



**MINISTERIO DE DEFENSA**



**PANORAMA ESTRATÉGICO**  
**2004/2005**

**INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS**  
**REAL INSTITUTO ELCANO**





**MINISTERIO DE DEFENSA**

---

**PANORAMA ESTRATÉGICO  
2004/2005**

---

**INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS  
REAL INSTITUTO ELCANO**



**SECRETARIA GENERAL DE  
POLITICA DE DEFENSA**

**Dirección General de Relaciones  
Institucionales de la Defensa  
Instituto Español de  
Estudios Estratégicos**

Grupo de Trabajo número 1/04

**PANORAMA ESTRATÉGICO  
2004/2005**

|                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE, que patrocina su publicación.</p> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|



## **CARTA DEL DIRECTOR**

Un vez más, como ya ocurrió en la anterior edición de nuestro Panorama, contamos con la magnífica y leal colaboración del Real Instituto Elcano, que aporta a esta obra varios de sus analistas, cuyos trabajos, unidos al de expertos procedentes de otros ámbitos, llevan a cabo un profundo análisis por áreas geográficas, de los acontecimientos del mundo a lo largo del año 2004, así como de otras cuestiones de actualidad.

Sin duda, es relevante el interés de nuestra sociedad por conocer nuestro pensamiento estratégico sobre cuestiones de actualidad que afectan a la seguridad y la defensa, no solamente a España y los países de la Unión Europea, sino también de todo el mundo.

Por ello, este Panorama Estratégico nos ayudará a conocer la problemática general de estos temas, así como la visión que desde esta plataforma privilegiada llamada España tenemos de todo ello a través de reconocidos expertos en las diferentes áreas estratégicas.

Mi agradecimiento especial al Coordinador, Almirante D. José Antonio Balbás, que por primera vez se ha hecho cargo del trabajo, y cuya paciente, minuciosa y eficaz labor, apreciamos todos los que conocemos las dificultades para sacar adelante este tipo de complejas colaboraciones.

Gracias, en fin, a todos los que han colaborado con nosotros y mis mejores deseos para los lectores.

JAIME RODRÍGUEZ-TOUBES NÚÑEZ

DIRECTOR DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS





## SUMARIO

### **INTRODUCCIÓN**

*Por José Antonio Balbás Ota*

#### *Capítulo I*

### **PANORAMA DE LA CONFLICTIVIDAD INTERNACIONAL**

*Por Félix Sanz Roldán*

#### *Capítulo II*

### **TERRORISMO INTERNACIONAL**

*Por Fernando Reinares Nestares*

#### *Capítulo III*

### **LA UNIÓN EUROPEA**

*Por José Ignacio Torreblanca Payá y Alicia Sorroza Blanco*

#### *Capítulo IV*

### **ESTADOS UNIDOS**

*Por Manuel Coma Canella*

#### *Capítulo V*

### **IBEROAMÉRICA**

*Por Carlos Malamud Rikles*

#### *Capítulo VI*

### **ORIENTE MEDIO Y MAGREB:**

— 6.1 **EL CONFLICTO ISRAELO-PALESTINO**

*Por Pedro López Aguirrebengoa*

— 6.2 **LA REFORMA POLÍTICA EN EL MUNDO ÁRABE E ISLÁMICO**

*Por Gema Martín Muñoz*

— 6.3 **PROBLEMAS DE ESTABILIDAD EN EL MAGREB**

*Por Carlos Fernández-Arias Minuesa*

#### *Capítulo VII*

### **IRAQ**

*Por José Luis Calvo Albero*

#### *Capítulo VIII*

### **ASIA**

*Por Fernando Delage Carretero*

*Capítulo IX*

**EL GASTO DE DEFENSA EN EL MUNDO**

*Por Ángel Lobo García*

*Apéndice I*

**LOS CONFLICTOS ARMADOS Y LA SEGURIDAD INTERNACIONAL. UN ESTUDIO  
FACTUAL Y ANALÍTICO**

*Por Alyson J.K. Bailes y Sharon Wiharta*

**COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO**

**ÍNDICE**

# **INTRODUCCIÓN**



## INTRODUCCIÓN

*Este Panorama Estratégico, del cual soy por primera vez coordinador, trata, aunque tímidamente, de introducir un nuevo enfoque en su aproximación a las diferentes materias estudiadas, sin perder por ello, la profundidad y el rigor que siempre le han caracterizado.*

*Este nuevo enfoque consiste en prescindir, en lo posible, de las ataduras geográficas a la hora de afrontar determinados temas que, por sus especiales características, requieren un tratamiento más analítico y universal, en coherencia con la evolución de este mundo, cada vez más globalizado en que nos ha correspondido vivir.*

*Temas como “El terrorismo internacional”, “El gasto de defensa en el mundo”, “La reforma política en el mundo árabe e islámico”, incluso una visión general de la “Conflictividad 2004” como preámbulo de los sucesivos trabajos, responden a esta idea en la que intentaremos seguir profundizando en próximos años.*

*Precisamente, en esta línea de pensamiento más flexible, y aunque abarca un periodo muy superior al año 2004, se ha incluido por su interés, como Apéndice I, el trabajo realizado por la Embajadora Alyson J.K. Bailes y la Profesora Sharon Wiharta colaboradoras del Instituto para la Paz de Estocolmo (SIPRI), en el que se analiza con profundidad y rigor estadístico, la evolución de lo que las autoras definen como “conflictos armados” —acotando previamente con precisión casi quirúrgica este concepto— desde el final de la Guerra Fría (1990) hasta nuestros días.*

*Sin embargo, no cabe duda de que siguen existiendo zonas geográficas que, por sus especiales características, sus repercusiones en las relaciones internacionales, o su concreto interés para España, como pueden ser en estos momentos Irak, el Magreb, el escenario del eterno conflicto palestino-israelí, o Iberoamérica, merecen un seguimiento específico y detallado en el que, incluso, se puedan intentar hacer un poco de prospectiva, como humilde intento de apoyo a los responsables de la toma de decisiones, en cualquier área, en su difícil responsabilidad.*

*El año 2004 ha sido rico en acontecimientos. Se abrió con la esperanza de que la detención de Saddam Hussein pudiese suponer un cambio favorable en la situación de Irak —lo que desgraciadamente no se confirmó— tema que es tratado en profundidad en el correspondiente capítulo de este Panorama Estratégico.*

*El Terrorismo Internacional, ha seguido siendo una terrible amenaza global que ha golpeado con saña en diferentes puntos del planeta, como bien hemos sufrido los españoles en el brutal atentado del 11-M en Madrid.*

*Resulta verdaderamente inquietante constatar que en este mundo altamente tecnificado, de vigilancia global por satélite, armas inteligentes, capacidad de exploración de todo el espectro electromagnético, no se consiga localizar a los líderes de esta internacional del terror, ni los centros desde los que imparten sus tenebrosas consignas. Al Qaeda se ha convertido en una verdadera “franquicia” del terror, que requerirá un gran esfuerzo coordinado y solidario de todos los países para su erradicación.*

*Las elecciones generales en España, han supuesto un cambio de gobierno, que ha propiciado nuevas líneas de acción en nuestra política exterior; así mismo, el resultado de las elecciones presidenciales en los Estados Unidos, ha puesto de manifiesto el fallo de los pronósticos de muchos analistas, en su afán de querer juzgar a la opinión pública estadounidense con parámetros europeos, no siempre aplicables a la conservadora sociedad americana.*

*La Unión Europea, se encuentra en un momento especialmente importante, tanto por la posible aprobación de una Constitución Europea, como por los problemas de todo tipo , y especialmente económicos, que implicará la ampliación —por otra parte moral y materialmente necesaria— a 25 miembros, y la fijación de un horizonte temporal para la incorporación de Turquía, con las luces y las sombras que todo ello comporta.*

*Estados Unidos continúa con su liderazgo hegemónico, y, tras un convulso año electoral, distorsionado por la compleja situación de Irak, del que la administración Bush, ha salido fortalecida, parece querer iniciar una política de acercamiento a Europa, así como retomar la “Hoja de Ruta” para encontrar una solución definitiva al conflicto palestino-israelí.*

*El gigante asiático continua su imparable desarrollo demográfico y económico, y aunque en este momento las relaciones internacionales en Asia conocen su mayor estabilidad desde la Segunda Guerra Mundial, la creciente demanda de recursos naturales escasos, como gas y petróleo, podrá constituir en un futuro próximo una nueva fuente potencial de conflictos.*

*En los últimos días del 2004 y los primeros del 2005, momento en que cerramos estos trabajos, hemos asistido a acontecimiento de especial trascendencia para el futuro. Por una parte el dramático maremoto del Sudeste Asiático con las terribles consecuencias, difíciles de evaluar todavía, en aquella compleja zona geopolítica, por otra el esperanzador resultado de las elecciones en Irak, mantenidas pese a los esfuerzos en contra de los insurgentes, que abre una puerta a la esperanza, para el pueblo iraquí, y no menos importante, e igualmente esperanzador, el nuevo enfoque de las negociaciones entre el Primer Ministro israelí Ariel Sharom, y el nuevo Presidente de la Autoridad Nacional Palestina Abú Mazen elegido tras la muerte de Yaser Arafat —que será juzgado por la historia— y que parece contar con el decidido apoyo del Cuarteto de Madrid, y, muy especialmente de la nueva administración Bush, que es consciente de la importancia de la solución de este conflicto, para el desarrollo de su idea del “Gran Oriente Medio”.*

*Quiero terminar esta introducción señalando que todos los que hemos participado en este trabajo, hemos intentado que fuera un “Panorama” desde España, dirigido a españoles y teniendo en cuenta nuestros intereses nacionales, pues creo firmemente que este es el objetivo perseguido. De ahí el especial hincapié que se hace en determinadas zonas como Iberoamérica o el Magreb con las que tantos lazos históricos, culturales y económicos nos unen, desgraciadamente a costa —por razones de espacio— de otras regiones de menor interés geopolítico para nosotros.*

*Sólo me queda agradecer a todos los colaboradores su entusiasta participación y desear que los resultados ayuden a nuestros lectores a conseguir una idea más clara del complejo “Panorama Estratégico” al que nos enfrentamos.*

Almirante José A. Balbás Ota  
COORDINADOR DEL GRUPO DE TRABAJO





**CAPÍTULO PRIMERO**

**PANORAMA DE LA CONFLICTIVIDAD  
INTERNACIONAL**



## **PANORAMA DE LA CONFLICTIVIDAD INTERNACIONAL**

POR FÉLIX SANZ ROLDÁN

En el panorama estratégico de principios del presente siglo se divisan unos elementos nuevos de alcance global como son, el terrorismo de carácter transnacional, la proliferación de las armas de destrucción masiva, y la existencia de “estados fracasados”, cuya descomposición debilita el orden internacional y aumenta la inestabilidad regional. Todo ello con independencia de la permanencia de los riesgos y amenazas tradicionales para la paz, la estabilidad y la seguridad internacionales.

Los atentado terroristas del año 2004, entre los que cabe contar los producidos en Madrid el 11-M, han abierto en el seno de las sociedades europeas una profunda reflexión sobre el fenómeno terrorista, al poner de manifiesto con toda su crudeza dos aspectos del mismo que han pasado a convertirse en realidades casi incuestionables: la imposibilidad de predecir en todo su espectro, los actos terroristas y la imposibilidad de obtener una victoria absoluta, en términos clásicos, sobre dichas amenazas. Se ha incrementado así, enormemente, la percepción de vulnerabilidad en unas sociedades occidentales en las que siguen primando los valores de la libertad, democracia, seguridad, prosperidad económica, la vida humana y los grandes valores éticos y morales.

El terrorismo, incluido el suicida, no es nuevo. Lo que si resulta novedoso, es el acceso sin precedentes de los grupos terroristas, a las tecnologías más avanzadas. Al no estar sujetos a los imperativos morales, ni a los compromisos internacionales que limitan la respuesta de los Estados, han adquirido una gran capacidad para neutralizar la superioridad militar de Occidente,

actuando precisamente sobre los dos puntos más débiles de sus sociedades: la moral de la opinión pública y su sistema de valores.

El terrorismo ha hecho saltar por los aires cualquier forma de convención bélica o código político y ha traspasado sus límites morales. Para los grupos terroristas no existe el concepto de los denominados “daños colaterales”, es decir las bajas entre la población civil y la destrucción de las infraestructuras de uso común; es más buscan precisamente, provocar efectos llamativos sin atender a cualquier otra consideración.

Uno de los efectos que están produciendo los atentados terroristas de los últimos tiempos es el de reforzar la noción de “enemigo” entendido como fuente de amenazas potenciales y de ataques previsibles. Este concepto del “enemigo”, tiene una gran utilidad para hacer comprender a las sociedades la necesidad de disponer de modelos defensivos sólidos y fiables y de pertenecer a Alianzas defensivas poderosas. Si frente a los riesgos, los Estados obtienen seguridad, frente a los enemigos necesitan defenderse y la forma de hacerlo comprende un amplio abanico de medidas más allá de las puramente militares.

Además, el actual terrorismo plantea otra peligrosa novedad comúnmente sentida después del hundimiento del sistema soviético aunque aun no se haya puesto de manifiesto, como es la pérdida de control estatal o internacional de ciertos materiales radioactivos. La posibilidad de que estos medios puedan caer en manos de los terroristas constituye una amenaza terrible fuera del marco de la comprensión humana.

Podemos, por tanto, decir que los nuevos riesgos y amenazas están devolviendo a las situaciones de conflicto todo el carácter de sacrificio, dureza y, en algunos casos, crueldad que pareciera haber sido superado en los últimos tiempos. Los conflictos, como estamos contemplando en Irak y Afganistán, no son tan limpios como hubiéramos podido llegar a creer, con un mínimo de bajas de no combatientes y resueltos rápida y contundentemente mediante el empleo de una tecnología que proporciona una abrumadora superioridad militar.

Como se dice en la Estrategia de Seguridad Europea (1), actualmente estamos entrando en un nuevo y peligroso periodo en que surge la posibilidad de una carrera armamentística centrada en las armas de destrucción masiva, sobre todo en Oriente Medio. Los progresos en las ciencias pueden aumentar la potencia de las armas biológicas en los próximos años; los atentados con sustancias químicas y radiológicas también son una posibilidad verosímil. La expansión de la tecnología de los misiles añade un nuevo elemento de inestabilidad que podría elevar, en el futuro, al nivel de amenaza, una situación ya de por sí de alto riesgo.

Pero el año 2004 también nos ha seguido deparando otros focos de conflictividad que suponen un riesgo para la paz y a la seguridad internacional como pueden ser la persistencia de lo que los norteamericanos denominan “Estados fracasados” y en Europa preferimos designarlos como “Estados en descomposición” y, asociados con ellos, la delincuencia organizada. En muchas partes del mundo el mal gobierno, la corrupción sistemática, los conflictos civiles enquistados, o la aparición de poderes fácticos que rivalizan con el Estado en el uso de la fuerza, han llevado a un debilitamiento de las estructuras sociales, hasta un nivel de “fragilidad” en el que los Estados se muestran incapaces de mantener el monopolio del uso de la fuerza.

La imagen característica de los Estados fracasados es la violencia anárquica, donde la guerra no es un medio para alcanzar fines políticos, sino un fin en si mismo, un modo de vida permanente. Desde el punto de vista de la conflictividad, el problema que presentan los Estados en descomposición es que la violencia que generan tiende a expandirse más allá de sus fronteras, adoptando una peculiar forma de conflictividad transfronteriza que afecta al territorio de varios Estados, aunque no estén formalmente en guerra. Ejemplos de guerras que se han extendido y que están todavía sin concluir los encontramos en los Grandes Lagos, en Costa de Marfil, o en el Cáucaso. Haití o Afganistán son, por el contrario, claros ejemplos actuales de este problema de conflictividad cuya contención obliga a la comunidad internacional a consumir numerosos recursos. La abundancia de operaciones de paz que siguen manteniéndose en estas zonas pone de manifiesto la frágil naturaleza de su gobernabilidad y la dificultad de su estabilización.

Los Estados en descomposición perjudican, además, a los países vecinos al convertirse en una especie de “agujeros negros” que impiden el desarrollo económico regional al tiempo que

---

(1) SOLANA, JAVIER: “Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad”, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

favorecen el libre desarrollo de actividades ilícitas e inaceptables. Es el caso de los tráficos ilegales de seres humanos o de drogas. Las organizaciones criminales, que encuentran refugio idóneo en el territorio de los Estados fracasados, se convierten en el complemento perfecto de los “señores de la guerra” al aprovechar en su propio beneficio, las relaciones que se crean en un mundo cada vez más globalizado e interdependiente.

## **CONFIGURACION CONFLICTIVA INTERNACIONAL**

La conflictividad internacional, a lo largo de 2004, ha estado dominada por los conflictos de Irak y Afganistán, con independencia de la continuación de los más de 50 años de enfrentamientos en la ya antigua y sangrienta contienda palestino-israelí. Los tres conflictos están de una o de otra manera, fuertemente interrelacionados con el terrorismo global cuyo propósito descansa en golpear en cualquier parte y de forma indiscriminada.

Ahora bien, los conflictos, como estamos comprobando en Afganistán y, de una manera mucho más evidente en Irak, ya no se ganan únicamente con el éxito en las operaciones militares, sino durante el largo periodo de reconstrucción y estabilización que sigue a las mismas, lo que debe llevarnos a iniciar un serio debate sobre los fines que se persiguen con las intervenciones armadas en las zonas de conflicto y los medios que las sociedades occidentales están dispuestas a comprometer para alcanzarlos.

Dentro del panorama de la seguridad mundial, la conflictividad está muy centrada en el continente euroasiático. Su territorio contiene, tanto la mayor parte, como las más peligrosas fuentes potenciales de conflagración del globo. Desde los Balcanes hasta Corea del Norte, pasando por el Cáucaso, Irak, Irán, el conflicto palestino-israelí o el indo-paquistaní, no cabe duda de que el componente conflictivo de Eurasia durante 2004 ha sido realmente alto y continúa siendo nuestra principal fuente de preocupación.

África ha constituido, el segunda área de interés en la configuración conflictiva del año 2004, si bien es verdad que con un más bajo nivel de influencia en la comunidad internacional, puesto que, por razones que sería preciso analizar en detalle, la repercusión de cualquier contienda en el continente africano es normalmente menor a la que genera un conflicto en otras

áreas del mundo, produciendo un efecto de “doble rasero” que viene mereciendo la crítica de la sociedad civil y de gran parte de los organismos internacionales. Pese a ello, desde Sudan hasta los Grandes Lagos, pasando por Liberia, Sierra Leona o Costa de Marfil, los conflictos africanos han tenido un gran protagonismo en el año que nos ocupa.

En el continente americano, el nivel de confrontación ha sido significativamente menor que en los otros continentes y el avance de la democracia va generando mayor seguridad. Excepto el problema crónico de Colombia que se va solucionando muy lentamente, sólo merece destacarse como relevante en este escenario, el enfrentamiento civil que ha sucedido en Haití y que ha obligado a intervenir a fuerzas internacionales en el marco de una operación de paz de las Naciones Unidas.

## **Eurasia**

En el escenario de los Balcanes, Bosnia-Herzegovina (BiH) camina, aunque lentamente, hacia su integración en la OTAN y en la Unión Europea. Una vez obtenidos notables éxitos en la detención de criminales de guerra, se prevé que BiH continúe avanzando en las reformas emprendidas en los campos político, social, económico y militar, hasta su plena integración en la comunidad internacional.

En cuanto a Kosovo, la situación seguirá siendo volátil y frágil, como puso de manifiesto los disturbios del mes de febrero, con una abierta incertidumbre sobre el estatus final del país — independencia o autonomía—, que la comunidad internacional considera que no debe abordarse por ahora. Mientras tanto, es probable que los serbios traten de fortalecer sus instituciones paralelas rechazando así la administración de mayoría albanesa, al tiempo que en el lado albanés, se seguirá con la actual estrategia de presión sobre la comunidad internacional con vistas a alcanzar lo antes posible la independencia.

En el entorno de Eurasia, el foco de atención mundial se encuentra en estos momentos, sin lugar a dudas, en el gran escenario integrado por las regiones del Cáucaso, Asia Central y Oriente Medio. Este gran escenario, en el que los países que lo integran forman parte de un todo en términos geopolíticos, constituye el “arco de fractura” euroasiático que conforma el centro

neurálgico de la conflictividad internacional para los próximos años. Los movimientos de los últimos meses en el “Gran Juego” estratégico que se está desarrollando en esta región, apuntan hacia una reorientación de las prioridades estratégicas de los grandes actores internacionales —principalmente los Estados Unidos, la OTAN, Rusia y China— que se habrían trasladado no solo de Europa a Asia-Pacífico —proceso ya comenzado en los últimos años del pasado siglo— sino dentro de esta región, de la fachada del Pacífico hacia el Asia continental.

El mencionado “arco de fractura” se caracteriza por disponer de una gran riqueza en recursos energéticos; estar frecuentemente azotado por acciones terroristas; encerrar viejos y violentos conflictos como pueden ser el palestino-israelí, el caucásico donde Chechenia constituye uno de las más importantes evidencias, o los más recientes de Afganistán e Irak; contener la cuna de las tres grandes religiones monoteístas; experimentar el nuevo modelo de intervención internacional de guerra preventiva; sufrir fuertes rivalidades interregionales, profunda inestabilidad política y grandes desigualdades sociales; soportar ancestrales luchas de tipo religioso, étnico o nacionalista; así como carecer de unas instituciones políticas que proporcionen unas mínimas condiciones de estabilidad, de seguridad y de bienestar social.

Las acciones terroristas caucásicas comenzaron el año con el atentado del 6 de febrero en un vagón del metro de Moscú donde murieron 41 personas. Posteriormente, con el asesinato del presidente de Chechenia, Ajmad Kadirov, el 9 de mayo de 2004, se puso en cuestión por gran parte de los partidos políticos de la república secesionista, la estrategia de “chechenización” puesta en marcha tras la elección de dicho presidente, en octubre de 2003 y que consistía en ir cediendo gradualmente el poder y el mantenimiento de la seguridad a los chechenos.

En el acto terrorista del secuestro-matanza de Beslán —más de tres centenares de muertos— estuvieron presentes los elementos más significativos del conflicto checheno: estrechas relaciones de los ejecutores con grupos islamistas internacionales, determinación fanática de sus autores y aprovechamiento de la compleja red de enemistades étnicas existentes en el Cáucaso, con vistas a alentar, mediante una acción espectacular, el sentimiento de independencia frente al poder ruso. Al atacar a los habitantes de la región prorusa de Osetia del Norte, sus autores pretendieron activar un movimiento de solidaridad armado antiruso y pancaucásico.



Todos, chechenios, rusos y osetios han perdido con el resultado final de víctimas, si bien son los terroristas chechenos los que más lo han hecho al provocar con esta acción un reforzamiento de la autoridad central rusa, un mayor desprestigio internacional de la causa chechena, así como el fracaso en desencadenar un efecto dominó en la zona, que derribara los gobiernos de las repúblicas autónomas basándose en una hipotética solidaridad antirusa.

Los últimos acontecimientos en Ucrania donde, como consecuencia de las manifestaciones efectuadas por los seguidores del recientemente elegido presidente Yushenko, se ha conseguido que las elecciones fueran limpias, son un ejemplo de lo que puede suceder en otros territorios pertenecientes al antiguo área de interés soviético, cuando se contraponen diferentes concepciones ideológicas y religiosas. El resultado del caso concreto de Ucrania, territorio frontera entre Oriente y Occidente que conforma el pivote estratégico de Eurasia, puede condicionar el futuro de otros Estados, especialmente en la región caucásica, con vistas a distanciarse de la excesiva tutela rusa y así poder acceder al espacio de libertades de Occidente.

Puede decirse que, actualmente, se está librando una lucha pacífica de poder entre Rusia y Occidente, personalizado cada vez más en una ampliada Unión Europea y una OTAN que ha establecido nuevas fronteras, con objeto de definir cuál debe ser el límite entre las zonas de influencia entre las dos partes. Si bien es cierto que Ucrania ha sido durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX una república soviética, también es verdad que a raíz de la descomposición de la antigua URSS, a principios de la última década del pasado siglo, gran parte de su sociedad ha dado claras muestras de su preferencia por el acercamiento a Occidente.

En el área de Oriente Medio, debemos empezar por reconocer que tanto los Estados Unidos como sus aliados, han fracasado hasta ahora en la estabilización de Irak. En realidad, la actuación conjunta de los grupos de la comunidad sunita, leales al depuesto Sadam Hussein, y de los grupos islámicos extremistas iraquíes y foráneos ha desatado una ola brutal de violencia y de terrorismo que ha afectado muy negativamente al proceso de estabilización y reconstrucción del país.

Las nuevas Fuerzas Armadas y de seguridad iraquíes no se encuentran actualmente en condiciones de responsabilizarse del mantenimiento de la seguridad del país, ni de salvaguardar la unidad de un Estado con grupos étnicos enfrentados. A esto se añade la fuerte contestación

que está sufriendo el proceso electoral que debe culminar el 30 de enero del 2005, tanto por los grupos extremistas como por las minorías suní y kurda que temen que el resultado de las urnas consolide una estructura estatal claramente dominada por la mayoría chiita.

Aunque es difícil pronosticar en las actuales circunstancias cual va a ser el resultado final del proceso de transición en Irak, si podemos establecer varias evidencias: por una parte, y con mucha probabilidad, el establecimiento de un verdadero sistema democrático va a exigir una prolongada permanencia de las fuerzas de la Coalición liderada por los Estados Unidos. Un fracaso en Irak significaría un triunfo del terrorismo islámico cuyos efectos no tardarían en hacerse notar con toda su virulencia en el seno de nuestras propias sociedades. Ante esta situación, parece lógico que se vaya hacia una mayor participación tanto de la OTAN como de la UE en el proceso de transición, apoyando los esfuerzos de la coalición y de las nuevas autoridades nacionales iraquíes.

También es cierto que, cuanto suceda en Irak influirá en todo el Oriente Medio y, de una manera más incisiva, en el proceso de paz palestino-israelí. En este conflicto, la Hoja de Ruta — el plan de paz elaborado por el Cuarteto para Oriente Medio, integrado por los Estados Unidos, la Unión Europea, la ONU y Rusia, dirigido a avanzar en el conflicto palestino-israelí mediante pasos de ambas partes en el campo político, de seguridad, económico y humanitario, para lograr en el 2005 un acuerdo final del conflicto—, se encuentra en una situación de estancamiento.

La muerte de Yaser Arafat, el pasado mes de noviembre, abre nuevas oportunidades diplomáticas desde el momento en que ni los Estados Unidos, ni Israel pueden ya aducir que no es posible negociar la paz con un líder terrorista. Los resultados de las elecciones presidenciales palestinas celebradas el 9 de enero de 2005 y el triunfo del candidato moderado Abu Mazen podrían influir decisivamente en el conflicto palestino-israelí, al abrir un nuevo escenario más optimista para la reanudación de las negociaciones de paz entre Israel y la Autoridad Palestina, que desemboque en una solución pacífica y justa a este prolongado conflicto. En todo caso, este será un proceso previsiblemente lento y trabajoso, en el que la actuación de los Estados Unidos, con el concurso y la colaboración de la Unión Europea, deben jugar un papel determinante a la hora de conseguir concesiones por ambas partes, principalmente el fin del terrorismo palestino y la retirada israelí de la mayor parte de los territorios ocupados.

El mayor peligro que representa el caso iraní, es el de proliferación nuclear. Parece evidente que Teherán está tratando de obtener capacidad tecnológica para la fabricación de armas nucleares, por distintos caminos, para el caso de que alguno de ellos falle. Un Irán nuclearizado es una amenaza para la estabilidad de Oriente Medio y del Mediterráneo oriental y vaticina un efecto reflejo en otros estados árabes y norteafricanos. Ante esta situación, las opciones de la comunidad internacional son dos: una, multiplicar la presión diplomática y, si es necesario, aplicar sanciones económicas y políticas; otra, el uso de la fuerza. La primera sería el camino a seguir siempre que Los Estados Unidos y la Unión Europea lograsen superar sus divergencias para que Irán cumpla con los requerimientos exigidos por la Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA), dado que es en este último punto donde se plantean los mayores interrogantes.

La situación en Afganistán sigue siendo inestable, con independencia del éxito alcanzado en la celebración de las elecciones presidenciales el pasado 11 de octubre, —gracias en gran medida a la seguridad proporcionada por la Fuerza Internacional de Seguridad y Asistencia (ISAF) que lidera la OTAN—, y donde triunfó el pastún Hamid Karzai que ya había sido presidente de un Gobierno provisional, sin talibanes, en el que estaban representadas todas las etnias del territorio afgano.

Actualmente, en Afganistán coexisten dos operaciones diferentes. ISAF bajo mando de la OTAN y la Operación Libertad Duradera (OLD), liderada por los EEUU. Mientras ISAF está centrada en misiones de seguridad y reconstrucción en apoyo de la Autoridad central de Kabul, la OLD lo está en tareas de contrainsurgencia para destruir la red de Al-Qaeda y evitar el resurgimiento del terrorismo. Ante la falta de una estrategia común, parece lógico que se establezca una unidad de mando de ambas operaciones, bajo la modalidad que se determine, con vistas a lograr una mayor sinergia entre ambas.

