a la víctima por defecto, en los casos antes descritos.

<sup>20</sup> «Principios y directrices básicos...», *Op. Cit.*

<sup>21</sup> Constitución Política de Colombia, artículo 150, apartado 17.

<sup>22</sup> «Principios y directrices básicos...», *Op. Cit.*, párrafo 18, p. 10.

<sup>23</sup> «Esto es lo aprobado...», *Op. Cit.*

Aunque no se trata de una versión oficial ni finalizada, el texto aprobado plantea una definición de «víctima» muy débil, ya que considera únicamente a quien ha sufrido «daños directos» como lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales. El proyecto original «Justicia y paz» consideraba como víctima al cónyuge o familiar en primer grado en caso de desaparición o asesinato. También se ha incluido como víctimas a los militares que han sufrido daños como consecuencia de la acción de los grupos ilegales.

### **Modalidades de la reparación**

Las reparaciones pueden darse bajo las modalidades de restitución, rehabilitación, indemnización, medidas de satisfacción y garantías de no repetición.<sup>24</sup> La Comisión Interamericana añade que estas medidas deben permitir restablecer su situación sin discriminación. La Corte Interamericana, por su parte, ha establecido que las reparaciones deben orientarse a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas<sup>25</sup> y que esto comprende todos los daños y perjuicios sufridos por las víctimas, por lo que la reparación y el ejercicio del derecho a obtenerla incluye el acceso a los procedimientos internacionales y regionales aplicables. Las medidas materiales de reparación individual reconocidas por el Derecho Internacional y que debe contemplar el marco legislativo colombiano se describen a continuación:

- La restitución tiene como objetivo devolver a la víctima, «en la medida de lo posible», a la situación anterior a la violación de las normas internacionales. Comprende el restablecimiento de la libertad, los derechos, la situación social, la vida familiar y la ciudadanía de la víctima. Para el caso de las poblaciones desplazadas también incluye el retorno a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus propiedades y tierras.<sup>26</sup> En aque-

<sup>24</sup> «Principios y directrices básicos...», *Op. Cit.*, párrafo 21, p. 10; y «Conjunto de principios actualizado...», *Op. Cit.*, principio 34, p. 17.

<sup>25</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, «Informe sobre...», *Op. Cit.*, párrafo 43 y nota de referencia 41, pp. 6 y 11.

<sup>26</sup> *Ibidem*, nota de referencia 43, pp. 6 y 11.

Los crímenes que no permiten la restitución (*resitutio in integrum*) los responsables deben compensar a los familiares de la víctima por los perjuicios causados.

- La indemnización o compensación pretende resarcir todo perjuicio «evaluado económicamente» derivado de una violación de los derechos humanos o del derecho humanitario. Incluye el daño físico o mental (incluido el dolor, el sufrimiento y angustia), la pérdida de oportunidades educativas o laborales, los daños materiales y la pérdida de ingresos, el daño a la reputación o a la dignidad, los gastos de asistencia jurídica, expertos y servicios médicos, psicológicos y sociales.<sup>27</sup>
- La rehabilitación está constituida por medidas como atención médica y psicológica y servicios jurídicos y sociales de apoyo.

Los principios que guían las características de estas reparaciones de carácter individual establecen que éstas deben ser suficientes, efectivas, rápidas y proporcionales a la gravedad de las violaciones y a la entidad del daño sufrido.<sup>28</sup>

Los procedimientos a través de los cuales se puede acceder a la reparación han sido objeto de análisis en el informe de la experta independiente encargada de actualizar el «Conjunto de principios para la lucha contra la impunidad».<sup>29</sup> Su documento reconoce como forma de acceso a las reparaciones la vía judicial individual —administrativa, civil o disciplinaria—, así como las reparaciones mediante programas basados en medidas legislativas o tributarias, dirigidos tanto a individuos como a comunidades. En estos últimos, la participación efectiva de la sociedad civil, y sobre todo de las mujeres y los grupos que han sufrido un impacto desproporcionado de la guerra por razones de discriminación, son un elemento importante en la constitución de los fondos destinados a ese objetivo.

En este instrumento se ratifica que, en el Derecho Internacional, los mecanismos de reparaciones colectivas e individuales no son excluyentes entre sí y el estado no puede decidir privilegiar uno en de-

<sup>27</sup> «Principios y directrices básicos...», *Op. Cit.*, párrafo 21, p. 11.

<sup>28</sup> *Ibidem*, párrafo 21, p. 10.

<sup>29</sup> *Ibidem*, principio 32, procedimiento de reparación.

trimento del otro. El acceso a procedimientos judiciales eficaces es parte integrante del derecho a la reparación. «Los estados deben adoptar las medidas necesarias para facilitar el acceso de las víctimas a recursos adecuados y efectivos, tanto para denunciar la comisión de estos crímenes como para lograr la reparación del daño sufrido y de esa forma contribuir a prevenir su repetición».

Uno de los artículos aprobados en el debate del proyecto «Justicia y paz» en Colombia se refiere a la creación de un Fondo para la Reparación. Aunque existen aún varias interrogantes sobre su financiación y administración, provisionalmente se ha aprobado que funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, a cargo de la Red de Solidaridad Social. Si se financia con las pautas que se indican en este proyecto de ley, sería sufragado por recursos del presupuesto nacional y donaciones en dinero o en especie, nacionales o extranjeras.

Además de la creación de un fondo especial, Colombia también puede optar por plantear una asignación directa en el presupuesto estatal, que se canalizaría y distribuiría a través de los distintos ministerios mediante los presupuestos. Un análisis de este modelo muestra que los países que han optado por esta modalidad (Argentina, Brasil y Chile) han sido más efectivos en el uso de los recursos destinados a reparaciones.<sup>30</sup> Estas modalidades, sin embargo, no son excluyentes.

Junto a las medidas de restitución, indemnización y rehabilitación, las de satisfacción tienen carácter de reparaciones colectivas y simbólicas. Aquí se pueden incluir cuestiones como la cesación de las violaciones, búsqueda de cadáveres, declaraciones oficiales para restablecer la dignidad, reputación y derechos de la víctima, disculpa y reconocimiento público de los hechos, aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones y otras iniciativas. También incluyen la recuperación de la memoria de las víctimas y la enseñanza de la verdad histórica.

---

<sup>30</sup> International Center of Transitional Justice (ICTJ) e Internacional Development Research Center (IDRC), *Repairing the Past: Reparations and Transitions to Democracy. Perspectives from Policy, Practice and Academia* (Reparando el pasado: Reparaciones y transiciones a la democracia. Perspectivas desde las políticas, la práctica y la academia), Ottawa, Canadá, 11 y 12 de marzo 2004, p. 6. Ver resumen del Simposio en: [www.ictj.org](http://www.ictj.org). Documento impreso el 25 de enero de 2005.

Las garantías de no repetición buscan asegurar que las víctimas no vuelvan a ser objeto de violaciones de sus derechos. Para ello se plantean reformas institucionales que cuenten con la consulta y el respaldo de la sociedad civil, las víctimas y una representación adecuada de las mujeres y los grupos minoritarios. Suponen una adhesión de las instituciones públicas al estado de derecho, el desmantelamiento de las fuerzas armadas paraestatales, la derogación de las leyes que contribuyen a las violaciones de los derechos humanos, el control civil de las Fuerzas Armadas, límites a la competencia militar judicial y la reintegración de los niños que hayan participado en conflictos armados.<sup>31</sup>

Entre las medidas que debe adoptar el estado colombiano para llevar a cabo las reformas institucionales orientadas a la reparación colectiva está la destitución de funcionarios públicos y aquellos que sean personalmente responsables por graves violaciones de derechos humanos, de conformidad con las normas del debido proceso. También debe adoptar reformas legislativas y políticas para asegurar el funcionamiento independiente, imparcial y eficaz de los tribunales nacionales.<sup>32</sup> De este modo, la puesta en práctica de las garantías de no repetición sentará las bases para la corrección estructural de las causas del conflicto.

Un elemento central del informe de la alta comisionada de la ONU para los Derechos Humanos sobre la situación de Colombia se refiere a la situación de los grupos vulnerables.<sup>33</sup> En esta categoría incluye a los defensores de derechos humanos, sindicalistas, organizaciones de mujeres y otros líderes sociales, así como a las comunidades indígenas y afrodescendientes que continúan bajo las amenazas de los grupos armados ilegales. Las personas discriminadas por su opción sexual son también objeto de «limpieza social» y maltrato.

Uno de los principios firmes en materia de derechos de las víctimas es el de «no discriminación».<sup>34</sup> La aplicación e interpretación de los principios que emanan del Derecho Internacional en materia de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones

<sup>31</sup> «Principios y directrices básicos...», *Op. Cit.*, párrafo 21, p. 11; y «Conjunto de principios actualizado...», *Op. Cit.*, principio 34, p. 18.

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

<sup>33</sup> Informe de la Alta Comisionada de la ONU, *Op. Cit.*, «Situación de los grupos especialmente vulnerables», p. 34.

<sup>34</sup> «Principios y directrices básicos...», *Op. Cit.*, principio XI, párrafo 27.

graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales no pueden discriminar por razón de raza, color, género, orientación sexual, edad, idioma, religión, situación socioeconómica, etc. De manera complementaria, el informe de la experta independiente en materia de impunidad de la Comisión de Derechos Humanos se refiere a los procedimientos para obtener el derecho a la reparación y establece que «se deben hacer esfuerzos concertados para asegurar que las mujeres y los grupos minoritarios participen en las consultas públicas encaminadas a elaborar, aplicar y evaluar los programas de reparación».<sup>35</sup>

El proyecto colombiano de ley de «Justicia y paz», sin embargo, no tiene elementos ni contenidos que apunten al cumplimiento de estas disposiciones. El texto original solo se refiere al género como factor de tratamiento diferenciado con respecto a la protección de las víctimas de violencia sexual, durante un juicio y para limitar la publicidad de éste.<sup>36</sup>

Las demandas de un gran número de organizaciones de la sociedad civil colombiana se han centrado en la exigencia de justicia, con el establecimiento de la verdad (individual y colectiva) y la desmovilización efectiva de los paramilitares.<sup>37</sup> Plantean que la entrega de bienes y recursos procedentes de las actividades ilícitas de los grupos amados ilegales se destine al propuesto Fondo de Reparaciones, así como atender a las características específicas de género al plantear éstas y buscar la participación activa de las víctimas en dichos procesos. La participación política de los grupos desmovilizados sólo debe darse, a su juicio, en el marco de la Constitución y la ley. Finalmente, piden que las normas que regulan la desmovilización y las normas afines sean aprobadas por amplio consenso.

Uno de los proyectos en debate contiene un elemento del que carecen las otras propuestas, ya que plantea la posibilidad de asignar reparaciones a las organizaciones políticas y sociales.<sup>38</sup> El daño causado al

<sup>35</sup> «Conjunto de principios actualizado...», *Op. Cit.*, principio 32, p. 17.

<sup>36</sup> Texto del proyecto de ley «Justicia y paz», presentado al Congreso el 9 de febrero de 2005 por el ministro de Interior y Justicia Sabas Pretelt de la Vega, artículos 41 y 42. En: <http://cne.presidencia.gov.co/sne/2005/febrero/09/11092005.html>.

<sup>37</sup> «Consideraciones de las organizaciones de la sociedad civil respecto al debate que cursa en el Congreso sobre el marco jurídico de la desmovilización», comunicado firmado por varias organizaciones, 18 de marzo de 2005. En: [www.euro-colombia.org](http://www.euro-colombia.org).

<sup>38</sup> Proyecto de ley «Verdad, justicia, reparación, prevención, publicidad y memoria», presentado por la senadora Piedad Córdoba el 6 de diciembre de 2004. En: [www.piedadcordoba.net](http://www.piedadcordoba.net).

tejido social de la sociedad colombiana tiene su expresión más cruda en el asesinato de sus dirigentes, pero también ha menoscabado el derecho político a la participación, a ser elegido y a representar a sus colectivos, así como a la libertad de elegir y de expresar opinión política. Esta propuesta merece una mirada atenta en lo referente a medidas de satisfacción.

### **Conclusiones**

Más allá del marco legal y político actualmente en discusión, las organizaciones de la sociedad civil colombiana han iniciado un proceso que no tiene vuelta atrás. En el año 2004, la agenda de la transición, la verdad, la justicia y la reparación se ha posicionado firmemente entre los actores sociales.

En un conflicto de dimensiones estructurales y de gran complejidad como el colombiano, los principios y estándares de Derecho Internacional constituyen una base importante e ineludible para la erradicación de la impunidad y el respeto de los derechos de las víctimas, pero sólo serán efectivos si se aplican indistintamente, a todos los generadores y agencias del conflicto. Un marco legislativo orientado casi exclusivamente a desmovilizar a un único sector de los grupos armados ilegales que operan en Colombia deja de lado la responsabilidad de los otros grupos y la de los agentes estatales autores de delitos contra el Derecho Internacional. Esto perpetúa el conflicto y socava los esfuerzos de la comunidad nacional e internacional.

En perspectiva, es crucial pensar en la función que pueden asumir relevantes actores privados de la sociedad colombiana en este proceso. Los esfuerzos por crear un sistema de reparaciones multidimensional requieren de la participación activa de la sociedad colombiana e internacional.

### III. BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ: EMERGENCIA SOCIAL E INESTABILIDAD

*Nieves Zúñiga García-Falces\**

La renuncia del presidente boliviano Carlos Mesa, la dimisión de varios ministros en Ecuador, la profunda división social a favor y contra Hugo Chávez en Venezuela, la formación del quinto gabinete ejecutivo en dos años en Perú y la continuación del conflicto en Colombia muestran una fuerte crisis de inestabilidad en la región andina que se extiende a lo largo del tiempo y el espacio. Las crisis económicas, políticas y sociales que vive el área provocan las protestas de una sociedad civil cansada del aumento de las desigualdades, la corrupción, la ausencia de garantías sociales, las promesas incumplidas y la mala gestión gubernamental.

A la década de los ochenta en América Latina se la denominó «la década perdida» en materia económica (caracterizada por el bajo crecimiento, el elevado endeudamiento y la escasa capacidad tecnológica, entre otros aspectos). Ahora, algunos autores se refieren a los años noventa como la década perdida en términos sociales. Durante este tiempo no se ha reducido la pobreza —que afecta al 43,9% de la población—, se ha agudizado la brecha entre ricos y pobres, se ha incrementado la violencia ciudadana y el desempleo y se descuidaron tanto la salud como la educación. Los sistemas democráticos son débiles y los representantes políticos carecen de la representatividad y credibilidad necesaria para mantener el orden y la estabilidad.

La larga duración de estos problemas ha provocado la formación de movimientos sociales organizados que interpelan a los gobiernos y

---

\* Nieves Zúñiga García-Falces es investigadora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM) y redactora jefe de la revista *Papeles de cuestiones internacionales*.

exigen y proponen cambios profundos. Algunos de estos movimientos los conforman los sectores sociales más marginados históricamente y principales víctimas de la crisis económica, como los pueblos indígenas y los campesinos, que hoy se presentan como actores sociales y políticos con aspiraciones de poder.

### **¿Una región ingobernable o con mal gobierno?**

La crisis en la región andina ha generado un debate sobre si se debe a un problema de «mal gobierno» —por parte de los gobernantes— o de gobernabilidad —de las sociedades—. La Declaración de Santiago de los países de la Organización de Estados Americanos (OEA), de junio de 2003, plantea que el problema de la democracia en América Latina es de gobernabilidad. Sin embargo, algunos estudios regionales de los países andinos apuntan a las políticas gubernamentales como las causantes de la alta conflictividad sociopolítica.

En este sentido, José Sánchez Parga, investigador del Centro Andino de Acción Popular (CAAP, Ecuador), señala que «el denominador común de todos los gobiernos han sido las políticas de ajuste con la liquidación del ‘estado benefactor’, su privatización modernizadora, programas económicos y fiscales tendientes a la concentración y acumulación financiera empobrecedora de las industrias y empresas nacionales, que desemplearon a gran parte de la población y empobrecieron a la otra, al mismo tiempo que provocaban estallidos de conflictividad y violencia, haciendo que la misma sociedad, cada vez más derrotada, perdiera su capacidad reivindicativa quedando reducida a la protesta y la resistencia».<sup>1</sup>

Esta inestabilidad, que se manifiesta en la discontinuidad de los dirigentes gubernamentales y en continuas protestas sociales, que son capaces de paralizar un país y en muchas ocasiones van acompañadas de violencia, lleva a percibir la ingobernabilidad como una amenaza. Siguiendo a Philippe Schmitter, ésta se identifica mediante cuatro indicadores: la indisciplina por parte de la ciudadanía, que recurre a

---

<sup>1</sup> José Sánchez Parga, «Democracia, política y sociedad en la región andina», en *Retos y perspectivas de la democracia en la Región Andina*, ALOP, San José, Costa Rica, 2004.

métodos violentos o irregulares para influir sobre las políticas públicas; la inestabilidad, motivada por la pérdida de liderazgo político de los dirigentes o por la ruptura de coaliciones; la ineficiencia, que se produce cuando un gobierno no es capaz de concretar ni cumplir metas; y, por último, la ilegalidad, derivada de que los actores más poderosos eluden limitaciones y controles jurídicos en beneficio de sus propios intereses.<sup>2</sup>

Algunos sectores sociales radicales pueden tener cierta responsabilidad en determinadas problemáticas, pero existe una relación causal entre las reacciones sociales de protesta en sus distintos grados y formas y las políticas gubernamentales, influidas también por factores estructurales y geopolíticos. El resultado han sido situaciones altamente problemáticas, agravadas por la debilidad del estado y la aplicación de medidas económicas que sólo benefician a sectores muy reducidos de la población.

La gestión de los gobiernos andinos ha estado determinada por las directrices del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, la geopolítica petrolera y los intereses de la lucha antidrogas y antiterrorista de Estados Unidos. Esto significa que han tenido que moverse en un estrecho margen, delimitado por los imperativos de las políticas neoliberales por un lado y los conflictos sociales por otro, que ha provocado su debilitamiento. En esta situación, «poco importa el partido político al que pertenece (el gobierno) o las alianzas o fuerzas políticas que apoyaron su victoria electoral, poco importa la corriente política en la que se inscriben, poco importa incluso el mayor o menor apoyo popular que legitimó su elección, ya que los márgenes de real gobernabilidad serán siempre cada vez más estrechos».<sup>3</sup> Un ejemplo de la escasa relevancia de los principios e ideología política y de las alianzas, en este marco de reducida autonomía, es la dimisión de los dos ministros indígenas en Ecuador —Nina Paccari para la cartera de Asuntos Exteriores y Luis Macas como ministro de Agricultura—, tras llegar al poder de la mano del presidente Lucio Gutiérrez, por diferencias con su gobierno e incumplimiento de los acuerdos previos.

La aplicación de las medidas económicas de los organismos internacionales ha llevado a la privatización de los servicios, el aumento del

---

<sup>2</sup> Citado en Juan Gabriel Tokatlian, «Bolivia: la revuelta andina», *La Nación online*, 13 de marzo de 2005, en [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)

<sup>3</sup> José Sánchez Parga, *Op.Cit.*

poder de las multinacionales, la erosión de la soberanía estatal y el debilitamiento de la base productiva nacional, entre otros aspectos. Un resultado de este sistema es la paradoja de países con grandes riquezas naturales pero con elevados índices de pobreza. En Bolivia, por ejemplo, el 49% del territorio contiene hidrocarburos (gas y petróleo) y los índices de pobreza alcanzaban el 64,6% en 2002. Según la legislación vigente, actualmente en revisión, el único beneficio que recibe el país por el gas y el petróleo son los impuestos de las transnacionales por el volumen exportado, una cantidad que controlan las propias empresas. Esta situación provocó fuertes protestas sociales a finales de 2003. Las revueltas convulsionaron al estado boliviano y le costaron la presidencia a Gonzalo Sánchez de Lozada.<sup>4</sup>

Factores coyunturales como la crisis económica, la inseguridad, el narcotráfico y la debilidad democrática e institucional han contribuido a la inestabilidad. La crisis económica causada por el modelo económico neoliberal ha tenido como consecuencia el aumento de las desigualdades, el incremento del desempleo y la corrupción. Esto, a su vez, ha generado violencia social y delincuencia, así como otros fenómenos como migraciones internas e internacionales. Las primeras causan el aumento de los cinturones de miseria en las ciudades, mientras las segundas generan desestructuración familiar y pérdida de población activa. El clima de inseguridad que se genera en ocasiones tiene como responsables a las «maras» o pandillas, en las que se refugian numerosos jóvenes ante la falta de oportunidades.

El narcotráfico tiene importantes consecuencias en la inestabilidad nacional porque fomenta la corrupción y la violencia. También genera desintegración regional y dificultades en las relaciones con los países consumidores.<sup>5</sup> Este elemento ha favorecido la injerencia de Estados

---

<sup>4</sup> Sobre la crisis desatada en Bolivia a finales de 2003 ver Nieves Zúñiga García-Falces, «Demanda social y oposición estatal por recursos nacionales. El caso de Bolivia», en Manuela Mesa y Mabel González Bustelo (Coords.), *Escenarios de conflicto. Irak y el desorden mundial. Anuario CIP 2004*, Icaria-CIP, Barcelona, 2004, pp. 179-191. También, sobre la cuestión del gas, Marco Gandarillas, «La guerra por el gas: rebelión boliviana contra el saqueo y los saqueadores», en *Alternativas Sur. Economía y geopolítica del petróleo*, Vol. II (2003), N° 2, CIP-FUHEM.

<sup>5</sup> Karina Pacheco, «Los países andinos: una visión de conjunto», en Christian Freres y Karina Pacheco (Eds.), *Nuevos horizontes andinos. Escenarios regionales y políticas de la Unión Europea*, RECAL-AIETI-Nueva Sociedad, Venezuela, 2002.

Unidos en la región a través de dos estrategias de lucha contra el narcotráfico: el Plan Colombia y la Iniciativa Andina contra las Drogas, que fueron lanzadas en los años 2000 y 2001. Su principal objetivo es la erradicación del cultivo de la hoja de coca, algo que ha provocado reacciones en contra de los movimientos cocaleros en Bolivia y Perú.<sup>6</sup>

A esta situación se suma la falta de enraizamiento de los valores e instituciones democráticas en las sociedades latinoamericanas, a pesar de la consolidación democrática que se ha producido tras sucesivos periodos dictatoriales. Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su informe *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, el 44,9% de los latinoamericanos apoyaría un gobierno autoritario si éste resolviera los problemas económicos de su país. El 48,1% considera más importante el desarrollo económico que la democracia.<sup>7</sup> En la región andina, el 28,3% de los ciudadanos se declara no demócrata (frente al 19,7% en Centroamérica y México y 34,5% en Mercosur y Chile), el 34,4% es ambivalente (33,8% en Centroamérica y México y 21,9% en Mercosur y Chile) y el 37,3% se declara demócrata (46,6% en Centroamérica y México, 43,6% en Mercosur y Chile).<sup>8</sup>

Un problema central de las democracias latinoamericanas es el papel de los partidos políticos. No han sabido cumplir su función ni canalizar las demandas ciudadanas, y su crisis ha favorecido el surgimiento de organizaciones o movimientos «no políticos» o «antipolíticos» para hacer política.

En este marco de descontento social, algunos sectores han formado movimientos organizados con proyectos alternativos a los de los gobiernos. La realidad de la región andina es muy heterogénea, pero entre los movimientos más activos en la protesta social están los que representan a los sectores más desfavorecidos por las medidas económicas: los campesinos e indígenas. Estos movimientos se localizan de manera destacada en Bolivia, Ecuador y Perú.

<sup>6</sup> Sobre este tema ver el informe del International Crisis Group, *Coca, drugs and social protest in Bolivia and Peru*, N° 12, marzo de 2005. Disponible en: [www.icg.org](http://www.icg.org)

<sup>7</sup> PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, 2004.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

## **Bolivia: cocaleros, indígenas y demandas de autonomía**

Bolivia es el país más pobre de América Latina y uno de los más inestables de la región. El último episodio de su larga historia de inestabilidad política tuvo lugar el 7 de marzo de 2005, cuando el presidente Carlos Mesa presentó su dimisión tras 17 meses en el cargo. Mesa renunció ante la imposibilidad de gobernar un país paralizado y sumido en continuas huelgas y manifestaciones de sectores que exigen la nacionalización del gas. El Parlamento, sin embargo, no aceptó su renuncia ni su intento de adelantar las elecciones, previstas en principio para el año 2007.

Durante su mandato se han producido en el país más de ochocientos conflictos, según afirmó el propio Mesa. Dos temas principales han estado detrás de las reivindicaciones. El primero es la nacionalización de los hidrocarburos. En la actualidad se discute un proyecto de Ley de Hidrocarburos y se está a la espera de la formación de una Asamblea Constituyente, motivos por los que se mantiene una calma tensa.

El otro foco de reivindicación es la demanda de autonomía de Santa Cruz, provincia que concentra la actividad petrolera, industrial, agrícola y ganadera. Las reivindicaciones de autonomía se fortalecieron por los bloqueos de carreteras y huelgas, cada vez más frecuentes, de los movimientos indígenas y cocaleros que lideran Felipe Quispe y Evo Morales respectivamente. El país fue así el escenario de confrontación entre polos opuestos. Empresarios por un lado y excluidos del desarrollo social por el otro presionaban al gobierno, que fue incapaz de mantener la unidad y cohesión social. La complejidad social del país responde a su heterogeneidad identitaria y a la excesiva desigualdad económica y social. El movimiento cocalero es la organización social más importante, junto al movimiento indígena aymara. Ambos tienen fuerza para paralizar el país. Aunque comparten un origen étnico, su desarrollo histórico y las demandas específicas son independientes.

### *Los cocaleros*

De ascendencia aymara, el movimiento cocalero se origina en la clase obrera vinculada a la minería y el sindicalismo. En 1986 se puso fin a la minería estatal y alrededor de 15.000 mineros fueron despedidos. Muchos se transformaron en campesinos y se trasladaron al trópico de Cochabamba, donde se dedicaron al cultivo de la hoja de coca. Du-

rante los años noventa éste fue el cultivo principal del Chapare y su producción fue la fuente de subsistencia de miles de familias. El patrón sindicalista se trasladó a este nuevo escenario agrícola, donde surgió un activo sindicalismo cocalero que evolucionó hasta convertirse en una formación política denominada Movimiento al Socialismo (MAS). Su objetivo es representar en el Parlamento los intereses de un sector campesino presionado por el gobierno para la erradicación del cultivo, en el marco de los programas contra el narcotráfico impulsados por Estados Unidos.

La defensa del cultivo de la hoja de coca como una planta sagrada para las culturas indígenas es la principal demanda de este movimiento, en cuyo discurso se mezcla la reivindicación étnica con una ideología próxima a las posiciones de izquierda. Además defiende su producción como la única salida económica para los campesinos, pues los cultivos alternativos como el palmito, piña, plátano o cítricos no tienen buenos rendimientos en esa tierra. Evo Morales, indígena con una larga carrera sindical, dio una sorpresa cuando en las elecciones presidenciales de 2002 quedó en segundo lugar (con el 20,97% de los votos), por detrás del ganador Gonzalo Sánchez de Lozada (con el 22,40%). Ahora Carlos Mesa intenta guardar un difícil equilibrio entre sus compromisos con los cocaleros y la presión de Estados Unidos, quien mira a Morales con gran preocupación. El líder de los cocaleros es el principal opositor del gobierno y aspira públicamente a ocupar la presidencia en las elecciones de 2007.

Morales se presenta como un líder reivindicativo, luchador, amigo de Hugo Chávez y enemigo de Estados Unidos y del modelo económico neoliberal. En 2003 encabezó las protestas contra Sánchez de Lozada. Ante la represión violenta que ordenó éste, Morales y el resto de los movimientos sociales pidieron su dimisión, mientras el presidente le acusaba de querer cometer un golpe de estado. Morales rechazó la acusación, calificó al presidente de dictador y reclamó el restablecimiento de la democracia.

Actualmente Morales defiende la recuperación de la soberanía nacional y exige la reforma de la ley que otorga las concesiones del gas y el petróleo a empresas extranjeras. También reclama la formación de una Asamblea Constituyente. Su impopularidad, sin embargo, ha crecido entre una población cansada de las huelgas generales y los bloqueos de carreteras. Esto se puso de manifiesto en marzo de 2005, cuando las

principales fuerzas políticas, menos el MAS, apoyaron el plan de Mesa y el Parlamento rechazó su dimisión. Morales no suscribió el acuerdo y radicalizó la posición de su partido y su negativa a detener los bloqueos.

### *Movimiento indígena*

Bolivia es uno de los países latinoamericanos con más población indígena (entre el 59% y el 81,2%, según la fuente). La organización de esta población ha pasado por diferentes etapas, pero siempre con una tendencia al fortalecimiento que ha ido a la par con sus problemas sociales y económicos.

El movimiento indígena ha evolucionado políticamente hasta la formación del Movimiento Indianista Pachacuti (MIP), en 2002, liderado por Felipe Quispe. Su base ideológica es la resistencia a la asimilación y la reivindicación de la identidad cultural. Sus principios derivan del movimiento katarista, creado en los años sesenta por intelectuales aymaras migrantes a las ciudades. El Movimiento Indígena Tupac Katari (MITKA), creado entonces, introdujo el elemento étnico en la reivindicaciones de este sector —hasta entonces considerados exclusivamente campesinos— y fortaleció la identidad étnico-cultural.<sup>9</sup>

Otro momento importante fueron los años ochenta, cuando la izquierda vivió una crisis general desencadenada por la descomposición de la URSS. Los partidos de izquierda habían representado los intereses de clase de los campesinos y, por tanto, de los indígenas, en relación a la tierra, pero no reivindicaciones en torno a su identidad cultural. El fin de los bloques permitió en todo el mundo el resurgir de identidades que ya no era necesario clasificar en términos de clase. En Bolivia, como en el resto de América Latina, se creó así un espacio que aprovecharon los indígenas para fortalecerse como movimiento y ganar visibilidad ante el resto de la sociedad. Una constante en su desarrollo es la represión de los gobernantes hacia sus líderes, vistos siempre desde la óptica de la amenaza.

El MIP nació con el primer objetivo de recuperar a la fuerza social campesina aymara que había migrado a la ciudad de El Alto.<sup>10</sup> Felipe

---

<sup>9</sup> Para una explicación más extensa del movimiento indígena en Bolivia ver, Nieves Zúñiga García-Falces, «La lutte des peuples originaires», *Vivant Univers*, N° 459, mayo-junio de 2002, pp. 32-37.

<sup>10</sup> Erick Fajardo, «Etnogénesis y estratogénesis del movimiento social boliviano», octubre de 2003. Disponible en: [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org).