La reticencia de los aliados para proporcionar las capacidades necesarias que permitan extender la seguridad a las conflictivas provincias del sur y del sudeste y en incrementar el apoyo a los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) que se han concebido como la mejor solución para facilitar el despliegue en provincias de la policía y el ejército afgano, bajo control de Kabul, ponen de manifiesto una limitada voluntad para incrementar el compromiso occidental en un escenario al que no se ve una salida satisfactoria en un plazo de tiempo razonable. Se puede

estimar que la OTAN deberá estar desplegada en Afganistán durante un tiempo no inferior a una década.

En el conflicto indo-paquistaní, las posibilidades de una guerra nuclear entre India y Pakistán parecen reducidas si valoramos el comportamiento de ambas partes en términos de racionalidad. No obstante, hay que tener en cuenta como principales riesgos, la inexistencia de mecanismos bilaterales de control de las armas nucleares entre estos dos países —a semejanza de los acuerdos SALT o START entre los Estados Unidos y la antigua URSS— así como las disfunciones en el proceso de toma de decisiones sobre el empleo de estas armas. Ello hace que no se pueda descartar completamente un enfrentamiento nuclear entre ambas potencias, aunque las actuales circunstancias políticas y estratégicas lo hacen improbable.

Es indudable que China es la más importante variable en la seguridad de Asia Oriental. Tras años de jugar a la “ambigüedad estratégica” y a la alianza con determinados estados “dudosos”, su nueva doctrina estratégica promueve la resolución pacífica de diferencias y del diálogo, buscando el desarrollo regional a través de herramientas como la Organización de Cooperación de Shangai (China, Rusia, Kazakistán, Kirguistán, Tadjikistán y Uzbekistán) creado en 1996 y considerado por Pekín como un instrumento clave de estabilización regional. Su defensa de las instituciones multilaterales, constituye uno de los giros más significativos en su política exterior y contribuye a diluir la percepción de una amenaza china.

En sus relaciones con los Estados Unidos y Japón, el más probable motivo de confrontación sería Taiwán. Los analistas chinos consideran a Taiwán no solo como un problema interno sino también como una excepción a su nuevo concepto de seguridad y a su política del “auge pacífico”; no obstante, la manera en que China gestione el problema, será la que determine la percepción exterior sobre como ejerce su creciente influencia en los asuntos mundiales.

Aunque la creciente intervención norteamericana en Asia Central ha supuesto una contención temporal de las aspiraciones geopolíticas de China, su cada vez más poderosa política y economía le permiten disfrutar de una situación estratégica más favorable, a la hora de mantener la estabilidad en sus permeables fronteras orientales. Quedan así superadas sus limitadas ambiciones estratégicas propias de épocas anteriores, centradas casi exclusivamente en la “recuperación” de Taiwán y en la consolidación de su territorio nacional (Xingkiang, Tibet).

La percepción de las cuestiones de seguridad en Japón es bastante diferente. El lanzamiento de un misil balístico por el régimen norcoreano, en 1998, que sobrevoló el archipiélago nipón y la violación por un submarino chino de las aguas niponas el pasado otoño, junto con la ola de terrorismo internacional que comenzó el 11 de septiembre de 2001, ha propiciado el cambio de política en la política de defensa del país del sol naciente, alejándose del tradicional pacifismo que la ha caracterizado durante los pasados 60 años.

De esta forma, el 10 de diciembre pasado, el Gobierno japonés aprobó el Libro Blanco de la Defensa y una nueva ley quinquenal de programación militar que deberá aplicarse entre 2005 y 2009, donde Japón prioriza la protección frente a las nuevas amenazas identificadas, Corea del Norte por su política de proliferación nuclear y China por el rearme que le permite su imparable crecimiento económico.

La situación actual del enfrentamiento de Corea del Norte con Estados Unidos y la comunidad internacional es de estancamiento, puesto que el único foro diplomático abierto para una negociación de la crisis nuclear coreana lo constituye las cumbres multilaterales celebradas, a seis bandas, entre los Estados Unidos, Rusia, China, Japón y las dos Coreas.

El problema que plantea este conflicto es que, incluso entre los cinco no existe un criterio común sobre como acabar con la crisis nuclear en la península coreana. Unos Estados son partidarios, al igual que los Estados Unidos, de ejercer mayores presiones, mientras que otros consideran que más presión significa mayor aislamiento y más posibilidades de guerra. Ante esta situación, los Estados Unidos se enfrentan a lo que podríamos denominar un “dilema estratégico”. Por una parte, no tiene capacidad de cambiar el régimen norcoreano sin arriesgarse a una guerra especialmente destructiva en la península de Corea que afectaría, como ya ocurriera en los años 50, a las potencias limítrofes, y por otra, los EEUU se encuentran rehenes de su estrategia de “mano dura” frente a los “Estados problemáticos” reforzada después del 11-S.

La solución pasaría previsiblemente por un mantenimiento del “statu quo”, si bien en términos menos favorables para el régimen norcoreano. En este sentido, unos Estados Unidos excesivamente comprometidos en las operaciones de estabilización de Irak, preferirían optar, al menos por el futuro más inmediato, por una estrategia que permitiera la ayuda externa necesaria

para la supervivencia de la población , al tiempo que se incrementara la amenaza militar frente a la proliferación nuclear norcoreana. El efecto que se buscaría sería el de provocar el colapso del régimen desde su interior.

Otro factor importante de conflictividad que se ha acentuado durante el año 2004 es el riesgo que corren los estados periféricos asiáticos de enfrentarse a una radicalización de los movimientos islámicos que actúan en su territorio. Este sería el caso de Filipinas, de Indonesia y de Malaisia, pero también del sur de Tailandia e, incluso, de Singapur que cuentan con importantes comunidades musulmanas muy relacionadas, desde los años 90, con las comunidades fundamentalistas de Paquistán y Afganistán.

Indonesia sigue bajo la continua amenaza del mayor grupo terrorista que existe en la región, el Jemaah Islamiyah (JI). Este grupo perteneciente a la red de Al Qaeda, constituye una de las más peligrosas amenazas a la seguridad del Sudeste Asiático. Aunque basado inicialmente en Indonesia, las actividades del JI se extienden a Malaisia, Singapur, Tailandia, Camboya, Filipinas y Australia. Las últimas investigaciones señalan conexiones entre los terroristas ejecutores del atentado de Madrid, del 11 de marzo de 2004, y células de JI en campos de entrenamiento en Indonesia, lo que indica la amplia extensión internacional de este grupo.

En definitiva, en Eurasia se hallan en el 2004 las zonas de más alta conflictividad internacional ya que en gran parte de las mismas, a las situaciones tradicionales de enfrentamiento bélico, es preciso añadir las brutales y tremendas actuaciones de los grupos terroristas. En los aledaños del arco de la media luna que se extiende desde Marruecos a Indonesia, es donde actúa con mayor violencia el terrorismo islámico como agente fundamental de la inestabilidad planetaria. Con mucha probabilidad, en los territorios integrantes del arco de fractura euroasiático, cuya entidad conforma el centro neurálgico de la actual geoestrategia mundial así como la del futuro a corto y medio plazo, se encuentra el más previsible potencial belígeno de los próximos años y va a ser en ellos donde se concentren los mayores esfuerzos de seguridad de la comunidad internacional.

## **África Subsahariana**

En lo referente al África Subsahariana, puede afirmarse que sus principales problemas han seguido encontrándose durante el 2004, en el campo económico y humanitario, con la pobreza y el SIDA como las principales plagas que azotan al continente y que constituyen factores poderosos de conflictividad.

Desde el punto de vista estratégico puede considerarse que estos problemas unidos a la inestabilidad política de la región, han incrementado la posibilidad de que se multipliquen los “estados fracasados”, haciéndolos mas vulnerables a su secuestro por grupos de carácter criminal o terrorista. Ello ha incentivado el interés estratégico a largo plazo de la comunidad internacional por evitar que la región pueda convertirse en un santuario para terroristas y grupos criminales. No obstante, existen todavía zonas de conflictos endémicos muy importantes en esta región, capaces de poner en peligro los procesos regionales actualmente en marcha en beneficio de la estabilidad africana.

También hay que tener en cuenta el creciente interés que suscita la explotación de los recursos mineros y, principalmente, energéticos a la vista de las incertidumbres existentes, en las actuales circunstancias, en la región del Golfo Pérsico, principal proveedor mundial de hidrocarburos. La competencia por el acceso y control de estos recursos que se ha incrementado durante estos años, constituye un factor de conflictividad futuro que conviene tener en cuenta.

Pero es la lucha contra el terrorismo, la que está siendo determinante para que la comunidad internacional haya recobrado la conciencia de la gravedad de la situación en esta región, al reconocer que las áreas dominadas por el desgobierno son una amenaza potencial por favorecer la proliferación de santuarios para el terrorismo y todo tipo de actividades ilegales.

Puede decirse que la región de los Grandes Lagos en su conjunto sigue siendo un polvorín y la violencia endémica sigue estando presente, aunque su virulencia haya decrecido durante el 2004. El expolio de sus recursos naturales y las rivalidades para tener su control, así como los miedos y odios que los múltiples conflictos han ido dejando tras de si, siguen favoreciendo los enfrentamientos y las luchas soterradas. No obstante, se han ido abriendo paso en la región ciertos procesos positivos como el diálogo intercongolés en la República Democrática del Congo, que propugnaban los acuerdos de Lusaka, lo que en si mismo puede considerarse como un importante avance. Una cuestión central del diálogo intercongolés, en el que solo se han dado

unos primeros pasos más simbólicos que reales, es la creación de un nuevo ejército nacional que integre a fuerzas armadas gubernamentales y de los dos principales grupos rebeldes RCD-Goma (Agrupación Congoleña por la Democracia) y el MLC (Movimiento de Liberación del Congo).

Por su parte, Ruanda sigue teniendo enormes problemas que resolver. El Tribunal Penal Internacional para Ruanda que debe juzgar a los responsables del genocidio, no dispone ni de los recursos ni del personal necesario para llevar a cabo su función. Aunque se han hecho tímidos avances políticos y se han celebrado recientemente unas primeras elecciones democráticas después de la guerra civil de 1990-94, el gobierno sigue obsesionado por las cuestiones de seguridad.

La firma de un tratado de paz y seguridad en Dar es Salaam, el pasado mes de noviembre, por parte de once jefes de Estado africanos, en el que se establece un área de paz y de seguridad duradera en la región de los Grandes Lagos, así como un compromiso para conseguir estabilidad política, crecimiento y desarrollo compartidos, se puede interpretar no solo como una gran oportunidad para el futuro de esta vasta región, sino también como un manifiesto deseo de África de solucionar autónomamente sus propios problemas.

En Costa de Marfil, la frágil situación de alto el fuego se rompió cuando el 6 de noviembre un avión gubernamental bombardeó una posición del ejército francés en Buake, en el centro del país, matando a 9 soldados franceses. La respuesta del ejército galo fue contundente bombardeando y destruyendo en el suelo la totalidad de la aviación marfileña. Esta represalia provocó violentos disturbios antifranceses ocasionando más de 60 muertos marfileños en apenas una semana junto a más de un millar de heridos.

El 15 de noviembre, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas condenó los ataques aéreos llevados a cabo por la aviación marfileña entre el 4 y el 6 de noviembre como flagrante violación del alto el fuego, haciendo un llamamiento a todas las partes implicadas para que acatasen los acuerdos de paz, al mismo tiempo que introducía un embargo de armas durante 13 meses. El presidente sudafricano, Mbeki, recibió un mandato de la Unión Africana para mediar en el conflicto de dicho país. A finales de año y tras las conversaciones entre los principales actores de la crisis de Costa de Marfil —el presidente Laurent Gbagbo, el primer ministro Seydu Diarra y el secretario general de las Fuerzas Nuevas, Guillermo Soro—, se ha abierto un cierto



camino para el optimismo respecto a la posible solución del conflicto, en cumplimiento de los acuerdos de Marcussi, de enero de 2003, y de Accra III, de julio de 2004.

El estallido de la actual rebelión en el conflicto de Darfur, en Sudán, tuvo lugar a comienzos de 2003, cuando el Ejército de Liberación de Sudan (ELS) atacó las instalaciones militares sudanesas de El Fashir, la capital del norte de Darfur. Desconfiando de sus propios soldados, procedentes mayoritariamente de esta zona, el gobierno sudanés optó por lanzar una campaña aérea contra las poblaciones negras acompañada de ataques por las milicias Janjaweed, con la finalidad de destruir la base étnica de apoyo a la población.

En abril de 2004 las partes acordaron un “alto el fuego humanitario”, violado sistemáticamente por las milicias Janjaweed a pesar del compromiso gubernamental de desarmar y disolver las mismas. Más que incapacidad del gobierno de Sudán, estas violaciones indican su preferencia por incorporar a los Janjaweed dentro de la policía y las fuerzas regulares sudanesas.

Aunque ambas partes han sido acusadas de cometer serias violaciones de los derechos humanos, incluso de genocidio, la principal responsabilidad por estos actos criminales recae, no obstante, en la milicia Janjaweed mucho mejor armada. Se estima que más de 1.500.000 personas han sido expulsadas de sus hogares y más de 200.000 han huido al Chad. El número de muertos puede superar los 50.000. A pesar de las repetidas declaraciones de las autoridades sudanesas proclamando la victoria, todas ellas pueden considerarse prematuras. De hecho, la región noroeste de Darfur está controlado por el ELS, cuyas filas no han cesado de crecer.

Si bien la campaña de los Janjaweed ha inducido a muchos observadores a comparar Darfur con Ruanda, parece más propio asemejarla a las guerras de la antigua Yugoslavia, con la salvedad de que, a diferencia de los Balcanes, el aislamiento de la región está privando a gran parte de los refugiados de una ayuda internacional efectiva.

La Unión Africana (UA) ha jugado un papel de observador en las conversaciones de alto el fuego que tuvieron lugar en Djamena (Chad) en el mes de abril, donde recibió la responsabilidad de establecer la Comisión de Alto el Fuego en Darfur. Desde entonces la UA se ha concentrado en poner en marcha, con cierta ayuda organizativa de la Unión Europea (UE), la que se denomina Misión Expandida de la Unión Africana en Sudan (AMIS II), una Operación clásica

de Mantenimiento de la Paz que debe contar con 45 equipos de Observadores Militares (MILOBS), cada uno compuesto de 10 personas y que desplegarán en 8 sectores.

En cuanto al conflicto del Sahara Occidental, la imposibilidad de llegar a acuerdo alguno entre Marruecos y el Frente Polisario, llevó al Representante Especial, James Baker, a proponer en enero de 2003, un nuevo Acuerdo Marco de Autonomía Modificada. Según este plan para la autodeterminación del Sahara, se partiría de un proceso previo de elecciones autonómicas en el que se elegirían lo que las NNUU denominaban “Autoridad del Sahara Occidental”, que se repartiría con el Reino de Marruecos las competencias sobre la antigua colonia. Posteriormente y, no antes de cuatro años y no después de cinco, se celebraría el demorado referéndum de autodeterminación.

Aunque los saharauis presentaron algunas reticencias, curiosamente los mayores obstáculos al nuevo Plan de Paz han seguido viniendo durante el 2004 de Marruecos, que entiende que el Acuerdo Marco se ha transformado, de un acuerdo político que aseguraba la soberanía marroquí en “un proyecto separatista en las doradas arenas del Sahara” —semanario *Al Ayam*. Por ello, Marruecos propone como solución única, negociar un estatuto de autonomía para el “Sahara marroquí” cuyos límites estarían de acuerdo con las declaraciones su Ministro de AAEE Mohamed Benaissa, en Casablanca, el 24 de abril de 2004, en “la soberanía y la integridad territorial del Reino”.

Para conseguirlo, Marruecos trata de reforzar su posición internacional por medio de la acción diplomática. En particular, intenta aprovecharse de la difícil situación por la que atraviesa en estos momentos la política exterior norteamericana, como consecuencia de su actuación en Irak. La imagen negativa que ofrecen los Estados Unidos en el conjunto del mundo árabe-musulmán, favorece el que las autoridades norteamericanas refuercen sus relaciones con Marruecos, uno de los pocos países árabes considerado como amigo. La reciente firma en junio de 2004 de un acuerdo de libre cambio con Rabat y la atribución a Marruecos de la condición de “Aliado preferente no OTAN”, precisamente por sus esfuerzos contra el terrorismo islámico, debe interpretarse en este contexto pragmático de preferencia norteamericana por las tesis marroquíes.

La situación de bloqueo, por parte marroquí, del proceso de paz no significa, que pueda contemplarse la posibilidad de regreso a la lucha armada por parte del Frente Polisario, a pesar de la presión de las bases para que responda con las armas. La razón se encuentra en la debilidad militar saharauí y en el limitado apoyo internacional efectivo con que cuenta hoy en día su causa, no solo entre las potencias occidentales, sino también entre los Estados vecinos. Si los saharauíes optasen por retomar las armas, su situación podría ser asimilada a la del terrorismo islámico, y la causa saharauí se resentiría profundamente, en unos momentos en los que la comunidad internacional tiene una especial sensibilidad de rechazo ante los conflictos armados que surgen en el seno de las sociedades musulmanas. Por ello, puede afirmarse que la única estrategia saharauí razonable pasa necesariamente por agotar todas las posibilidades de paz disponibles.

La dimisión del Representante Especial del Secretario General James Baker en junio de 2004 y su sustitución por el diplomático peruano Álvaro de Soto revelan un cierto hastío de la comunidad internacional hacia un conflicto sobre el que nadie se atreve a aventurar una solución justa y definitiva. No obstante lo anterior, todos los actores parecen estar de acuerdo al menos en un punto: en que resulta preferible una paz precaria, aunque tenga que ser prolongada cada pocos meses en el Consejo de Seguridad, que una vuelta a la confrontación armada.

Podemos concluir que, durante el último año se ha continuado con el proceso de convertir el África en una región no tanto de estabilidad completa, pero si de conflictividad controlada, siendo los estados fracasados o en proceso de descomposición —Costa de Marfil, Sudán, etc.— la mayor amenaza para esta estabilidad. Algunas importantes iniciativas como el Nuevo Partenariado para el Desarrollo Africano (NEPAD), pueden configurarse como herramientas validas para asegurar el compromiso internacional con el desarrollo económico de la región, en beneficio de su estabilidad geopolítica. En todo caso, el tiempo transcurrido durante el último año, parece indicar que los mayores esfuerzos para la estabilización se seguirán produciendo en aquellos países donde existen importantes recursos energéticos, quedando la pacificación de aquellos estados donde no haya unos intereses estratégicos evidentes, en manos de las organizaciones regionales africanas —caso de Darfur— o delegados en la actuación de antiguas potencias coloniales —caso de Costa de Marfil.

## América

En Haití, como resultado de los acontecimientos de febrero de 2004, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó una Resolución autorizando la intervención de una fuerza multinacional provisional de EEUU, Francia, Chile y Canadá, que ayudó a mejorar la situación de la seguridad del país, pero que se vio limitada por su escasa entidad, por lo que la situación en el país continuó siendo profundamente inestable.

Por ello, con fecha 30 de abril, el CSNU aprobó la nueva Resolución 1542 por la que se decidió la creación de una Misión de Estabilización en Haití (MINUSTAH), dentro del Capítulo VII de la Carta de San Francisco y por tanto con autorización del empleo de la fuerza para hacer cumplir la misión —Peace Enforcement—, con una duración inicial de seis meses prorrogables. Disponía, además, que el contingente militar estuviera compuesto por ocho batallones, hasta un máximo autorizado de 6.700 soldados. La transferencia de autoridad con la anterior fuerza militar se realizó el pasado mes de junio.

La preferencia de la ONU se dirige a resolver este problema dentro de un entorno regional americano (CARICOM, OEA, etc.) y son, por tanto, estos países los que han mostrado una mejor disposición a aportar tropas. El mayor problema que se encuentra la comunidad internacional es que no existe, en estos momentos, una alternativa mínimamente aceptable al anterior presidente Aristide y que la situación de seguridad no ha dejado de deteriorarse durante los últimos meses (120 muertos entre septiembre 2004 y enero 2005). Ello hace prever que el compromiso de Naciones Unidas con este país deberá mantenerse durante mucho tiempo, si se quiere evitar que Haití termine por convertirse en un “mini-Irak” en el Caribe. La solución más plausible pasa por fortalecer el papel administrativo de las Naciones Unidas prolongando la tutela internacional durante bastante tiempo, hasta que Haití termine por convertirse en un país con instituciones políticas estables, duraderas y plenamente reconocidas por la comunidad mundial.

Colombia representa en estos momentos la más seria amenaza de seguridad en la región Iberoamericana. Los problemas relacionados con la guerra de guerrillas, tráfico de drogas y la pobreza, totalmente interconectados y fuera del control del gobierno colombiano, ponen en cuestión tanto la seguridad local como la regional.

Las medidas puestas en marcha tras la llegada del Presidente Uribe al poder para hacer frente al conflicto, reunidas en la llamada “Política de Seguridad Democrática”, se pueden resumir en: fortalecimiento de la actividad democrática, Ley Antiterrorista, presencia institucional y militar en todo el territorio, buscar la paz y el diálogo en todos los sectores armados, Ley de Alternatividad Penal para facilitar la negociación, petición a la ONU de labor de buenos oficios, respeto a los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, lucha contra la corrupción y contra la impunidad, alianza básica con los Estados Unidos, fortalecimiento de las FAS, recortar las rentas del narcotráfico, política de erradicación de cultivos de planta de coca y dotarse de una red de confidentes e informantes, es decir, potenciar las labores de Inteligencia. En definitiva, se trataría de reforzar la actuación del Estado en todos los sectores de la vida institucional colombiana.

La eficacia de esta política y la actuación militar ha obligado a replegarse a la guerrilla, aunque ésta conserva una importante capacidad militar. Al evitar el enfrentamiento directo con las Unidades militares de las Fuerzas Armadas colombianas, la guerrilla ha evitado sufrir un excesivo desgaste. Por otro lado, se está potenciando cada vez más la Fuerza Pública colombiana, creándose a tal fin una Fuerza de Tarea Conjunta en el sur del país, cuya misión sería la de llegar a aquellas zonas donde la guerrilla es dueña y señora.

Las anteriores medidas, junto con la aprobación por parte norteamericana, ratificada durante la visita del presidente George W. Bush, de la ayuda militar por una cantidad de 700 millones de dólares anuales al llamado “Plan Colombia”, refuerza la sensación de que se están sentando las condiciones para la resolución duradera del conflicto colombiano.

En definitiva, aunque durante este año 2004 han abundado inestabilidades domésticas en gran parte de los estados iberoamericanos, especialmente en los países andinos, la mayoría de sus gobiernos han cooperado estrechamente entre sí y con los Estados Unidos en los esfuerzos regionales contra la contrainsurgencia y el narcotráfico. Con independencia de Venezuela u Cuba, sometidas a singulares procesos de autoafirmación nacionalista y ausentes en el actual diálogo de seguridad promovido por los Estados Unidos, parece necesario que las actuales políticas nacionales y norteamericana, se centren preferentemente en el desarrollo económico orientado a erradicar la pobreza, así como en la reforma de sus propias instituciones con vistas a superar sus propias contradicciones internas al tiempo que, mediante el diálogo y la mediación

diplomática, se intente un mayor entendimiento y acomodación entre los gobiernos y los movimientos sociales y locales.

## **LA POSICIÓN ESTRATÉGICA DE LOS GRANDES ACTORES INTERNACIONALES**

La continua ampliación, de la OTAN y de la UE hacia el Este, acercándose e incluso adentrándose en los límites propios de Asia, —proyectando su influencia al Cáucaso, al Oriente Medio y a Asia Central— está indicando como ambos actores estratégicos están procediendo, por un lado, a dar estabilidad y seguridad y, por otro, a proporcionar una mejora política, social y económica a los territorios euroasiáticos, eliminando o mitigando los posibles focos de inestabilidad que puedan presentarse. Con este desplazamiento hacia el Oriente, el mundo occidental está ocupando espacios territoriales habitualmente habitados por otros pueblos lo que está originando un nuevo sistema de contactos, vivencias y relaciones de cooperación internacionales impensables hace apenas una década.

Los nuevos riesgos y amenazas sin fronteras están requiriendo de la OTAN una mayor cooperación internacional en el marco de la reducción de la conflictividad, que se está materializando a través de una aproximación multilateral que combina múltiples disciplinas, países y organizaciones. Por medio de su política de ampliación así como de su asociación estratégica con Rusia y Ucrania, la OTAN se halla en el corazón de las relaciones de seguridad y estabilidad que se extienden sobre toda el área euroatlántica. Después de la Cumbre de Estambul, la Alianza se halla en el proceso de reforzar el diálogo y la cooperación con las regiones estratégicamente importantes del Cáucaso y de Asia Central junto con la mejora de relaciones con sus vecinos del Norte de África y del Oriente Medio.

Por otro lado, la reciente ampliación de la UE hacia el Mediterráneo con la incorporación de países como Chipre y Malta, ha abierto nuevas perspectivas de una cooperación subregional más centrada en las áreas potenciales de conflictividad del Magreb y del Masrek. Con los intereses europeos de seguridad desplazándose cada vez más en esa dirección, el modelo de seguridad europeo deberá basarse en un compromiso más activo con los países de estas áreas, de manera que se impulse un desarrollo en paralelo en los terrenos político, económico, social y militar.

De ahí que, aunque el documento Solana sobre Estrategia de Seguridad Europea se conforme con el modesto objetivo de que estos países estén “bien gobernados” (2), se debería buscar una nueva calibración, mucho más pragmática, del Proceso de Barcelona que obligase, al menos, a asegurarse de que el concepto de “frontera flexible” que tanto propugna la UE, sea suficiente para vencer el creciente sentimiento de exclusión de los países del Sur, los cuales se ven sometidos a una estrategia comunitaria de “vecindad” sin los beneficios de una posible adhesión futura.

Con los intereses europeos de seguridad desplazándose cada vez más hacia el sur, transformar la actual geoestrategia comunitaria haciéndola más creíble constituye el gran desafío que se le plantea a una Unión Europea ampliada, con vistas a configurar un cinturón de países amigos en las fronteras meridionales del espacio geopolítico comunitario.

Los Estados Unidos, único imperio mundial en los campos de la seguridad y de la defensa, también han hecho una importante apuesta por la seguridad internacional, liderando la lucha contra el terrorismo, e interviniendo política y militar en la región de Asia Central y Oriente Medio. Aunque los resultados de sus actuaciones son cuestionables y sus costos pueden ser excesivamente elevados, esta política activa le han reportado considerables ventajas estratégicas frente a otros jugadores con un importante peso mundial, como los tradicionales poderes continentales, China y Rusia, en un proceso que recuerda poderosamente la vieja teoría geopolítica del cerco. Su actuación militar está actualmente centrada tanto en Afganistán como en Irak, sin olvidar que su principal desafío en términos geopolíticos sigue siendo la solución del conflicto palestino-israelí.

La percepción rusa de su pérdida de peso político y estratégico tanto a nivel internacional como, especialmente, en su tradicional área de influencia de Asia Central, le ha llevado a radicalizar sus posiciones en los últimos tiempos, en especial en el campo de la intervención militar preventiva, tal y como queda recogida en su nueva doctrina militar y en el reforzamiento de las atribuciones del gobierno central. Para Rusia no es fácil asumir el acercamiento de naciones de su “extranjero próximo” como Georgia, Armenia, o Ucrania hacia la OTAN y la

---

(2) SOLANA, JAVIER: *“Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad”*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

Unión Europea. Para estas organizaciones sería muy costoso, por su parte, perder a Rusia como un socio fundamental, tanto en el campo del contrterrorismo como en el de la contraproliferación.

China que, aparentemente, ha abandonado su política de ambigüedad calculada y ha definido claramente su concepto regional de seguridad estableciendo una política de auge pacífico y progresiva intervención en los asuntos mundiales, parece apostar, por un lado, por revitalizar la Organización sobre Cooperación de Sanghai, como respuesta al despliegue militar de EEUU en la zona y, por otro, por firmar un acuerdo de asociación estratégica por la paz y prosperidad con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) una organización cuya finalidad desde su creación en 1967 es la cooperación y la asistencia mutua entre sus miembros. Al mismo tiempo, la prevista aprobación de una ley antisecesionista en la que presumiblemente se detallarán las circunstancias bajo las cuales Pekín iniciaría una acción militar contra Taiwán, podría presentar todos los indicios para la aparición de una peligrosa escalada en la conflictividad regional.

En cuanto a Japón, su política de seguridad ha estado marcada durante el pasado año, particularmente al final del mismo con la publicación del Libro Blanco de la Defensa, por una actitud más proactiva en el campo de la paz y estabilidad internacional estrechamente alineada con la política norteamericana especialmente en la región de Asia-Pacífico, abandonando su tradicional postura de no intervención mantenida desde el final de la II GM. Este cambio tan importante de mentalidad, ha estado influenciado, por los riesgos que representan para el país del sol naciente la creciente capacidad nuclear norcoreana y el previsible y temible rearme chino amparado en su poderosa expansión económica.

Por último, India está considerada como un actor estratégico moderado, cooperativo y realista, especialmente en el entorno asiático, habiendo consolidado durante el pasado año unas relaciones ejemplares con Pakistán, con independencia de que ambos países saben que aún les queda un duro camino por recorrer en los campos del control de armamentos nucleares y de la distensión convencional. Igualmente, ha establecido una relación estratégica con los Estados Unidos como forma de compensar la importancia de Pakistán para estos últimos como socio estratégico vital en el campo contrterrorista. También ha mejorado notablemente sus relaciones con China habiendo reconocido al Tibet como parte integrante del país de la Gran Muralla al



mismo tiempo que China reconocía la soberanía de India sobre Sikkim allanando así el camino para eliminar las disputas territoriales chino-indias.

En resumen, la postura y actuación de las Grandes Potencias y de la OTAN en el tema de la conflictividad se puede considerar positivo, de tono equilibrado y de preocupación constante por disminuir su intensidad en la mayor medida posible. Se puede estimar con un alto grado de probabilidad que todas ellas han contribuido a rebajar el nivel de conflictividad internacional. Algunos focos potenciales de conflicto, tales como Taiwán, Irak, Afganistán, el conflicto palestino-israelí o Corea del Norte, pueden afectar a algunas o a todas de ellas de forma desigual, incluso con la posibilidad de que, en función de intereses propiamente nacionales, puedan adoptar posiciones antagónicas.

## **MIRANDO AL FUTURO**

El año 2004 nos ha confirmado claramente que el terrorismo internacional va a ser el principal factor de riesgo para la seguridad y la estabilidad internacional en los próximos años y el mayor elemento de conflictividad. Si a esta situación se añade la posibilidad que tienen los grupos terroristas de carácter transnacional de obtener armas de destrucción masiva, el terrorismo pasa a convertirse en una amenaza extremadamente peligrosa a la que es necesario responder sin dudas ni vacilaciones.

Ahora bien, hacerlo requiere una serie de instrumentos que proporcionen una gama de respuestas graduales, de las cuales la acción militar sería solo una de ellas y, normalmente, la última. Esto no quiere decir que el empleo futuro de las fuerzas militares sea irrelevante o innecesario, pero sí que los nuevos planteamientos estratégicos sobre el empleo de las fuerzas militares deben ser situados en un contexto más amplio, de manera que se puedan calcular mejor sus costos y sus consecuencias en el largo plazo y evitar efectos contraproducentes.

Conseguir una mayor seguridad internacional exige, por tanto, reducir los riesgos y ello solo lo podemos lograr afrontando decididamente la amenaza, al tiempo que disminuimos nuestra vulnerabilidad. La amenaza se afronta combatiendo a los terroristas y a sus causas mientras que la vulnerabilidad se mitiga haciéndonos más fuertes ante el peligro terrorista. La

prevención y la persecución son las herramientas estratégicas que mejor responden a la primera, mientras que la protección y la preparación contribuyen a reducir la segunda.

Este es un desafío que alcanza a todos los estados occidentales y a todas las Organizaciones Internacionales de Seguridad y Defensa, desde la OTAN cuyo Comité Militar aprobó un nuevo concepto de la lucha contra el terrorismo y que en la cumbre de Praga de 2002 decidió la creación de una Fuerza de Respuesta (NRF) para luchar contra la amenaza terrorista en cualquier parte del mundo, hasta la UE cuyo reciente documento de estrategia de seguridad “Una Europa segura en un mundo mejor”, mencionado anteriormente, define al terrorismo como “una amenaza estratégica” y propone la creación de “fuerzas móviles y flexibles” para combatirlo.

De estos documentos se extrae que la lucha contra el terrorismo requiere una mezcla de medios políticos, legales, policiales, militares, de inteligencia y otros. Todo ello debe ser acompañado de una “lucha ideológica” con vistas a deslegitimar la cultura de la excusa, de acabar con los razonamientos que presentan a los terroristas como militantes idealistas que actúan en favor de los oprimidos frente a los opresores, del “sur” frente al “norte”, de los pobres del mundo frente al capitalismo global, del resto del mundo, frente a Occidente.

Si situamos el panorama de la conflictividad en un ámbito geográfico, hemos tratado de reflejar a lo largo de este ensayo como el principal esfuerzo de la comunidad internacional en el campo de la seguridad y de la estabilidad va a estar, en el cercano futuro, en la amplia región que se extiende a caballo de la línea de fractura euroasiática, centro neurálgico de la geopolítica mundial, que es donde se van a decidir los grandes planteamientos geoestratégicos de las grandes potencias.

Precisamente será la amenaza del terrorismo internacional, que se sumará a otras pre-existentes procedentes de las rivalidades estatales y étnicas, luchas religiosas o enfrentamientos nacionalistas, la que tendrá el mayor protagonismo en este escenario cuyo cierre como fractura geopolítica llevará consigo un enorme desgaste político y estratégico de los grandes poderes.

De ahí que no nos pueda extrañar que la comunidad internacional haya conferido la máxima prioridad a la resolución de los focos de conflicto existentes en Afganistán, en Irak y en

el conflicto palestino-israelí, precisamente por la importancia e influencia que estos ejercen sobre la paz y seguridad internacional. Mientras en el primero se puede pensar en una solución aceptable a medio plazo, debido al elevado compromiso de la OTAN y de los Estados Unidos, los otros dos presentan más dificultades debido a la falta de pleno acuerdo ya sea dentro de la Alianza Atlántica o en el entorno de la comunidad mundial.

En una segunda prioridad se encuentran los conflictos reales del Cáucaso y de Corea del Norte y del potencial de Taiwán. En relación con los primeros, aunque afecta poderosamente a Rusia como gran potencia con principal influencia en el área, es de interés general que se resuelva este conflicto no solo por su repercusión energética sino también por las repercusiones que están teniendo los medios y procedimientos utilizados sobre el sistema legal internacional. El conflicto de Corea del Norte, por su parte, pasa en estos momentos por una situación de alta incertidumbre mientras que el caso de Taiwán pudiera llevar a un aumento de la tensión como consecuencia de las posibles intenciones hostiles de la creciente potencia china.

En el continente africano, los esfuerzos occidentales se debieran centrar, dentro del objetivo de alcanzar una estabilidad controlada, en apoyar a los países del continente negro en la búsqueda de soluciones a sus propios problemas. No obstante, y en tanto esto no sea completamente posible, es preciso impedir que proliferen en África los estados fracasados donde pueda actuar impunemente el terrorismo, como podría ocurrir en las regiones de Darfur, los Grandes Lagos, África Occidental o el Golfo de Guinea.

En cuanto a América, la situación parece más optimista. Por un lado, un conflicto de Haití de difícil solución por sus características endémicas de violencia, pobreza y subdesarrollo, en el que al estar comprometida toda la comunidad iberoamericana, invita a asumir unas moderadas dosis de optimismo. Por otro lado, el conflicto de Colombia, donde se han conseguido importantes progresos durante 2004, entre los cuales se halla el abandono voluntario de la guerrilla por parte de los paramilitares, y la continuación de la ayuda por parte de los Estados Unidos, lo que augura mayores avances hacia una solución permanente.

El siguiente fenómeno relevante a destacar, es el del desplazamiento geográfico de las áreas de conflictividad. Si durante los últimos años de la pasada centuria los conflictos estaban localizados en los Balcanes, Europa del Este, Oriente Próximo, Cono Sur Africano, Sudamérica

y Sureste Asiático, en el momento presente la configuración conflictiva se orienta más bien hacia el Cáucaso, Asia Central, y Oriente Medio, aunque todavía mantienen una gran virulencia, si bien decreciente, los conflictos endémicos en el África subsahariana.

Desde una perspectiva estrictamente militar, 2004 nos ha enseñado que el periodo de post-conflicto ha supuesto una verdadera revolución dentro de los parámetros clásicos del fenómeno de la guerra. Tradicionalmente el soldado ha sido educado para combatir contra un enemigo claramente identificable para defender a su país hasta conseguir la victoria. Hoy en día, en los conflictos actuales, hemos podido constatar que no solamente es preciso conseguir la victoria militar sino que además es necesario conseguir la paz mediante la realización de costosas y prolongadas funciones de estabilización y reconstrucción del país. Este cambio de enfoque sobre la naturaleza de los conflictos y el alcance de las operaciones militares exige, entre otras cosas, una nueva forma de operar en los escenarios de conflicto y una manera distinta de pensar por parte de los combatientes.

Puede decirse que los tres modelos de intervención internacional contra la conflictividad que se han practicado en los últimos tiempos en Eurasia, (modelo balcánico, afgano e iraquí), han demostrado que la verdadera dificultad para unas Fuerzas Armadas de corte occidental, no se encuentra en obtener la victoria durante la fase de las grandes operaciones militares del conflicto, sino en estar bien preparado para afrontar las costosas responsabilidades que exige el post-conflicto. Esta singularidad demanda pues un cambio de mentalidad y de entrenamiento de los soldados y de las sociedades a las que pertenecen.

El post-conflicto demanda una transformación importante por parte de las fuerzas militares no únicamente por el volumen y calidad del personal empeñado sino también por los medios a emplear, el tiempo de duración de la misión y los objetivos perseguidos. Ello requiere un esfuerzo añadido en la solución de un conflicto, lo que lleva implícito asumir mayores costes y sacrificios, una nueva mentalidad y orientación en la preparación y entrenamiento del soldado, así como una modificación sustancial en las características en los equipos y materiales y en las propias capacidades militares. Responder a estos interrogante, constituye, pues, un reto al que las fuerzas militares van a tener que hacer frente en el futuro con la mayor eficacia y resolución.

En definitiva, la situación de la conflictividad existente a lo largo de 2004 exige, por parte de la comunidad internacional una actitud firme y determinante frente a las amenazas emergentes, enfocar sus esfuerzos de estabilidad en torno al arco de fractura euroasiático, evitar la aparición de estados fracasados en África, consolidar la estabilidad en América, así como centrar las prioridades de la solución en la fase del post-conflicto. Este conjunto de desafíos, que plantean los conflictos actuales, por ser precisamente interdependientes, conforman una comunidad de riesgos y amenazas a los que las modernas sociedades industriales y posindustriales a las que pertenecemos tienen que responder.

La voluntad política y el convencimiento de las sociedades de que puede ser necesario asumir sacrificios importantes, para mantener y expandir el modelo de estabilidad y prosperidad que caracteriza a sociedades como la nuestra, serán las que configuren los fines y los límites de la seguridad compartida y las que permitan aunar, en pos de su logro, los esfuerzos de los estados y las organizaciones internacionales. Para ello resulta preciso mirar con realismo y clarividencia la naturaleza de los conflictos actuales que siguen conservando las aristas clásicas de la pasión, la razón y la voluntad, en el convencimiento de que en esa comprensión radica nuestra mejor esperanza de que, un día, deje de contemplarse el empleo de la fuerza como un recurso inevitable en las relaciones entre las naciones y entre los pueblos.



**CAPÍTULO SEGUNDO**  
**TERRORISMO INTERNACIONAL**





## **TERRORISMO INTERNACIONAL**

POR FERNANDO REINARES

Un análisis sobre la realidad del terrorismo internacional en 2004 obliga a delimitar con suficiente precisión los contornos de dicho fenómeno, en la actualidad relacionado con el extendido y cada vez más difuso movimiento de la yihad neosalafista global, que tiene en Al Qaeda a su núcleo fundacional y matriz permanente de referencia. Tras un sumario recorrido por sus componentes, objetivos y estrategias, la recopilación y el tratamiento estadístico de una amplia serie de datos relativos a los actos del terrorismo internacional contabilizados en aquel periodo de tiempo, tal y como se realiza a lo largo del presente capítulo, permite apreciar cuál ha sido la incidencia de dicha violencia globalizada. Una aproximación al estudio de los escenarios geopolíticos, procedimientos operativos y pautas de victimización que se corresponden con los atentados perpetrados el pasado año por organizaciones y grupos relacionados con las actuales redes del terrorismo internacional revela algunas de las facetas más sobresalientes que adquiere en nuestros días esta persistente amenaza, características no siempre en consonancia con la percepción pública que se tiene de las mismas.

### **SOBRE EL TERRORISMO INTERNACIONAL**

A menudo se alude al terrorismo internacional en términos excesivamente vagos e imprecisos, lo que dificulta tanto una correcta apreciación de su alcance y dimensiones como un estudio cuidadoso de las tendencias que registra a lo largo del tiempo. Es posible que este problema en la delimitación de dicho fenómeno incida sobre la percepción que del mismo tienen los medios de comunicación, la opinión pública, los estudiosos o las élites políticas de nuestras sociedades. Incluso puede afectar a la toma de decisiones relacionadas con medidas

gubernamentales específicas que se acomoden a la naturaleza y el alcance de esa violencia, al igual que al entendimiento ampliamente compartido en que ha de sustentarse una efectiva cooperación intergubernamental contra los riesgos y amenazas inherentes a la misma. Resulta pues aconsejable adoptar criterios más precisos o restringidos de demarcación y eludir así, en la medida de lo posible, alguno de los habituales equívocos a la hora de definir el concepto e introducirse en su análisis. Inexactitudes que limitan la validez de numerosos informes, cronologías y bases de datos utilizados para alcanzar un conocimiento fidedigno sobre la realidad del terrorismo internacional.

Es frecuente, por ejemplo, que se confundan terrorismo internacional y terrorismo transnacional cuando, en propiedad, ese primero incluye a este segundo pero no al revés (1). Terrorismo transnacional es aquel que de una u otra manera atraviesa fronteras estatales, básicamente porque quienes lo ejecutan mantienen estructuras organizativas o desarrollan actividades violentas en más de un país, incluyendo por lo común territorios sobre los cuales no tienen jurisdicción alguna las autoridades a que dirigen en última instancia sus demandas. Esto significa que los actos de violencia involucran a más de un país y con frecuencia a individuos de dos o más nacionalidades, tanto por lo que se refiere a los terroristas como a sus víctimas. Actualmente sería muy difícil constatar la existencia de alguna organización implicada sistemáticamente en la práctica del terrorismo que no haya transnacionalizado en mayor o menor medida sus actividades, ya sea con la finalidad de movilizar los recursos necesarios para el mantenimiento de estructuras clandestinas o con el propósito de planificar y ejecutar atentados. Es más, la mayoría de los incidentes terroristas registrados durante los últimos años en todo el mundo están relacionados con objetivos políticos que afectan directamente a dos o muy pocas más jurisdicciones estatales y tienen connotaciones transnacionales pero no adquieren una dimensión propiamente internacional. Esto es, son expresiones de un terrorismo transnacionalizado pero no de un terrorismo internacional.

¿En qué consiste pues el terrorismo internacional? Terrorismo internacional es, en primer lugar, el que se practica con la deliberada intención de afectar la estructura y distribución del poder en regiones enteras del planeta o incluso a escala misma de la sociedad mundial. En segundo término, aquel cuyos actores individuales y colectivos hayan extendido sus actividades por un significativo número de países o áreas geopolíticas, en consonancia con el alcance de los

---

(1) Acerca de la distinción entre terrorismo transnacional y terrorismo internacional véase FERNANDO REINARES, *"Terrorismo y antiterrorismo"*, Barcelona: Ediciones Paidós, 1998, páginas 175-193.

propósitos declarados. Sin esta última premisa, la anteriormente indicada sería condición necesaria pero no suficiente para delimitar el fenómeno. Ahora bien, la configuración específica del terrorismo internacional puede variar notablemente de unos periodos de tiempo a otros, tal y como pone de manifiesto la reciente experiencia histórica. Cabe, por ejemplo, el patrocinio o la instrumentalización de unas organizaciones terroristas de carácter transnacional y previamente existentes por parte de las autoridades de países con intereses geoestratégicos compartidos, otorgando de este modo a la violencia practicada por esos grupos un alcance propiamente internacional. Como ocurriera durante los años setenta y ochenta del pasado siglo con parte del terrorismo internacional auspiciado de una u otra manera por gobernantes del extinto bloque comunista para desestabilizar el occidente europeo en conjunto o más concretamente algunas naciones de su franja meridional (2).

En cualquier caso, la estrategia a largo plazo de cualquier terrorismo internacional es compatible con objetivos más acotados en su alcance y menos diferidos en el tiempo, bien para el conjunto de sus actores constitutivos o para alguno de entre ellos. Objetivos como, por ejemplo, provocar el cambio de régimen o de los alineamientos políticos en un determinado país, incluso perseguir el surgimiento o la desaparición de una entidad estatal, siempre que ello sea parte de un proyecto político mucho más ambicioso. Ahora bien, cuando las previsibles consecuencias que una campaña terrorista desarrollada con este tipo de fines pueda tener sobre una concreta región del mundo no son contempladas por quienes practican dicha violencia o quedan relegadas en relación a otras aspiraciones de menor alcance, difícilmente podemos hablar de terrorismo internacional. Así, los atentados contra blancos israelíes perpetrados por organizaciones radicales palestinas constituirían manifestaciones de un terrorismo nacionalista que ciertamente se encuentra ampliamente transnacionalizado, pero no de terrorismo internacional propiamente dicho.

## **OBJETIVOS DEL YIHADISMO NEOSALAFISTA**

Desde los años noventa numerosos atentados ocurridos en muy diversos lugares del mundo corresponden a un terrorismo internacional de orientación islamista practicado por Al Qaeda y una serie de grupos armados de ámbito regional o local que se encuentran asociados con dicha

---

(2) FERNANDO REINARES, *"Terrorismo y antiterrorismo"*, op. cit., págs. 181-193.

estructura terrorista cuando no han derivado directamente de la misma. Aquella entidad fue constituida a finales de los ochenta en Afganistán, tras anunciarse la retirada del ejército soviético que en 1979 había invadido ese país. Durante casi una década, miles de combatientes llegaron hasta allí desde numerosos países árabes y también asiáticos, incluso de comunidades inmigrantes establecidas en sociedades occidentales, atraídos por la llamada a contribuir en una yihad o guerra santa entendida y justificada religiosamente como defensiva. Una vez derrotadas las tropas invasoras, algunos de quienes habían sido líderes de los muyahidín decidieron crear una base mediante la cual ofrecer adiestramiento, procurar financiación y facilitar apoyo logístico a movimientos dispuestos a desarrollar campañas violentas contra gobernantes secularizados de Estados con población mayoritariamente musulmana o también en la periferia del mundo islámico, donde tenían lugar conflictos que involucraban a minorías del mismo credo religioso. En los años noventa, antagonismos de esa índole existían en zonas tan alejadas entre sí como Bosnia, Chechenia, Somalia, Cachemira o Mindanao.

Al Qaeda, denominación que en lengua árabe alude literalmente a esa base multiétnica y multinacional, se convertirá poco tiempo después en algo más, de acuerdo con su propio designio inicial. Concretamente, en núcleo fundacional y matriz de referencia para numerosas otras entidades conectadas entre sí, mediante ligámenes aparentemente débiles en ocasiones pero tecnológicamente desarrollados, dentro de la compleja y extendida trama del nuevo terrorismo internacional. Una violencia practicado por grupos y organizaciones que comparten una determinada interpretación fundamentalista del credo islámico. A los actores tanto individuales como colectivos implicados en las cada vez más difusas redes del actual terrorismo internacional les caracteriza, de este modo, el hecho de compartir actitudes y creencias propias del neosalafismo, es decir, de un salafismo extremista y violento que difiere de otras expresiones puritanas pero no agresivas del mismo. Esa doctrina neosalafista se basa en una lectura rigorista e intemporal del Corán y los Hadices, sus adeptos son socializados en un acendrado odio hacia los considerados como infieles y, de entre otras posibles, entienden el concepto de yihad en su acepción más decididamente belicosa (3). Al Qaeda fue pronto controlada por dirigentes de inspiración neosalafista, a medida que otros, adheridos a otras interpretaciones tradicionales del credo musulmán, volvieron a sus lugares de procedencia tras culminar con éxito la guerra santa a que habían sido convocados en suelo afgano contra los ejércitos soviéticos.

---

(3) OLIVER ROY, "*L'islam mondialisé*", París: Éditions du Seuil, 2002, págs. 133-163.

Al Qaeda se trasladó a Sudán entre finales de 1990 y mediados de 1996, donde se consolidaría antes de asentarse de nuevo en Afganistán, esta vez en connivencia con las nuevas autoridades talibán. Para entonces se había producido una reformulación de la yihad neosalafista, ahora en los términos de una contienda no sólo defensiva sino también ofensiva, con diseño y fines de alcance mundial, que conseguirá la adhesión efectiva de distintos grupos armados islamistas. En febrero de 1998 se constituyó formalmente, a instancias de los dirigentes de aquella organización, el denominado Frente Mundial para la Guerra Santa contra Judíos y Cruzados. Se trata, en suma, de una yihad neosalafista global que se manifestará en forma de terrorismo internacional y hará uso de una retórica decididamente antioccidental (4). De hecho, entre los incidentes más significativos atribuibles desde entonces a las organizaciones y grupos que practican dicha violencia se encuentran, como es bien sabido, los del 7 de agosto de 1998 en Nairobi y Dar es Salaam, los del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, el del 12 de octubre de 2002 en Bali o los del 16 de mayo de 2003 en Casablanca. Estos y otros muchos sucesos significativos se inscriben en las actividades de un terrorismo internacional diversificado tanto en sus blancos como en las pautas de victimización, que ya se había manifestado durante la primera mitad de los noventa y que no ha cesado durante 2004 ni parece vaya a remitir en breve.

El hecho de que el terrorismo internacional adopte en nuestros días una orientación islamista es un rasgo propio de la que se conoce como cuarta oleada del terrorismo insurgente moderno, si bien desde hace una década cabe referirse al nuevo terrorismo islamista para distinguirlo de otras versiones inmediatamente precedentes de dicha violencia, asimismo practicada por fundamentalistas musulmanes pero afines a la corriente chií y favorecidos por el patrocinio de, entre otras, las autoridades teocráticas iraníes (5). Incluso en la actualidad no todos los grupos y organizaciones de inspiración islamista que vienen ejecutando sistemáticamente actos de terrorismo están integrados en las redes del terrorismo internacional. Hamás, por ejemplo, que tiene ampliamente transnacionalizadas sus actividades, ha atentado con asiduidad contra intereses y ciudadanos israelíes como fórmula para conseguir el establecimiento de un

---

(4) Sobre los orígenes y evolución de este terrorismo internacional véanse, entre otras, las obras de ROHAN GUNARATNA, *“Inside Al Qaeda. Global network of terror”*, Londres: Hurst and Company, 2002; JASON BURKE, *“Al Qaeda. La verdadera historia del islamismo radical”*, Barcelona: RBA Editores, 2004 y MARC SAGEMAN, *“Understanding terror networks”*, Filadelfia: University of Pennsylvania Press, 2004.

(5) DAVID RAPOPORT, *“The four waves of modern terrorism”*, págs. 46-72 en AUDREW K. CRONIN y JAMES M. LUDS (eds.), *“Attacking terrorism. Elements of a grand strategy”*, Washington: Georgetown University Press, 2004; FERNANDO REINARES y ANTONIO ELORZA (eds.), *“El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M”*, Madrid: Temas de Hoy, 2004.

Estado palestino independiente, al igual que hacen otras organizaciones terroristas asentadas en los territorios ocupados. Pero, por lo que se conoce hasta el momento, no se encuentra vinculada con Al Qaeda o alguna de sus entidades afiliadas. Otro tanto ocurre con distintos movimientos armados musulmanes, en el norte del Cáucaso o el sur de Tailandia por ejemplo, que desarrollan campañas de violencia con objetivos básicamente separatistas, ajenos en principio al neosalafismo y los propósitos panislámicos que subyacen a las redes del actual terrorismo internacional, aunque estas pueden terminar absorbiéndolos.

Algo que convierte en auténticamente internacional al terrorismo practicado por los islamistas vinculados al tan extendido como complejo entramado que tiene en Al Qaeda su núcleo fundacional y entidad de referencia es un dato relacionado los objetivos últimos que persigue. Y es que el propósito declarado por los emprendedores y seguidores de este nuevo terrorismo inspirado en el rigorismo neosalafista no es otro que la unificación política del Islam o, en términos utilizados por los propios actores de esta violencia de inspiración religiosa fundamentalista, la restauración de un califato que se extienda desde el extremo occidental de la cuenca mediterránea hasta los confines del sudeste asiático, si no de un califato universal. Afganistán fue, en este sentido, para los actuales terroristas islamistas y quienes colaboran o simpatizan con ellos, un ejemplo de que resulta verosímil alcanzar fines políticos de esa naturaleza mediante la violencia, justificada ahora como guerra santa tanto defensiva como ofensiva. Al igual que fue una experiencia considerada como primer paso en la estrategia de violencia destinada, tal y como lo entienden quienes la hacen efectiva, a recuperar los territorios donde el Islam prevaleció en el pasado y avanzar en la construcción de una única nación musulmana. Objetivos que trascienden pero coexisten con los establecidos por los grupos locales o regionales en sus respectivas agendas territorializadas.

## **ESTRATEGIAS DEL TERRORISMO PANISLÁMICO**

La ambiciosa finalidad panislámica que tienen quienes instigan y ejecutan el actual terrorismo internacional implica de hecho una doble confrontación. Por una parte, contra los gobernantes de países con población mayoritariamente musulmana a quienes se tiene por incrédulos o apóstatas, en la medida en que no se conducen de acuerdo con una estricta observancia de los preceptos coránicos y a los cuales se califica además de tiranos. Epíteto este que reciben en base al modo en que alcanzaron o se mantienen en el poder sino en atención a

comportamientos que, siempre según los radicales neosalafistas, se alejan de lo que consideran debería ser acorde con una lectura rigorista de la sharía. Tanto la propia Al Qaeda como los grupos locales o regionales concernidos según su ámbito de actuación persiguen el derrocamiento de esos gobernantes musulmanes calificados de incrédulos, herejes o tiranos para instaurar regímenes en los que no impere otra norma que una interpretación estricta de la ley coránica. En la práctica, sin embargo, el terrorismo practicado por yihadistas neosalafistas ha terminado por dirigirse también contra enteras poblaciones de musulmanes a los cuales estigmatizan igualmente como incrédulos, bien sea porque tratándose de suníes no se comportan de acuerdo con el rigorismo neosalafista ni se someten al dictado de Al Qaeda o sus entidades asociadas, bien porque pertenecen a comunidades no incluidas en el marco de aquella tradición, caso de líderes religiosos y seguidores adscritos a la corriente chií del islam.

Pero el actual terrorismo internacional supone la plasmación efectiva de una estrategia dirigida no sólo contra adversarios designados dentro del propio mundo islámico sino también contra sociedades no musulmanas o de los tenidos por infieles, en particular aquellas que son definidas como propias de judíos y cruzados. Los emprendedores y adheridos a las redes del terrorismo panislámico consideran que la hegemonía mundial de los países occidentales supone un obstáculo fundamental para el restablecimiento de la *umma* o comunidad de los creyentes en el Islam. Así, los intereses y las poblaciones occidentales, más concretamente si se trata de estadounidenses, europeos y australianos, también israelíes, han sido y son blanco codiciado del terrorismo internacional desde el inicio de los noventa, tanto en los territorios musulmanes donde están presentes y de los cuales se les pretende expulsar, especialmente si las naciones occidentales han desplegado tropas en ellos, como en su propio suelo o en terceros países. Importa subrayar que, pese a la retórica antioccidental que habitualmente exhiben las figuras más prominentes del terrorismo internacional, el desafío que los yihadistas neosalafistas plantean a las sociedades no musulmanas se cierne también sobre otras de ámbitos civilizatorios como el islámico e incluso el hindú o el sínico. Es previsible que éstos dos últimos se vean más afectadas por esa violencia de lo que hasta ahora lo han sido en la medida en que concurren con europeos y norteamericanos por la hegemonía mundial o se impliquen activamente en iniciativas globales de cooperación contra el terrorismo.

Osama bin Laden, líder carismático de Al Qaeda, hizo pública a mediados de los noventa una declaración en la cual quedaba claro que el ámbito de la violencia yihadista en modo alguno se limitaba a una determinada región del planeta, idea en la que han insistido con posterioridad



otros dirigentes de aquella organización (6). Este dato en concreto, unido al que se refiere a los declarados objetivos panislámicos del actual yihadismo neosalafista global y a otros indicadores relevantes relacionados con la extensión de sus redes y su operatividad, permite argumentar que dicho fenómeno adquiere las características propias no ya de un terrorismo internacional sino de un verdadero terrorismo global. No en vano, es una violencia que se sustenta sobre redes extendidas en al menos varias decenas de países, tanto dentro del mundo árabe e islámico como fuera del mismo. Asimismo, los atentados perpetrados por entidades, grupos y células relacionadas con esas redes han tenido lugar a lo largo y ancho del planeta, ampliando sucesivamente los escenarios geopolíticos del nuevo terrorismo islamista. Finalmente, sus emprendedores y activistas han mostrado que tienen capacidad para perpetrar actos de megaterrorismo, es decir atentados que por su magnitud y consecuencias son diseñados y ejecutados no ya a escala local, ni siquiera regional, sino de la sociedad mundial en su conjunto (7).