Quispe, de origen aymara y pasado guerrillero por su participación en el Ejército Guerrillero Tupac Katari (EGTK), se convirtió en su líder. En la actualidad abandera las demandas de los indígenas, que reclaman una democracia participativa, la autodeterminación y un estado que reconozca la diversidad de naciones que lo componen. En el rechazo del modelo económico neoliberal y la necesidad de recuperar la soberanía de los hidrocarburos ha unido sus esfuerzos al movimiento cocalero.

#### *Movimiento autonomista en Santa Cruz*

En Santa Cruz, la región más grande y rica de Bolivia, las demandas de autonomía fueron planteadas por el Comité Cívico Pro Santa Cruz, formado por empresarios, sindicatos y alcaldes. Las protestas se iniciaron tras el anuncio del gobierno de una subida del precio del gasóleo de entre el 15% y el 20%. La subida afectaba especialmente a esta región, en la que se consume el 45,3% del combustible nacional. Posteriormente el gobierno redujo su cuantía, pero ya era tarde para aplacar unos ánimos muy revueltos en la región que genera un tercio del Producto Interior Bruto (PIB) y aporta la mitad de los ingresos fiscales.<sup>11</sup> Posteriormente se exigió la celebración de un referéndum antes de la formación de la prevista Asamblea Constituyente, la elección por sufragio universal de los gobernadores, hasta ahora una prerrogativa del presidente. Semanas de huelgas y bloqueos forzaron finalmente al gobierno a conceder a los cruceños la elección de sus gobernadores regionales.

La oposición al centralismo de La Paz y la demanda de autonomía de Santa Cruz se ha gestado a lo largo de años. Las reclamaciones de autonomía no alarmaron tanto por su contenido —ya conocido por el gobierno central y que ahora se aceleró— sino por la forma de llevarla a cabo, calificada de inconstitucional y que implicó la expulsión de las autoridades nombradas por el gobierno central y la formación de un cabildo dirigido por representantes de los ocho departamentos y 56 municipios que reclaman más libertad.

---

<sup>11</sup> La aportación de Santa Cruz al PIB nacional supera el 30%. Produce el 40,6% del PIB en agricultura, el 35,6% en comercio, el 35,6% en finanzas y seguros. El 43,8% de la inversión extranjera directa en Bolivia se concentra en esta provincia, cuyas exportaciones al extranjero representan el 54% del total nacional. *El País*, 30 de enero de 2005.

Otro elemento preocupante que acompaña a todo esto son las divisiones sociales que enfrentan a la población e intereses de Santa Cruz con el movimiento indígena. El rechazo de los sindicatos y empresarios cruceños hacia los indígenas tiene su origen en su temor a que estos se impongan. Así lo manifestó Óscar Ortiz, gerente de la Cámara de Industria de Santa Cruz: «Se están imponiendo visiones como la de Evo Morales, que si se hacen con el poder nos llevarán a un proceso de retraso».<sup>12</sup>

Según Rubén Costas, presidente del Comité Cívico y cabeza del movimiento autonomista, sus demandas no responden a separatismo o falta de solidaridad con el resto del país, sino que su objetivo es un país con mayor equilibrio, equidad y justicia social. No piensan lo mismo los indígenas que viven en la región y que se oponen a la autonomía. «No queremos que ese grupo oligárquico empresarial tome medidas unilaterales», sostuvo uno de los líderes de la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz.<sup>13</sup>

### **Ecuador: movimiento indígena y plurinacionalidad estatal**

La crisis económica, política y social que en los últimos años ha vivido Ecuador ha determinado la trayectoria de la lucha indígena. El movimiento indígena de este país es uno de los más consolidados del continente y uno de los que han llegado más lejos en la integración de su lucha en la vida política y social. Su capacidad organizativa lo ha convertido en el movimiento social más importante.

En un primer momento estuvo vinculado a la izquierda. Sin embargo, en los años setenta sus demandas adquirieron un carácter etnicista y cultural y se centraron en aspectos que les afectan como pueblo como el reconocimiento de su cosmogonía y territorio ancestral, lugares rituales y sagrados, lengua, etc. En los años ochenta, época de crisis económica y de políticas de ajuste, el movimiento vivió un proceso de unificación organizativa nacional y superó la separación entre etnia y clase suscitada por las corrientes culturalistas y etnopolulistas. Así incorporó a sus demandas contenidos políticos referidos a cuestiones como la co-

---

<sup>12</sup> *El País*, 30 de enero de 2005.

<sup>13</sup> *El País*, 29 de enero de 2005.

rrupción, la desigual distribución de la riqueza, la globalización o la liberalización del mercado.<sup>14</sup> Ésta fue la principal virtud de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE), creada en 1986, y que agrupa a las confederaciones regionales de organizaciones indígenas de la sierra (ECUARUNARI), la Amazonía (CONFENIAE) y la costa (CONAICE). La CONAIE es el principal actor del movimiento indígena en Ecuador, aunque existen otras organizaciones de ámbito nacional, como la Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos (FEINE, 1975) y la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN, años sesenta).

Las medidas económicas neoliberales provocaron fuertes movilizaciones que se manifestaron mediante acciones de desobediencia civil pacífica, como el bloqueo de carreteras y la concentración de miles de indígenas en Quito. La capacidad de movilización del movimiento quedó demostrada el 21 de enero de 2000. Ese día una alianza entre indígenas y militares llevó al derrocamiento del entonces presidente Jamil Mahuad. Los indígenas ocuparon el palacio Carondelet (sede del poder Ejecutivo). Fue sólo por unas horas, pero que los indígenas tomaran posesión del poder era un hecho inimaginable pocos años atrás.<sup>15</sup> Este acontecimiento sirvió para plantear en el debate nacional la receptividad, funcionamiento y efectividad del movimiento indígena. Fueron apoyados por algunos sectores sociales pero, en general, la opinión pública reconocía su legitimidad para reivindicar sus derechos, pero no para ocupar la presidencia.

En 2001, año en que el presidente Gustavo Noboa instauró la dolarización, se concentraron en Quito alrededor de 4.000 indígenas. El levantamiento terminó con la firma de un acuerdo y la instauración de mesas de diálogo entre representantes indígenas y gubernamentales, lo que muestra el cambio en sus relaciones.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Sobre el movimiento indígena ecuatoriano ver Nieves Zúñiga García-Falces, *Ecuador. Serie indigenismo*, CIP-FUHEM, Madrid, 2001.

<sup>15</sup> Sobre este acontecimiento ver Javier Ponce, *Y la madrugada los sorprendió en el poder*, Planeta, Quito, 2000; y Kintto Lucas, *La rebelión de los indios*, Abya-Yala, Quito, 2000.

<sup>16</sup> Los temas de las mesas de diálogo fueron, entre otros, el fortalecimiento del Banco Nacional de Fomento y la Corporación Financiera Nacional para dar créditos a los pequeños agricultores, la recuperación de los recursos económicos dados a la banca y la petición de indemnizaciones por el Plan Colombia.

La propuesta política del movimiento indígena ecuatoriano es la construcción de un estado plurinacional sobre la base de un nuevo modelo de desarrollo, democracia participativa, descentralización y justicia social. La propuesta parte de cuestionar la efectividad del modelo de estado nación y la forma de ejercer la democracia en Ecuador, coercitiva y excluyente, especialmente con los indígenas. La construcción del estado plurinacional se basa en el reconocimiento de las distintas nacionalidades existentes y se articula en torno a dos ejes: participación política en la vida nacional y autonomías entendidas como regímenes de participación local.<sup>17</sup>

Actualmente el movimiento vive un momento de división interna que ha llevado a la revisión de sus estrategias y acciones. Sus principales opositores aprovechan esas diferencias para criticarlo, sin embargo no se les puede negar la diversidad de opiniones ni el juego democrático. La CONAIE, presidida por Luis Macas, ve al gobierno como su principal enemigo y lo acusa de querer crear división y debilitar a la organización indígena mediante la creación de una asamblea paralela de nacionalidades y pueblos de Ecuador. El movimiento indígena es uno de los principales opositores de la Ley Topo de privatizaciones, el Plan Colombia y el tratado de libre comercio, y ve en esta pretensión del gobierno una estrategia para distraer a la CONAIE de llevar a cabo manifestaciones contra estas medidas económicas.

Por su parte, el gobierno de Lucio Gutiérrez está preocupado por limpiar su imagen tras el escándalo que significó el cambio forzado de 27 de los 31 jueces de la Corte Suprema y la dimisión de los ministros de Interior e Infraestructura. Este hecho fue calificado como «el primer paso hacia la *chavización* de Ecuador» y miles de manifestantes salieron a la calle para protestar por lo que consideran un creciente autoritarismo del presidente.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Nieves Zúñiga García-Falces, «Un estudio de caso: los derechos de los pueblos indígenas en Ecuador», en Fernando M. Mariño y Daniel Oliva (Eds.), *Avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas*, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, Madrid, 2004.

<sup>18</sup> Fernando Gualdoni, «Ecuador teme a la *chavización*», *El País*, 21 de febrero de 2005. En abril de 2005, las protestas populares lo obligaron a dimitir (N. de la E.).

## **Perú: movimiento nacionalista y violencia urbana**

Los problemas que afronta el país y la falta de alternativas de desarrollo despiertan reacciones de protesta y alimentan la formación de pandillas (maras) o movimientos marginales que exigen cambios. En el año 2004, el presidente Alejandro Toledo nombró su quinto gobierno en dos años. Las denuncias de corrupción de sus colaboradores más cercanos le obligaron a formar un nuevo gabinete en el que, siguiendo las opiniones de los analistas, incluyó una mayoría de políticos independientes y sólo tres miembros del partido oficialista Perú Posible.

Según gran parte de la opinión pública, el principal problema de gobernabilidad en Perú es el propio Toledo. Su popularidad apenas alcanza el 7,5% y se reclama que delegue más funciones en el jefe de gabinete y en los ministros. La carga presidencial tiene en este país amplios poderes y es a la vez jefe de gobierno y de estado, según la Constitución de 1993, que fue reformada por el ex presidente Alberto Fujimori. Otra crítica a su gestión es su estilo de gobierno, que combina la acción del gabinete con un círculo de asesores que no siempre facilita el trabajo de los ministros.

La corrupción, uno de los principales problemas desde la época de Fujimori, no constituye al parecer una prioridad para Toledo. Otros problemas son la debilidad del sistema judicial y la crisis económica. Aunque los índices macroeconómicos han mejorado en los últimos tiempos (el PIB ha crecido un 4%, la inflación está controlada, el déficit fiscal es manejable y ha habido una mejora en las exportaciones) esto no ha tenido impacto en la población.

El olvido de la población rural ya fue hace años el caldo de cultivo para el grupo guerrillero Sendero Luminoso, que en los años ochenta y noventa impuso su ley en amplias zonas del país por la vía del terror. Veinte años de guerra interna dejaron más de 69.000 muertes. Ante la escasez en el campo, los emigrados siguen engrosando los cinturones de miseria de las grandes ciudades, donde la situación no es mucho mejor. La falta de empleo, un sistema escolar deficitario y la pobreza están detrás de las motivaciones de muchos jóvenes para entrar en pandillas juveniles violentas o crearlas. Desde hace aproximadamente cuatro años, en Lima existen más de quinientas pandillas formadas por adolescentes de entre once y veintitrés años.

La crisis y la frustración de la población por la gestión de los dirigentes políticos han generado un clima enrarecido que estimula la aparición de movimientos como el de Antauro Humala, militar retirado y líder del Movimiento Etnocacerista. El movimiento debe su nombre al general Andrés Avelino Cáceres, héroe militar peruano que combatió a las tropas chilenas mediante el método de guerrillas en la guerra entre Perú y Chile (1879-1883). En octubre de 2000 Humala participó en el levantamiento contra el gobierno de Fujimori y reapareció el 1 de enero de 2005, cuando tomó la comisaría de la ciudad andina de Andahuaylas con doce rehenes, para exigir la renuncia de Toledo. En el episodio murieron siete personas.<sup>19</sup>

Este movimiento causa sorpresa entre los propios peruanos, que califican de «loca» e «inaplicable» su ideología, basada en la reivindicación del imperio incaico y de la raza cobriza. Sin embargo gana adeptos entre los reservistas y las capas bajas de la población. Su discurso se manifiesta contra el imperialismo, el neoliberalismo y Estados Unidos, califican de «falsa» la democracia peruana y reivindican el poder popular ejercido desde las bases mediante la «democracia revolucionaria» promulgada por Chávez, así como la defensa de la revolución bolivariana. Para combatir la corrupción proponen restablecer una ley de Simón Bolívar de 1824, que castiga con la pena de muerte a los que malgastan o se apropian del presupuesto del estado.<sup>20</sup>

El neoliberalismo económico ha tenido fuerte impacto en el campo y ha llevado a la ruina a los pequeños agricultores. La oscilación de los precios en el mercado y las leyes de la oferta y la demanda hacen muy insegura la situación de los campesinos, que prefieren optar por productos más viables como la hoja de coca y reivindican más control del estado sobre las importaciones de productos agrícolas y pecuarios. En marzo de 2003, la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras de Perú (CONPACCP) manifestó que el estado debe «garantizar precios de refugio para los productores que están comprometidos con los programas alternativos como café, cacao, plátanos y arroz».<sup>21</sup> Los campesinos son algo más de la mitad de la población y representan el 80% del sector más pobre.

<sup>19</sup> Ver «Insurrección en Perú», disponible en: [www.rnw.nl](http://www.rnw.nl).

<sup>20</sup> En: [www.peru.com/noticias/ideos/2005/1/8/DetalleDocumento\\_183637.asp](http://www.peru.com/noticias/ideos/2005/1/8/DetalleDocumento_183637.asp).

<sup>21</sup> Fuente: [www.viaalterna.com.co](http://www.viaalterna.com.co).

En 2004 el movimiento cocalero peruano se movilizó para exigir el cese de los programas de erradicación de hoja de coca y de implantación de cultivos alternativos. También reclamaban la liberación de su dirigente Nelson Palomino, preso desde hace un año con la acusación de hacer «apología del terrorismo», y la desaparición de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). La lucha de los cocaleros se inscribe en un proceso de resistencia mayor, relacionado con las movilizaciones populares en contra de la privatización de empresas eléctricas.

### Conclusión

Los cambios políticos en la región andina han alterado las relaciones entre el estado y los actores clásicos que lo confrontaban (partidos políticos y sindicatos, entre otros) y han creado un escenario favorable a la aparición de nuevos actores, procedentes de las clases más populares y que buscan participar en la definición de las políticas de sus países. En principio, la existencia de estos actores y de sus manifestaciones sociales podría indicar una apertura democrática. Pero la valoración de ese nivel democrático debe incluir no sólo la posibilidad de manifestarse sino la respuesta de los gobiernos ante esas acciones de la sociedad civil. La represión por la fuerza ha sido un factor común.

Especialmente tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos tiende a asociar las movilizaciones y protestas sociales con prácticas terroristas y a vincularlas con el narcotráfico, una tendencia que ha tenido impacto en la región andina. Esto criminaliza estas expresiones y justifica la eventual represión. Lejos de atender a las causas de las protestas sociales, con frecuencia los gobiernos las han asumido como un problema estrictamente de seguridad, lo que dinamiza los factores estructurales en las relaciones entre estado, sociedad y gobiernos, así como sentimientos racistas con altas cargas de exclusión.<sup>22</sup>

A pesar de las dificultades que encuentran estas democracias, han sobrevivido y resisten ante la conflictividad, que en ocasiones conduce

---

<sup>22</sup> Eduardo Toche, «Balance de la democracia en la región andina», en *Retos y perspectivas de la democracia en la región andina*, ALOP, Op. Cit.

a nuevos «golpe de estado» protagonizados sobre todo por sectores sociales y populares. Esto lleva a pensar en el papel de las Fuerzas Armadas en la región. Según algunos autores, éstas han pasado a ser soporte de gobiernos neoliberales y de sus políticas de ajuste estructural, y a defender el modelo de acumulación global.<sup>23</sup> En esta dirección puede explicarse la reunión mantenida por Carlos Mesa con la cúpula militar boliviana, tras la que anunció que continuará en el cargo a pesar del rechazo del Congreso a su petición de adelantar las elecciones generales.