Para los doctrinarios de la yihad neosalafista que caracteriza al actual terrorismo internacional, su éxito depende en gran medida de la capacidad que tenga ese movimiento para atraerse adeptos en su población de referencia. De aquí la importancia que conceden al adoctrinamiento y la propaganda, acomodados en su contenido y lenguaje al carácter confesional de dicha población. Es probable que el propósito de los atentados del 11 de septiembre de 2001 fuese tanto el de su impacto directo sobre la sociedad estadounidense como el de provocar una reacción por parte de las autoridades norteamericanas que alienase y radicalizase a determinados sectores del mundo islámico, convirtiendo a los simpatizantes potenciales de Al Qaeda en apoyos de hecho. Quizá, como se ha sugerido, los dirigentes de esta organización hayan estado expuestos a las teorías occidentales de la provocación terrorista y, de cualquier modo, parece constatable que el yihadismo global cuenta con sofisticados análisis estratégicos (8). Aun cuando la inmensa mayoría de los cerca de mil millones de musulmanes ignore las proclamas de Osama bin Laden y sólo una muy pequeña parte de quienes las conocen esté de acuerdo con ellas, la eventual radicalización de un exiguo porcentaje de aquellos permitiría estimar en entre uno y dos

---

(6) La fatua o edicto emitido en agosto de 1996 por Osama bin Laden dice textualmente: *“la orden de matar a los estadounidenses y sus aliados, civiles o militares, es una obligación individual para todo buen musulmán, que puede hacerlo en cualquier país donde le sea posible, a fin de liberar la mezquita de al Aqsa y la mezquita santa de sus garras, y para que sus ejércitos salgan de todas las tierras del islam, derrotados e incapaces de amenazar a ningún musulmán”*.

(7) FERNANDO REINARES, *“Terrorismo global”*, Madrid: Taurus, 2003.

(8) MARK SEDGWICK, *“Al Qaeda and the nature of religious terrorism”*, *“Terrorism and Political Violence”* vol. 16, núm. 4 (2004), pp. 795-814; HAIZAM AMIRA FERNÁNDEZ, *“¿Tiene Al Qaeda una estrategia global?”*, *ARI* núm. 74, Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2004.



millones el remanente de varones jóvenes susceptibles de ser reclutados por alguna de las entidades que forman la actual red del terrorismo internacional.

Con el suficiente apoyo o la suficiente aquiescencia popular, las entidades que constituyen el movimiento yihadista global aspiran a instaurar un régimen neosalafista en el corazón mismo del mundo islámico, desde el cual avanzar en la recuperación de lo que consideran como esplendor perdido por el Islam y en la restauración de un califato panislámico según lo anticipado por el profeta Mahoma. Ayman al Zawahiri, posiblemente el principal estratega de Al Qaeda y por extensión del terrorismo internacional, insistió hace sólo unos años en que la guerra santa auspiciada desde su organización debía librarse tanto frente al enemigo interno y cercano como frente al adversario externo y lejano. Al mismo tiempo, proporcionaba otras tres indicaciones prácticas a seguir en la ejecución de actos de violencia, en el contexto de un antagonismo percibido como asimétrico. En primer lugar consideraba necesario “infligir el máximo de víctimas al oponente” al igual que requería, en segundo lugar, “concentrarse en el método de las operaciones de martirio como la manera más exitosa de ocasionar daño al oponente y la menos costosa para los muyahidín”, instando por último a elegir blancos y armas que tengan el deseado impacto “sobre la estructura del enemigo” (9). ¿En qué medida coinciden estas pautas con la realidad del terrorismo internacional a lo largo del año 2004?

## **TERRORISMO INTERNACIONAL EN 2004**

Entre enero y diciembre de 2004 se registraron al menos 187 atentados imputables con fundamento a organizaciones y grupos relacionados de uno u otro modo con el actual terrorismo internacional (véase cuadro 1). Se contabilizan como incidentes unitarios los atentados en serie que acontecieron durante un breve intervalo de tiempo, en una misma localización y contra blancos relacionados entre sí. De igual modo, se incluye algún atentado en grado avanzado de tentativa pero en última instancia frustrado. Un significativo número de otros episodios podrían asimismo ser atribuidos por su emplazamiento, modalidad y dirección a este nuevo terrorismo islamista que corresponde al amplio movimiento de la yihad neosalafista global. Sin embargo, su autoría no fue hecha pública ni desvelada posteriormente y sólo caben conjeturas más o menos

---

(9) Documento de AYMAN AL ZAWAHIRI aparecido en diciembre de 2001 en el diario en lengua árabe Al Sharq al Awsat, que se publica en Londres; citado por MARC SAGEMAN, “*Understanding terror networks*”, op. cit., pág. 23.

consistentes sobre quienes los perpetraron. Además, conviene tener presente que la compleja configuración que adopta en la actualidad ese fenómeno no siempre permite identificar con claridad las entidades que planean o llevan a cabo los atentados. Incluso aquellas con una articulación organizativa mejor definida hacen uso en ocasiones de denominaciones intercambiables que se solapan entre sí, a veces hasta para endosar actos de violencia ejecutados por pequeñas células locales autoconstituídas y relativamente autónomas cuya relación con el centro decisorio de Al Qaeda o con los cuadros de alguno de sus grupos afiliados es en apariencia tenue. Sin embargo, los datos recopilados hacen factible un análisis de la incidencia que este el terrorismo internacional ha tenido a lo largo del año 2004 y de sus tendencias más verosímiles (10).

**Cuadro 1**

| <b>Actos de terrorismo internacional en 2004, según organizaciones y grupos</b> |                   |                   |
|---------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|
| <b>Organizaciones y grupos</b>                                                  | <b>Frecuencia</b> | <b>Porcentaje</b> |
| Talibán                                                                         | 69                | 36,9              |
| Tawhid wal Jihad                                                                | 26                | 13,9              |
| Ansar Al Sunna                                                                  | 11                | 5,9               |
| Tanzim Qa'idat al Jihad al Rafidayn                                             | 10                | 5,4               |
| Lashkar e Tayiba                                                                | 10                | 5,4               |
| Al Qaeda                                                                        | 9                 | 4,8               |
| Ejército Islámico en Irak                                                       | 8                 | 4,3               |
| Grupo Salafista para la Predicación y el Combate                                | 6                 | 3,2               |
| Al Qaeda en la Península Árabe                                                  | 5                 | 2,6               |
| Abu Sayyaf                                                                      | 4                 | 2,1               |
| Jaish e Mohammed                                                                | 4                 | 2,1               |
| Movimiento Islámico de Uzbekistán                                               | 4                 | 2,1               |
| Brigadas Abu Hafs al Masri                                                      | 3                 | 1,6               |
| Lashkar e Jangvi                                                                | 3                 | 1,6               |
| Yemaa Islamiya                                                                  | 2                 | 1,1               |
| Harakat ul Mudjaheedin                                                          | 2                 | 1,1               |
| Brigadas Al Haramain                                                            | 1                 | 0,5               |
| Otros (sin especificar)                                                         | 10                | 5,4               |
| <b>Total</b>                                                                    | <b>187</b>        | <b>(100)</b>      |
| Fuente: elaboración propia.                                                     |                   |                   |

- (10) La información estadística contenida en este epígrafe y los dos siguientes ha sido elaborada a partir de los datos extraídos de la Terrorism Knowledge Base que mantiene el Memorial Institute for the Prevention of Terrorism (MIPT), revisados y ampliados gracias a informaciones proporcionadas por la Agencia EFE y los archivos del diario El País, y actualizados con ayuda de la cronología de incidentes significativos del terrorismo hecha pública por el National Counterterrorism Center estadounidense. Agradezco la inestimable ayuda prestada por la profesora Ruth Bermejo en la recolección, sistematización y tratamiento estadístico de esos datos.

Es interesante constatar, en primer lugar, que al núcleo originario y vanguardia efectiva del actual terrorismo internacional, es decir la propia Al Qaeda, no cabría en principio relacionar directa y exclusivamente más que con una pequeña parte de los incidentes registrados, apenas 9 de los ocurridos en 2004. Nada extraño, pues dicha estructura terrorista raramente ha planificado y completado atentados por sí misma. Más concretamente, ese año estaría detrás de 5 atentados cometidos ese año en Arabia Saudí, al menos 2 en Afganistán y sendos más en Pakistán y Siria. Además, un portavoz de Al Qaeda se hizo también responsable de los atentados ocurridos el 11 de marzo en Madrid y los integrantes de las células que llevaron a cabo esa matanza pertenecen al mismo entramado de quienes posteriormente intentaron repetir un acción no menos cruenta contra el tren de alta velocidad que une la capital de España con Sevilla y protagonizaron luego el episodio suicida del 3 de abril en la localidad de Leganés. Serie de actos que, a su vez, involucran a individuos relacionados con el Grupo Islámico Combatiente Marroquí, entidad constituida recientemente pero alineada desde su mismo inicio con Al Qaeda (11). Es asimismo cierto que otros 3 sucesos acaecidos a lo largo de ese periodo de tiempo en Turquía fueron asumidos por las denominadas Brigadas Abu Hafs al Masri, denominación que alude a un prominente miembro egipcio de lo que se conoce como el comité militar de Al Qaeda, muerto hace poco más de tres años como consecuencia de una incursión aérea estadounidense en Afganistán.

En la propia Arabia Saudí, una parte de los varios centenares de militantes autóctonos con los que según parece cuentan los subgrupos de Al Qaeda en la Península Arábiga, muchos de ellos experimentados en la contienda afgana o adiestrados en los campos establecidos con motivo de la misma, llevaron a cabo al menos 5 actos de terrorismo durante el año 2004, cifra a la que cabe añadir otro más realizado en ese mismo país por una facción interna del mismo sector yihadista conocida como Brigadas Al Haramain (12). En Irak, Tanzim Qai'dat al Jihad fi Bilad al Rafidayn (es decir, la Organización de Al Qaeda para la Guerra Santa en Mesopotamia) perpetró otros 10 desde mediados de octubre. Entonces fue cuando el grupo Tawhid wal Yihad (Unicidad de Dios y Guerra Santa), cuya formación se remonta probablemente al verano de 2003

---

(11) FERNANDO REINARES, *“Al Qaeda, neosalafistas magrebíes y 11-M: sobre el nuevo terrorismo islamista en España”*, pp. 15-43 en FERNANDO REINARES y ANTONIO ELORZA (eds.), *“El nuevo terrorismo islamista”*, op. cit..

(12) International Crisis Group, *“Saudi Arabia backgrounder: who are the Islamists?”*, *“Middle East Report”* núm. 31, Amman, Riad y Bruselas: (septiembre 2004), págs. 14-17.

y está constituido por algunos centenares de árabes básicamente no iraquíes, adoptó esa nueva denominación tras el juramento público de fidelidad a Osama bin Laden hecho aquel mismo mes por su máximo dirigente, el súbdito jordano que responde al apelativo de Abu Musab al Zarqawi (13). Pero su trama de células relativamente independientes había perpetrado ya en lo que iba de año no menos de 26 atentados, sobre todo en localidades iraquíes situadas hacia el centro y norte del país. Grupos conocidos como Ansar al Sunna (Defensores de la Tradición) y el Ejército Islámico de Irak, ambos solapados en buena medida con esa organización armada que en otoño decidió cambiar su nombre, asumieron conjuntamente otros 19 incidentes terroristas más ocurridos en la misma demarcación a lo largo de 2004.

Al Qaeda y sus propias extensiones locales o regionales habrían perpetrado, por tanto, cerca del 39% de los actos de terrorismo relacionados con la yihad neosalafista global que se registraron ese año. Por su parte, detrás de unos 69 atentados llevados a cabo todos ellos en Afganistán durante 2004 estarían activistas armados todavía leales a los valores e instituciones del desaparecido régimen de los talibán, estrechamente vinculados con Al Qaeda desde mediada la década de los noventa (14). Tras la intervención militar estadounidense que siguió a los atentados del 11 de septiembre de 2001 y puso fin al santuario que disfrutaba dicha estructura terrorista bajo aquel totalitarismo teocrático, buena parte de los miembros y dirigentes de esa organización al igual que muchos combatientes adheridos a éste último sistema político cruzaron la frontera para asentarse en los difícilmente accesibles territorios contiguos de Afganistán con las provincias paquistaníes de Baluchistán y el Noroeste, mientras otros buscaban refugio en las ciudades más densamente pobladas del país limítrofe y los demás se dispersaban por sus respectivos países o comunidades de origen, dentro o fuera del mundo islámico. Sea como fuere, la cifra de atentados cometidos en territorio afgano por reductos armados de los talibán supuso aproximadamente el 37% del total de incidentes relacionados con las actuales redes terrorismo internacional que ocurrieron en el mundo a lo largo de 2004.

Hasta 39 casos más, es decir casi un 21% del total de incidentes contabilizados, permiten incluir en este panorama del terrorismo internacional correspondiente a 2004 a varios otros actores colectivos asociados con Al Qaeda. Así ocurre, por ejemplo, con Lashkar e Tayiba

---

(13) A este respecto véase la compilación especial facilitada por “*Terrorism Monitor*” vol. II, núm. 24, publicado en diciembre de 2004 y accesible en internet a través del sitio de que dispone The Jamestown Foundation (<http://www.jamestown.org>).

(14) AHMED RACHID, “*Los talibán*”, Barcelona: Península, 2001.

(Ejército de los Puros), organización terrorista creada en 1989 y que, al igual que otra aparecida a finales de la siguiente década, Jaish e Mohammed (Ejército de Mahoma), pretenden tanto la anexión de Cachemira a ese país como el dominio del islam sobre las naciones limítrofes y el conjunto de la India, donde han perpetrado cruentos atentados. Entre ambas suman unos pocos miles de adherentes y están asentadas en territorio paquistaní, como es el caso de Harakat ul Mudjahedin, organización que se desenvuelve en Cachemira pero dispone de importantes nexos transnacionales. Constituida a inicios de los ochenta, pronto empezó a reclutar voluntarios de filiación suní para combatir la invasión soviética de Afganistán hasta asociarse con Al Qaeda a finales de los noventa. Se considera que ha llegado a contar con medio millar de activistas de distintas nacionalidades, pero en su mayoría paquistaníes. Similar es el caso del grupo terrorista, Lashkar e Yhangvi (Ejército de Yhangvi), pero de apenas unos cien efectivos, que atenta regularmente contra blancos occidentales y también chiíes en aquella misma demarcación estatal, como ha ocurrido el pasado año (15).

Notoria ha sido igualmente durante 2004 la actividad terrorista del denominado Grupo Salafista para la Predicación y el Combate, conocido en Argelia desde principios de los noventa, cuando se constituyó con la ayuda del propio Osama bin Laden y se inscribe en el movimiento de la yihad neosalafista global. En nuestros días dispone de unos cuantos centenares de miembros, no sólo en su país magrebí de origen sino en otros del norte de África e incluso se ha extendido a la región del Sahel, además de contar con infraestructura para la propaganda y el proselitismo en distintas naciones europeas (16). Semejantes son actualmente las dimensiones de otra organización implicada en actos de terrorismo internacional, el Movimiento Islámico de Uzbekistán, fundado en 1998 y cuyas acciones tienen preferentemente lugar en dicho país centroasiático, si bien en el pasado ha intentado ampliar el ámbito territorial de las mismas a otros escenarios contiguos de Asia Central. Muchos de sus militantes recibieron entrenamiento en campos ubicados en territorio afgano y dirigidos por miembros de Al Qaeda, estructura con la que el grupo de radicales islamistas compuesto principal pero no exclusivamente por uzbekos se encuentra afiliado desde sus mismos orígenes (17).

---

(15) CHRISTINE FAIR, "Militant recruitment in Pakistan: implications for Al Qaeda and other organizations", *"Studies in Conflict and Terrorism"* vol. 27, núm. 6 (2004), págs. 343-356; asimismo RICHARD CLARKE (ed.), *"Cómo derrotar a los yihadistas. Un plan de acción"*, Madrid: Taurus, 2004, págs. 70-75.

(16) Acerca de dicho grupo y sus vínculos con Al Qaeda véase el ya referido informe dirigido por RICHARD CLARKE, *"Cómo derrotar a los yihadista"*. Op. cit., págs. 47-49.

(17) RICHARD WEITZ, "Storm clouds over Central Asia: revival of the Islamic Movement of Uzbekistan (IMU)?", *"Studies in Conflict and Terrorism"* vol. 27, núm. 6 (2004), págs. 505-530.

Yemaa Islamiya es otra de las organizaciones integradas en las redes del actual terrorismo internacional y que ha perpetrado algún atentado en 2004. Creada en enero de 1993, parece que desde entonces ha conseguido reclutar varios miles de miembros y que la actividad de sus células, relativamente independientes entre sí, se despliega por distintos países del sudeste asiático, principalmente en el archipiélago de Indonesia aunque sus estructuras alcanzan también la propia Australia. Ha recibido fondos y apoyo de Al Qaeda, prestando a su vez ayuda a componentes de esta estructura terrorista en el sudeste asiático (18). Mantiene además estrechos ligámenes con el grupo Abu Sayyaf (Portador de la Espada), de análoga orientación yihadista, que concentra sus atentados en zonas musulmanas del sur de Filipinas e igualmente ha protagonizado actos de terrorismo internacional el pasado año (19). Otros 7 incidentes de terrorismo internacional perpetrados en 2004, el restante casi 4% del total de los contabilizados, fueron cometidos por entidades y células con variable articulación formal, a menudo sin denominación específica, básicamente autónomas aunque decididamente alineadas con Al Qaeda y el movimiento de la yihad neosalafista global.

## ESCENARIOS DE LA YIHAD NEOSALAFISTA

A lo largo de 2004, un 38% del total de los actos de terrorismo internacional contabilizados tuvieron lugar en Afganistán y cerca del 30% de los mismos ocurrieron en Irak (véase cuadro 2). En la India y Arabia Saudí se registraron en torno a un 7% respectivamente, mientras que, por debajo de ese porcentaje, entre los países afectados en mayor o menor medida por el restante 32% de atentados relacionados con dicha violencia durante ese periodo de tiempo incluyen Argelia, Egipto, España, Filipinas, Indonesia, Pakistán, Siria, Turquía y Uzbekistán. Atendiendo a su distribución según regiones geopolíticas, algo más de la mitad de los atentados atribuidos en 2004 a organizaciones y grupos relacionados con el movimiento de la yihad neosalafista global, aproximadamente el 52%, se registraron en Asia Central y del Sur, mientras que en torno al 37% dentro del área contigua que discurre entre Oriente Medio y la región del Golfo. Alrededor de un 3% del total de actos de terrorismo internacional perpetrados entre enero y diciembre de ese año acontecieron en un solo país del Magreb y un porcentaje similar en dos países del Sudeste Asiático. Apenas el 2% tuvo lugar en una nación correspondiente al ámbito de Europa Occidental, concretamente España.

---

(18) RICHARD CLARKE (ed.), *“Cómo derrotar a los yihadista”*, op. cit., págs. 39-42.

(19) RICHARD CLARKE (ed.), *“Cómo derrotar a los yihadista”*, op. cit., págs. 35-39.

**Cuadro 2**


---

**Actos de terrorismo internacional en 2004, según países y regiones geopolíticas**

---

| <u>Países</u>                           | <u>Frecuencia</u> | <u>Porcentaje</u> |
|-----------------------------------------|-------------------|-------------------|
| Afganistán                              | 71                | 38,0              |
| Irak                                    | 56                | 30,0              |
| India                                   | 14                | 7,5               |
| Arabia Saudí                            | 13                | 7,0               |
| Pakistán                                | 9                 | 4,8               |
| Argelia                                 | 6                 | 3,2               |
| Filipinas                               | 5                 | 2,7               |
| Uzbekistán                              | 4                 | 2,1               |
| España                                  | 3                 | 1,6               |
| Turquía                                 | 3                 | 1,6               |
| Indonesia                               | 1                 | 0,5               |
| Egipto                                  | 1                 | 0,5               |
| Siria                                   | 1                 | 0,5               |
| <b>Total</b>                            | <b>187</b>        | <b>(100)</b>      |
| <br><b><u>Regiones geopolíticas</u></b> |                   |                   |
| Asia Central y del Sur                  | 98                | 52,4              |
| Oriente Medio y Golfo                   | 74                | 39,6              |
| Magreb                                  | 6                 | 3,2               |
| Sudeste Asiático                        | 6                 | 3,2               |
| Europa Occidental                       | 3                 | 1,6               |
| <b>Total</b>                            | <b>187</b>        | <b>(100)</b>      |

---

Fuente: elaboración propia

---

Afganistán, que entre 1996 y 2001 fuera el santuario de Al Qaeda, ha ido perdiendo la centralidad que otrora tuvo para el terrorismo internacional, pese a la frecuencia de incidentes registrados el pasado año. La intervención militar estadounidense tras los atentados del 11 de septiembre puso fin al régimen talibán entonces vigente, lo que incidió decisivamente sobre la configuración de aquella estructura terrorista y del yihadismo neosalafista global. La primera se



debilitó y fragmentó, pero el segundo se ha convertido en un movimiento más extendido y difuso. Desde entonces, los remanentes de la milicia talibán y elementos de la propia Al Qaeda que se mueven a través de la frontera pakistaní han practicado sistemáticamente actos de terrorismo. Tanto para oponerse a la presencia de occidentales y a las actividades de organismos internacionales como para dificultar las funciones de una incipiente administración pública y, sobre todo, inocular el miedo entre la población, tratando así de inhibir su aquiescencia hacia el establecimiento de una nueva forma de gobierno en el país. Esa violencia ha persistido durante 2004 con una extraordinaria frecuencia que ha discurrido paralela a los limitados avances que Afganistán iba registrando en su reconstrucción estatal y estabilización política (20). De hecho, el 9 de octubre se celebraron las primeras elecciones en la historia del país. Una progresiva normalización del mismo y la adecuación de sus instrumentos de seguridad deberían incidir en detrimento de la capacidad que los grupos armados relacionados con los talibán o Al Qaeda tengan para movilizar recursos y afectar con sus actos terroristas el proceso político en curso.

En el caso de Irak, las acciones terroristas en general y las del terrorismo internacional en particular se inscriben en el contexto de la insurgencia que es una constante desde el verano de 2003, cuando cayera la dictadura baazista como consecuencia de la invasión y ocupación del país por tropas de una coalición multinacional, principalmente estadounidenses. La convocatoria de elecciones generales para el 30 de enero de 2005 hizo que en los meses precedentes aumentara la frecuencia de los atentados, para imposibilitar la normal celebración de esos comicios. Un mes antes de aquella fecha, tres grupos armados suníes relacionados con el yihadismo neosalafista global divulgaron por internet un amenazador comunicado en el que se leía: *“Llamamos a los fieles musulmanes a no participar en esa práctica infiel que tiene por objeto imponer las leyes infieles de los cruzados y sustituir nuestra gran religión por el secularismo”*. Insurgentes autóctonos y terroristas foráneos fracasaron en sus propósitos de impedir o invalidar las elecciones, pero continuarán tratando de condicionar la evolución política del país. A mediados de 2004 se calculaba que el contingente de yihadistas venidos del exterior para incorporarse a esos grupos armados suníes relacionados con Al Qaeda podría oscilar entre algunos centenares y unos pocos miles (21). Sus atentados han constituido una pequeña parte del total de ataques llevados a cabo por fuerzas insurgentes y se han dirigido sobre todo contra miembros de las

---

(20) A este respecto, véase MANUEL COMA, *“Afganistán, primer frente contra el terror”*, ARI núm. 171, Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2004.

(21) BRUCE HOFFMAN, *“Insurgency and counterinsurgency in Iraq”*, Santa Monica, Arlington y Pittsburgh: RAND Corporation, 2004, págs. 11-14.



nuevas fuerzas de seguridad iraquíes, militares estadounidenses o de otros países con tropas en la zona, sedes de organismos internacionales y la comunidad chií, mayoritaria en el país, con el fin de provocar enfrentamientos civiles y violencia sectaria.

En otros países del mundo árabe e islámico los actos de terrorismo internacional responden sobre todo a la voluntad de erosionar la legitimidad en que se sostienen sus respectivos gobernantes, a los que desde planteamientos neosalafistas se tiene como apóstatas o incrédulos, por ejercer su poder sin atenerse al rigor que según esa concepción fundamentalista del credo musulmán impone la sharía o ley coránica. Se trata de una violencia practicada por grupos y organizaciones asociadas con Al Qaeda, que combinan su propia agenda local o regional, consistente en lograr a corto o medio plazo la instauración de regímenes políticos inspirados en una interpretación rigorista de las leyes coránicas, con los objetivos últimos que persigue la yihad neosalafista global, es decir, la constitución de un califato que unifique políticamente al mundo islámico y prevalezca con carácter global. En Arabia Saudí los atentados de 2004 continúan la campaña iniciada a mediados del año precedente, en Argelia se trata de un terrorismo que entronca con el extremismo islamista que ha convulsionado el país desde 1992, en Pakistán es una violencia relacionada sobre todo con el conflicto por Cachemira y que ha atraído a elementos de Al Qaeda afectando a la vecina India, en Indonesia y Filipinas los actos de terrorismo internacional instigan a su vez violencia sectaria, en Uzbekistán ese tipo de acciones se aprovechan de un entorno político inestable, de igual modo que agrava fracturas socioreligiosas y estimula procesos de radicalización en Egipto, Siria y Turquía (22).

Fuera de las sociedades musulmanas, el hecho más relevante de entre los actos de terrorismo internacional registrados durante 2004 lo constituye, sin lugar a dudas, la matanza ocurrida el 11 de marzo en Madrid. No es la primera vez que los emprendedores y activistas del

---

(22) Sobre el conjunto de casos aludidos, véanse, entre otros, los siguientes informes y estudios: INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *"Saudi Arabia backgrounder: who are the Islamists?"*, op. cit.; ABDELAZIZ TESTAS, *"The roots of Algeria's religious and ethnic violence"*, *"Studies in Conflict and Terrorism"* vol. 25, núm. 3 (2002), págs. 161-183; ILM HALEEM, *"Micro target, macro impact: the resolution of the Kashmir conflict as a key to shrinking Al Qaeda's international terrorist network"*, *"Terrorism and Political Violence"* vol. 16, núm. 1 (2004), págs. 18-47; CHRISTINE FAIR, *"Militant recruitment in Pakistan: implications for Al Qaeda and other organizations"*, op. cit.; RICHARD WEITZ, *"Storm clouds over Central Asia: revival of the Islamic Movement of Uzbekistan (IMU)?"*, op. cit.; DAVID M. JONES, MICHAEL L. SMITH y MARK WEEDING, *"Looking for the pattern: Al Qaeda in Southeast Asia. The genealogy of a terror network"*, *"Studies in Conflict and Terrorism"* vol. 26, núm. 6 (2003), págs. 443-457; ANWAR ALAM, *"The sociology and political economy of Islamic terrorism in Egypt"*, *"Terrorism and Political Violence"* vol. 15, núm. 4 (2003), págs. 114-142; LAWRENCE E. CLINE, *"From Ocalan to Al Qaida: the continuing terrorist threat in Turkey"*, *"Studies in Conflict and Terrorism"* vol. 27, núm. 4 (2004), págs. 321-335.

nuevo terrorismo islamista tratan de cometer una atrocidad de esa magnitud en algún país europeo, pero sí es la primera vez que consiguen completar con éxito sus planes. Una serie de atentados contra blancos alemanes, franceses, británicos o españoles en el sur de Asia, Oriente Medio o el norte de África fueron preludio de lo que finalmente acontecería en territorio de la Unión Europea. Las actividades del terrorismo internacional estuvieron facilitadas en España por circunstancias de accesibilidad, vulnerabilidad y oportunidad que no se habían combinado hasta entonces del mismo modo en otros países europeos (23). Proximidad geográfica al Magreb, un atractivo especial para los terroristas islamistas derivado del pasado hispanomusulmán, arreglos antiterroristas muy desarrollados pero escasamente adaptados a los desafíos de la yihad neosalafista global y una coyuntura de tenso debate político interno sobre el alineamiento del Gobierno español con el estadounidense respecto a la intervención militar en Irak, crearon en conjunto un marco comparativamente propicio para el espectacular atentado de Madrid. También para que Al Qaeda o sus entidades afiliadas pudieran beneficiarse propagandísticamente de los efectos colaterales ocasionados por la matanza llevada a cabo en los denominados trenes de la muerte.

En la medida en que la conexión con las actuales redes del terrorismo internacional haya existido, no menor relevancia que la masacre del 11 de marzo en Madrid adquirirían, por lo que se refiere al impacto del terrorismo internacional en países donde la población no es mayoritariamente musulmana, los sucesos de septiembre de 2004 en Beslán. Este caso sería un buen exponente de cómo la adopción por parte de algunos grupos independentistas chechenos de un repertorio de violencia terrorista, que en sus inicios parece más bien responder a la devastadora represión desatada por el ejército ruso sobre los separatistas o su población de referencia desde mediados los años noventa, ha permitido a los dirigentes de Al Qaeda y de los grupos adheridos al movimiento yihadista global inmiscuirse con relativo éxito en un conflicto etnonacionalista para tratar de redefinirlo en términos de confrontación religiosa. Ahora bien, hasta el momento las conexiones entre el terrorismo separatista checheno o, más concretamente, entre quienes perpetraron el atentado de Beslán y el movimiento de la yihad neosalafista global no se han acreditado suficientemente.

---

(23) A este respecto, me remito al texto de la conferencia que pronuncié en el Woodrow Wilson Center de Washington el 27 de septiembre de 2004, con el título "*Al Qaeda's European front: 3/11 and its implications*", una transcripción de la cual, no exenta de erratas, fue realizada y difundida por Federal News Service (<http://www.fednews.com>).

## **¿UN NUEVO TERRORISMO INTERNACIONAL?**

Con frecuencia se caracteriza al actual terrorismo internacional como un fenómeno especialmente novedoso por las elevadas tasas de letalidad y el alto grado de indiscriminación con que se producen sus atentados, por la rutinaria implicación de suicidas en los mismos y por su propensión a dirigirse contra blancos occidentales, en particular contra intereses y ciudadanos estadounidenses. De hecho, el propio discurso utilizado por los dirigentes y emprendedores del actual terrorismo internacional subraya el potencial cruento de sus amenazas, apela a las operaciones llevadas a cabo por quienes definen como mártires e insiste en una retórica antioccidental, particularmente hostil hacia judíos y cristianos. Sin embargo, aun cuando una cierta combinación de aquellos rasgos considerados típicos del terrorismo internacional y voceados por sus instigadores sea habitual en los atentados más espectaculares que han tenido lugar a lo largo de los últimos años, lo cierto es que esa violencia globalizada viene desarrollándose, como revelan los datos correspondientes a 2004, de acuerdo con tasas de mortalidad menores de lo imaginado, procedimientos mucho más convencionales de lo que se cree y pautas de victimización también distintas de las a menudo supuestas.

En 2004, los 187 actos de terrorismo internacional contabilizados para este estudio ocasionaron al menos 1.508 muertos y al menos 3.971 heridos. Así, el promedio de víctimas por atentado fue de 8 muertos y 21 heridos. Tasas de victimización sin duda relativamente altas pero que no reflejan una elevada frecuencia de incidentes saldados con homicidios masivos tales como los de Nueva York o, en menor medida, Bali, Casablanca o Madrid, por ejemplo. Ahora bien, en algo más de una cuarta parte del total de los incidentes terroristas registrados ese año no se produjeron víctimas mortales, mientras que en algo más de la mitad de ellos perecieron entre 1 y 10 personas, de manera que ésta última cifra se superó en el aproximadamente 17% correspondiente a los restantes episodios conocidos y sólo en cuatro casos fallecieron más de 100 personas (véase cuadro 3). En torno al 41% de los actos de terrorismo internacional ocurridos durante ese mismo periodo de tiempo no causaron heridos y un monto cercano al 38% produjo lesiones de diversa consideración a entre 1 y 10 personas, de manera que en aproximadamente un 21% de los casos el número de heridos superó esos números, aunque apenas llegan al 6% los atentados como resultado de los cuales hubo más de un centenar.

**Cuadro 3****Actos de terrorismo internacional en 2004, según muertos y heridos**

| <b><u>Muertos</u></b>                     | <b><u>Frecuencia</u></b> | <b><u>Porcentaje</u></b> |
|-------------------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Ninguno                                   | 50                       | 28,2                     |
| Entre 1 y 10                              | 98                       | 55,3                     |
| Entre 11 y 40                             | 18                       | 10,2                     |
| Entre 41 y 99                             | 7                        | 4,0                      |
| Entre 100 y 199                           | 4                        | 2,3                      |
| 200 y más                                 | ---                      | ---                      |
| <b>Total</b><br><i>Casos sin dato: 10</i> | <b>177</b>               | <b>(100)</b>             |
| <b><u>Heridos</u></b>                     |                          |                          |
| Ninguno                                   | 64                       | 41,3                     |
| Entre 1 y 10                              | 59                       | 38,0                     |
| Entre 11 y 40                             | 19                       | 12,3                     |
| Entre 41 y 99                             | 3                        | 1,9                      |
| Entre 100 y 199                           | 6                        | 3,9                      |
| 200 y más                                 | 4                        | 2,6                      |
| <b>Total</b><br><i>Casos sin dato: 32</i> | <b>155</b>               | <b>(100)</b>             |

Fuente: elaboración propia.

Esas cifras de victimización están en consonancia con el hecho de que casi la mitad de los actos de terrorismo internacional contabilizados en 2004 fueron perpetrados mediante bombas y otros artefactos explosivos, mientras que en aproximadamente una cuarta parte de los casos se utilizaron armas de fuego y en los demás procedimientos varios entre los que se incluye un muy significativo porcentaje de secuestros (véase cuadro 4). Pese a que los terroristas vinculados con las organizaciones y grupos insertos en el movimiento global de la yihad neosalafista son temidos por su propensión al uso de componentes químicos, bacteriológicos, radiológicos o nucleares en la comisión de atentados, lo cierto es que durante el año pasado sus actividades se han basado en procedimientos bastante convencionales. Ello no implica que el riesgo de que acontezca algún incidente terrorista no convencional sea inexistente, aun cuando su probabilidad estadística, a la vista de los datos recopilados, sea baja. Respecto a la eventual participación de

suicidas en los actos de terrorismo internacional, cabe constatar que un 83% de los incidentes registrados en 2004 ocurrió sin su concurso, mientras que en casi el 17% de los casos contabilizados se detectó la presencia de terroristas que optaron por perder ellos mismos la vida al llevar a cabo un atentado.

**Cuadro 4**

| Actos de terrorismo internacional en 2004, según procedimiento y modalidad |                          |                          |
|----------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <b><u>Procedimiento</u></b>                                                | <b><u>Frecuencia</u></b> | <b><u>Porcentaje</u></b> |
| Actos con bombas y explosivos                                              | 84                       | 46,2                     |
| Atentados con armas de fuego                                               | 42                       | 23,1                     |
| Secuestros                                                                 | 34                       | 18,7                     |
| Otros procedimientos                                                       | 22                       | 12,0                     |
| <b>Total</b>                                                               | <b>182</b>               | <b>(100)</b>             |
| <i>Casos sin dato: 5</i>                                                   |                          |                          |
| <b><u>Modalidad</u></b>                                                    |                          |                          |
| Sin terroristas suicidas                                                   | 142                      | 83,5                     |
| Con terroristas suicidas                                                   | 28                       | 16,5                     |
| <b>Total</b>                                                               | <b>170</b>               | <b>(100)</b>             |
| <i>Casos sin dato: 17</i>                                                  |                          |                          |
| Fuente: elaboración propia.                                                |                          |                          |

Entre los blancos preferentes del terrorismo internacional a lo largo de 2004 destacaron, sobre todo, personal e instituciones gubernamentales, agencias públicas de seguridad y, ya en menor medida, intereses económicos y turísticos, individuos particulares y propiedades privadas, y sedes diplomáticas, lo que en conjunto equivale a más de tres cuartas partes del total (véase cuadro 5). Ahora bien, en torno al 64% de los blancos afectados no eran de adscripción occidental, mientras que, por el contrario, ciudadanos e intereses occidentales fueron afectados exclusivamente en cerca de un 24% de las ocasiones contabilizadas. Es más, durante 2004 el terrorismo internacional se dirigió contra blancos sólo estadounidenses en un 12% de los atentados conocidos. Cifras que denotan por tanto un rango mucho más amplio de victimización del que con frecuencia se atribuye a dicha violencia propia de la yihad neosalafista global. De hecho, la evidencia empírica pone de manifiesto que en al menos dos terceras partes de los casos

registrados, las organizaciones y los grupos relacionados con el actual terrorismo internacional seleccionaron blancos no occidentales, aunque en algún caso se tratara de colectivos autóctonos de confesión cristiana en países asiáticos. Datos que, cruzados con los referidos a aquellos países y ámbitos geopolíticos donde se ha prodigado la yihad neosalafista global el pasado año, permiten concluir que las víctimas preferentes del actual terrorismo internacional son las propias poblaciones locales, sobre todo en sociedades mayoritariamente musulmanas.

**Cuadro 5**

| <b>Actos de terrorismo internacional en 2004, según tipo y adscripción de blancos</b> |                          |                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <b><u>Tipo</u></b>                                                                    | <b><u>Frecuencia</u></b> | <b><u>Porcentaje</u></b> |
| Instituciones y personal gubernativo                                                  | 37                       | 20,8                     |
| Policías y militares                                                                  | 40                       | 22,5                     |
| Intereses económicos y turísticos                                                     | 29                       | 16,2                     |
| Ciudadanos y propiedades privadas                                                     | 23                       | 12,9                     |
| Blancos diplomáticos                                                                  | 13                       | 7,3                      |
| Transportes y servicios públicos                                                      | 9                        | 5,1                      |
| Entidades y figuras religiosas                                                        | 6                        | 3,4                      |
| Otros tipos                                                                           | 21                       | 11,8                     |
| <b>Total</b>                                                                          | <b>178</b>               | <b>(100)</b>             |
| <i>Casos sin dato: 9</i>                                                              |                          |                          |
| <b><u>Adscripción</u></b>                                                             |                          |                          |
| No occidental                                                                         | 99                       | 63,9                     |
| Occidental (estadounidense)                                                           | 19                       | 12,2                     |
| Occidental (otras nacionalidades)                                                     | 14                       | 9,0                      |
| Occidental (mixto)                                                                    | 4                        | 2,6                      |
| Occidental y no occidental                                                            | 13                       | 8,4                      |
| Otros (Naciones Unidas)                                                               | 6                        | 3,9                      |
| <b>Total</b>                                                                          | <b>155</b>               | <b>(100)</b>             |
| <i>Casos sin dato: 32</i>                                                             |                          |                          |
| Fuente: elaboración propia.                                                           |                          |                          |

Así, en relación con la información y los datos contenidos en este epígrafe, resulta particularmente ilustrativo, en mi opinión, que sólo uno de los cuatro atentados de terrorismo

internacional más extraordinariamente cruentos registrados a lo largo del año 2004 tuvo lugar en territorio occidental o fue expresamente dirigido contra blancos occidentales. Me refiero a la serie sincronizada de explosiones ocurridas el 11 de marzo en los trenes de cercanías que circulaban a hora punta hacia el centro de Madrid, cuando perecieron 191 personas, resultando heridas casi millar y medio, en una matanza cometida en nombre de Al Qaeda por una serie de individuos articulados en células cuyos responsables mantenían ligámenes con elementos de dicha estructura terrorista o alguna organización neosalafista de origen norteafricano asociada con la misma. Ocurre sin embargo que antes de ese día se habían producido ya los otros incidentes de mayor letalidad deparados ese mismo año por el terrorismo internacional. Dos ocurrieron en la región del Golfo, más concretamente en suelo iraquí, y uno en el sudeste asiático, esta vez en zona de jurisdicción filipina. Todos ellos fueron ejecutados indiscriminadamente, afectando a poblaciones autóctonas de orientación religiosa cristiana en uno de los supuestos pero adheridas a corrientes islámicas distintas del neosalafismo suní en los otros incidentes.

El 1 de febrero, dos atentados prácticamente simultáneos ocasionaron la muerte a 117 personas y heridas a algo más de 220 en la ciudad iraquí de Erbil, cuando otros tantos terroristas suicidas hicieron estallar la carga explosiva que llevaban adosada a sus cuerpos en sendas sedes del Partido Democrático del Kurdistan y de la Unión Patriótica del Kurdistan, a una hora de la mañana en que se encontraban muy concurridas de gente y un día en el cual se celebraba la fiesta musulmana del sacrificio. Ansar al Sunna asumió la autoría de los hechos. El 27 de febrero, un artefacto explosivo oculto tras un monitor de televisión provocó el hundimiento de un barco que transportaba pasajeros, a poca distancia de la costa, en las proximidades de Manila, capital de Filipinas. Como consecuencia del atentado, al menos 118 personas perdieron la vida y unas pocas más pudieron ser rescatadas. Las detenciones realizadas con posterioridad al incidente pusieron de manifiesto la implicación del grupo armado islamista Abu Sayyaf. El 2 de marzo, otra vez en Irak, una serie de atentados sincronizados, perpetrados mediante la acción de un terrorista suicida, el lanzamiento de obuses y la detonación de bombas escondidas entre bolsas, produjo 106 víctimas mortales y más de 230 heridos en Kerbala, cuando miles de fieles celebraban la festividad religiosa del martirio de Achura, concentrados en dos lugares considerados santos para los chiíes. Estos sucesos se atribuyeron a la organización terrorista Tawhid wal Jihad.

## EN CONCLUSIÓN

Tanto la alta frecuencia como la variable intensidad de los atentados perpetrados durante 2004 constituyen un buen exponente del potencial que conservan los grupos y organizaciones implicados en las redes del terrorismo internacional. Al Qaeda, núcleo fundacional y principal referencia para el conjunto multinacional y multiétnico de actores implicados en la práctica de dicha violencia mundializada, se ha debilitado progresivamente durante los últimos tres años, tras perder su santuario y sufrir las consecuencias de una creciente reacción internacional. Ahora bien, de igual manera que esta estructura terrorista parece haberse adaptado mejor de lo previsto a un entorno adverso, el complejo movimiento de la yihad neosalafista global que ha promocionado está hoy ampliamente extendido y beneficiándose de procesos de radicalización que afectan a determinados colectivos de musulmanes, dentro y fuera del mundo islámico. El peligro es ahora el de una violencia difusa en cuya ejecución coinciden el centro decisorio de Al Qaeda, sus numerosas entidades afiliadas en distintos países o regiones del mundo e incluso las células locales que se constituyen a sí mismas, aunque actúan alineadas con los objetivos y métodos de aquella organización matriz.

En el seno de las sociedades occidentales, esta violencia difusa puede manifestarse mediante atentados altamente letales pero también, a partir de grupúsculos autoconstituidos y sustancialmente autónomos de radicales neosalafistas, en forma de asesinatos individuales, como el ocurrido contra un conocido cineasta holandés en noviembre de 2004. De cualquier manera, la actividad del terrorismo internacional durante este año se encuentra en consonancia con la estrategia diseñada años atrás por los dirigentes de Al Qaeda y consistente en desplegar su violencia tanto en el seno del mundo árabe e islámico como fuera del mismo. Ahora bien, pese a la retórica antioccidental propia de esta organización y del amplio movimiento que ha dinamizado a lo largo de la última década, los datos ofrecidos en este capítulo ponen de manifiesto que el terrorismo internacional plantea riesgos y amenazas a sociedades correspondientes a diferentes civilizaciones. En la actualidad está dirigiéndose asimismo contra su propia población de referencia, lo que en principio suscitaría contradicciones internas y dificultades para obtener el esperado rendimiento de su propaganda. Sin que, al menos por el momento, ello suponga que Al Qaeda o el resto de entidades que forman la urdimbre del terrorismo internacional carezcan a corto plazo de la capacidad necesaria para planear y ejecutar campañas sostenidas de violencia en ámbitos territorialmente demarcados al igual que atentados espectaculares e incluso no convencionales de impacto global.



### **CAPÍTULO TERCERO**

## **LA UNIÓN EUROPEA**



# **LA UNIÓN EUROPEA**

POR JOSÉ I. TORREBLANCA PAYÁ

Y ALICIA SORROZA BLANCO

## **INTRODUCCIÓN: LA UNIÓN EUROPEA EN TRANSICIÓN**

El año 2004 ha registrado dos hitos fundamentales en la construcción europea: la ampliación al Este, materializada el 1 de mayo de 2004 con la adhesión a la Unión Europea de Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Lituania, Letonia (además de Chipre y Malta) y la firma de la Constitución Europea, celebrada el 29 de octubre en Roma tras la finalización el 18 de junio en Bruselas de las negociaciones de la Conferencia Intergubernamental (CIG) que siguieron a la Convención Europea. Por sí mismos, cada uno de estos acontecimientos permitiría intuir una agenda europea para el 2005 cargada de desafíos. Conjuntamente, parece evidente que Ampliación y Constitución configuran un momento auténticamente refundacional de la Unión. Sumados, además, al impacto de los atentados del 11 de marzo en Madrid, el año 2004 puede ser considerado como un punto de inflexión en la construcción europea.

El primer acontecimiento, la ampliación, entierra definitivamente los últimos vestigios de la división de Europa e inaugura una Europa de 25 Estados y con más de 450 millones habitantes. La ampliación duplica el número de agricultores de la Unión, añade cincuenta nuevas regiones que cohesionar, sitúa en veinte los idiomas oficiales de la Unión, genera tensiones entre el Sur y el Este en torno a los recursos financieros y entre los viejos y nuevos miembros en torno a la política exterior, fragmenta el poder de los Estados en el Consejo de la Unión, lanza la Unión a las puertas de Rusia e introduce definitivamente en la agenda la adhesión de Turquía.

El segundo acontecimiento, la Constitución Europea, pretende establecer las reglas del juego y consolidar el marco político, económico y legal en el que la construcción europea se tendrá que mover a partir del año 2006. Sin embargo, a tenor de las elecciones europeas celebradas en junio de 2004, los europeos y europeas no están para fiestas: tras más de diez años de reformas institucionales, el entusiasmo se ha enfriado y una visión más prudente (pero también más pesimista) acerca de la capacidad de Europa de hacer frente a sus desafíos parece haberse instaurado. En este sentido, cabe advertir con preocupación una situación en la que un hipotético fracaso del proceso de ratificación convirtiera la Constitución Europea en el problema a gestionar en lugar de la solución a los problemas que realmente enfrenta Europa.

Como se demostró a lo largo de los años 2003 y 2004, la unidad de acción de los europeos en la escena internacional será decisiva: unidos podrán influir en el sistema internacional y conseguir acuerdos favorables a sus intereses y compatibles con sus valores; divididos, continuarán siendo un actor no sólo irrelevante, sino crecientemente considerado incapaz de influir en los grandes asuntos internacionales. La Unión Europea enfrenta un desafío adicional ya que en un contexto internacional sumamente complejo, centrado en una “guerra contra el terrorismo” de discutibles resultados, dificulta su incipiente protagonismo y activismo internacional. En este sentido, es posible anticipar que, a lo largo del 2005, a la debilidad interna inherente a la propia Unión se añadirán las limitaciones impuestas por un contexto internacional que devalúa notablemente los activos económicos y diplomáticos de los que ésta dispone a la vez que pone todavía más en evidencia su incapacidad en temas de seguridad y defensa.

Por razones obvias, el ensimismamiento de Europa en la digestión de su proceso de ampliación y profundización constituye el primer riesgo que conjurar. Los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, junto a las continuas amenazas e intentos terroristas a lo largo y ancho de todo el mundo, no permiten albergar serias esperanzas de que el mundo vaya a ser un lugar más seguro en este nuevo año que se inicia. Además, en un contexto marcado por la conflictiva situación iraquí y la confirmación electoral del Presidente George W. Bush para un segundo mandato la cooperación entre ambas orillas del Atlántico, aunque necesaria, no será fácil de obtener.

A lo largo del 2005, la UE deberá hacer más, mejor y de forma más coordinada en lo que se refiere al desarrollo de su estrategia de seguridad interior y exterior. Si la Unión quiere ganarse el crédito de ciudadanos, deberá aprender a compaginar la atención a las reformas

institucionales y constitucionales necesarias para hacer funcionar una Unión ampliada con políticas sustantivas dirigidas al meollo de lo que, a tenor de lo expresado en los Eurobarómetros, constituyen las preocupaciones sustantivas de los ciudadanos, es decir: la consecución de un espacio real de seguridad interior y exterior y, a la vez, el sostenimiento de una base productiva competitiva y cercana al pleno empleo. Por esta razón, más allá de la “digestión institucional”, los retos reales de la Unión en lo que se refiere a su capacidad de actuación se mueven dentro del ámbito de la Política Exterior y de Seguridad (y Defensa) Común, el Espacio de Libertad, Justicia y Seguridad y, finalmente, la Agenda de Lisboa, el Plan de Estabilidad y las Perspectivas Financieras 2007-2013. Claramente, sin decisiones estratégicas en estos ámbitos o, alternativamente, ante una implementación farragosa o reticente de los planes existentes en estas áreas, la capacidad de actuación exterior e interior de la Unión se verá sensiblemente mermada.

### **El desenlace de la ampliación y sus consecuencias**

La ampliación de la Unión Europea, llevada a cabo el 1 de mayo de 2004, constituye el mayor éxito de la política exterior de la Unión Europea en toda su historia. Una región que hace diez años se encontraba bajo el síndrome del conflicto étnico, el colapso económico, el retroceso democrático y el deterioro medioambiental se adhiere a la Unión presentando, pese a los numerosísimos problemas y desafíos pendientes, una impecable tarjeta de visita: democracias consolidadas, mercados abiertos y respeto a los derechos humanos y a las minorías. La Unión realiza así su “Destino Manifiesto”, reemplazando la diplomacia y la política de poder por la democracia y el imperio de la ley, y lo hace de forma pacífica, combinando incentivos selectivos y persuasión. Europa no se ve así obligada a elegir entre regímenes “amigos” desde el punto de vista geopolítico pero impresentables desde el punto de vista democrático; moldeando su periferia a su imagen y semejanza, ha exigido y obtenido la transformación total y radical de todos los órdenes de la vida política, económica, administrativa y social de los 100 millones de personas que habitan en los nuevos y próximos miembros.

Esta ampliación desmiente que la Unión carezca de la capacidad de perseguir y lograr objetivos a largo plazo con perseverancia, unidad de acción y políticas coherentes. Es más, esta ampliación no sólo es un gran éxito de política exterior, sino que prueba que la Unión Europea dispone de algo más valioso que la propia capacidad de acción exterior: se trata de la capacidad

de transformar el orden internacional, de *generar* relaciones internacionales basadas en parámetros más similares a los que rigen *dentro* de los Estados modernos (la democracia, los derechos humanos, la economía de mercado, el imperio de la ley, etc.) que los que han venido imperando tradicionalmente *entre* los Estados (el predominio de la soberanía, entendido como autonomía hacia dentro y hacia fuera, con la consiguiente ausencia de normas y valores). Con la ampliación, la Unión sienta las bases de una Europa que comienza a dejar definitivamente atrás el orden establecido en Westfalia en 1648 y consolida un modelo de relación entre Estados basado en la supremacía del derecho, la limitación de la soberanía interior y exterior, la renuncia al conflicto armado como método de solución de diferencias y, de forma más importante, la delegación de importantísimas competencias a agencias supranacionales e instituciones representativas elegidas democráticamente (la Comisión y el Parlamento, respectivamente). Nos encontramos ante el triunfo de un modelo de organización de las relaciones internacionales cuya base de poder y de legitimidad es fundamentalmente normativa y deliberativa; un modelo en el que los conflictos de intereses se resuelven no sólo acomodando intereses sectoriales, sino generando normas y principios de alcance general.

Hay, no obstante, un importante borrón en el expediente de la Unión en lo que a esta ampliación se refiere: la decisión de la mayoría greco-chipriota de rechazar en referéndum el plan de paz auspiciado por Naciones Unidas, pese a que la mayoría de turco-chipriotas, espoleados por la perspectiva de adhesión de Chipre a la Unión, habían votado favorablemente el Plan Annan, mantiene la tensión en el Mediterráneo oriental y provoca una situación injustificable: superada la división de Alemania, una parte del territorio de la Unión Europea se encuentra poblado de alambradas de espino y patrullada por cascos azules de Naciones Unidas. Pese a lo negativo de la situación, resulta revelador que la tensión entre Grecia y Turquía se haya mantenido tan baja a lo largo del 2004; previsiblemente, la perspectiva de la adhesión de Turquía a la Unión seguirá jugando un papel moderador de las tensiones entre ambos países a lo largo del 2005. Se confirma así de nuevo que la perspectiva de adhesión a la Unión es la principal herramienta de solución de conflictos del que dispone la Unión Europea.

Para España, la ampliación representa un desafío particular puesto que al no haber aprovechado las oportunidades económicas que presenta la ampliación, se expone a sufrir sus consecuencias (reducción de fondos estructurales, aumento de los flujos migratorios, deslocalización y desinversión, competencia comercial en mercados clave etc.) sin obtener a cambio contrapartidas equivalentes. En términos de Inversión Extranjera Directa (IDE), España

ha sido la vigésima proveedora de los nuevos miembros, con sólo un 0,5% del total de capital recibido. De igual forma, las exportaciones de España a la zona han sido ridículas, con una cuota de mercado de en torno al 1,8%. A cambio, con unos costes laborales situados en un 16% de los de España y con un nivel de capacitación equivalente al de España, los nuevos socios supondrán, a poco que su infraestructura física y tecnológica se modernice gracias a la inversión extranjera y los fondos europeos, una tan feroz como creciente competencia para las empresas españolas.

**TABLA 1**

**SALARIO MEDIO POR TRABAJADOR EN EL SECTOR MANUFACTURERO(\*) EN LOS PECO**

UE = 100

(\*) Medido en euros. Naturalmente, si se corrigiera por la Paridad de Poder de Compra los desniveles disminuirían sustancialmente

Informe La Caixa. Ampliación de la UE. Efectos sobre la Economía Española 2002 *Carmela Martín, José Antonio Herce, Simón Sosvilla-Rivero y Francisco J. Velázquez*

|                      | Año 2000     |
|----------------------|--------------|
| Bulgaria             | 4,16         |
| República Checa      | 12,39        |
| Estonia              | 11,13        |
| Hungría              | 12,37        |
| Letonia              | 9,17         |
| Lituania             | 10,07        |
| Polonia              | 17,15        |
| Rumanía              | 4,55         |
| Eslovaquia           | 10,04        |
| Eslovenia            | 28,58        |
| <b>PECO</b>          | <b>11,55</b> |
| <b>Unión Europea</b> | <b>100</b>   |
| <b>España</b>        | <b>73,73</b> |

**TABLA 2**

**DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL STOCK DE CAPITAL EXTRANJERO RECIBIDO POR PAÍSES CANDIDATO, datos a 31 de diciembre de 1999.**

Informe La Caixa. Ampliación de la UE. Efectos sobre la Economía Española 2002 *Carmela Martín, José Antonio Herce, Simón Sosvilla-Rivero y Francisco J. Velázquez*

|     |                |            |
|-----|----------------|------------|
| 1.  | Alemania       | 19,4       |
| 2.  | Holanda        | 13,9       |
| 3.  | Estados Unidos | 10,7       |
| 4.  | Austria        | 7,1        |
| 5.  | Francia        | 7,0        |
| 6.  | Reino Unido    | 5,5        |
| 7.  | Italia         | 4,8        |
| 8.  | Suecia         | 2,9        |
| 9.  | Bélgica        | 2,4        |
| 10. | Suiza          | 2,2        |
| 11. | Corea          | 2,1        |
| 12. | Rusia          | 1,6        |
| 13. | Finlandia      | 1,5        |
| 14. | Dinamarca      | 1,4        |
| 15. | Irlanda        | 1,1        |
| 16. | Noruega        | 0,9        |
| 17. | Chipre         | 0,9        |
| 18. | Liechtenstein  | 0,9        |
| 19. | Luxemburgo     | 0,5        |
| 20. | <b>España</b>  | <b>0,5</b> |
|     | Unión Europea  | 68,4       |
|     | OCDE           | 86,9       |

|                       |                                   |
|-----------------------|-----------------------------------|
| <b>Total recibido</b> | <b>95.776 millones de dólares</b> |
| <b>De España</b>      | <b>453,2 millones de dólares</b>  |
| <b>Cuota España</b>   | <b>0,5%</b>                       |

**TABLA 3****Los principales proveedores y clientes de los PEC.1999**

Informe La Caixa. Ampliación de la UE. Efectos sobre la Economía Española 2002 *Carmela Martín, José Antonio Herce, Simón Sosvilla-Rivero y Francisco J. Velázquez*

| Principales proveedores<br>(exportaciones a los PECO) |                | Principales Clientes<br>(Importaciones de los PECO) |                |
|-------------------------------------------------------|----------------|-----------------------------------------------------|----------------|
|                                                       | % del total    |                                                     | % del total    |
| Alemania                                              | 24,8           | Alemania                                            | 32,6           |
| Italia                                                | 8,9            | Italia                                              | 7,6            |
| Rusia                                                 | 6,8            | Austria                                             | 5,4            |
| Francia                                               | 6,1            | Francia                                             | 4,7            |
| Austria                                               | 4,4            | Reino Unido                                         | 4,0            |
| Reino Unido                                           | 4,0            | Holanda                                             | 3,8            |
| Estados Unidos                                        | 3,8            | Estados Unidos                                      | 3,6            |
| República Checa                                       | 2,8            | República Checa                                     | 2,9            |
| Holanda                                               | 2,7            | Polonia                                             | 2,5            |
| Japón                                                 | 2,4            | Bélgica y Luxemburgo                                | 2,5            |
| Bélgica y Luxemburgo                                  | 2,3            | Eslovaquia                                          | 2,4            |
| Suecia                                                | 2,2            | Rusia                                               | 2,1            |
| China                                                 | 2,2            | Suecia                                              | 1,9            |
| Finlandia                                             | 1,9            | Hungría                                             | 1,6            |
| Eslovaquia                                            | 1,9            | España                                              | 1,4            |
| España                                                | 1,8            | Dinamarca                                           | 1,4            |
| Polonia                                               | 1,7            | Ucrania                                             | 1,2            |
| Suiza                                                 | 1,5            | Suiza                                               | 1,1            |
| Corea                                                 | 1,4            | Finlandia                                           | 1,0            |
| Hungría                                               | 1,4            | Croacia                                             | 0,9            |
| Unión Europea                                         | 61,8           | Unión Europea                                       | 67,9           |
| OCDE                                                  | 78,6           | OCDE                                                | 82,1           |
| <b>España (millones de dólares)</b>                   | <b>2.841</b>   |                                                     | <b>1.732</b>   |
| <b>Total (millones de dólares)</b>                    | <b>156.566</b> |                                                     | <b>120.624</b> |

Si además tenemos en cuenta que en virtud del “efecto estadístico” de la ampliación, la renta de España ha pasado de estar situada en el 87 % de la media europea a situarse en el 95 por ciento (en PIB per. capita en poder de compra para la UE, EUROSTAT 27/2004) con la consiguiente pérdida de la elegibilidad de España para acceder al Fondo de Cohesión (unos nada despreciables 1.795 millones de euros anuales en 2005) y la pérdida del estatuto de región Objetivo 1 (menos del 75% de la renta comunitaria) de un número significativo de CCAA, parece evidente que la ampliación agravará algunos problemas estructurales de la economía española (déficit de competitividad, productividad y capital humano) que afectan a la capacidad de lograr la convergencia de renta real con sus socios europeos.