Las organizaciones sociales son imprescindibles para superar las deficiencias de las democracias latinoamericanas. La cuestión pendiente es crear espacios adecuados de participación y comunicación con los gobiernos. En general, estos han visto con aversión y hostilidad a las organizaciones independientes que defienden causas colectivas o la lucha contra la pobreza. Para Juan E. Méndez, esta hostilidad «es una causa posible (entre otras) de la baja calidad de la democracia, o más precisamente, de la ‘ciudadanía de baja intensidad’».<sup>24</sup> La hostilidad, sin embargo, no se manifiesta hacia todos los sectores de la sociedad civil, por ejemplo con el sector empresarial. En este sentido, la heterogeneidad de las sociedades andinas se manifiesta también en la emergencia social de los últimos años, en la que unos abogan por borrar las injusticias y otros por mantenerlas.

En este marco de inestabilidad y problemas, un logro importante en términos sociales es la visibilización y participación de un sector marginado durante años como el indígena. Estos movimientos, que eran asociados tradicionalmente al inmovilismo de la tradición y presentados como opuestos al progreso y la modernidad, han hecho un gran aporte a la reflexión sobre el tipo de democracia adecuado a la realidad andina. Aunque algunos sectores los consideran los más débiles y vulnerables de la sociedad y opuestos a la modernidad, son ellos quienes proponen una modernización de la democracia y de la estructura del estado para hacerlo más inclusivo, participativo y respetuoso de la diversidad. Sus demandas de nuevas formas de representación, autonomía política y re-

---

<sup>23</sup> José Sánchez Parga, *Op. Cit.*

<sup>24</sup> Juan E. Méndez, «Sociedad civil y calidad de la democracia», en PNUD, *Op. Cit.*

conocimiento multicultural, comprometen a América Latina sobre el tipo de democracia que se debe construir.<sup>25</sup>

El control civil de las Fuerzas Armadas y policiales, el ejercicio democrático de la autoridad, la búsqueda de gobernabilidad y la incorporación de las diferencias étnicas y sociales en una sociedad común son desafíos a la democracia de los que depende su calidad. Lograr estos retos sería un avance hacia un escenario más estable. El proyecto debe comenzar con la revalorización del papel de la sociedad civil en la construcción de sociedades democráticas y justas.

---

<sup>25</sup> Nieves Zúñiga García-Falces, «Emergencia del movimiento indígena en América Latina: de 'objeto' a 'sujeto'», en Salvador Martí Puig y Josep M<sup>a</sup> Sanahuja (Eds.), *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, diciembre de 2004, pp. 35-52.



#### IV. DEMOCRACIA Y GIRO SOCIAL: LOS RETOS DE LA IZQUIERDA LATINOAMERICANA

*Laura Ruiz Jiménez\**

Las convocatorias electorales de los últimos años en América Latina confirman la creciente preferencia de los electorados por partidos situados a la izquierda del espectro político. A principios de los años noventa, sólo Chile tenía en el gobierno a una coalición en la que el Partido Socialista era pieza esencial. Sin embargo, desde el final de la década, candidatos de la izquierda como Hugo Chávez en Venezuela, Luis Inácio Lula Da Silva en Brasil, Lucio Gutiérrez en Ecuador, Néstor Kirchner en Argentina o Tabaré Vázquez en Uruguay han ganado la presidencia del estado. Al triunfo de estos candidatos en elecciones presidenciales hay que sumar el avance de la izquierda en los comicios legislativos, regionales y municipales de otros países. La amplia victoria de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) en las elecciones regionales del año 2003 en Perú, o el triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional en las principales ciudades nicaragüenses frente a una oposición dividida, permiten pensar en la conformación de nuevos gobiernos progresistas en los próximos años.

El avance de estos partidos y coaliciones es consecuencia directa del fracaso del modelo neoliberal que se aplicó en la región durante los años noventa y de su alto coste social. Los electores han optado por respaldar a las formaciones partidarias que se mostraron críticas con ese paradigma porque consideraban que no garantizaba el crecimiento, debilitaba enormemente al sector productivo nacional y generaba desempleo y pobreza. Las apreciables tasas de inversión y el ritmo de crecimiento se mantuvie-

---

\* Laura Ruiz Jiménez es directora del Master de Cooperación Internacional en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

ron sólo hasta 1997 y cayeron abruptamente después, confirmando el veredicto negativo de la izquierda sobre la sostenibilidad del modelo. Estos gobiernos comparten el rechazo por el Consenso de Washington y reclaman su sustitución por una estrategia de desarrollo realmente eficaz e inclusiva. Sin embargo, todos ellos son conscientes de la imposibilidad de aplicar un modelo de desarrollo diferente del impuesto por los organismos financieros internacionales y las grandes corporaciones. Su margen de acción no es amplio, pero están realizando interesantes esfuerzos para flexibilizar el modelo económico y romper la desigualdad y los privilegios que están tan firmemente asentados en sus países.

En la mayoría de los casos, es la primera vez que ganan la presidencia y estos movimientos conforman un grupo muy heterogéneo, tanto por su origen y trayectoria política como por su estilo de gobierno y gestión. Pero, por encima de las diferencias, están aplicando políticas que demuestran un compromiso común con un proyecto reformista. En el estrecho margen de acción que deja el modelo neoliberal, están apostando por devolver al estado atribuciones que le fueron arrebatadas, aplicar ambiciosas políticas sociales, aprobar normas y leyes que acaben con la desigualdad y articular una forma de relación menos sumisa con los organismos financieros internacionales y las grandes empresas extranjeras.

### **La izquierda frente al neoliberalismo**

El profundo cambio electoral en América Latina está estrechamente vinculado al fracaso del modelo neoliberal y a los altos costes sociales que ha tenido. Hacia 1990, los organismos financieros internacionales auguraban para esta región una exitosa y sostenida trayectoria económica si aplicaba el recetario del Consenso de Washington. El Banco Mundial estimaba que, gracias a las políticas de privatización de empresas públicas, desregulación y apertura comercial, la región tendría altas tasas de crecimiento durante un largo periodo de tiempo, lo que le permitiría superar los problemas del subdesarrollo y disminuir drásticamente los indicadores de pobreza.

La realidad quedó, sin embargo, muy lejos de las expectativas. Las tasas de crecimiento fueron buenas en los primeros años de la década de los noventa, coincidiendo con la llegada de inversiones es-

tadounidenses y europeas interesadas en adquirir las empresas de propiedad estatal puestas en venta. Pero a partir de la crisis asiática de 1997, los indicadores económicos comenzaron a ser negativos. La tasa media de crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) per cápita en la región entre 1990 y el año 2000 fue de sólo el 1,7%, muy inferior a lo programado e insuficiente para relanzar el crecimiento. El modelo también implicaba un proceso de apertura a flujos de inversión externa que tampoco se comportaron de acuerdo a los pronósticos. La inversión extranjera directa alcanzó cifras muy altas mientras estaban en venta empresas que tenían amplios mercados asegurados, pero los flujos disminuyeron abruptamente tras la crisis asiática y no se han recuperado después. Ni las tasas de crecimiento fueron altas ni los flujos financieros sostenidos.

El aumento del comercio y la inversión antes de 1997 y la aplicación del nuevo modelo no se tradujeron en mejores condiciones de vida para la mayoría de los latinoamericanos. Pese a la amplitud de las reformas, la pobreza apenas disminuyó del 48% en 1990 al 43% en el año 2002. Con esta disminución de sólo cinco puntos, y dado el crecimiento natural de la población, el número de personas que vive bajo el umbral de la pobreza aumentó en 14 millones, hasta llegar a 214.<sup>1</sup> Pero además, las recetas neoliberales implicaron un recorte de los gastos estatales que afectó severamente a servicios esenciales para los ciudadanos de menores ingresos como la salud o la educación, y provocaron un claro aumento del desempleo, el trabajo precario y la economía informal.

El estancamiento de la economía, el caro e ineficiente servicio de muchas empresas privatizadas, la merma en la provisión de servicios básicos por parte del estado y las peores condiciones laborales alimentaron un malestar que ha ido en aumento y ha tenido un claro impacto electoral. En los comicios celebrados desde 1998, han consolidado su posición aquellos partidos que llevaban años cuestionando la validez de un modelo basado sólo en el mercado.

El compromiso por mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables y empobrecidos es una característica común a estos gobiernos calificados de izquierdistas. Hablar de la izquierda latinoamericana

---

<sup>1</sup> Comisión Económica para América Latina, *Panorama social de América Latina 2001-2002*, CEPAL, Santiago de Chile, 2002.

americana requiere, sin embargo, reconocer la pluralidad de trayectorias y de estilos de gestión que engloba el término, y admitir la radical distancia ideológica que existe entre esta nueva izquierda y la izquierda latinoamericana de hace dos décadas. Buena parte de los partidos progresistas que han accedido al poder tienen una larga trayectoria política y, en este periodo de tiempo, han realizado un viraje constante hacia posiciones moderadas.

El Partido de los Trabajadores de Brasil, el Frente Amplio uruguayo y el Partido Justicialista de Argentina integraban en 1970 a grupos sumamente críticos con la democracia capitalista de sus países y tenían una retórica anti-sistema que ha sido abandonada. Hoy incorporan en sus filas a antiguos revolucionarios y militantes de grupos armados, pero su apuesta ideológica ya no cuestiona el modelo democrático capitalista sino sólo la desigualdad y la injusticia con la que ha funcionado en la región. Su tránsito hacia posiciones más moderadas está determinado por el deseo de captar el voto de grupos más amplios de ciudadanos, y estos han respondido favorablemente.

La apuesta por reformar el sistema desde dentro no es una simple declaración de intenciones, sino un compromiso que muchos de ellos llevan años desarrollando con éxito. En buena parte de los casos, han llegado al poder con una acreditada experiencia de gobierno. Sólo el Partido Justicialista de Néstor Kirchner tuvo en el pasado acceso a la presidencia, pero el Partido de los Trabajadores de Brasil y el Frente Amplio uruguayo tienen una sólida trayectoria de gestión pública al frente de estados e importantes municipios. El PT, siempre derrotado en las presidenciales, cosechó desde principios de los ochenta éxitos electorales que le concedieron el gobierno de un número creciente de estados y ciudades. Entre ellos, Río Grande do Sul y su capital Porto Alegre se han convertido en paradigma de gobierno eficaz y transparente. También el Frente Amplio adquirió una sólida experiencia como gestor municipal al frente de urbes como Montevideo, ciudad que concentra el 40% de la población del país y que ha estado en manos del partido ahora gobernante desde 1990.

Este desempeño ha otorgado a los políticos progresistas una experiencia determinante antes de asumir la presidencia y ha permitido a los votantes comprobar su capacidad de gestión y la posibilidad real de introducir reformas que beneficien a los sectores siempre olvidados. La nueva izquierda se muestra sumamente pragmática y ha aceptado el di-

ficil reto de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos dentro de los estrechos márgenes que impone el sistema económico.

### **¿Qué margen de acción tiene la izquierda latinoamericana?**

El viraje político en muchos países de América Latina expresa el deseo de las mayorías de cambiar el paradigma económico neoliberal. Los ciudadanos reclaman una economía que sirva a todos y genere empleo, pero también demandan políticas sociales más activas y una mayor independencia frente a los organismos financieros y las grandes transnacionales, que tanto inciden en sus posibilidades de desarrollo. Los electores se están pronunciando en contra de los partidos responsables de la aplicación de las políticas neoliberales, no sólo por los malos resultados de éstas sino por el alto nivel de corrupción que acompañó a su puesta en marcha.

*Lula* Da silva, Tabaré Vázquez, Néstor Kirchner, Hugo Chávez o Lucio Gutiérrez obtuvieron la victoria en comicios marcados por durísimas críticas al modelo neoliberal, en los que se comprometieron a controlar la corrupción y a fortalecer el papel del estado frente a las corporaciones. Apostaron por un estado que no se limitaría a ser garante de la legalidad, sino que recuperaría su papel redistribuidor y asumiría una posición más activa frente a los intereses foráneos.

Sin embargo, pese al cuestionamiento del neoliberalismo y las fuertes denuncias contra los organismos financieros y las compañías extranjeras, estos Ejecutivos son plenamente conscientes de que no pueden sustituir el modelo económico impuesto. Reconocen que el proceso de apertura económica es un hecho irreversible y que resultar confiable a los organismos internacionales y las grandes empresas es esencial para garantizar la llegada de inversiones y préstamos al país.<sup>2</sup> Saben que no pueden poner en marcha un modelo de crecimiento diferente al neoliberal, pero sí gestionar éste de manera más favorable para la mayoría. Su seña de identidad es precisamente la aplicación de medidas encaminadas a

---

<sup>2</sup> Muchos de ellos se preocuparon, ya en la campaña electoral, por dar a conocer prontamente el nombre del futuro ministro de Economía: un político siempre moderado, capaz de garantizar el continuismo y de tranquilizar a los agentes económicos.

modificar las reglas del juego y generar mejores condiciones de vida. Las políticas difieren de un país al otro, al igual que los resultados de su aplicación. Sin embargo, dentro de la diversidad pueden señalarse tres líneas de acción comunes: la aplicación de ambiciosos programas sociales, el impulso a un marco normativo que disminuya la desigualdad y los privilegios y una posición más crítica y combativa frente a los organismos internacionales y las empresas inversoras.

### **Políticas y programas sociales**

El 43% de la población latinoamericana vive en la pobreza, por lo que el cambio político se expresa en un compromiso firme con la realización de inversiones en el ámbito social. Por un lado, se destinan cantidades crecientes de recursos a áreas fundamentales para mejorar las condiciones de vida como la sanidad y, sobre todo, la educación, considerada una herramienta esencial para romper la desigualdad. Pero además, el aumento del gasto en servicios sociales se complementa con la puesta en marcha de una amplia red de programas dirigidos a los sectores con mayor nivel de exclusión. Iniciativas como el «Programa Hambre Cero» en Brasil, los «Planes Trabajar» en Argentina o las «misiones» del gobierno de Hugo Chávez son la expresión más característica y reconocible de este compromiso con los sectores más vulnerables. Todos estos programas movilizan cuantiosas sumas de dinero y suponen una transferencia directa de recursos desde el estado a los ciudadanos más empobrecidos.

La forma en que son gestionados y el sentido con el que se han concebido son, sin embargo, diferentes: Hambre Cero mantiene, por ejemplo, un compromiso de renuncia al asistencialismo y de transparencia y equidad en la selección de los beneficiarios. El programa transfiere a las familias con peores niveles de ingreso una paga o bienes de primera necesidad, pero condiciona la entrega de los recursos a la obligación, por parte de los beneficiarios, de aceptar ciertas obligaciones, como el envío de sus hijos a la escuela o su propia participación en programas de capacitación que les faciliten una posterior incorporación al mercado de trabajo. Se pretende así no fomentar la dependencia del estado y ofrecer al individuo herramientas que le permitan salir de la pobreza de forma permanente.

En una región como ésta, en la que tradicionalmente el estado ha utilizado las transferencias directas de recursos para ganar o fidelizar el voto de distintos sectores, la apuesta de Da Silva por desvincular las ayudas de los colores políticos es absolutamente necesaria.<sup>3</sup> Hambre Cero establece sus beneficiarios en función de criterios objetivos vinculados al nivel de renta, y excluye la posibilidad de canalizar los recursos a través de organizaciones políticas dependientes de la presidencia.

Esta concepción de los programas sociales como políticas estatales, independientes del gobierno que los gestiona, no se manifiesta del mismo modo en las «misiones» de Hugo Chávez o los «Planes Trabajar» que inició Duhalde en Argentina, distribuidos en ambos casos a través de grupos políticos vinculados al gobierno. Los círculos bolivarianos en Venezuela o las *manzanas* de Buenos Aires han sido responsables directos de la transferencia de recursos estatales a grupos de ciudadanos necesitados de ellos, pero la elección de los receptores no ha sido ajena a fidelidades partidarias. En Argentina, el gobierno de Kirchner se está replanteando el sistema de gestión de los programas de ayuda social, para que se distribuyan con mayor independencia y superen el asistencialismo que hasta ahora los ha caracterizado. La apuesta por la institucionalización de las políticas sociales que supone Hambre Cero es una muestra del compromiso de *Lula* y ahora Kirchner con la construcción de un estado que no haga diferencias entre ciudadanos y los atienda en función de sus necesidades.

### **Normas y leyes contra la desigualdad y los privilegios**

Numerosos estudios realizados para América Latina durante la última década muestran que la democracia es el sistema de gobierno pre-

---

<sup>3</sup> Los diversos programas sociales aplicados en América Latina desde la década de los noventa (en los que fueron pioneros el gobierno de la Concordancia en Chile y el de Fernando Henrique Cardoso en Brasil), el uso político de algunos de ellos, el asistencialismo y los intentos por superarlo y la eficacia y transparencia que se logró en la gestión de los más avanzados son trabajados por diferentes autores para cada uno de los países: Instituto Ciudadanía, *Projeto Fome Zero. Uma proposta de Política de Segurança Alimentaria para Brasil*, Sao Paulo, 2001; Sonia Draibe y M<sup>a</sup> Elena de Castro, «The system of social protection in Brazil», en *Democracy and Social Policy Series*, Kellogg Institute-Universidad de Notre Dame, Indiana, 1995; R. French-Davis, *Reforma, crecimiento y políticas sociales en Chile*, LOM, Santiago, 2001.

ferido por la mayoría de los ciudadanos de la región, pero también que produce elevados índices de insatisfacción. Un 44,9% daría por válida la llegada al poder de un gobierno autoritario si es capaz de garantizar mejores y sostenidas condiciones de vida.<sup>4</sup> El descrédito de la democracia es consecuencia de la extendida percepción entre los ciudadanos de que este sistema de gobierno ha sido complaciente con las desigualdades y poco comprometido con el bienestar de la mayoría. Los nuevos gobiernos reconocen que sus países han tenido casi siempre democracias electorales en las que estaban ausentes los componentes sociales y económicos, de ahí su interés por impulsar medidas capaces de romper la desigualdad.

Un ejemplo de esta línea de acción comprometida con la eliminación de los privilegios es la Ley de Previsión Social aprobada por el gobierno brasileño en el año 2003. La Ley pretende controlar el déficit generado por las pensiones de los trabajadores del sector público —más concretamente por los cargos superiores de la Administración—, que suponían el 63% del gasto social del estado. El sistema beneficiaba enormemente a la alta cúpula de funcionarios, ya fueran legisladores, jueces, cargos políticos o militares, que tenían la posibilidad de retirarse con el sueldo íntegro o casi completo sin necesidad de haber cotizado más allá de los últimos años de su vida laboral y sin la exigencia de una edad mínima. Estas pensiones eran una onerosa carga para el erario público, insostenible además por las agudas diferencias que establecía entre ellos y los trabajadores del sector privado.

La ley fue duramente criticada por los sectores afectados, que expresaron su descontento y amenazaron con huelgas y movilizaciones. Sin embargo, el Congreso pudo sacarla adelante con el apoyo de la coalición que sostiene al gobierno y de partidos de la oposición como el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PSDB) de Fernando Henrique Cardoso. También recibió el respaldo de la amplia mayoría de la opinión pública. La nueva ley aumenta el tiempo de cotización y elimina la posibilidad de que los altos cargos de la Administración se retiren y sigan cobrando sus elevados sueldos. Desmontar los reaseguros legales que protegen los intereses de los grupos acomodados es un paso

---

<sup>4</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD, Nueva York, 2004.

imprescindible para lograr que América Latina deje de ser la región más desigual del planeta en cuanto a distribución de la renta.

Este compromiso por consolidar un estado ajeno a los privilegios también es patente en varias iniciativas que pretenden impedir que algunos grupos de ciudadanos sigan por encima de las normas que rigen para los demás. El gobierno de Néstor Kirchner, consciente de la pésima imagen que tienen los argentinos de las instituciones y los políticos por la discrecionalidad con la que actuaron en el pasado, ha tomado decisiones encaminadas a someter a la ley a poderosos grupos como las Fuerzas Armadas o los jueces.

En el caso de los militares, el presidente anuló la amnistía concedida a los responsables de desapariciones y secuestros durante la dictadura militar, rompiendo la impunidad con la que han desafiado al marco legal argentino. Respecto de los jueces, se inició el procesamiento de los miembros de la Corte Suprema que durante la presidencia de Carlos Menem estuvieron vinculados a casos de corrupción y no ejercieron las labores de control sobre el gobierno. Para recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones y revertir los altos grados de insatisfacción con la democracia, el combate a la corrupción y el sometimiento de todos los ciudadanos a la ley es otro reto obligado.

### **La búsqueda de una nueva relación con los grupos económicos**

El tercer ámbito de acción es el diseño de una estrategia que permita mantener una relación diferente con los grandes agentes económicos, ya sean organismos financieros internacionales o empresas extranjeras radicadas en la región. Frente a la actitud casi siempre complaciente y acrítica que tuvieron los Ejecutivos de los años noventa, los nuevos presidentes están trabajando para imponer negociaciones donde hubo acatamiento. No pretenden romper relaciones, pero intentan mostrar que no aceptan de forma incuestionada las directrices impuestas.

Kirchner decidió, al inicio de su mandato, cesar los pagos de la deuda al Fondo Monetario Internacional (FMI), lo que provocó enormes tensiones en las relaciones del país con esta institución. El gobierno argentino nunca ha abandonado las negociaciones y tiene intención de cumplir sus compromisos, pero a la vez trata de forzar la situación y obtener tiempo para que el pago de la deuda no detraiga recursos im-

prescindibles para realizar políticas sociales en un país con elevadísimos índices de pobreza.<sup>5</sup>

Por tanto, se ven obligados a aceptar el modelo económico pero trabajan para lograr que sus valedores acepten la introducción de ciertas modificaciones. *Lula* y *Kirchner* llevan tiempo demandando a los organismos financieros internacionales una mayor coherencia y flexibilidad a la hora de considerar como gasto cualquier tipo de inversión que haga el estado. Ambos han asumido el compromiso de controlar el déficit, pero exigen que no se contabilicen en esa lista de gasto las inversiones productivas vinculadas a la creación de infraestructuras, vitales para crear puestos de trabajo y relanzar la economía. También reclaman que el pago de la deuda sea compatible con la obligación de los estados de garantizar a sus ciudadanos unas condiciones de vida dignas.

Los limitados resultados del modelo neoliberal han provocado en los últimos años una intensificación del debate en torno a su idoneidad como estrategia de crecimiento de largo plazo, debate que ha llegado incluso a organizaciones como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los responsables directos de su aplicación en la región. La constatación de sus serias limitaciones y su elevado coste social han creado un ambiente más favorable a la revisión de algunos principios básicos del modelo. El BID está trabajando en la actualidad sobre esa propuesta de diferenciación de gasto productivo e improductivo que permitiría a los gobiernos latinoamericanos tener recursos para mejorar las infraestructuras económicas y generar a la vez puestos de trabajo.

Otro ámbito de acción en el que resulta visible esta apuesta por un posicionamiento más crítico y combativo frente a los grandes intereses económicos es la actitud ante las empresas extranjeras establecidas en su suelo. Estos gobiernos han endurecido notablemente el discurso público frente a ellas y se plantean establecer medidas fiscalizadoras más severas. *Chávez* en Venezuela y *Kirchner* en Argentina han sido especialmente contundentes en sus críticas a las compañías que se beneficiaron de los procesos de privatización, por la baja calidad de los servi-

---

<sup>5</sup> Para muchos analistas, el endurecimiento en las negociaciones con el FMI ha tenido consecuencias no sólo económicas: «Ensanó el margen de decisiones del estado nacional y contribuyó a restablecer un sentido de dignidad para los argentinos», afirma *Isidoro Cheresky* en «Argentina. Cambio de rumbo y recomposición política», *Nueva Sociedad*, N° 193, Caracas, 2004.

cios que ofrecen, los altos precios que cobran por ellos y el enorme margen de beneficio con el que operan. La Ley de Hidrocarburos que aprobó el gobierno de Caracas, que aumenta del 16 al 31% los impuestos que gravan las actividades en este sector, es expresión de una línea de acción que ocupa también a otros gobiernos. Esta apuesta por un estado que desempeñe un activo papel regulador sobre las grandes empresas y por obtener de éstas un pago más ajustado a las ganancias es un frente que provocará conflictos, pero que resulta imprescindible.

### **El reto de dar respuesta urgente a las demandas acumuladas**

Las grandes expectativas que ha generado el triunfo de estos gobiernos son proporcionales a la urgente necesidad de cambio en las condiciones de vida de las mayorías. El adverso contexto económico en el que deben actuar y la impaciencia con la que los votantes esperan mejoras tangibles son una dura fuente de presión. Están aplicando reformas para modificar las estructuras económicas y políticas heredadas, pero necesitan tiempo para mostrar resultados, un tiempo del que no disponen los 214 millones de latinoamericanos que viven en la pobreza.

Por tanto, no sólo tienen que lograr una transformación rápida de las estructuras que alimentan la pobreza y la desigualdad sino que, en la mayoría de los casos, deben hacerlo en un espacio político desfavorable. Tabaré Vázquez ha llegado a la presidencia de Uruguay con un rotundo triunfo que le ha entregado la mayoría parlamentaria en ambas cámaras, una situación que facilitará la aplicación de su proyecto reformista. El resto de estos presidentes no goza, sin embargo, de una situación similar. *Lula* ganó la presidencia de Brasil en segunda vuelta con más del 60% de los votos, pero no controla el Congreso ni el Senado y esto le exige un esfuerzo constante de negociación. Hasta ahora ha contado con el apoyo de partidos como el PSDB para sacar adelante proyectos fundamentales como la Ley de Previsión Social, pero tiene por delante la difícil tarea de reunir suficiente respaldo para avanzar en otras áreas como la política agraria, en la que la oposición de los estados está garantizada. Además, también debe enfrentar la oposición y crítica de algunos grupos del interior del PT que consideran excesivamente lento el ritmo de las reformas y poco ambicioso su alcance.

En Argentina, Kirchner está en una posición igualmente inestable al depender del apoyo de un partido que responde a otros líderes y lealtades.

En el momento de su elección como candidato a la presidencia por el Partido Justicialista, Kirchner no era una de las figuras centrales del peronismo. Fue precisamente su bajo perfil lo que llevó al influyente Duhalde a escogerle para hacer frente a la candidatura de Carlos Menem, tratando de asegurarse un «delfín» en la Casa Rosada. Desde su llegada a la presidencia, Kirchner está tratando de construir su propia base política, pero no ha logrado avanzar lo suficiente. Los legisladores peronistas respaldan por el momento la gestión de un presidente que goza de gran popularidad, pero la mayor parte de ellos es reticente a su liderazgo en el partido y leal a Eduardo Duhalde. Estas tensiones en el interior de las formaciones abren un incómodo frente de lucha, que se suma al que suponen los opositores a las reformas y complica la aplicación de éstas.

El presidente Hugo Chávez está en una situación de bloqueo e inestabilidad extrema en Venezuela, un país en el que los cauces de diálogo entre el gobierno y la oposición han desaparecido de forma que cada uno actúa desconociendo la legitimidad del otro. Chávez, por ello, no está en disposición de articular las alianzas y consensos necesarios para desarrollar transformaciones profundas. Tanto gobierno como oposición alimentan una situación de parálisis que limita seriamente las oportunidades de cambio.

El escaso margen de maniobra que impone el modelo económico, la presión que supone el deseo de cambio inmediato por parte de los votantes y los problemas de inestabilidad y apoyo interno no auguran a estos gobiernos un futuro exento de dificultades. Existen, sin embargo, dos aspectos que permiten pensar en una probable consolidación a medio plazo. En primer lugar, esta nueva izquierda posee un proyecto reformista que oponer al modelo neoliberal, un proyecto del que carecen muchos partidos de la oposición, hayan sido o no responsables directos de la aplicación de ese modelo. La puesta en marcha del programa está demostrando, además, su capacidad de gestión, lo que disipa las dudas que se sembraron desde el exterior y el interior de la región en torno a que iban a causar una inestabilidad económica irreversible. Por el contrario están siendo garantía de estabilidad, sin que ésta sea equivalente al mantenimiento de las estructuras que alimentan la pobreza y la desigualdad. La aplicación de políticas que muestran un compromiso con los sectores más desfavorecidos y con la destrucción de los privilegios hasta ahora amparados por el estado, junto con el posicionamiento más autónomo frente a los agentes económicos internacionales, les han otorgado un amplio respaldo ciudadano. En la medida en que estas políticas

se intensifiquen y los Ejecutivos sigan dando muestra de desempeño eficaz y ajeno a la corrupción, aumentará sin duda el tiempo que los votantes estén dispuestos a otorgarles.

Pero además, estos gobiernos están completando su proyecto interior reformista con una estrategia de política exterior que muchos latinoamericanos consideran imprescindible: el refuerzo de las relaciones regionales como vía de inserción más eficiente en la globalización. Durante los años noventa, sólo Brasil insistía en la necesidad de reforzar los vínculos entre los países del sur del continente, para enfrentar desde una postura más sólida sus relaciones con Estados Unidos o los grandes agentes económicos internacionales. La propuesta de conformar un Área del Libre Comercio del Sur de América (ALCSA), realizada por el gobierno de Brasilia a sus vecinos en septiembre de 2000, es su expresión más elaborada. Pero el ALCSA no encontró acogida en la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, que prefirieron enfrentar en solitario los retos de la apertura económica.

Tras década y media de neoliberalismo, la región es ahora plenamente consciente de su débil posición ante los países desarrollados, que imponen normas de comercio draconianas para sus exportaciones, ante los organismos financieros que controlan su deuda y condicionan los préstamos y ante las empresas extranjeras que se asentaron en ella. La apuesta por el fortalecimiento regional es hoy un proyecto compartido por los gobernantes de izquierda y que ha encontrado en el presidente *Lula da Silva* un portavoz especialmente activo. El Consenso de Buenos Aires que firmaron él y Kirchner en octubre de 2003 muestra la renovada voluntad latinoamericana de consolidar el entendimiento regional para lograr «una mayor autonomía de decisión que permita hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando nuestra voz en los diversos foros y organismos multilaterales».<sup>6</sup> Esta propuesta de acción externa común fortalece la

---

<sup>6</sup> *Consenso de Buenos Aires*, punto 16. El documento firmado el 16 de octubre de 2003 insiste tanto en el fortalecimiento regional como en la necesidad de realizar, en las democracias latinoamericanas, reformas profundas que garanticen su fortalecimiento y erradiquen definitivamente la pobreza. Para lograr esto se comprometen expresamente con la consolidación de las políticas públicas de contenido social y la mejora de la gestión y la transparencia de gobierno. El texto puede consultarse en numerosas páginas web, por ejemplo en: <http://www.resdal.org/consenso-bsas.html>.



estrategia de transformación global que estos gobiernos plantean para América Latina.