Con todo, la ampliación no está ni mucho menos cerrada. Con la decisión del Consejo Europeo de Bruselas de 16-17 de diciembre de 2004, una vez concluidas las negociaciones con Bulgaria y Rumania de confirmar su adhesión el 1 de enero del 2007; las conversaciones exploratorias con Croacia con vistas a la apertura de negociaciones; la mención explícita del recién electo presidente de Ucrania, Victor Yushchenko de que formar parte de la Unión Europea es su objetivo estratégico; y, finalmente, con la histórica decisión tomada en relación con Turquía de abrir negociaciones de adhesión el 3 de octubre de 2005, queda de manifiesto que el debate sobre los límites geográficos, políticos y culturales de la UE dista de estar cerrado.

Pese al informe favorable a la apertura de negociaciones de la Comisión Europea del 6 de octubre de 2004, la aprobación mayoritaria del Parlamento Europeo (407 contra 262) y el gran número de salvaguardias introducidas por el Consejo Europeo en su decisión de 16-17 de diciembre de 2004, el anuncio de Francia y Austria de celebrar una consulta popular para aprobar la eventual adhesión de Turquía puede llevar la relación con este país a un callejón sin salida, precisamente en el momento en el que se supone que las relaciones entre la UE y Turquía comenzaban a ser mas fluidas. Teniendo en cuenta que los propios líderes de la Unión han reconocido que la adhesión de Turquía es imposible dentro del próximo marco financiero (2007-2013), no deja de resultar paradójico que estas negociaciones, que en el mejor de los casos difícilmente llevarían a este país a formar parte de la Unión antes del 2015, sean susceptibles de emponzoñar tan gravemente el clima político de la Unión Europea en el 2005, especialmente en lo que a la ratificación de la Constitución Europea se refiere.

Al igual que lo ocurrido con la ampliación, ocurre de nuevo que los intereses de Europa están más claros que los intereses de España. Aunque los sucesivos Gobiernos españoles, independientemente de su color político, hayan apoyado la candidatura de Turquía por razones políticas, económicas y de seguridad, dichas razones distan de ser evidentes. Desde el punto de vista económico, aunque las relaciones económicas de España con Turquía sean buenas, la adhesión de Turquía supondría un nuevo factor de presión para España en términos de inversión extranjera, comercio exterior, política regional y política agrícola. Igualmente, en términos políticos, no cabe duda alguna de que el incremento de miembros de la Unión Europea hace más inmanejable *per se* el entramado institucional de la UE. Además, en el caso de España, también parece evidente que la entrada en la Unión de cualquier país grande introduce un factor indudable de rivalidad y obliga a esfuerzos diplomáticos adicionales para extender y afianzar el propio liderazgo. Finalmente, en términos de la política exterior y de seguridad, aunque España

comparta plenamente la agenda europea en Oriente Medio, el Cáucaso y Asia Central, la supuesta “profundidad estratégica” que añadiría a la Unión una eventual entrada de Turquía implicaría, de nuevo, la necesidad de engranar un esfuerzo diplomático adicional para conseguir el mantenimiento de la intensidad de los recursos financieros y políticos dedicados por la Unión al Magreb, verdadero lugar donde residen los intereses y las especificidades de la política exterior de España. Es indudable, por tanto, que tanto hoy como en el pasado los procesos de ampliación de la UE suponen un desafío muy particular para España: le obligan a dedicar más esfuerzo y energías a mantener la visibilidad y centralidad de sus intereses y especificidades en la agenda y el presupuesto europeo, haciendo cada vez más difícil “españolizar” la agenda europea en cuestiones esenciales de política exterior, como el Mediterráneo y América Latina.

Ello nos lleva a la política de vecindad de la Unión Europea, que constituye el eslabón donde la política exterior de la Unión y los procesos de ampliación se encadenan. Esta política está hoy en entredicho por diferentes razones. Respecto a Rusia porque, de acuerdo con las críticas vertidas por su propios promotores, la Unión no termina de encontrar la manera de marcar el tono y la coherencia entre sus principios (que le llevan a contemplar con enorme preocupación la involución autoritaria, interna y externa, de Rusia) con sus necesidades estratégicas y energéticas (que le obligan a rebajar la dureza con Moscú). Respecto al Mediterráneo, diez años después del proceso de Barcelona, la UE no termina de encontrar ni los medios para dotar de una condicionalidad real su política de promoción de la democracia y los derechos humanos en el mundo árabe ni para hacerse valer como un mediador eficaz y respetado por ambas partes en el conflicto israelo-palestino.

Para España, desde el punto de vista de sus prioridades exteriores, que vienen marcadas por su cercanía con el Magreb, Barcelona sigue constituyendo la estrategia adecuada. A pesar de que los resultados de este proceso estén por debajo de las expectativas generadas, su alto nivel de aceptación por parte de los vecinos del sur sigue siendo su principal activo. España tiene un importante papel que jugar para intentar acercar los intereses europeos a los españoles y hacer comprender a nivel comunitario que esta región es esencial para asegurar su bienestar en términos económicos, políticos, sociales y de seguridad. Iniciativas concretas como la combinación de fondos estructurales con los de cooperación, destinados a países vecinos como Marruecos y Argelia, es una opción en línea con los intereses españoles en un contexto de progresiva reducción de su acceso a fondos estructurales. Por ello, España aplaudió la Comunicación de la Comisión Europea sobre la Política Europea de Vecindad (PEV) de mayo de

2004, aunque con conciencia plena de que algunos aspectos son más relevantes que otros para sus intereses específicos. Concretamente, se considera que esta iniciativa puede constituirse en un instrumento más efectivo al servicio de los objetivos de Barcelona, ya que la nueva política de vecindad admite, por ejemplo, el principio de diferenciación entre países. Esto implica que la Unión Europea podrá trabajar y mejorar sus relaciones con aquellos países que demuestren verdadero interés en superar sus dificultades internas, y sobre todo adecuar cada plan a la realidad de cada uno de ellos.

Otra de las grandes áreas de interés de nuestra política exterior que tiene, a su vez, una amplia dimensión europea, es América Latina. Hasta el momento, tanto la política exterior española como la europea han primado una aproximación global con la región latinoamericana, plasmada en el concepto “Asociación Estratégica Birregional”. Sin embargo, a lo largo del 2004, tanto el sistema de cumbre bilaterales UE-América Latina, como las relaciones entre la Unión y los bloques regionales existentes (MERCOSUR; Comunidad Andina de Naciones), demostraron un cierto agotamiento en razón de la escasez de contenidos y resultados reales. A la luz de esta realidad, y dado un cierto nivel de estancamiento de los procesos de integración regional latinoamericanos, el año 2005 ofrecerá una oportunidad para que la Unión Europea considere la necesidad de reforzar los vínculos bilaterales con aquellos países que así lo deseen, de tal manera que exista la posibilidad de una aproximación diferenciada a cada país en función de sus capacidades y deseos y mérito relativo, pero sobre la base de principios objetivos que eviten agravios comparativos.

## **LA CONSTITUCIÓN EUROPEA Y EL PODER DE ESPAÑA EN LA EUROPA AMPLIADA**

Más allá del debate jurídico acerca de su verdadera naturaleza (¿Tratado, Constitución o híbrido?), la Constitución Europea, aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno de los 25 Estados miembros el 18 de junio de 2004 y formalmente firmada y adoptada el 29 de octubre de 2004 en Roma, representa un paso indudable en la buena dirección en lo que a la construcción europea se refiere.

Los innegables avances de este documento no lo convierten en perfecto. La Constitución Europea es demasiado larga, innecesariamente compleja, muy difícil de leer y tiene aspectos

muy mejorables, como todas las Constituciones. Pero estas deficiencias no invalidan que la Constitución Europea sea un avance importantísimo en la construcción europea tanto a corto como a largo plazo.

A corto plazo, la Unión Europea será más democrática, ya que los poderes del Parlamento Europeo, es decir: de los ciudadanos, se han incrementado sustancialmente. Europa también será más abierta y más transparente ya que sus competencias estarán más claramente delimitadas y sus instituciones estarán más sujetas al control por parte de los ciudadanos. Europa también será más capaz, tanto interna como externamente, y más eficaz. Gracias a la Constitución, la Unión podrá avanzar más rápidamente en multitud de materias que preocupan enormemente a los ciudadanos, como los asuntos judiciales, policiales o la inmigración. Los ciudadanos europeos dispondrán, además, de una Carta de Derechos Fundamentales común a todo ellos.

A largo plazo, la importancia de llamarse “Constitución” se notará: más allá de los calificativos formales o de las disputas jurídicas o académicas, y pese a los riesgos que plantea un proceso de ratificación dominado por referendos populares, el éxito en la ratificación supondrá un logro y, a la vez, un salto cualitativo: significará el reconocimiento de pertenecer a una misma comunidad política con idénticos valores y objetivos. La “Constitución” de la Unión Europea será la materialización del acuerdo político en torno a este proceso de integración. Por eso, la Constitución supone no sólo, como se ha dicho irónicamente, una “refundición” de textos, sino que, pretende, en sus resultados, una verdadera “refundación” de la Unión.

Desde el punto de vista de la agenda política e institucional de la Unión, resulta evidente que en el 2005, la política europea va estar sumamente condicionada por el proceso de ratificación y (eventual) puesta en vigor (en el 2006) de la Constitución Europea.

En el escenario de una ratificación exitosa, la agenda europea quedará marcada por la necesidad de garantizar el eficaz funcionamiento de la Unión con las nuevas reglas del juego y configuración institucional. Esta no será una tarea fácil en sí misma ya que es seguramente en el área institucional donde menos evidentes son las mejores y más obvios son los problemas que introduce la Constitución.

Por un lado, la introducción de un nuevo Presidente del Consejo con unas competencias demasiado poco precisas no sólo abre la puerta a un liderazgo personal de incierto pronóstico,

sino que inevitablemente oscurecerá la figura del Presidente de la Comisión, pese a que éste disponga de una doble y reforzada legitimidad (de Estados y ciudadanos) frente al Consejo.

De igual forma, la eficaz coordinación y delimitación de responsabilidades entre el nuevo Ministro de Exteriores de la Unión y el nuevo Presidente del Consejo no debe darse por hecha. Tampoco se antojan evidentes las bondades de la doble asignación del nuevo Ministro de Exterior de la Unión al Consejo y la Comisión (como Vicepresidente), especialmente en razón de los problemas de control político y democrático que pueden surgir por parte del Parlamento Europeo, la propia Comisión e incluso el Tribunal de Justicia Europeo.

Finalmente, la Constitución no ha resuelto satisfactoriamente la cuestión de la composición de la Comisión, lo que introduce un factor de inestabilidad e ineficacia precisamente en la institución más central para garantizar el adecuado desarrollo de políticas que son cruciales para todos los europeos.

El segundo gran escenario es el constituido por el fracaso de la ratificación de la Constitución Europea en uno o varios países. Este fracaso contiene, a su vez, varios escenarios posibles con varias consecuencias posibles. El primero requeriría una negociación de carácter político con los Estados que la rechazaran y que, al estilo de lo ocurrido con Dinamarca con el Tratado de Maastricht o Irlanda con el Tratado de Niza, se traduciría en una serie de declaraciones políticas seguidas de un segundo referéndum. Esta opción sería la más probable en el caso de que los que la rechazaran fueran pocos, pequeños y previsibles (Dinamarca, Irlanda, Malta, etc.). Desde el punto de vista institucional no habría crisis, ya que el Tratado de Niza sería perfectamente capaz de asegurar la continuidad de la Unión. El problema es que si esta opción fracasara, bien en referéndum o bien con los Gobiernos de estos Estados miembros, sería muy difícil que la Constitución Europea entrara finalmente en vigor de forma selectiva sólo en aquellos países que la hubieran aprobado. Desde el punto de vista político, más allá de la interinidad de Niza, resultaría muy difícil funcionar en la práctica con los dos sistemas político-legales de forma simultánea. Por tanto, la retirada al Espacio Económico Europeo (con Noruega y Suiza) de aquellos que rechazaran la Constitución sería lo más probable (la opción de utilizar las cooperaciones reforzadas previstas en Niza, aunque posible, sería un paso atrás inaceptable para muchos).

La segunda posibilidad sería una renegociación *global* de un nuevo texto entre los 25 Estados miembros. De esta renegociación global sólo cabría un resultado: una Constitución al alza, difícilmente una Constitución a la baja. Este desenlace sería altamente probable en el caso de que la ratificación afectara a más de cinco países, incluyendo uno o dos grandes partidarios de la integración. Aparentemente, cabrían dos opciones: primero, que los que quisieran avanzar más se desgajaran de la Unión, procediendo a una integración diferenciada “por fuera” de los Tratados (dejando el Tratado de Niza en vigor como una versión avanzada del Espacio Económico Europeo). Alternativamente, los que quisieran avanzar más rápido (especialmente los socialistas franceses y alemanes) podrían hacerlo “por dentro” de los Tratados en todas aquellas materias en las que la Convención y la CIG mostraron más divisiones: fiscalidad, protección social y defensa. Estaríamos, por tanto, ante la introducción deliberada de mecanismos avanzados de solidaridad fiscal y social en el Tratado que hicieran más atractiva la Unión Europea para los ciudadanos de algunos Estados a la vez que, en la práctica, supusieran la expulsión de la Unión de una serie de países y resultaran en una entrada en vigor de una “Constitución plus” en un número reducido de países.

En cualquier caso, pese a la retórica oficial europea, que tiende a considerar como catastrofista la mera existencia de un “Plan B” para el caso de que la ratificación de la Constitución fracasara, parece evidente que durante el 2005 la reflexión acerca de los contenidos y opciones posibles en torno al fracaso parcial o global de la ratificación ocupará una posición central en la agenda europea.

Desde el punto de vista de España, la ampliación, sumada a los cambios introducidos por el Tratado de Niza y la Constitución Europea ha supuesto un cambio cuantitativo y cualitativo en la configuración del poder del Consejo de la Unión y, en particular, una pérdida de poder relativo de los Estados dentro de él. Esta pérdida de poder es observable en varios ámbitos y tiene importantes consecuencias.

En primer lugar, asistimos a una pérdida de poder del Consejo en su conjunto frente al Parlamento Europeo como consecuencia de la generalización del procedimiento de codecisión (*grosso modo*, el procedimiento por el cual las decisiones exigen mayoría en el Consejo y mayoría en el Parlamento). La codecisión convierte al Parlamento Europeo en un poderoso rival del Consejo a la hora de condicionar la agenda de la Comisión. Tras la entrada en vigor del Tratado de Niza, el procedimiento de codecisión se ha convertido en el procedimiento estándar

de decisión, afectando a las 46 materias más importantes relacionadas con el mercado interior. Combinado con el hecho de que las materias sujetas a unanimidad en el Consejo son cada vez menores, habiéndose generalizado el uso de la mayoría cualificada hasta extremos inimaginables tanto en Niza como en la futura Constitución, resulta evidente que parte del poder de decisión en la Unión se está trasladando desde el Consejo al Parlamento.

En segundo lugar, asistimos a una pérdida de poder individual de los Estados dentro del Consejo tanto en razón de la ampliación (cada aumento del número de miembros del Consejo redundaría en una pérdida de poder relativo de cada Estado dentro del Consejo) como de la reducción de ámbitos en los que la base de decisión lo constituye la unanimidad. La norma en la Unión ampliada bajo el Tratado de Niza, y más aún en la futura Constitución, será la decisión por mayoría cualificada, quedando reducida la unanimidad a ámbitos muy precisos y claramente delimitados (política exterior, seguridad y defensa, fiscalidad...).

La ampliación plantea, además, dos serias amenazas al funcionamiento del Consejo: en primer lugar, pone a prueba la tradicional cultura consensual, ya que reduce enormemente los conjuntos de opciones que satisfacen a todos los miembros y, a la vez, incentiva la formación de coaliciones mínimas ganadoras de carácter excluyente (al ser los beneficios de una decisión menores, el aumento de la cuota de beneficios individual requiere mantener el número de participantes en una coalición lo más bajo posible).

En cualquier caso, más allá de las discusiones habidas en torno al poder específico de España en la Unión, el examen del poder de votación a priori de España (medida por el Índice Banzhaf estandarizado, que da cuenta del porcentaje de coaliciones posibles en las que los votos de un país resultan decisivos), demuestra que en cualquiera de los tres supuestos que aplicáramos (Niza, la Convención o la Constitución), el poder de decisión a priori de España en el Consejo vendría determinado (en este sentido: limitado) más por el número de miembros (27) que por la regla concreta de decisión que sea adoptada (votos ponderados, doble mayoría al 50% de Estados, 60% de población o, alternativamente, 55% de Estados o 65% de población).

**TABLA 4**  
**Poder de votación a priori (Índice Banzhaf normalizado) de España**

| <b>EU 27</b>       | <b>Población</b> | <b>Niza</b>   | <b>Convención</b> | <b>Constitución</b> |
|--------------------|------------------|---------------|-------------------|---------------------|
| Alemania           | 17,047           | 7,7828        | 12,761            | 11,869              |
| Francia            | 12,316           | 7,7827        | 9,0943            | 8,7366              |
| Reino Unido        | 12,254           | 7,7827        | 9,0484            | 8,6919              |
| Italia             | 11,839           | 7,7827        | 8,7807            | 8,4359              |
| <b>España</b>      | <b>8,582</b>     | <b>7,4199</b> | <b>6,6372</b>     | <b>6,3742</b>       |
| Polonia            | 7,894            | 7,4198        | 6,3174            | 5,8874              |
| Rumania            | 4,497            | 4,2591        | 4,0631            | 4,2174              |
| Países Bajos       | 3,344            | 3,9740        | 3,3898            | 3,5049              |
| Grecia             | 2,276            | 3,6843        | 2,7660            | 2,8800              |
| Portugal           | 2,150            | 3,6843        | 2,6884            | 2,8033              |
| Bélgica            | 2,139            | 3,6843        | 2,6826            | 2,7975              |
| República Checa    | 2,107            | 3,6843        | 2,6645            | 2,7798              |
| Hungría            | 2,095            | 3,6843        | 2,6525            | 2,7679              |
| Suecia             | 1,847            | 3,0925        | 2,5089            | 2,6268              |
| Austria            | 1,666            | 3,0925        | 2,4012            | 2,5208              |
| Bulgaria           | 1,621            | 3,0925        | 2,3712            | 2,4914              |
| Dinamarca          | 1,112            | 2,1809        | 2,0650            | 2,1908              |
| República Eslovaca | 1,111            | 2,1809        | 2,0650            | 2,1908              |
| Finlandia          | 1,075            | 2,1809        | 2,0470            | 2,1730              |
| Irlanda            | 0,819            | 2,1809        | 1,8905            | 2,0196              |
| Lituania           | 0,715            | 2,1809        | 1,8302            | 1,9603              |
| Letonia            | 0,482            | 1,2502        | 1,6856            | 1,8179              |
| Eslovenia          | 0,412            | 1,2502        | 1,6436            | 1,7762              |
| Estonia            | 0,280            | 1,2502        | 1,5650            | 1,6993              |
| Chipre             | 0,148            | 1,2502        | 1,4865            | 1,6217              |
| Luxemburgo         | 0,093            | 1,2502        | 1,4503            | 1,5859              |
| Malta              | 0,082            | 0,9422        | 1,4444            | 1,5799              |

Fuente: Bilbao 2004 ARI Elcano.

Como se observa en la tabla 4, el poder de decisión a priori de España en una Unión de 27 miembros, que es en el que se va a aplicar la regla de decisión establecida en el artículo I-25 de la Constitución Europea, varía algo más de un punto de Niza a la Constitución. Teniendo en cuenta, además, que España consiguió en el último momento incluir una cláusula por la cual se establecía en cuatro el número mínimo de Estados necesarios para formar una minoría de bloqueo, la conclusión es que en una Unión ampliada lo decisivo es la capacidad de coalición y liderazgo político, tanto para construir mayorías cualificadas como minorías de bloqueo, más allá del poder individual de un Estado.

Volviendo a un escenario de pronta y no conflictiva ratificación constitucional, la UE podría dedicar algo más de tiempo a estudiar la mejor manera de trabajar por hacer frente a las



verdaderas preocupaciones de los ciudadanos europeos y convertir en algo real y tangible las intenciones y declaraciones plasmadas en este Tratado constitucional. En consecuencia, la ratificación de la Constitución permitiría a la UE concentrarse en las materias sustantivas en las que se juega su capacidad de acción y presencia futura en el mundo, y tendría como principal ventaja el hacer posible concentrar la agenda europea en impulsar la anquilosada Agenda de Lisboa, así como en el desarrollo del Espacio de Seguridad, Justicia e Interior y la incipiente Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), siendo esta última una de las principales áreas de integración que la Constitución refuerza.

En el caso de la PESC, los principales cambios son de carácter institucional. Por un lado, se crea la figura del Ministro de Asuntos Exteriores, cargo que unificará las funciones del actual “Mister PESC” (Javier Solana), actualmente con rango de Secretario General del Consejo de Ministros de la Unión, y del Comisario de Relaciones Exteriores, miembro del Colegio de Comisarios. Por otro lado, se debe destacar la ampliación relativa del voto por mayoría cualificada además, de la incorporación en el art. I-40 de una cláusula “pasarela”, que dispone que el Consejo Europeo podrá decidir por unanimidad que el Consejo de Ministros pase a pronunciarse por mayoría cualificada en casos distintos a los ya contemplados en la parte III del Tratado Constitucional.

En el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión (nueva denominación que la Constitución le otorga a la Política Europea de Seguridad y Defensa o PESD) hay notables diferencias con su actual configuración, ya que a pesar de las dificultades para negociar aspectos tan sensibles para los Estados en un contexto de crispación como el que se dio tanto en la Convención como a lo largo de la Conferencia Intergubernamental, la voluntad política de cierto grupo de países facilitó la incorporación de algunos elementos novedosos en la Constitución. Una vez más la dinámica de cooperación intergubernamental impulsó a la comunitaria. Concretamente, ampliando el ámbito de las misiones denominadas “Petersberg” (típicamente centradas en el mantenimiento de la paz y las misiones de carácter humanitario) al ámbito de la prevención de conflictos, la gestión de crisis, el fortalecimiento de la seguridad internacional y la lucha con el terrorismo, siempre en el respeto de la Carta de Naciones Unidas (art.-41.1, art.309.1).

Desde sus inicios, una de las principales debilidades para la efectividad de las iniciativas en seguridad y defensa en el ámbito exclusivamente europeo ha sido la precariedad de las

capacidades militares. El convencimiento de que es necesario mejorar las capacidades militares y también civiles para dotar de cierta credibilidad a los objetivos y fines de acción exterior de la UE ha estado presente a lo largo del 2004 y se ha plasmado en diversos instrumentos y fundamentalmente, en el texto de la Constitución Europea y en sus artículos I-41.3 y III-311. Concretamente, se establece que los Estados miembros pondrán a disposición de la UE capacidades civiles y militares, matizado por el respeto al marco específico de las políticas nacionales de los Estados. Este compromiso se complementa con la creación de una Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares (art. I-41.3, art. III-311) para determinar las necesidades y fomentar las medidas necesarias para el desarrollo de medios militares europeos más flexibles y eficaces. Sin embargo, no se ha esperado a la entrada en vigor del nuevo Texto para la implementación de la Agencia, puesto que ésta ha sido creada por medio de la Acción común del Consejo (Acción común 2004/551/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2004).

Otra novedad que debe ser destacada es la incorporación de diversas modalidades de integración flexible, es decir, dotar de cierta capacidad de actuación a un grupo de Estados miembros que así lo deseen. Por un lado, se facilita la posibilidad de encomendar la realización de una misión para defender los valores e intereses de la UE a un grupo de Estados que así lo deseen y que cuenten con las capacidades necesarias para tal misión (art. I-41.5, III-310). Por otro lado, se instituyen las disposiciones por medio de la cual se establece la posibilidad de una “cooperación estructurada permanente” (art. I-41.6, III-312) entre aquellos Estados que dispongan de capacidades militares adecuadas y hayan suscrito entre sí compromisos con vistas a la realización de misiones mas exigentes. De esta manera, se ha buscado institucionalizar en el ámbito europeo la dinámica intergubernamental que de facto, existe en cuestiones de seguridad y defensa. Un cierto grupo de países que tengan los medios y la voluntad política para cumplir misiones de mayores dificultades y que hayan asumido los compromisos establecidos en el Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente, podrán actuar dentro de la UE, utilizando modelos similares al de la política monetaria o de Schengen.

Una cláusula que despertó no pocas controversias es la incluida en el art. I-41.7, en el que se prevé que si un Estado miembro sufre una agresión armada en su territorio, el resto de los Estados le deberán ayuda y asistencia con todos los medios de que disponga. Hay que destacar aquí que, frente a la garantía de defensa establecida por la OTAN, que no alcanza a las plazas españolas en el Norte de África, por no considerarse territorio europeo, existen algunas

interpretaciones en las que la cláusula de solidaridad e integridad territorial reflejada en la Constitución Europea podría alcanzar a la totalidad del territorio español, sin excepciones, hecho que sería de enorme trascendencia para España a medio plazo, una vez que la UE se haya dotado de las capacidades militares previstas en la Constitución.

Una importante innovación que responde a las demandas de un contexto internacional y europeo marcado por nuevos riesgos y amenazas, es la cláusula de solidaridad de la Unión y de sus Estados miembros en el supuesto que un país miembro sea objeto de un ataque terrorista o sufra una catástrofe tanto de origen humano como natural. Se deberán utilizar todos los medios disponibles tanto civiles como militares para asistir en catástrofes de diversa índole, y concretamente en el de un ataque terrorista aportar ayuda dentro del territorio del Estado atacado (excluyendo actuaciones fuera de las fronteras de la UE).

## **ESPAÑA Y LA SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA UNIÓN EUROPEA**

En el ámbito de la seguridad y la defensa, el año 2004 estuvo marcado por los intentos de poner en marcha la Estrategia Europea de Seguridad aprobada por parte del Consejo de Bruselas de diciembre de 2004 (*“Una Europa Segura en un Mundo Mejor”*). Aunque el llamado “Documento Solana” enumera como principales amenazas: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los Estados fallidos y la delincuencia organizada, sin olvidar una serie de fenómenos que también afectan nuestra seguridad como son los efectos negativos de la globalización, la pobreza, el subdesarrollo, el calentamiento del planeta, las enfermedades como SIDA y el SARS, y la dependencia energética; el Consejo de Bruselas del 12 de diciembre del 2003 consideró como más urgente centrarse en aquellas medidas destinadas a promover el multilateralismo eficaz en el ámbito en Naciones Unidas, la lucha contra el terrorismo, una nueva estrategia para la región del Oriente Próximo, así como una política de conjunto para Bosnia y Herzegovina.

Cumpliendo este mandato, en lo que se refiere al multilateralismo eficaz, el Consejo Europeo de junio de 2004 aprobó un informe acerca de la implementación de la declaración conjunta UE-Naciones Unidas (septiembre de 2003) para la cooperación en operaciones militares de gestión de crisis. Concretamente, se analizaron dos escenarios: por un lado, la asignación de capacidades militares nacionales a una misión de Naciones Unidas; por otro, la puesta en

práctica, a petición de Naciones Unidas, de operaciones específicamente europeas. En este ámbito, también se logró en junio de 2004 un importante acuerdo entre la Comisión Europea y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esta nueva forma de vinculación es una de las primeras de una serie de convenios que la Comisión Europea planifica establecer con distintas agencias del sistema de Naciones Unidas.