Dado el poco tiempo transcurrido desde su llegada al poder y la magnitud de los cambios que se esperan, es demasiado pronto para hacer un balance de esta gestión reformista y de su impacto sobre los votantes. Sin embargo, estos gobiernos están demostrando que tienen un proyecto de largo plazo para consolidar un sistema político y económico realmente democrático e incluyente. De momento, ya han comenzado a aplicar medidas destinadas a romper la pobreza y la exclusión de una región que posee recursos naturales suficientes para ofrecer buenas condiciones de vida a todos sus ciudadanos. La nueva izquierda latinoamericana reconoce las causas de esa pobreza y tiene propuestas para combatirla. Avanzar en su ejecución y demostrar su compromiso con una gestión eficaz y honesta será condición ineludible para asegurar su permanencia en el gobierno.

## ÍNDICE ANALÍTICO

- A**  
Aamo 217, 219  
Abbas, Mahmud 167  
Abuja 233  
Acuerdo General de Préstamos 114  
Acuerdos Berlín-Plus 71  
Acuerdos Asociación y Cooperación, 80, 81  
Acuerdos de Asociación 72, 80, 81  
Acuerdos Europeos de Vecindad 80  
Addis Abeba 233  
ADDN (*ver* Alianza Democrática Nacional)  
Afeworki, Isseyas 231  
Afganistán 25, 92, 100, 237, 245, 253  
África 119, 218, 222, 226, 227, 230, 231, 237, 254  
África Occidental 218, 222, 226, 254  
Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares 85  
AIF (*ver* Asociación Internacional de Fomento)  
Al Bashir, Omar Hassan 230  
Qaeda, Al 11, 246, 255  
Al Tayeb, Ibrahim 225, 226  
Al Turabi, Hasan 234  
Alá, Abu 167  
Albania 80  
Albarracín 77  
ALCSA (*ver* Acuerdo de Libre Comercio del Sur de América)  
Alegre, Porto 298  
Alemania 9, 15, 30, 44, 71, 94, 100, 106, 122, 128, 132, 188, 253, 254  
Alianza Árabe 223  
Alianza de Civilizaciones 96  
Alianza Popular Revolucionaria Americana 295  
Alta comisionada de la ONU para los Derechos Humanos 264, 274  
Alto representante para la PESC 69, 73, 84  
Amazonía 287  
América 57, 240, 307  
América Latina 4, 78, 90, 96, 97, 111, 202, 239, 241, 252, 254, 255, 256, 257, 258, 260, 277, 278, 281, 282, 284, 293, 295, 296, 297, 299, 301, 302, 303, 308  
Amsterdam 69, 70  
Andahuaylas 290  
Angang, Hu 205  
Angarsk 216  
Annan, Kofi 230  
ANP (*ver* Autoridad Nacional Palestina)  
Ansar, Mahdi 223  
Anti-Terrorism Assistance 257  
Anya Nya 233  
APRA (*ver* Alianza Popular Revolucionaria Americana)  
Área del Libre Comercio del Sur de América 307  
Argentina 96, 237, 240, 241, 243, 244, 261, 273, 295, 298, 300, 301, 304, 305  
Argyros, George L. 92  
Aristide, Bertrand 260  
Aruba 256  
Asamblea Constituyente 282, 283, 285  
Asamblea General de la ONU 94  
Asia 118, 191, 193, 201, 237, 254, 260  
Asia Central 237, 254  
Asociación Internacional de Fomento 108  
AUC (*ver* Autodefensas Unidas de Colombia)  
Australia 109, 253  
Autodefensas Unidas de Colombia 248, 268  
Auzu 223  
Aznar, José María 87
- B**  
B'tselem 163  
Badie, Bertrand 162  
BAfD (*ver* Banco Africano de Desarrollo)  
Bagdad 237  
Bahía de Guantánamo 256  
Bahrein 237  
Balcanes 72  
Banco Agrícola de China 204  
Banco Asiático de Desarrollo 115  
Banco Comercial de China 204  
Banco de China 204  
Banco Mundial 99, 100, 101, 102, 104, 105, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 117, 118, 119, 120, 122, 221, 279, 296, 304  
Bangguo, Wu 211  
Barco, Virgilio 249  
Barreñada, Isaias 159  
Bartlett, Dan 43  
BAsD (*ver* Banco Asiático de Desarrollo)  
Basi Naval de Mayport 61  
Basora 144, 150

- Bassiouni, M. Cherif 265  
 BBC 57, 59, 235  
 Beilin, Yossi 176  
 Beirut 51  
 Beit Hantún 162  
 Beit Lahya 162  
 Belén 163  
 Bélgica 71, 105  
 Benin 254  
 Bentiu 233  
 BERD (*ver* Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo)  
 Berlín 71  
 BID (*ver* Banco Interamericano de Desarrollo)  
 Bielorrusia 122  
 Bin Laden, Osama 138  
 Blair, Tony 87  
 Bloque de Etzion 178  
 Boeing 129  
 Bogotá 243, 244, 249, 258, 259  
 Bolad, Daud 224, 225, 227  
 Bolívar, Simón 290  
 Bolivia 4, 256, 280, 281, 282, 284, 285  
 Bolton, John 121  
 Bor 233  
 Bosnia-Herzegovina 71  
 Brasil 105, 106, 107, 240, 242, 243, 253, 257, 261, 273, 295, 298, 300, 301, 305, 307  
 Brasilia 240, 307  
 Bremer, Paul 149  
 Brigadas de los Mártires de al-Aqsa 170  
 Bruselas 213  
 Buenos Aires 243, 244, 252, 254, 301, 307  
 Buira, Ariel 113  
 Bulgaria 79, 95  
 Bumia 71  
 Burundi 22, 23, 24  
 Bush, George 43  
 Bush, George W. 74, 87, 101, 213, 231, 237, 246, 252
- C**  
 CAAP (*ver* Centro Andino de Acción Popular)  
 Cáceres, Andrés Avelino 290  
 Cachemira 136  
 Cámara de Industria de Santa Cruz 286  
 Cámara de los Comunes 247  
 Cámara de Representantes 269  
 Cámara Euroasiática de Comercio e Industria 192  
 Camboya 2, 30, 61, 122  
 Camdessus, Michel 102  
 Camerún 254  
 Camp David II 159, 160, 166, 183  
 Canadá 106, 253  
 Canal de Panamá 258  
 Caracas 241, 258, 259, 304, 305  
 Cardoso, Fernando Henrique 301, 302  
 Caribe 239, 242, 256  
 Caribe insular 239  
 Carta de la ONU 81  
 Carta de Naciones Unidas 73  
 Carta Democrática de la OEA 241  
 Cartagena de Indias 268  
 Casa Blanca 66, 238, 241, 243, 244, 247, 250  
 Casa Rosada 306  
 Cáucaso 189, 190, 193  
 CED (*ver* Comunidad Europea de Defensa)  
 Castro, Fidel 97, 239  
 Center for Hemispheric Defense Studies 257  
 Centro Andino de Acción Popular 278  
 Centro Carr para los Derechos Humanos 10  
 Centroamérica 239, 250, 251, 281  
 Chad 222, 223, 234  
 Ceyhan 190, 191  
 Chapare 283  
 Chávez, Hugo 241, 277, 283, 295, 299, 300, 301, 306  
 Chechenia 212  
 Chen, Mark 212  
 Cheny, Richard 38, 43  
 Cheresky, Isidoro 304  
 Chien, Eugene Y.H. 212  
 Chile 273, 281, 290, 295, 297, 301  
 China 3, 76, 104, 105, 106, 107, 201, 202, 203, 204, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 253  
 China National Petroleum Corporation 214  
 China Petroleum and Chemical Corp. 214  
 Chipre 78  
 Chirac, Jacques 213  
 CIJ (*ver* Corte Internacional de Justicia)  
 Círculos bolivarianos 301  
 Cisjordania 49  
 Ciudad de México 240  
 Clinton, Bill 149  
 CLP (*ver* Consejo Legislativo Palestino)  
 Coalición del Norte 136  
 Cochabamba 282  
 Colombia 88, 97, 239, 240, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 254, 256, 257, 258, 259, 260, 263, 266, 267, 268, 269, 270, 273, 274, 276, 277, 281, 288  
 Comalapa 256  
 Comando Sur 249, 254, 255, 256, 258, 260  
 Comisión de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos 241  
 Comisión de Reparación y Reconciliación 269  
 Comisión de Supervisión y Administración de Activo 204  
 Comisión Europea 79  
 Comisión Independiente para Turquía 195  
 Comisión Interamericana de Derechos Humanos 267, 271  
 Comisión Militar Central 208

- Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas 291
- Comité América Latina 97
- Comité Central de al-Fatah 167
- Comité Central del PCCh 207
- Comité Cívico Pro Santa Cruz 285
- Comité de Desarrollo 119, 120
- Comité de Representantes Permanentes 69
- Comité Ejecutivo de la OLP 167
- Comité Militar 71
- Comité Político 69, 71
- Comité Político y de Seguridad 69, 71
- Comunidad Europea de Defensa 70
- CONAICE 287
- CONAIE (*ver* Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador)
- Concordancia 301
- Conde Pérez, Elena 67
- Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador 287
- Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras 287
- Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras de Perú 290
- CONFENIAE 287
- Conferencia de Bretton Woods 99, 104, 118
- Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo 201
- Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo 119
- Conferencia Especial sobre Seguridad de Ciudad de México 240
- Conferencia Euro-Mediterránea 98
- Conferencia Interdisciplinaria Anual de Herziya 173
- Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa 186
- Confucio 207, 216
- Congo 71
- Congreso Popular 227
- CONPACCP (*ver* Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras de Perú)
- Consejo de Asuntos Exteriores 83
- Consejo de Copenhague 71
- Consejo de Gobierno 39
- Consejo de Ministros 69, 212
- Consejo de Seguridad 75, 76, 77, 85, 93, 234, 235, 260, 261
- Consejo de Seguridad de la ONU 85, 234, 235, 261
- Consejo Europeo 69, 70, 71, 73, 78, 79, 82, 83, 85, 97
- Consejo Europeo de Laeken 71
- Consejo Europeo de Niza 71
- Consejo Legislativo 210
- Consejo Legislativo Palestino 167
- Consejo Permanente de la OEA 242
- Consenso de Buenos Aires 307
- Consenso de Monterrey 119
- Consenso de Washington 244, 296
- Constitución europea 77, 81, 90, 95
- Contadora 250, 251
- Convención Americana 267
- Convención contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios 247
- Convención contra la Tortura 8
- Convención de Ottawa sobre minas antipersonales 75
- Convención sobre la biodiversidad 75
- Convenio de Defensa 92
- Cooperación Política Europea 68
- Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz 286
- Corea del Norte 215
- Corea del Sur 46, 105, 122, 253, 254
- COREPER (*ver* Comité de Representantes Permanentes)
- Corporación Financiera Nacional 287
- Corte Interamericana de Derechos Humanos 264, 267
- Corte Internacional de Justicia 164
- Corte Penal Internacional 6, 7, 24, 61, 75, 235, 267, 269
- Corte Suprema 8, 26, 288, 303
- Costa de Marfil 23, 113, 123
- Costas, Rubén 286
- Counterterrorism Fellowships 257
- CPE (*ver* Cooperación Política Europea)
- CPI (*ver* Corte Penal Internacional)
- Craddock, Bantz J. 255, 258
- Croacia 80, 95, 122, 143, 197, 246
- CSCE (*ver* Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa)
- Cuarteto de Madrid 161
- Cuba 28, 46, 61, 97, 127, 239, 244, 256, 257
- Cúcuta 259
- Cuenca del Caribe 239, 242
- Cuerno de África 237, 254
- Cumbre de Aqaba 161
- Cumbre de Salónica 71
- Cumbre Hemisférica de Seguridad de Monterrey 240
- Cumbre Iberoamericana 98
- Cumbre sobre Desarrollo Social de Copenhague 30
- Cumhuriyet 196
- Curaçao 256
- D**
- Damasco 12, 51, 168, 181, 194
- Daqing 216
- Dar Fur 219, 224
- Dar Masalit 222
- Darfur 24, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231,

- 232, 234, 235  
De la Rúa, Fernando 244  
De Waal, Alex 24, 217  
Declaración Balfour 179  
Declaración de Ankara 192  
Declaración de Londres 98  
Declaración de San José 96  
Declaración de Santiago 278  
Declaración del Milenio 93  
DEG (*ver* Derechos Especiales de Giro)  
Deir el-Balah 171  
Departamento de Economía de la Escuela del Partido 205  
Departamento de Estado 27, 241, 247, 248, 249, 255  
Departamento de Justicia 257  
Departamento del Tesoro 103, 104, 112  
Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido 22  
Deployment for Training 257  
Derecho Internacional 16, 17, 28, 30, 58, 67, 75, 77, 153, 175, 181, 190, 263, 265, 266, 267, 270, 271, 272, 274, 276  
Derecho Internacional de los Derechos Humanos 263  
Derecho Internacional de los derechos humanos 265, 270  
Derecho Internacional Humanitario 17, 28, 75, 265, 266  
Derechos especiales de giro 104  
Destino Manifiesto 34  
DEVIDA (*ver* Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas)  
DFID (*ver* Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido)  
Di Tella, Guido 244  
DIH (*ver* Derecho Internacional Humanitario)  
Dinar, Ali 219  
Diraige, Ahmed 220  
Direct Military Sales 257  
Directorio Ejecutivo 99, 105, 107, 108, 110, 111, 112, 115, 116, 117, 118, 122  
Doctrina Truman 185  
Dong Feng Motors 214  
Drawdowns 257  
Dugard, John 162  
Duhalde, Eduardo 244, 306  
DynCorp 247
- E**  
Ecuador 4, 27, 123, 242, 256, 257, 277, 278, 279, 281, 286, 287, 288, 295  
ECUARUNARI 287  
EE UU (*ver* Estados Unidos)  
Egipto 9, 12, 13, 14, 17, 45, 53, 80, 113, 122, 138, 162, 173, 174, 177, 180, 225, 258  
EGTK (*ver* Ejército Guerrillero Tupac Katari)  
Ejército de Liberación de Sudán 227  
Ejército de Liberación Nacional 259  
Ejército de Liberación Popular de Sudán 24, 224, 233  
Ejército del Mahdí 150  
Ejército Guerrillero Tupac Katari 285  
Ejército Republicano Irlandés 247  
El Alto 284  
El Gadafi, Anuar 223  
El Geneina 222  
El Numeiri, Yaafar 233  
El Salvador 30, 61, 122, 245, 250, 256, 257  
El Tiempo 264, 267, 268, 269  
El-Erian, Mohamed 100  
ELN (*ver* Ejército de Liberación Nacional)  
ELPS (*ver* Ejército de Liberación Popular de Sudán)  
ELS (*ver* Ejército de Liberación de Sudán)  
Emiratos Árabes, Unidos 122, 180, 237  
Enhanced International Peacekeeping Capabilities 257  
Enmienda de Concini 258  
Entebbe 233  
Erez 178  
Eritrea 9, 231, 246  
Eslovaquia 78, 122  
Eslovenia 78, 122  
Espacio Económico Europeo Común 81  
España 2, 3, 87, 88, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 109, 122, 241, 253  
Estado Mayor 71, 176  
Estados Unidos 4, 5, 7, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 51, 53, 55, 60, 74, 77, 92, 93, 95, 99, 100, 101, 102, 104, 105, 106, 107, 109, 110, 112, 115, 116, 119, 120, 121, 122, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 136, 137, 138, 139, 140, 143, 144, 146, 148, 150, 151, 152, 154, 155, 156, 179, 180, 187, 191, 194, 196, 198, 211, 218, 227, 231, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 249, 250, 252, 253, 254, 255, 256, 258, 259, 279, 280, 283, 290, 291, 307  
Estatuto de Roma 265, 267  
Estonia 78  
Estrategia de Seguridad Nacional de EE UU 74  
Estrategia de vecindad 80  
Etiopía 113, 122, 224, 234, 246  
Europa 14, 17, 18, 20, 21, 34, 43, 45, 47, 68, 69, 72, 73, 74, 75, 78, 80, 81, 82, 88, 90, 94, 111, 120, 121, 132, 139, 185, 186, 187, 190, 191, 194, 195, 197, 198, 202, 247  
Europa del Este 78, 81  
Excess Defense Articles 257  
Executive Outcomes 246  
Extremo Oriente 127

**F**

Faluya 61, 149, 150  
Fata Borno 220  
Fatah 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172  
Fatuh, Rawi 167  
Federación Ecuatoriana de Indígenas  
    Evangélicos 287  
Federación Rusa 123, 161  
Feith, Douglas 255  
Ferrari 203  
Filadelfia 156, 174  
Filipinas 14, 24, 27, 113, 122, 245, 246, 254  
Financial Times 22, 39, 46, 66, 217  
Fischer, Stanley 121  
Florida 239, 254, 261  
FMAM (*ver* Fondo para el Medio Ambiente Mundial)  
FMI (*ver* Fondo Monetario Internacional)  
Fondo Monetario Internacional 23, 75, 99, 105, 119, 279, 303  
Fondo para el Medio Ambiente Mundial 30  
Fondo para la reparación 270  
Fondo para la Reparación 273  
Foreign Military Financing 257  
Foreign Military Interaction 257  
Foreign Military Sales 257  
Formosa 213  
Foro de Diálogo IBSA 21  
Fort Buchanan 256  
Francia 15, 44, 71, 75, 94, 100, 122, 128, 132, 253  
Franja de Gaza 173  
Frente Amplio 298  
Frente de Liberación de Darfur 227  
Frente Nacional Islámico 233, 234  
Frente Sandinista de Liberación Nacional 295  
FRR (*ver* Fuerza de Reacción Rápida)  
Fruhling, Michael 266, 268, 269  
Fuerza de Reacción Rápida 71  
Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia 244  
Fuerzas Nacionales e Islámicas 168  
Fujian 213  
Fujimori, Alberto 289

**G**

G-20 118  
G-24 112, 113, 114, 118, 119, 120, 121  
G-5 105, 107, 109  
G-7 105, 106, 108, 117, 118, 202  
G-8 75  
GAB (*ver* Acuerdo General de Préstamos)  
Gabón 113, 123, 254  
Galbraith, John S. 252  
Galbraith, Peter W. 11, 41, 143  
Galilea 177  
Garang, John 224, 230, 233  
García, Diego 9  
Gaviria, César 242, 249

Gaza 15, 48, 160, 161, 162, 165, 166, 169, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183  
Georgia 21, 122, 188, 189, 190, 191, 245, 246, 254  
Ghana 113, 123  
Gibraltar 98  
Gil Robles, Álvaro 21  
Golán 163  
Golfo Pérsico 15, 41, 43, 48, 135, 137  
Gonzales, Alberto 7  
González Bustelo, Mabel 22, 23, 172, 280  
Gorbachov, Mijail 132  
Gran Europa 78  
Gran Oriente Medio 38  
Granada 61  
Granda, Rodrigo 259  
Grecia 61, 74, 79, 122, 188, 195  
Grupo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre las amenazas, los desafíos y el cambio 73  
Grupo de Río 241  
Guantánamo 7, 8, 52, 60, 256  
Guatemala 61, 113, 122  
Guerra Fria 18, 34, 58, 101, 127, 185, 188, 237, 240, 244, 245, 253  
Guinea Ecuatorial 254  
Guinea-Bissau 246  
Gutiérrez, Lucio 279, 288, 295, 299

**H**

Ha'aretz 169, 175, 180  
Hadash 176  
Haití 22, 24, 96, 123, 245, 260, 261  
Halliday, Fred 15, 34, 41, 125  
Hamás 42, 160, 169, 170, 171, 172, 174  
Han Guang XX 213  
Hariri, Rafik 12, 51  
Hart, Gary 242  
Hashemi Rafsanyani, Ali 131  
Hati Rey 256  
Helsinki 70, 71  
Henan 210  
Herbert, Bob 37, 39, 53  
Hermanos Musulmanes 13  
Hersh, Seymour 45  
Hezbollah 12, 42, 51, 138, 181  
Hide, Henry 257  
Hill, James 249  
Hobsbawm, Eric 36  
Hoja de ruta 49, 50, 95, 161, 170, 175, 179, 181, 182  
Holanda 253  
Holbrooke, Richard 149  
Honduras 122, 256, 257  
Hong Kong 20, 210, 211, 212  
Honolulu 40  
Hull, Cordell 104  
Humala, Antauro 290

Human Rights First 8  
Humanitarian Assistance 257  
Hungría 78, 122  
Huracán Mitch 25  
Hussein, Saddam 14, 39, 41, 51, 56, 59, 136,  
143, 145, 154, 156, 194, 247

## I

I Guerra Mundial 144, 199  
IBM 201  
Ignatieff, Michael 10  
II Guerra Mundial 59, 185, 215, 237  
Imperio Otomano 185, 190, 199  
India 6, 9, 14, 20, 21, 30, 32, 105, 106, 107,  
113, 123, 126, 136, 253  
Indonesia 9, 24, 61, 122  
Informe Cooper 118  
Informe Sachs 31  
Informe sobre Desarrollo Humano en el  
Mundo Árabe 14  
Inglaterra 246  
Iniciativa Andina contra las Drogas 281  
Iniciativa de Ginebra 176  
Iniciativa de Halifax 117  
Iniciativa Nacional Palestina 168  
Instituciones de Bretton Woods 99, 102, 103,  
105, 113, 118, 121, 122  
Instituto Americano en Taiwan 212  
Inter-American Air Forces Academy 257  
International Military Education and Training  
257  
INTERPOL 259  
Intifada 139, 159, 160, 162, 165, 166, 168,  
169, 170, 172  
Intifada al-Aqsa 159, 160  
IRA (*ver* Ejército Republicano Irlandés)  
Irak 3, 5, 6, 7, 9, 10, 12, 14, 15, 18, 19, 22,  
27, 30, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40,  
41, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 51, 52, 56,  
57, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 70, 71, 73,  
75, 85, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94,  
100, 121, 122, 125, 127, 128, 129,  
134, 135, 136, 137, 138, 140, 143,  
144, 145, 146, 147, 148, 149, 150,  
151, 152, 153, 154, 155, 156, 170,  
172, 179, 180, 187, 193, 194, 196,  
198, 213, 237, 244, 245, 247, 252,  
253, 257, 258, 260, 261, 280  
Irán 3, 13, 14, 15, 30, 35, 36, 40, 41, 42, 43,  
44, 45, 46, 47, 48, 51, 52, 61, 64, 74,  
78, 113, 123, 125, 126, 127, 128, 129,  
130, 131, 132, 133, 134, 135, 136,  
137, 138, 139, 140, 141, 147, 153,  
156, 170, 180, 187, 188, 189, 191,  
192, 193, 194  
Irlanda 70, 122  
Israel 3, 13, 14, 15, 16, 35, 36, 42, 43, 45, 46,  
48, 49, 50, 51, 80, 95, 122, 126, 127,  
128, 130, 135, 138, 139, 140, 159,

160, 161, 163, 164, 166, 167, 168,  
170, 172, 173, 174, 175, 176, 177,  
178, 179, 180, 181, 182, 183, 187,  
253, 258

Israel, Eretz 182  
Italia 122, 132, 246, 253

## J

Jalul 217, 219, 220, 221  
Jalul Rizeigat 220  
Jamenei, Ali 126  
Jan, Reza 134  
Japón 20, 30, 106, 107, 122, 132, 201, 202,  
213, 215, 253, 254  
Jatami, Mohamed 130  
Jebel Marra 222  
Jerusalén Este 163, 169, 180  
Jintao, Hu 202, 208, 209, 211, 215  
Johnson, Lyndon B. 101  
Joint Combined Exchange Training and Other  
Special Forces Training 257  
Jomeini, Rujollah 127  
Jordania 9, 53, 122, 177, 179, 180  
Judt, Tony 48  
Junta de Gobernadores 108

## K

Kabul 136, 140, 237  
Kadumi, Faruk 167  
Kahler, Miles 100, 110  
Kalaycioglu, Ersin 196  
Kapur, Devesh 108, 110  
Kargula 220  
Kazajistán 122, 137, 188, 191  
Kenia 122, 224, 234  
Kennedy, John F. 101  
Kerry, John 8, 63  
Kirchner, Néstor 254, 295, 298, 299, 303  
Kirguizistán 21, 123, 188, 191, 237  
Kirisçi, Kemal 189, 194, 197  
Kirkuk 147, 148, 149, 156, 194, 198  
Knesset 100, 173  
Köhler, Horst 99, 121  
Kosovo 80, 154, 197  
Kurdistán 11, 144, 145, 146, 147, 148, 149,  
151, 152, 155, 156, 157, 187, 198  
Kutum 217, 218, 219  
Kuwait 43, 122, 237, 253

## L

La Haya 16  
La Paz 285  
Lamy, Pascal 121  
Laos 61  
Legión Islámica 223  
Lenovo 201  
Letonia 78  
Ley Básica de Hong Kong 211  
Ley de Hidrocarburos 282, 305

- Ley de los bienes de los ausentes 180  
Ley de Previsión Social 302, 305  
Ley de Sanciones Irán-Libia 129  
Ley Fundamental palestina 167  
Ley para la Paz en Sudán 234  
Ley Topo de privatizaciones 288  
Liaoning 214  
Libano 12, 14, 36, 42, 43, 51, 80, 113, 122, 130, 132, 138, 140, 181  
Liberia 9, 24, 246  
Libia 122, 129, 223, 246  
Libro Blancosobre la Defensa 214  
Likud 49, 173, 176, 183  
Lima 263, 289  
Línea Verde 164  
Lista Árabe Unida 176  
Lituania 78  
Los Angeles Times 46, 61, 143  
Lu, Annette 212  
Lula Da Silva, Luis Inácio 295  
Lula 29, 295, 299, 301, 304, 305, 307  
Luxemburgo 68, 71, 82, 122
- M**  
M-19 (*ver* Movimiento 19 de Abril)  
Maale Adumim 175  
Macapagal Arroyo, Gloria 246  
Macas, Luis 279, 288  
Macedonia 71, 80, 122, 197  
Machakos 234  
Machakos II 234  
Machakos III 234  
Madrid 2, 10, 11, 18, 25, 56, 62, 67, 70, 78, 87, 88, 92, 102, 160, 161, 185, 190, 287, 288  
Mahuad, Jamil 287  
Majlis 126  
Malasia 9, 122  
Maldivas 122, 246  
Malí 123, 226  
Malta 78, 122  
Manchuria 214  
Manhattan 37  
Manta 256  
Mao Tse Tung 133, 206  
Mar Caspio 15, 137, 193  
Mar de China 213, 215  
Mar de China Oriental 215  
Mar Rojo 231  
Marruecos 9, 53, 80, 94, 95, 98, 100, 123  
MAS (*ver* Movimiento al Socialismo)  
Matthews, Robert 7, 33, 130  
Mauritania 246  
Mazen, Abu 48, 161, 168, 183  
Mbeki, Thabo 23  
McNamara, Robert 101  
Meca 226  
Mediterráneo 17, 19, 20, 79, 80, 90, 91, 95, 161, 185, 187
- Méndez, Juan E. 292  
Menem, Carlos 244, 303, 306  
Mercosur 29, 250, 281  
Meretz 176  
Mesa, Carlos 277, 282, 283, 292  
Mesa, Manuela 5, 88, 172, 280  
Mesoamérica 27  
Mesopotamia 37  
Mestres, L. 83  
México 105, 107, 113, 118, 119, 122, 239, 240, 241, 253, 281  
Miami 249, 255  
Mikesell, Raymond 104  
Military Professional Resources Incorporated 247  
Ministerio de Defensa de Colombia 259  
Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia 259  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 214  
Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión 77, 83  
MIP (*ver* Movimiento Indígena Tupac Katari)  
MJI (*ver* Movimiento Justicia e Igualdad)  
Misión de Estabilización de la ONU 24  
Misiones Petersberg 70  
Moldavia 80, 122, 188  
Monterrey 119, 120, 240  
Montes Nuba 224, 234  
Montevideo 298  
Morales, Evo 282, 283, 286  
Moratinos, Miguel Ángel 90, 92, 93, 181  
Moreno Ocampo, Luis 267  
Mosú 21, 60, 137  
Mossadegh, Mohamed 127  
Mosul 144, 150, 151  
Movimiento 19 de Abril 249  
Movimiento al Socialismo 283  
Movimiento Etnocacerista 290  
Movimiento Indianista Pachacuti 284  
Movimiento Indígena Tupac Katari 284  
Movimiento Islámico 177  
Movimiento Justicia e Igualdad 227  
Movimiento para la Independencia del Sur de Sudán 234  
Mozambique 122, 246  
Mubarak, Hosni 13, 179  
Mukata 160, 166  
Muro de Berlín 59  
Musa, Hilal 217  
Mykonos 129
- N**  
NAB (*ver* Nuevos Acuerdos de Préstamos)  
Nablus 163  
Naciones Unidas 6, 14, 30, 31, 47, 49, 58, 61, 65, 71, 73, 75, 76, 77, 89, 90, 91, 93, 95, 96, 98, 119, 121, 152, 153, 162, 189, 195, 196, 201, 233, 244, 246, 260, 261, 281, 302