No obstante, estos avances aún son muy limitados, razón por la cual se ha planteado la necesidad de una definición más concreta de los medios de consecución de este objetivo estratégico consistente en reforzar las Naciones Unidas. Asimismo, aun queda por avanzar en aspectos sumamente difíciles pero fundamentales en la relación entre UE y las Naciones Unidas como lo es su posible representación en el Consejo de Seguridad (cuestión que requiere un gran debate por cuanto afecta a los asientos de Francia y el Reino Unido en el Consejo de Seguridad de la ONU) o, alternativamente, los tipos de mecanismos que permitirían que el peso económico de la UE en esta organización fuera más acorde a su influencia y relevancia.

Además, considerando que, de acuerdo con la Directiva de Defensa Nacional vigente (DDN 1/2004) nuestro país basa su acción exterior en el *“respeto escrupuloso a la legalidad internacional”* y reconoce a *“Naciones Unidas como organización responsable de velar por la paz y la seguridad internacionales”* y que en cuestiones de seguridad y defensa *“Europa es nuestra área de interés prioritario”*, se hace imperativo impulsar la capacidad de actuación global de la UE en Naciones Unidas a la vez que trabajar por el fortalecimiento y mejora sustantiva del funcionamiento de la Naciones Unidas, sobre todo del Consejo de Seguridad. Si el multilateralismo eficaz es la opción elegida, se deben poner los medios para que éste sea una realidad.

Más allá de la contribución a la gobernanza global, la nueva estrategia para la región del Oriente Próximo así como la política hacia Bosnia-Herzegovina aúna los objetivos estratégicos del Documento Solana de hacer frente a las amenazas que afectan a la UE (armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada) al mismo tiempo que se busca crear seguridad entre los países vecinos. Bajo la premisa que ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, la UE pretende utilizar todos los instrumentos de que dispone, tanto de naturaleza político-diplomática, como económica y también militar. En este marco, el Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2004 adoptó un importante instrumento que contó con el indiscutible apoyo de España: la *Asociación Estratégica*

*con el Mediterráneo y Oriente Próximo.* Esta asociación tiene como objetivo fomentar el desarrollo de una zona común de paz, prosperidad y progreso en el Mediterráneo y Oriente Próximo, para lo cual se establece una agenda política concreta que busca, entre otros objetivos, promover la prevención y resolución de conflictos en el Mediterráneo y Oriente Próximo y las medidas de lucha contra el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y la inmigración ilegal.

En el ámbito de la proliferación y las armas de destrucción masiva, la Estrategia Europea de Seguridad fue puesta a prueba en 2004 en razón de los esfuerzos realizados por el triunvirato formado por Francia, Alemania y Reino Unido para que Irán suspendiera su programa nuclear. La política europea hacia Irán constituye sin duda un buen ejemplo de la utilización de instrumentos diplomáticos y de la “cooperación condicional” por parte de la Unión Europea y de sus Estados Miembros para hacer frente a una de las principales amenazas: la proliferación de armas de destrucción masiva. Tras infructuosas negociaciones, en noviembre de 2004 se llegó al denominado “Acuerdo de París” por el cual Irán ha aceptado suspender sus actividades y supeditarlas a la misión de verificación de la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA). Tras la resolución de la OIEA del 29 de noviembre, confirmando la suspensión de actividades de Irán, la Comisión Europea debatió las modalidades de relanzamiento de las negociaciones del acuerdo de comercio suspendidas durante el año 2003. Sin embargo, las tensiones entre Irán y los EEUU a cuenta del programa nuclear iraní, especialmente si Irán decidiera correr los riesgos de adquirir capacidad nuclear antes de que los EEUU se hubieran retirado de Irak, podrían frustrar dichos intentos de resolver el problema por vías diplomáticas.

En este mismo sentido de prevención de la proliferación, se han aprobado recientemente los principios básicos para el uso de medidas restrictivas (sanciones) y una declaración sobre las sanciones penales aplicables en el caso de materiales relacionados con las armas de destrucción masiva, por ejemplo en el caso de exportación ilegal, corretaje y contrabando de material relacionado con las armas de destrucción masiva (ADM). De esta manera, los incentivos y sanciones se están erigiendo en uno de los instrumentos relevantes para la consecución de los objetivos estratégicos de la Estrategia Europea de Seguridad.

La política de Seguridad y Defensa, en palabras de Javier Solana, es la dimensión (tras el euro) en la que la Unión Europea ha registrado los progresos más rápidos y espectaculares en los últimos cinco años. El año 2004 ha sido un año fundamental por las iniciativas que se han puesto

en marcha y la consolidación de la incipiente capacidad militar de la Unión Europea aún basada fundamentalmente en los acuerdos “Berlín Plus” con la Alianza Atlántica. En un contexto europeo con cuestiones fundamentales y sumamente complejas que resolver como la integración de diez nuevos miembros y las negociaciones que desembocaron en la firma del Tratado Constitucional Europeo, la Política Europea de Seguridad y Defensa ha conseguido importantes logros. La estrecha relación entre tres de los Estados miembros con mayores capacidades y ambiciones en este ámbito, Francia, Alemania y Reino Unido se vio plasmada en la propuesta planteada en la Cumbre de Berlín del 18 de febrero de 2004, referida a la creación de nueve agrupaciones tácticas de combate (*Battle Groups*). La propuesta de las agrupaciones de combate fue adoptada por la Unión Europea en una reunión informal de Ministros de Defensa de 5-6 de abril de 2004 e incorporada en junio de 2004 al Calendario de Objetivos o *Headline Goal* 2010.

En principio, cada una de estas agrupaciones tácticas o *battle groups* debería contar con 1.500 soldados de alto nivel de preparación, con los elementos de apoyo adecuados y preparados para ser desplegados en un plazo de 15 días, siendo capaces idealmente de realizar operaciones de alta intensidad, tanto como fuerzas autónomas o como avanzadillas de operaciones de mayor envergadura al menos por 30 días extensibles a 120. Con estas agrupaciones se ha buscado suplir la carencia europea de unas fuerzas de gran movilidad y despleabilidad en terrenos difíciles, ya que a la luz del actual contexto internacional y de las lecciones aprendidas en las Operaciones Concordia y Artemis, la Fuerza de Reacción Rápida surgida de Helsinki (Consejo Europeo de Helsinki, diciembre de 1999) de 50.000 a 60.000 efectivos con apoyos navales y aéreos necesarios para ser desplegados en 60 días y sostenidas durante un año aparece como insuficiente y de lento despliegue.

Las nuevas fuerzas están concebidas para actuar en respuesta a una solicitud de Naciones Unidas (aunque no exclusivamente), en consonancia con el compromiso europeo con el multilateralismo eficaz. España se ha sumado rápidamente a esta iniciativa y se ha comprometido a participar en varias agrupaciones de combate. El 22 de noviembre de 2004, el Ministro de Defensa español José Bono firmó un acuerdo con sus homólogos de Italia, Portugal y Grecia para la creación de un Grupo de Combate, basado en la estructura de la Fuerza Anfibia Hispano-Italiana (SIAF), con aportaciones de Portugal y Grecia. Asimismo, tras la reunión de Zapatero con Schröder y Chirac en La Moncloa en septiembre de 2004, se decidió que España participara plenamente en el futuro Batallón franco-alemán de combate así como la extensión a España del Grupo Naval franco-alemán. Estas iniciativas se enmarcan en la decisión de estar en

condiciones de poder participar en aquellos proyectos que, en la línea con la Directiva de Defensa Nacional vigente (DDN 1/2004) demanden “*el desarrollo de capacidades militares más exigentes y en la adquisición de compromisos más vinculantes, en los términos previstos en el Tratado Constitucional de la Unión Europea*”.

La ejecución de misiones PESD es el elemento esencial para comprobar el progreso real de esta política. Durante 2004 se mantuvieron dos operaciones, fundamentalmente de policía: por un lado, la Operación *Próxima* en Macedonia (que continuaba la Operación “Concordia”) iniciada el 15 de diciembre de 2003; por otro, la Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (MPUE), que comenzó su intervención el 1 de enero de 2003 y que, previsiblemente, se extenderá hasta el 31 de diciembre de 2005. El traspaso de autoridad de la OTAN a la Unión Europea de la misión en Bosnia-Herzegovina constituye una verdadera prueba para los mecanismos comunitarios y sobre todo de las relaciones con la OTAN. En este sentido, cabe destacar la misión *Althea*, que reemplazó el pasado 2 de diciembre a la Fuerza de Estabilización (SFOR) que llevaba 9 años en el terreno, bajo el mandato de una nueva resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (R/1551 de julio de 2004). Es una misión con una aproximación cívico-militar, cuyo objetivo a largo plazo es una Bosnia estable, viable, pacífica y multiétnica para que en un futuro pueda ser parte de la Unión Europea. Esta misión es posible por la utilización de las capacidades OTAN provistas a través de los acuerdos “Berlín Plus”. No obstante, el mandato está siendo europeo, ya que las orientaciones políticas y estratégicas provienen del Comité Político y de Seguridad de la UE (COPS), bajo la responsabilidad del Consejo, mientras el Comité Militar de la Unión Europea controlará la ejecución de la operación militar. Pese a ello, el mando operativo de la misión está bajo la autoridad del General británico John Reith, Vice-Comandante Supremo de la OTAN en Europa (D-SACEUR) en los Cuarteles Generales operativos de la Unión Europea ubicados en SHAPE (Mons, Bélgica).

No menos importante es la primera misión en el ámbito del apoyo al Estado de Derecho “rule of law” (la tercera de carácter civil de la PESD) en Georgia, denominada EUJUST THEMIS. El objetivo perseguido ha sido el de responder a la solicitud del gobierno georgiano de obtener apoyo al proceso de ejemplifica de nuevo la aproximación europea a la seguridad, teniendo en cuenta herramientas civiles para la prevención de conflictos. La relevancia otorgada a la vertiente civil de la PESD se ha plasmado en un Plan de acción sobre aspectos civiles de la PESD aprobado en el Consejo Europeo de Luxemburgo del 14 de junio de 2004. Asimismo, para responder al aumento de las misiones europeas, y respondiendo al reclamo de un método sencillo



de financiación, desde el primero de marzo de 2004 la UE cuenta con un mecanismo permanente que maneja aquellos costes comunes de las operaciones militares sean del tipo que sean. Este mecanismo se denomina ATHENA y su objetivo es facilitar el desarrollo de las misiones al flexibilizar y aumentar la rapidez de la administración de los costes comunes. ATHENA está dirigida por un Comité Especial, cuyas decisiones tomadas por unanimidad son vinculantes.

En cuestión de capacidades, es en el nuevo calendario de objetivos o *Headline Goal 2010* donde figuran las principales referencias para el desarrollo de capacidades militares de la Unión Europea ampliada. Este nuevo objetivo está elaborado en función del *Headline Goal* de Helsinki, de las experiencias de la UE en sus primeras misiones militares (Concordia y Artemis) y sobre todo en la Estrategia Europea de Seguridad. La principal característica del *Headline Goal 2010* es la prioridad puesta en la mejora cualitativa sobre la cuantitativa, buscando de esta forma que la UE disponga de las capacidades militares necesarias para actuar conjuntamente en un marco de autonomía estratégica y con una diferencial tecnológico suficiente frente a cualquier adversario.

La Agencia Europea de Armamento prevista en la Constitución Europea y que ya está en funcionamiento puede jugar un papel relevante en la puesta en común de las necesidades de los Estados Miembros en esta materia, así como colaborar en acuerdos de requerimientos operativos que a su vez permitan organizar y racionalizar los siempre escasos fondos para estas inversiones. No obstante, se debe tener en cuenta que la Agencia es un organismo meramente intergubernamental (todos los Estados miembros han decidido participar voluntariamente en ella) que hasta el momento, no ha asimilado las iniciativas ya existentes en esta materia (Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamento —OCCAR— y la Carta de Intenciones —LoI—) y que las competencias en materia de adquisición de material militar es exclusivamente nacional.

En conclusión, pese a las deficiencias en términos de capacidades y la insuficiente concordancia entre retórica y realidad, o precisamente por ello, la consolidación de la PESD es una prioridad absoluta para España ya que aunque nuestra concepción estratégica se basa en la capacidad defensiva propia y en la capacidad de respuesta genuinamente nacional, también se fundamenta en la defensa colectiva y en la seguridad compartida con nuestros socios y aliados. Además de nuestro firme y necesario compromiso con la Alianza Atlántica, el proyecto europeo es primordial para nuestra seguridad, tal y como se expresa en nuestra Directiva de Defensa



Nacional 1/2004: *“Somos Europa y nuestra seguridad está indisolublemente unida a la del continente”, razón por la cual “España promoverá e impulsará una auténtica política europea de seguridad y defensa, respaldará las iniciativas tendentes a alcanzar una defensa común”.*

## **EL IMPACTO DEL 11-M**

Aunque Europa no esté asolada por guerras y conflictos armados entre sus Estados miembros, no está exenta de riesgos y amenazas. Desde el 11-M, hay riesgos ante nosotros que han dejado de ser hipótesis potenciales para convertirse en una dura realidad a la que debemos enfrentarnos desde ahora y en nuestro territorio. Mientras la posibilidad de ataques masivos perpetrados por otros Estados, tal como se analizaba durante la Guerra Fría, ha pasado a constituir una posibilidad bastante remota, nuevas amenazas más diversas, menos visibles y menos previsibles asolan a nuestras sociedades. Estas amenazas esencialmente asimétricas y transnacionales vinculan indisolublemente los aspectos internos y externos de la seguridad. Una de las principales consecuencias del nuevo contexto estratégico en el que nos encontramos es, como se señala en la Estrategia Militar Española, la dificultad de establecer *“separaciones taxativas entre seguridad interior y exterior, dado que ambas forman en realidad un todo continuo”* (*“Nuevos Retos Nuevas Respuestas”*: Estrategia Militar Española, Estado Mayor de la Defensa, Ministerio de Defensa, julio 2003). Este desafío es común tanto a España como a la Unión Europea y la totalidad de sus Estados miembros.

La seguridad, tanto española como europea, requiere instrumentos e iniciativas que combinen, por un lado, la necesidad de asegurar el bienestar de sus ciudadanos en su territorio (seguridad interior) y, por otro, la asunción de responsabilidades internacionales (proyección exterior). Estos dos aspectos son esenciales e indisolubles. En el contexto europeo, esto significa encontrar el balance adecuado entre la “seguridad interior” y las operaciones tradicionales de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESD). La Estrategia Europea de Seguridad no contempla con suficiente profundidad la necesaria vertiente interior de la seguridad europea; prima las amenazas exteriores y no presta suficiente atención a las que forman parte de nuestra realidad y con las que convivimos día a día.

Todo esto ya era sabido desde el 11 de septiembre de 2001, pero la Unión Europea, confiada, dejó pasar una magnífica oportunidad y no dotó de contenido al Plan de Acción

aprobado el 21 de septiembre del 2001. Ha sido, inevitablemente, tras el 11 de marzo de 2004 cuando Europa parece haber tomado conciencia repentina de su vulnerabilidad interior y de la necesidad y urgencia de un compromiso claro en la lucha contra esta lacra que amenaza actualmente nuestras sociedades. Poco después del 11-M, el Consejo Europeo celebrado en Bruselas emitió una declaración sobre la lucha contra el terrorismo en la que se buscaba fortalecer la cooperación política y operativa, y la optimización de la eficacia de los sistemas de información. Se creó la figura del coordinador de la lucha antiterrorista, nombramiento que recayó en el holandés Gijs de Vries, encargándole coordinar los servicios judiciales, policiales y de inteligencia en esta materia. Asimismo, se revisó el Plan de Acción elaborado en 2001, constanding entre sus objetivos estratégicos: restringir el financiamiento del terrorismo; aumentar las capacidades de prevención y de persecución de actos terroristas, tanto a nivel nacional como de la UE; salvaguardar la seguridad del transporte internacional y la gestión eficaz del control de fronteras; actuar contra los factores que propician el terrorismo y la captación de terroristas y potenciar las actuaciones hacia terceros países prioritarios en la lucha contra el terrorismo. Igualmente, se debe destacar la importancia del compromiso político adquirido por los Estados miembros de la UE de actuar conjuntamente contra los actos terroristas, en el marco de la cláusula de solidaridad prevista en el art. I-43 de la Constitución europea, pero aplicada anticipadamente por los socios europeos en razón de su solidaridad con España.

Europa se encuentra en una encrucijada y ante un dilema, ya que la desaparición de las fronteras interiores nos ha dejado especialmente expuestos ante nuevas amenazas transnacionales y asimétricas. Sin duda alguna, y en razón de las materias que trata, la construcción del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia es fundamental para el bienestar de los ciudadanos europeos. Pese a ello y a pesar de los notables avances destacados por la última comunicación de la Comisión Europea (Evaluación del programa de Tampere y orientaciones futuras COM (2004) 401), sigue sin darse una aproximación integral y una planificación estratégica de los distintos aspectos relaciones con esta área. Cuestiones tan esenciales para la consecución de la seguridad ciudadana como las políticas de asilo, migración, la gestión de fronteras, lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, la cooperación policial y judicial, siguen siendo cuestiones dispersas y cada una responde a su propia lógica y dinámica.

Es indudable que con el Programa de La Haya aprobado a principios de noviembre de 2004, la UE ha hecho un gran esfuerzo por avanzar en este ámbito. Este programa establece el abandono de la unanimidad desde el 1º de abril de 2005 para las cuestiones cubiertas bajo el

Titulo IV del Tratado Constitucional, es decir en asuntos tales como la inmigración ilegal, asilo, política de fronteras y visados. La unanimidad sigue siendo la norma para los asuntos de inmigración legal, aunque sólo hasta que el Tratado Constitucional entre vigor. Se debe destacar el compromiso adquirido de dotar a la UE de una política común de asilo, con un plazo específico, el 2010. Asimismo, los Estados miembros han acordado que para el 2008, el intercambio de información sea una de las principales áreas de cooperación policial y legal. De la misma forma, se reconoce la necesidad del establecimiento gradual de un sistema integrado de gestión de fronteras exteriores y el fortalecimiento del control y la vigilancia del límite externo de la UE, subrayando el principio de solidaridad y responsabilidad compartida entre los Estados miembros, incluso en sus implicaciones financieras, aspecto fundamental para España, que gestiona el 10 % de las fronteras exteriores de la UE. Según este programa, la aproximación a la prevención y supresión de actos terroristas debe estar basada en el principio de solidaridad, ya que cuando se está preservando la seguridad nacional, se debe tener en cuenta también, la seguridad de la Unión. Asimismo, se recogen importantes referencias a la cooperación judicial, y policial, así como a la vertiente exterior de la política de libertad, seguridad y justicia, solicitando al Secretario General /Alto Representante y a la Comisión el diseño de una estrategia que cubra todos los aspectos externos de este ámbito, intentando dotar de mayor coherencia a la acción exterior de la Unión Europea.

A pesar de estos avances hay diversos carencias tanto a nivel europeo como nacional. Aún se echa en falta una perspectiva global, que integre la seguridad en forma transversal y que especifique los criterios de actuación y las prioridades a seguir ya que la planificación estratégica es una tarea pendiente. Igualmente, cuestiones tales como el acceso a la información, la cooperación práctica y por ejemplo la generalización en la utilización de nuevas tecnologías, deben ser mejoradas (Félix Arteaga, *“La cooperación policial y judicial de la Unión Europea en perspectiva española”*, DT Real Instituto Elcano 2004). Con todo, el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, a pesar de ser un recién llegado al proceso de integración europeo y de constituir en cierta medida un gran puzzle de iniciativas y agencias recién creadas, constituye, sin duda, una frontera de integración tan real y de repercusiones tan profundas sobre la construcción europea como lo fue en su momento la constitución del mercado único, por lo que su profundización y concreción es primordial, tanto en la agenda europea como en la española.

## CONCLUSIONES

Cuando en 1954, la Asamblea Nacional Francesa enterró el proyecto de Comunidad Europea de Defensa (CED) que la propia Francia había promovido como medio para controlar estrechamente la necesaria remilitarización de Alemania a causa del incremento de la tensión entre los dos bloques y, muy especialmente, la guerra de Corea, los europeos decidieron trasladaron toda la carga de la responsabilidad defensiva hacia los EEUU. Francia, por su parte, decidió constituir una capacidad nuclear autónoma para asegurar su defensa de forma independiente. Europa quedó como la gran perdedora, pero pudo desarrollarse económica y políticamente bajo el doble paraguas norteamericano y francés. Nació así el mito de la Unión Europeo como “poder civil”, una fuerza transformadora basada fundamentalmente en la democracia, el comercio y el imperio de la ley. En razón de su carácter consensual y pacífico, se dijo, Europa podría llegar a ser una super-potencia, pero con otro carácter, un carácter “civil”, en oposición al contenido típicamente militar que había definido las relaciones de poder en la esfera internacional en la Europa anterior a la Comunidad Económica Europea o que definía la política de bloques en la época de la guerra fría.

Cincuenta años más tarde del fracaso del Plan Pleven, los Estados miembros de la Unión Europea han negociado y firmado una Constitución en la que la política de seguridad y defensa queda claramente configurada. ¿Se cierra así el círculo que permitió a Europa desarrollarse situándonos, como temen algunos en los EEUU, en condiciones de competir por el poder en la esfera internacional? ¿O mantendrá Europa su carácter civil pese a la adquisición de medios y capacidades militares? En realidad, hay buenas razones detrás de los dos argumentos.

Por un lado, hay quienes sostienen que los medios definen los fines, es decir: que el carácter civil de la Unión ha tenido lugar “por defecto”. Por ello, en ausencia de una capacidad militar real, los europeos se habrían especializado en aquello en lo que podían competir: peso económico e influencia política. Más coloquialmente, de acuerdo con la expresión comúnmente usada en los EEUU, y que refleja bien la trayectoria de política exterior seguida por los EEUU en este siglo, el argumento es que *“cuando tienes un martillo, todo termina pareciéndote un clavo”*.

Por otro, sin embargo, existen buenas razones para pensar que los fines de la Unión Europea seguirán imprimiendo un carácter distinto a sus actuaciones pese a que disponga de

medios y capacidades militares avanzadas. A favor de este argumento se arguye que el elemento consensual que domina las relaciones entre los veinticinco Estados miembros, junto con la inevitable necesidad de mantener la coherencia entre las normas y principios que los Estados miembros se otorgan entre ellos y los que aplican a terceros Estados, seguirá constituyendo una realidad imposible de evitar.

Es probable que estos últimos tengan razón. Es posible incluso que *debieran* tener razón si queremos seguir pensando en la Unión Europea como una fuerza de transformación y desarrollo global. Sin embargo, sabemos que ninguno de los dos grupos puede tener razón hoy por hoy: desgraciadamente, hoy por hoy los medios de la Unión Europea en materia de seguridad y defensa siguen siendo muy inferiores a los necesarios para que un debate acerca del carácter de los fines tuviera sentido. Como se decía al inicio de este capítulo, Constitución y ampliación configuran un auténtico punto de inflexión: sin embargo, aunque la flecha ya ha partido del arco, no sabemos todavía si alcanzará el objetivo.



## **CAPÍTULO CUARTO**

### **ESTADOS UNIDOS**





## **ESTADOS UNIDOS**

POR MANUEL COMA CANELLA

### **INTRODUCCIÓN**

Desde el punto de vista estratégico y de seguridad el año 2004 ha sido para los Estados Unidos un año de continuidad y sin grandes sorpresas. Tanto los problemas como las políticas venían de antes y no han experimentado grandes cambios en el curso del pasado año. En todo caso se han agravado los primeros y han tendido a encastillarse las segundas. Pero sí se puede apreciar una serie de inflexiones que deberán tener consecuencias en el 2005.

Para la nación americana la mejor noticia del año está en el reino de lo que no ha sucedido, que no tiene por qué ser menos importante que lo que realmente acontece. No ha habido una repetición del 11 de septiembre ni siquiera algo de la más modesta magnitud del aciago 11 de marzo madrileño. Pasó el momento de las elecciones el 2 de noviembre, se produjo la toma de posesión el 20 de enero siguiente y todas las alarmas resultaron infundadas. O quizás los peligros fueron prevenidos o desbaratados por los aparatos de seguridad. Pero tampoco hubo ataques similares en el 2003 o en el 2002. También aquí hay continuidad. Esto plantea uno de los debates estratégicos en curso, en dos partes ¿Se está ganando la guerra contra el terror? y ¿quién juega el papel decisivo en esa guerra, inteligencia y policía o intervenciones militares? O, más bien, ¿las intervenciones militares han contribuido positivamente a la lucha o son contraproducentes?

La peor noticia no ha estado nunca en la primera plana de los periódicos, entre otras cosas porque no se trata de un hecho puntual sino del resultado de un largo proceso. El 2004 quizás pueda pasar a la historia como el año en el que la potencia americana chocó con los límites de su poder, y mucho de lo que América ha hecho o ha dejado de hacer en el curso del año fluye de

esas circunstancias limitadoras. Cabe esperar que el 2005 se caracterice por una serie de adaptaciones a esa realidad y de intentos por superarla, por incrementar el poder, haciendo retroceder esos límites. Durante la serie de cumbres internacionales que tuvieron lugar en junio, el presidente Bush hizo algunos gestos de acercamiento a sus colegas europeos y a partir de esas fechas su ministro de Defensa, Donald Rumsfeld se abstuvo de hacer declaraciones escandalosas para los oídos de este lado del Atlántico. Otra vez lo no sucedido cuenta.

Esa mano tendida, que no obtuvo ninguna respuesta significativa, respondía tanto a las penurias de la situación en Irak como a las necesidades electorales, pues, en efecto, elecciones e Irak han dominado el panorama político americano en el 2004. Habría, en principio, que pensar que sólo el segundo tema tiene carácter internacional y dimensiones estratégicas, pero lo cierto es que ambos han marchado estrechamente unidos, influyéndose mutuamente, hasta el momento mismo de los comicios. Como no sucedía desde los sesenta, durante la guerra de Vietnam, y con intensidad todavía mayor, la guerra ha dominado la campaña electoral, empezando, precisamente, por la de hace cuarenta años. Por otro lado, la toma de decisiones respecto a Irak se ha visto estrechamente condicionada por consideraciones electorales.

## **EL MARCO ESTRATÉGICO: LA PUGNA ANTIHEGEMÓNICA**

Irak no es la única guerra que los Estados Unidos han tenido que librar a lo largo del 2004 ni puede entenderse como un episodio aislado sino que, por el contrario, es la pieza central de todo el gran marco estratégico dentro del cual se desarrollan lo esencial de las relaciones de Estados Unidos con el mundo. En Irak se intersectan las dos líneas maestras que conforman ese amplio marco. Por un lado tenemos, con plena visibilidad, lo que, a partir del 11-S, Bush llamó la “guerra contra el terror”, mientras que por otro lado nos encontramos con otro gran enfrentamiento de carácter universal, éste incruento pero no por ello menos enconado, en el que una coalición antihegemónica completamente informal y difusa se opone al poderío americano intentando contrarrestarlo y frenarlo y que, lo mismo que la guerra contra el terror pero de manera muy diversa, tiene en Irak su frente central.

Por difuso e informal, este segundo enfrentamiento de carácter puramente diplomático es mucho menos visible. Ni siquiera tiene un nombre y muchos de los que en él participan lo hacen con percepciones muy diferentes del fenómeno general y de su papel en éste. Para la mayoría se

trata ante todo de oponerse al unilateralismo americano y denunciar su proclividad a usar la fuerza para resolver los problemas externos, ignorando las normas del derecho internacional, todo ello nefastamente ejemplificado por la intervención en Irak y todas sus secuelas. Bajo esa oposición y esa denuncia subyacen prejuicios y actitudes ideológicas diversas que desde posturas a veces antagónicas convergen en el común disgusto por la acumulación de poder en el coloso americano y en la común pretensión de utilizar las Naciones Unidas como si fueran a la vez, en alguna medida, un parlamento, un tribunal e incluso un gobierno mundiales, al que todos deberían someterse, empezando por el hegemon y, en la práctica, terminando también por él, puesto que Naciones Unidas rara vez consigue que respeten sus resoluciones aquellos que se consideran perjudicados por ellas.

Ese antihegemonismo tiende a ser la forma actual del antiamericanismo y en él confluyen las diversas versiones anteriores de este fenómeno, como las de los perdedores de la guerra fría, que han encontrado una ocasión de desquite en la nueva impopularidad americana, si bien muchos otros partícipes de estos sentimientos tienen orígenes ideológicos muy distintos y rechazarán el apelativo de antiamericanos, al centrar sus denuncias en el conservadurismo de la actual administración e incluso en rasgos de la personalidad del presidente. Esa diversidad de motivaciones de fondo y de argumentos esgrimidos tiende a enmascarar la naturaleza esencialmente antihegemónica de las críticas a la política exterior americana, de forma que el caso de Irak se convierte en un pretexto y en un instrumento del conflicto. Pretexto, porque aunque Irak ha sido el aglutinante de toda esa serie de descontentos frente a los Estados Unidos, la verdadera fuente de insatisfacción común a todos reside en lo que se percibe como excesivo poderío americano. Es por lo tanto anterior e independiente, y su mera existencia hace no ya difícil sino incluso casi absurdo la colaboración con Estados Unidos para ayudarle a salir con éxito del cenagal iraquí.