- Nagorno-Karabaj 137, 190, 191  
 Naivasha 231, 232  
 Nakba 159  
 Naval Small Craft Instruction and Technical  
 Traini 257  
 Negev 177  
 NEI (*ver* Nuevos Estados Independientes)  
 Nicaragua 61, 122, 241, 246, 250, 257  
 Níger 226  
 Nigeria 22, 113, 122, 226, 233, 254  
 Nílo Azul 224, 225  
 Nimeiri, Jaafar 220  
 Nixon, Richard 133, 251  
 Niza 69, 70, 71  
 Noboa, Gustavo 287  
 Noruega 122, 231  
 Nueva Contadora 250  
 Nueva York 9, 31, 33, 52, 55, 104, 141, 263,  
 302  
 Nuevos Acuerdos de Préstamos 114  
 Nuevos Estados Independientes 80  
 Nyala 222
- O**  
 Objetivo Principal 2010 71  
 Objetivo Principal de Helsinki 70, 71  
 Objetivos de Desarrollo del Milenio 30, 31  
 Ócalan, Abdullah 194  
 Occidente 15, 16, 17, 18, 21, 31, 34, 35, 46,  
 79, 100, 101, 106, 126, 127, 131, 133,  
 134, 137, 139, 145, 185, 188, 191,  
 192, 193, 250  
 OCDE (*ver* Organización para la Cooperación  
 y el Desarrollo Económico)  
 OCE (*ver* Organización de Cooperación  
 Económica)  
 OCEE (*ver* Organización para la Cooperación  
 Económica Europea)  
 OCHA (*ver* Oficina de Ayuda Humanitaria de  
 Naciones Unidas)  
 ODM (*ver* Objetivos de Desarrollo del  
 Milenio)  
 OEA (*ver* Organización de Estados America-  
 nos)  
 Oficina de Ayuda Humanitaria de Naciones  
 Unidas 162  
 Oficina en Colombia del Alto Comisionado de  
 la ONU para los Derechos Humanos  
 266  
 OIEA (*ver* Organismo Internacional de la  
 Energía Atómica)  
 OLP (*ver* Organización para la Liberación de  
 Palestina)  
 Omán 122, 237  
 OMC (*ver* Organización Mundial del  
 Comercio)  
 ONU (*ver* Naciones Unidas)  
 Operación Arco Iris 174  
 Operación «Días de Penitencia» 162
- Operación Lifeline Sudán 233  
 Oré Aguilar, Gaby 263  
 Orentlicher, Diane 265  
 Organismo Internacional de la Energía Atómica  
 46, 128, 153  
 Organización de Cooperación Económica 188,  
 190  
 Organización de Cooperación Económica del  
 Mar Negro 188, 190  
 Organización de Estados Americanos 241,  
 278  
 Organización del Tratado del Atlántico Norte  
 88, 92, 186  
 Organización Mundial del Comercio 21, 46,  
 75, 129, 203  
 Organización para la Cooperación Económica  
 Europea 186  
 Organización para la Cooperación y el  
 Desarrollo Económico 111, 186  
 Organización para la Liberación de Palestina  
 138, 166  
 Organización para la Seguridad y la  
 Cooperación en Europa 186  
 Oriente Medio 3, 10, 14, 16, 17, 18, 35, 36,  
 38, 40, 45, 49, 50, 51, 125, 126, 131,  
 133, 139, 140, 153, 179, 182, 185,  
 187, 193, 194, 195, 197, 198, 227, 237  
 Oriente Próximo 95  
 Ortiz, Óscar 286  
 Orwell, George 60  
 OSCE (*ver* Organización para la Seguridad y la  
 Cooperación en Europa)  
 Osetia del Norte 63  
 Ózal, Turgut 187
- P**  
 Paccari, Nina 279  
 Pacto de Estabilidad para el Sureste de Europa  
 72  
 Pactos de la Moncloa 89  
 Países Bajos 105, 122  
 Pakistán 9, 14, 15, 16, 42, 47, 100, 113, 123,  
 125, 126, 135, 136, 153, 188  
 Palacio Carondelet 287  
 Palast, Greg 37  
 Palestina 3, 12, 15, 35, 48, 80, 95, 128, 135,  
 138, 139, 140, 160, 161, 164, 166,  
 167, 168, 179, 180  
 Palomino, Nelson 291  
 Panamá 61, 123, 239, 258  
 Paraguay 123, 240, 257  
 Pardo, Rafael 268  
 París 59, 166, 186  
 Parlamento Europeo 75  
 Parody, Gina 268  
 Partido Baaz 63  
 Partido Comunista de Irak 155  
 Partido Comunista Chino 204  
 Partido Dawa 40, 146, 155

- Partido de los Pobres 168  
Partido de los Trabajadores 298  
Partido de los Trabajadores del Kurdistan 187  
Partido del Movimiento Democrático Brasileño 302  
Partido del Pueblo Palestino 168  
Partido Demócrata 8, 92  
Partido Democrático Progresista 211  
Partido Justicialista 298, 306  
Partido Nacional Democrático 13  
Partido Nacional Religioso 173, 176  
Partido Popular 87, 89  
Partido Republicano 52, 57  
Partido Socialista Obrero Español 87  
Pastrana, Andrés 249  
Patriot Act 9  
Patterns of Global Terrorism 249  
PCCh (*ver* Partido Comunista Chino)  
PeKín 20, 60, 133, 203, 211, 212, 213, 214, 215  
Pentágono 7, 27, 38, 44, 45, 47, 56, 57, 58, 59, 63, 66, 212  
Peres, Simón 176  
Perú 4, 27, 113, 123, 256, 277, 281, 289, 290, 295  
PESC (*ver* Política Exterior y de Seguridad Común)  
PESCD (*ver* Política de Defensa Común)  
PESD (*ver* Política Europea de Seguridad y Defensa)  
Pfaff, William 63, 66  
PIB (*ver* Producto Interior Bruto)  
Piris, Alberto 16, 55, 57, 74, 88  
PKK (*ver* Partido de los Trabajadores del Kurdistan)  
Plan Annan 195  
Plan Baker 96  
Plan Colombia 27, 246, 247, 281, 287, 288  
Plan de Acción Europeo de Capacidades 71  
Plan Patriota 27, 88  
Planes de Acción 80  
Planes Trabajar 300, 301  
PNUD (*ver* Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo)  
Política Agraria Comunitaria 19  
Política de defensa común 67, 77  
Política Europea de Seguridad y Defensa 84, 197  
Política Exterior y de Seguridad Común 17, 67, 82  
Polonia 68, 78, 123  
Portugal 96, 122, 230  
Powell, Colin 43, 50, 92, 249  
PP (*ver* Partido Popular)  
Pretelt, Sabas 268  
Proceso de Barcelona 19, 72  
Proceso de Oslo 159, 166, 170, 181  
Producto Interior Bruto 98, 164, 186, 205, 285, 297  
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 14, 281, 302  
Programa Hambre Cero 300  
Programa TACIS 80  
Programas MEDA 80  
Protocolo a la Convención sobre armas biológicas 75  
Protocolo Adicional I 265  
Protocolo de Kioto 75  
Proyecto de ley de «Justicia y paz» 268  
Proyecto de ley de «Verdad, justicia y reparación» 268  
Proyecto para un Nuevo Siglo Estadounidense 50  
PSDB (*ver* Partido del Movimiento Democrático Brasileño)  
PSOE (*ver* Partido Socialista Obrero Español)  
Puerto Rico 256  
Putín, Vladimir 21
- Q**  
Qatar 59, 122, 237, 246  
Qichen, Qian 215  
Qorei, Ahmed 161, 167  
Quispe, Felipe 282, 284  
Quito 287
- R**  
Rabbani, Burhanuddin 136  
Rafah 162, 174  
Ramallah 160, 163  
Rato, Rodrigo 31, 99, 100, 121  
RDC (*ver* República Democrática del Congo)  
Rebelión en la granja 60  
Red de Solidaridad Social 273  
Reich, Otto 241  
Reina Beatriz 256  
Reino de Nayd y Hiyaz 138  
Reino Unido 9, 15, 22, 44, 75, 85, 98, 100, 104, 122, 128, 132, 134, 217, 231, 235, 253  
Relator especial de la ONU para los derechos human 162  
Renta Nacional Bruta 105  
Renta nacional bruta ajustada a la paridad del pod 105  
República Centroafricana 218, 225  
República Checa 78, 122  
República Democrática del Congo 22, 71, 113  
República Dominicana 257, 261  
República Federal de Yugoslavia 70  
República Islámica de Irán 40  
República Popular del Congo 246  
República Yugoslava de Macedonia 71  
Restrepo, Luis Carlos 264  
Revolución Constitucional 134  
Revolución Islámica 14, 40, 146, 148, 155  
Reza Pahlevi, Mohamed 127  
Rice, Condoleezza 7, 38, 45, 50, 51, 179,

- 198, 211  
 Río Grande do Sul 298  
 Ríos, Xulio 20, 201, 211  
 RNB (*ver* Renta Nacional Bruta)  
 RNB/PPA (*ver* Renta nacional bruta ajustada a la paridad del poder adquisitivo)  
 Rodríguez López, Carmen 79, 147, 185  
 Rodríguez Zapatero, José Luis 18, 87, 89, 90, 92  
 Rongrong, Li 204, 214  
 Roosevelt Roads 256  
 Roosevelt, Franklin D. 104  
 Ruanda 123, 246  
 Rudman, Warren 242  
 Ruiz Jiménez, Laura 29, 295  
 Rumania 79, 95, 122, 188  
 Rumsfeld, Donald 7, 56, 59, 94, 249  
 Rusia 9, 21, 63, 72, 76, 80, 81, 125, 128, 131, 134, 136, 137, 188, 190, 192, 193, 215, 253  
 Rustomjee, Cyrus 109, 110  
 Ruta Filadelfia 174
- S**  
 Sachs, Jeffrey, D. 31  
 Sáenz de Santa María, Paz Andrés 83  
 Sáhara 19, 96  
 Sahel 223  
 Saigón 40  
 Sakakibara, Eisuke 100  
 Salamanca 98, 293  
 San de Apartadó, José 264  
 Sanahuja, José Antonio 31, 78, 99, 101  
 Sánchez de Lozada, Gonzalo 280, 283  
 Sánchez Parga, José 278, 279, 292  
 Sandline International 247  
 Santa ruz 282, 285, 286  
 Sanz Trillo, Antonio 87  
 Sao Tomé y Príncipe 254  
 Sarajevo 79  
 Sayyaf, Abu 246  
 Schmitter, Philippe 278  
 Senado estadounidense 258  
 Sendero Luminoso 289  
 Senegal 123, 246  
 Serbia y Montenegro 80  
 Service Academies 257  
 Servicio Europeo de Acción Exterior 83, 84  
 Seychelles 246  
 Shaheen, Thérèse 212  
 Sharm el-Sheij 179, 180, 182  
 Sharon, Ariel 15, 48, 49, 163, 164, 166, 179  
 Shas 173  
 Shevardnadze, Edward 245  
 Shinui 173, 176  
 Shuibian, Chen 211, 212, 214  
 Sierra Leona 24, 246  
 Sinaí 175  
 Siria 13, 36, 50, 51, 53, 64, 72, 80, 113, 122, 138, 147, 170, 180, 181, 187, 194
- Solana, Javier 73  
 Solong, Suleiman 219  
 Somalia 24, 246  
 Soros, George 60  
 Soto Cano 256  
 Spanish Helicopter Institute for Security Cooperat 257  
 Sri Lanka 113, 123  
 Subsecretario de Defensa 7, 31, 99, 255  
 Subsecretario de Estado para Asuntos Hemisféricos 241  
 Sudán 22, 23, 24, 122, 218, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 246  
 Suecia 9, 105, 122  
 Suiza 105, 106, 116, 123  
 Sulaimaniya 152  
 Suráfrica 6, 20, 21, 30, 32, 50, 113, 122, 126, 246  
 Suramérica 240, 242, 243, 247, 250, 259, 260, 261  
 Surinam 123, 246
- T**  
 Taba 162  
 Taipei 20, 212, 215  
 Taiwan 20, 211, 212, 213, 214, 215, 253  
 Taji 36  
 Talabani, Jalal 155  
 Tayikistán 123, 137, 188, 237  
 Teherán 14, 15, 40, 43, 44, 45, 46, 128, 129, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 181  
 Teruel 77  
 Texas 93, 239  
 The Project for a New American Century 50  
 The American Prospect 143  
 The London Review of Books 217  
 The New York Times 36, 37, 38, 39, 40, 41, 45, 46, 52, 53, 57, 121, 254  
 The New Yorker 45, 46  
 Thesiger 218  
 Tikrit 149  
 Time 38, 254  
 Timor Este 22, 30  
 TNP (*ver* Tratado de No Proliferación Nuclear)  
 Togo 246  
 Tokatlian, Juan Gabriel 237, 250, 252, 254, 258, 260, 279  
 Toledo, Alejandro 289  
 Torrent Macau, R. 83, 84  
 Torres Bernárdez, S. 77  
 Tratado concerniente a la Neutralidad Permanente y 258  
 Tratado de Amsterdam 69, 73  
 Tratado de Maastricht 68, 70  
 Tratado de Niza 69  
 Tratado de No Proliferación Nuclear 153

- Tratado sobre prohibición total de pruebas nucleares 75
- Tratados Torrijos-Carter 258
- Triángulo suni 149, 150, 151, 152, 212
- Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas 69
- Tribunal Internacional de Justicia 16
- Trinidad y Tobago 113, 123, 185
- Túnez 80, 123, 167, 180
- Turca, República del Norte de Chipre 196
- Turkmenistán 123, 136, 137, 188, 191, 237, 246
- Turquía 3, 9, 18, 19, 79, 81, 92, 122, 134, 136, 147, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 253
- U**
- Uadi Dum 223
- Ucrania 21, 80, 122, 188, 246, 253
- UE (*ver* Unión Europea)
- UEO (*ver* Unión Europea Occidental)
- UESD (*ver* Unión Europea de Seguridad y Defensa)
- Uganda 23, 122, 233, 234
- UNCTAD (*ver* Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo)
- Unidad de Planificación y Alerta Rápida 69
- Unión Africana 230, 231
- Unión Europea 6, 7, 19, 31, 44, 67, 68, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 77, 78, 80, 85, 88, 95, 96, 100, 121, 123, 128, 139, 161, 179, 185, 188, 190, 196, 213, 250, 253, 280
- Unión Europea de Seguridad y Defensa 71
- Unión Europea Occidental 70
- Unión Nacional 173, 176
- Unión Soviética 15, 59, 104, 116, 136, 185, 245
- Unión Suramericana 29
- Universidad de Beida 206
- Universidad de Harvard 10, 217
- Universidad de Jartum 224, 225
- Universidad del Pueblo Chino 206
- Universidad Xinhua 205
- UPAR (*ver* Unidad de Planificación y Alerta Rápida)
- Uribe, Álvaro 27, 88, 243, 249, 259, 264
- URSS (*ver* Unión Soviética)
- Uruguay 29, 123, 246, 295, 305
- Uzbekistán 9, 22, 53, 123, 188, 191, 237, 246
- V**
- Van Houtven, Leo 105, 116, 117
- Vázquez, Tabaré 29, 295, 299
- Venezuela 29, 113, 122, 239, 240, 241, 242, 256, 257, 258, 259, 277, 280, 295, 301, 304, 306
- Vietcong 39, 40
- Vietnam 35, 39, 40, 61, 101, 122, 127, 245, 254
- Vietnam del Sur 40
- W**
- Wadi Kutum 217, 219
- Wall Street 38, 103
- Wang, Berna 125, 143, 217
- Washington 5, 12, 13, 14, 15, 18, 20, 27, 28, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 44, 45, 48, 49, 51, 52, 55, 58, 65, 100, 103, 105, 108, 110, 112, 119, 120, 121, 128, 129, 130, 134, 135, 140, 141, 154, 198, 202, 212, 213, 215, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 248, 249, 250, 254, 255, 257, 259, 260, 296
- Weisglass, Dov 175
- Western Hemisphere Institute for Security Cooperation 257
- Wilhelm, Charles 255
- Wilson, Woodrow 152
- Wolfowitz, Paul 7, 100, 121
- Woods, Bretton 3, 99, 102, 103, 104, 105, 113, 114, 118, 121
- Wurmser, David 51
- X**
- Xianming, Xu 206
- Xiaoping, Deng 205, 211
- Y**
- Yahad 173, 176
- Yanukovich, Víctor 21
- Yanyawid 24, 217, 218, 223, 228, 229, 230, 234
- Yasukuni 215
- Yemen 122
- Yemen del Sur 248
- Yenin 162
- Yibuti 237
- Yihad Islámica 51
- Yugoslavia 68, 70, 246
- Yukai, Wang 207
- Yuschenko, Víctor 21
- Z**
- Zaire 246
- Zemin, Jiang 206, 208, 211
- Zhenhua, Zhao 205
- Zhong, Ma 205
- Zimbabwe 9, 22
- Zúñiga García-Falces, Nieves 277, 280, 284, 287, 288, 293