En este sentido es Irak también un instrumento del esfuerzo para contrarrestar al hegemon. Cuando se dice que Irak es un desastre habría que matizar para quien. Lo es para los iraquíes y para los Estados Unidos. Para otros muchos la situación en el país mesopotámico no deja de ser conveniente, por lamentable que sea. Así lo ven casi todos sus vecinos, con la excepción de Kuwait. Los demás se sienten complacidos contemplando cómo el águila americana se deja allí su pico y sus garras, viendo así limitadas sus posibilidades de presionar sobre ellos. Sin duda se sienten también preocupados, porque un empeoramiento de la situación podría hacer que el conflicto desbordase las fronteras y los implicase directamente. Pero mientras las cosas sigan

como en el 2004, Irak no sólo no será el amenazador ejemplo de democracia para el Oriente Medio, tal y como los americanos pretendían, sino más bien de todo lo que hay que evitar. En el resto del mundo, con mayor o menor intensidad, los coaligados contra el hegemon experimentan también una *Schadenfreude*, una subliminal complacencia en las desgracias iraquíes, de las que consideran responsable total y único al gobierno de George Bush, proporcionándoles la agradable posición de superioridad moral de quienes todo lo habían advertido de antemano.

Este conjunto de actitudes constituyen las constantes con las que ha tenido que enfrentarse la política americana en el transcurso del año, con cambios bien pequeños. Entre ellos, uno modesto a escala global pero de entre los más importantes, ha sido el cambio de alineación de España tras las elecciones del 14 de marzo. La guerra de Irak produjo una profunda división entre los dos principales partidos españoles y el presidente Rodríguez Zapatero actuó en consecuencia con lo que su partido había defendido durante toda la crisis y prometido en su campaña electoral. La contundencia de su actuación, retirando las tropas españolas de Irak de manera fulminante, acompañada de declaraciones igualmente enérgicas, le imprimió al cambio un cierto dramatismo y una alta visibilidad internacional, con los consiguientes roces con Washington, por más que el gobierno español, como otros, ha enfatizado que sus posiciones nada tienen que ver con actitudes antiamericanas.

La persistencia del antihegemonismo alentado por las susceptibilidades heridas por las actuaciones americanas explica que las resoluciones 1511 y 1546 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que proporcionaban un marco legal a la presencia de tropas ocupantes en Irak, sin entrar en la justificación o condena de la intervención militar, no hayan mejorado en la práctica la posición internacional de los Estados Unidos, y los mismos que las votaron no se han sentido obligados a seguir sus recomendaciones de colaborar con las fuerzas de ocupación. Tampoco mejoró el clima internacional la transferencia de poder a un Gobierno Interino en Bagdad el 29 de junio. En ese mismo mes tuvieron lugar una serie de cumbres internacionales, del G-8 en Sea Island, (Georgia, Estados Unidos), EEUU-UE en Bruselas, la de OTAN en Estambul, o incluso la visita de Bush a Normandía para conmemorar los sesenta años del desembarco. Como ya se ha mencionado, los intentos de Bush de utilizar esos encuentros para suavizar las relaciones con algunos de sus disgustados socios dieron resultados prácticos muy escasos.

Así pues, las actitudes persistieron aunque con menos manifestaciones externas de acritud. En ello influyeron consideraciones electorales por ambas partes. El inquilino de la Casa Blanca estaba siendo acosado por su competidor en la carrera por la presidencia, con el argumento de que su política había aislado al país y se veía urgido por la necesidad de contrarrestar esa acusación. Por parte de sus aliados renuentes se trataba de no hacerle ese favor ante la expectativa de un cambio en la cumbre del poder en Washington. Una vez ratificado Bush a la cabeza del estado americano por otros cuatro años cabe esperar algunos reajustes en las relaciones mutuas, pero esas adaptaciones tendrán como límite el hecho de que es del interés y corresponde a los sentimientos de los que desean erosionar el poder americano mantener el recelo sobre sus intenciones y en especial sobre la legitimidad de su presencia militar en el Golfo. En ese sentido el éxito en el desarrollo de las elecciones en Irak el 30 de enero de 2005, en el momento en que se cierra este Panorama, significa una importante novedad que podría darle un giro a la marcha de los acontecimientos, pues no sería lo mismo adaptarse a un poder que se encuentra empantanado que tratar de subirse al carro del vencedor.

## **LA GUERRA CONTRA EL TERROR**

Si el antihegemonismo/antiamericanismo en sus varias modalidades afecta a todas las relaciones exteriores de Estados Unidos, el aspecto más visible de su política internacional ha seguido siendo en el 2004 la “guerra contra el terror”, con Irak como su frente central, pero no en absoluto único. Afganistán ha seguido absorbiendo una parte de las energías americanas, militares y de todo tipo, pero a lo largo de todo el año ha mantenido crisis abiertas con los otros dos países mencionados expresamente en el discurso sobre el Estado de la Unión del 2002 como pertenecientes al eje del mal, Irán y Corea del Norte, precisamente en relación con sus aspiraciones nucleares.

Pero aunque la “guerra contra el terror” no es guerra, en muchos de sus aspectos, más que en un sentido figurado, como la guerra contra el sida o contra los accidentes laborales, tiene también dimensiones puramente bélicas en el sentido más estricto de la palabra. Si Irak está en la mente de todos, Afganistán no ha dejado en ningún momento de ser un problema político y el escenario de continuas operaciones militares, bajo el nombre de Libertad Duradera, con diez y ocho mil soldados americanos, la mayor parte comandos, es decir, unidades de élite, con los que otros países colaboran con pequeños contingentes, sobre todo los anglosajones, pero también

algunos de los más caracterizados opositores en la que hemos llamado guerra antihegemónica, como Francia, que de esa manera subraya el contraste entre lo que considera guerra legal e ilegal, al tiempo que el carácter no antiamericano de sus posiciones críticas respecto al hegemon.

Junto a esta conflictividad militar y diplomática, hay dos puntos de crisis siempre latentes a los que Washington no puede dejar de prestar su atención. Se trata de las otros dos potencias, además de Irak, designadas como miembros del eje del mal, Irán y Corea del Norte. Ambas preocupan en relación a sus programas nucleares, supuestos en el primer caso y confesados en el segundo. Irán además es acusado de seguir sosteniendo movimientos terroristas y por supuesto de interferirse en los asuntos iraquíes. Otro conflicto en el que Estados Unidos aparece perpetuamente implicado es el Israelo-Palestino. Pero tanto éste como el de Irak aparecen relacionados entre sí por un gran designio, que es concebido como el lado positivo y la dimensión profunda de la guerra contra el terror, el intento de extirpar las raíces del terrorismo yendo a sus causas, según la interpretación que se impuso en Washington a partir del 11-S.

### **La Reforma del Oriente Medio Amplio y Norte de África**

Lo que Washington ha querido presentar como el lado positivo de esta guerra es el programa de reforma para el gran espacio inicialmente llamado Gran Oriente Medio y posteriormente Oriente Medio Amplio y Norte de África, abarcando desde Afganistán hasta Mauritania. La idea, planteada meses después de la invasión de Irak, no ha conseguido despegar en el curso del 2004, en parte porque no logró apoyos suficientemente rotundos en las citadas cumbres de mediados de año, en parte, del lado americano, por la distracción que suponía las circunstancias electorales internas, pero sobre todo, probablemente, porque la situación iraquí restaba fuerza a las prédicas democratizadoras de Washington. En todo caso el proyecto no se ha concretado y nada parecido a un plan específico ha salido todavía a la luz pública, si bien el objetivo central permanece incólume y no sólo se ha vuelto a afirmar en los discursos de investidura y, pocos días después, sobre el Estado de la Unión de comienzos del 2005, sino que en esas nuevas formulaciones, totalmente genéricas, ha trascendido su demarcación geográfica inicial, que, ciertamente sigue siendo prioritaria, pasando a constituir el eje cardinal de toda la política americana, que ahora se propone expresamente luchar contra la tiranía, considerada como causa principal del terrorismo, utilizando como instrumento privilegiado la difusión de la “libertad humana”. Aunque el alcance de estas proposiciones es universal, a la hora de citar

nombres sólo se ha mencionado a Arabia Saudí y Egipto, países de los que se espera, con muy buenas palabras, que asuman voluntariamente ese proceso de apertura democratizadora, y Siria e Irán, a los que se hace entender con veladas pero nada obscuras amenazas, que seguirán siendo objeto de vigilancia y presiones. El mundo árabe, por tanto, sigue siendo prioritario.

Esta concepción supone una réplica a la que suele predominar en el bando antihegemónico, según la cual la pobreza sería la causa profunda de todas las frustraciones que conducen a reacciones desesperadas de violencia, cuya manifestación política más extendida es hoy el terrorismo. Frente a esta idea, la administración Bush y sus defensores alegan que hay muchas sociedades que siendo pobres son perfectamente pacíficas y que los terroristas no suelen emanar de la pobreza sino que en su mayoría proceden de capas medias con un nivel de educación bastante alto y algunos, como Bin Laden, son francamente ricos. Según su interpretación, el fenómeno político del terrorismo yihadista tiene causas predominantemente políticas que hay que buscar en las frustraciones que engendra la represión, estancamiento y falta de perspectivas causados por el despotismo de los regímenes imperantes en los países que nos ocupan. Atajar el mal desde sus raíces requiere, por tanto, inducir una nueva oleada democratizadora como la que supuso la caída del comunismo y la desintegración del bloque soviético. El supuesto de partida de toda esta concepción, repetido hasta la saciedad por Bush en todas sus declaraciones públicas, es que libertad y democracia son valores humanos universales, no peculiaridades exclusivas de una civilización, la occidental.

## **Irak**

En muchos aspectos el dominante tema de Irak es un mero desarrollo de la herencia del año anterior. Cuando empieza el 2004 las expectativas asociadas a la rápida victoria en la fase convencional de la guerra ya se han disipado, y desde el final de ésta la política americana respecto a Irak ha dado ya más de un bandazo para tratar de adaptarse a las circunstancias sobre el terreno. La oposición violenta contra el nuevo orden democrático que pretenden promover los americanos se ha ido afirmando a pesar de su limitada base social. La protagonizan los restos del aparato militar y de seguridad del régimen de Sadam y los yihadistas internacionales. Aunque con motivaciones ideológicas muy distintas, ambos son una emanación de la comunidad suní que represente algo menos del 20% de la población del país.

Esta composición de la resistencia se ha mantenido básicamente, experimentando evoluciones menores, pero sobre todo no ha dejado de crecer numéricamente a lo largo de todo el año, de forma que al finalizar el 2004 sus efectivos se evalúan entre el doble o el cuádruple de los que se estimaban un año antes (entre cinco y diez mil entonces frente más de veinte mil ahora), siendo así que en torno a quince mil han sido puestos ya fuera de combate, por muerte o arresto, aunque parte de los detenidos puedan no pasar de sospechosos. Tenemos por tanto que una de las características mayores del conflicto iraquí en el 2004 ha sido el crecimiento continuo de la insurgencia que no sólo no ha visto clarear sus filas como consecuencia de las acciones americanas sino que bien al contrario, éstas se han ido reforzando durante el período aquí cubierto.

Aunque ésta ha sido la tónica general, el año empezó con una cierta nota de esperanza para la administración Bush. Sadam Husein había sido detenido el 13 de diciembre anterior y la intensificación de los ataques terroristas que se había producido durante el mes islámico de Ramadán (de mediados de octubre a mediados de noviembre), no había mantenido su ritmo. Aunque las condiciones en las que Sadam fue capturado hacían ver que no podía ser él quien dirigiese a los paramilitares, se especulaba con el impacto supuestamente desmoralizador que su caída podía tener entre sus seguidores y con la reorganización a la que forzaría a los clandestinos la incógnita acerca de cuánta inteligencia proveniente de Sadam podría haber caído en manos de sus enemigos. Pero lo cierto es que aunque el número de acciones cayó con respecto a la ofensiva del Ramadán, recuperó en enero y febrero los niveles anteriores a ésta, manteniéndose así hasta abril en que los enfrentamientos centrados en las ciudades de Faluya y Nayaf dieron lugar a un nuevo pico.

#### *La Ley Administrativa Transitoria (TAL)*

Hacia finales del 2003, Washington, empujado por la firme posición del ayatolá Sistanani que tiene detrás a la gran mayoría de la comunidad chií, se embarca en una nueva estrategia política consistente en acelerar el calendario de la transmisión de poderes de la autoridad ocupante a una autoridad iraquí salida de las urnas. Dado el agravamiento de los problemas en el terreno de la seguridad, que obstaculizaban enormemente cuando no imposibilitaban de plano todo lo demás, empezando por la reconstrucción y el relanzamiento de la economía, el calendario, cuyo cumplimiento ha sido desde entonces el centro de los esfuerzos políticos de



Estados Unidos en Irak a lo largo de todo el año, habría que considerarlo como una apuesta muy arriesgada, casi desesperada, más que como el fruto de un cálculo realista que se basase en el restablecimiento previo de una cierta normalidad, según los planes iniciales de Bremer, el enviado americano en Bagdad. El cambio atestiguaba la exigüidad de opciones con las que contaba la administración Bush de acuerdo con sus propias percepciones.

A finales de año anterior Paul Bremer, como jefe de la Autoridad Provisional de la Coalición (CPA, de sus siglas en inglés) prepara un documento legal en el que se configuran los pasos que habría que dar para construir las instituciones básicas de un estado iraquí independiente y democrático, bajo el nombre de Ley Administrativa Transitoria (TAL). Durante los dos primeros meses del año la vida política iraquí girará en torno a la adopción de ese proyecto y aunque Bremer negocie con los miembros del Consejo de Gobierno Iraquí designado por él mismo de entre las principales fuerzas políticas opuestas al anterior régimen, el gran interlocutor en la sombra será la más venerada de las autoridades religiosas chiíes, el gran Ayatolá Alí Al-Sistani, figura verdaderamente clave en el Irak de hoy, con una influencia moral entre sus feligreses difícil de exagerar.

El proyecto inicial americano preveía la constitución de una asamblea transitoria creada a partir de asambleas provinciales de notables, para mediados de año, considerando que se tardaría tiempo en reunir las condiciones administrativas mínimas para recurrir al sufragio universal. Sistani, negociando siempre a través de intermediarios, exige auténticas elecciones. Su posición es en todo momento acelerar el proceso por el que el poder ha de venir a las manos del grupo mayoritario en el país, sus correligionarios chiíes, y lo hace invocando siempre al principio fundamental de la democracia, el de “un hombre un voto”. La disputa llevará a los americanos, con la anuencia del líder religioso, a apelar a la mediación de las Naciones Unidas, que se habían retirado en agosto del año anterior, después de que su sede hubiera sido volada por los terroristas. A finales de enero el Secretario General Annan designa al diplomático argelino Lakhdar Brahimi a la cabeza de una pequeña comisión que desarrollará sobre el terreno un intenso programa de entrevistas durante once días de febrero. Sobre la base de sus conclusiones Annan informa al Consejo de Seguridad de que es materialmente imposible celebrar elecciones antes de finales de año o comienzos del 2005 y sólo en el caso de que los trabajos organizativos, empezando por la elaboración del censo, comiencen de inmediato.

Tanto Bremer como Sistani lo aceptan y se fija como fecha tope para la consulta popular el 30 de enero del 2005, manteniendo el 30 de junio del 04 para la transferencia de poderes a un gobierno interino. Pero no se terminan ahí los desacuerdos sobre el contenido de esa constitución otorgada y provisional que ha de regir todo el proceso de transición hacia la democracia (TAL). Bremer trata de influir de antemano en la futura constitución que habrá de elaborar la primera asamblea elegida tratando de dejar sentenciada la cuestión de las libertades fundamentales: de expresión, reunión, prensa, un poder judicial independiente, igualdad ante la ley. Trata de resolver la controvertida cuestión de la sharia reconociendo al Islam como religión del estado y proclamando que ninguna ley podrá violar los “principios universalmente acordados del Islam” pero rechazando la pretensión de que el Corán sea la fuente principal de la legislación. Difícilmente un precepto tan ambiguo podrá zanjar para el futuro una cuestión tan disputada, pero Sistani y sus partidarios decidieron sin duda no embarrancar el proceso por algo que indefectiblemente habrá de plantearse en las discusiones constitucionales.

La manzana de la discordia la constituyó el apartado 61c, destinado a permitir que tres de las dieciocho provincias pudieran impedir que la futura Constitución se aprobase en referéndum si en ellas dos tercios de los electores votaban en contra. Estaba destinado a proporcionar a los kurdos un veto con el que podrían bloquear cualquier intento de arrebatárles la amplia autonomía que vienen gozando desde casi el final de la Primera Guerra del Golfo, tras la invasión de Kuwait, preconizando, por tanto, un sistema federal, al menos en lo que a ellos concierne. De lo que apenas se habló entonces, y sin embargo no es menos importante, es que esta disposición proporciona también a los árabes sunitas la misma capacidad de veto contra cualquier constitución que considerasen perjudicial para sus intereses, extendiendo potencialmente el federalismo al triángulo suní.

A pesar de que el proyecto de Ley patrocinado por Bremer dotaba a los kurdos de una tan sustancial protección de su autonomía, éstos no dejaron de expresar su descontento por el hecho de que en él no se regulase a su favor la cuestión de la ciudad petrolera de Kirkuk, que no pertenece a las provincias kurdas y que sin embargo la población nortea insiste en considerarla como suya. Aquí tenemos un problema con capacidad explosiva, legado a los constitucionales. Esta frustración de las expectativas de los más fieles aliados iraquíes de los americanos era una concesión hecha por igual a suníes y chiíes. Éstos últimos, sin embargo, convertidos en adalides de la unidad nacional, tampoco se quedaron satisfechos con el “veto kurdo”. En el tira y afloja de comienzos de marzo el delegado de Washington se mantuvo firme y finalmente fueron Sistani y

sus partidarios los que cedieron, dejando claro que lo revisarían todo en los futuros trabajos constitucionales. Aún así pareció que el pulso continuaba tras la ratificación de la TAL por el Consejo de Gobierno Iraquí el 8 de marzo y que los chiíes, si con el apoyo de su líder o desbordándolo no quedó claro, llevaron por un momento la confrontación a la calle con manifestaciones multitudinarias en el sur del país.

Ese desafío a la Autoridad ocupante hubiera podido suponer una crisis de primera magnitud, pues el entero edificio de la empresa americana en Irak se ha basado en todo momento en la aceptación, por condicionada y renuente que fuera, de la mayoría chií, la cual vivió el derrocamiento y finalmente captura de Sadam como una auténtica liberación, pero que jamás se consideró en deuda con los americanos, en la idea de que éstos los habían traicionado en el 91, tras la guerra, cuando por incitación, supuestamente, de Bush padre, se levantaron contra el tirano y, abandonados por Estados Unidos, fueron asesinados por docenas de miles. A diferencia de los kurdos, para quienes la presencia de tropas americanas es una bendición, los chiíes la aceptan como un mal irritante y grave pero menor que el restablecimiento del dominio de la minoría suní, ya sea bajo fórmula baasista como yihadista. A finales de marzo las manifestaciones remitieron rápidamente, justo en el momento en que la fatídica posibilidad de un conflicto con la comunidad chií iba a tomar el amenazador cariz de una insurrección armada.

### *La crisis de abril y agosto*

El nuevo momento crítico se planteó inicialmente como un episodio de la lucha contra los insurgentes en el llamado triángulo suní, al oeste y norte de Bagdad. El lugar, la ciudad de Faluya, a unos cincuenta kilómetros de la capital. Los acontecimientos de Faluya en abril tuvieron la máxima importancia. El hecho de que las tropas se retirasen dejando la seguridad de la población en manos de fuerzas locales mandadas por un general del antiguo ejército de Sadam, después de que se hubiera elegido la rebelde ciudad como el lugar donde infligir un castigo ejemplar a la insurgencia, representaba una zigzag táctico y quizás estratégico espectacular. La decisión era totalmente política y contraria a la opinión del mando de los infantes de marina que estaban llevando a cabo la operación.

Podía significar un sorprendente acomodo con las fuerzas supervivientes del régimen baasista, buscando la pacificación de la comunidad suní a base de tolerar una amplia autonomía

en el control de sus ciudades. O podía ser simplemente una forma de ganar tiempo en el momento más delicado desde que se dio por concluida la fase de operaciones militares convencionales hasta las elecciones de enero del 2005. Si de lo primero se trataba hay que decir que el experimento hizo agua de forma inmediata. La policía local no sirvió en absoluto para meter en cintura a guerrilleros y terroristas que ya previamente habían elegido la ciudad como base y que inmediatamente la convirtieron en un santuario donde guardar a los rehenes capturados, almacenar explosivos, preparar bombas y organizar acciones. A las pocas semanas estaba claro que Faluya era una espina que se estaba enconando y que habría que extirpar. Pero conociendo los intratables problemas de la guerra urbana, los costes en la guerra psicológica fueron juzgados insoportables por una administración americana en plena campaña electoral. Pero pronto quedó claro que el momento llegaría inmediatamente después de los comicios.

La decisión de “abandonar” Faluya fue muy criticada en Estados Unidos por los defensores de la guerra, considerándola uno de los más graves errores estratégicos cometidos por los responsables políticos americanos. Se trata de uno de esos juicios cuyo fundamento es difícil de demostrar. Lo que vino después pareció darles la razón a los críticos, pero como siempre acontece, el problema es que no sabemos lo que hubiera podido suceder si los combates hubieran continuado en el interior de la ciudad. Lo probable es que las bajas civiles hubieran sido altísimas, con implicaciones morales y efectos propagandísticos absolutamente adversos. Vaciar la ciudad antes de proceder al asalto, como se hizo más tarde en noviembre, es una operación de gran envergadura que requiere largos preparativos, especialmente teniendo en cuenta la escasez de tropas americanas en relación con las misiones que tienen que asumir.

Por otro lado el momento era de delicadeza extrema, porque fue aprovechado por el disidente chií Muqtada Al Sadr para lanzar un desafío directo a los ocupantes, pretendiendo hacer causa común con la insurgencia suní. Aunque militarmente de menor entidad, por la bisoñez de sus milicianos, la insurrección sadrista era especialmente peligrosa para la empresa americana, precisamente por provenir de la rama islámica mayoritaria en el país, hasta el momento absolutamente opuesta a la restauración no ya del sadamismo sino de cualquier forma de supremacía suní. Si grave para los americanos era declararse impotentes ante un bastión de guerrilla y terrorismo suní como Faluya, más grave todavía era la posibilidad de que surgiese una oposición armada entre los chiíes, que los dividiese primero y los arrastrase después a un enfrentamiento frontal con las tropas internacionales. En ese momento todo estaría perdido para el gobierno americano, incluso si ese alzamiento no llegaba a coordinarse con el de los radicales

suníes. Pero ya sería un monumental desastre que, aún sin acciones armadas, se extendiese una ola de manifestaciones de protesta contra la ocupación. Todo lo que girase al campo chií en contra de los americanos podría representar para éstos una catástrofe verdaderamente insuperable.

Al principio la revuelta se extendió por varias ciudades del sur, donde fue reducida con relativa facilidad, quedando finalmente confinada a Nayaf, donde soldados y marines americanos no tuvieron mayores dificultades en infligir un duro castigo a los entregados pero inexpertos guerreros del Ejército del Mahdi, nombre de las milicias seguidoras de Múqtada Al-Sadr. Lo importante es que el exaltado radicalismo de Al-Sadr, aunque le proporciona una base de poder apreciable, sobre todo entre los jóvenes chiíes desempleados y pobres de Bagdad, nunca caló muy hondo en el resto de su comunidad religiosa, que no ha dejado de verlo con desconfianza, prefiriendo decididamente el liderazgo moral de Sistani y el político de los partidos tradicionales que respetan las orientaciones del gran patriarca.

Tras esta primera derrota Sadr buscó el desquite en agosto, atrincherándose en la mezquita del imán Alí, en Nayaf, algo así como la basílica de San Pedro de los chiíes, volviendo a sufrir una derrota militar administrada con todo el cuidado posible en tales circunstancias, dada la extrema sensibilidad de los sentimientos religiosos en juego, los cuales Sadr pretendía movilizar a su favor, y una desactivación política gracias a la hábil mediación de Sistani, que una vez más consiguió mantener básicamente unida su mayoría y de paso salvar a los americanos del más peligroso escollo con el que podían encontrarse, para que así pudiesen seguir realizando el trabajo sucio de enfrentarse con los terroristas del campo rival suní que en los meses posteriores buscarían cada vez más abiertamente provocar la guerra civil con sus hermanos separados, a los cuales desprecian intensamente por considerarlos heréticos y además ahora, para mayor escarnio, por colaboracionistas.

### *Elecciones*

Para entonces ya se había realizado a finales de junio la transferencia de poderes a un gobierno interino. Su capacidad de tomar decisiones respecto a su predecesor, el llamado Consejo de Gobierno, aumentó notablemente pero su dependencia de las tropas internacionales para luchar con la guerrilla seguía siendo prácticamente la misma. Sin embargo los programas de

formación de fuerzas de seguridad propias se habían acelerado y estas fuerzas ya tuvieron una participación útil en agosto, en Nayaf. Se convirtieron en el objetivo primario de los ataques terroristas, pero a pesar de las tremendas bajas que han sufrido nunca desde entonces han tenido problemas de reclutamiento. Su participación se incrementó cuando inmediatamente después de las elecciones americanas se llevó a cabo la gran operación de limpieza de Faluya y su gran momento llegó el 30 de enero, cuando a pesar de las graves pérdidas que paulatinamente ha ido experimentando, consiguieron proporcionar seguridad a la mayoría de los centros electorales del país.

El éxito de las elecciones puede considerarse rotundo, dado que el impedir las mismas era el objetivo estratégico primario de todos los componentes de la insurgencia suní. Para los americanos y la mayoría de los iraquíes que deseaban vivamente que se celebrasen es una alentadora victoria pero no es el fin de nada. Terroristas y guerrilleros han sufrido un rudo golpe psicológico, pero mantienen sus capacidades y propósitos intactos. Su objetivo ahora es impedir que funcionen las nuevas instituciones. Para la administración Bush, habiéndose fijado el éxito final como única “estrategia de salida”, esto es, un sistema político responsable ante su pueblo y capaz de defenderse a sí mismo, las opciones de las que dispone son escasas. A comienzos de febrero todo apunta a que el énfasis va a ponerse en intensificar la formación de tropas, guardias y policías locales con la esperanza de poder retirar hacia final de año tropas propias por un monto de unos 15.000, reduciéndolas a unos 120.000. Para entonces, si las previsiones se cumplen los iraquíes habrán tenido otras dos citas con las urnas, primero en octubre para refrendar la nueva constitución —si se ha concluido a tiempo— y luego para elegir asamblea legislativa ordinaria. A la vista de las dificultades del 30 de enero, el desafío parece ciclópeo.

## **Afganistán**

Irak polariza la mayor parte de las energías militares americanas y afecta a toda su política exterior, pero no es la única guerra en la que Estados Unidos están implicados. Las fuerzas de los talibán y de AlQaida se han mantenido en el sur de Afganistán y a caballo sobre la frontera con Pakistán, actuando continuamente para desestabilizar el gobierno de Kabul, respaldado por los americanos y la comunidad internacional. Muchos países opuestos a la guerra de Irak han prestado su apoyo a militar al gobierno de Karzai como forma de proclamar la diferencia entre una guerra legal, es decir, respaldada por una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones

Unidas y otra que no lo es. Ese apoyo sirve igualmente para establecer la distinción entre un antiamericanismo indiscriminado, con el que no quieren sentirse identificados, y el repudio de una política unilateral y unilateralista. Sin ese punto que demostrarse a sí mismos y al mundo entero todo hace suponer que el compromiso internacional con la reconstrucción afgana flaquearía notablemente. Tal como es, puede que represente el tope máximo de eficacia que el multilateralismo es capaz de alcanzar, lo que significaría el aseguramiento, imperfecto, de una ciudad a lo largo de tres años.

Hay que tener en cuenta otros factores. En Afganistán se ha dado una división de trabajo que se ajusta más o menos a ese poco glorioso lema de “nosotros cocinamos y vosotros fregáis los platos”. No hay que aclarar quién hace lo uno y quién lo otro. Los americanos no han aportado fuerzas a los cascos azules, cuya misión ha estado prácticamente dirigida por OTAN. Sus fuerzas se han concentrado en la misión de perseguir por remotas aldeas y agrestes montañas a los restos de los talibán y AlQaida. En total unos 18.000 mujeres y hombres, casi todos de unidades especiales, con algunas adiciones de otros países, sobre todo anglosajones. Su *modus operandi* ha agravado algunos problemas al tiempo que trataba de solucionar otros. La lógica del conflicto les ha llevado a poco escrupulosas alianzas con “señores de la guerra” que constituyen una parte esencial de la ingobernabilidad del país.

En todo caso, parece que la tarea de limpieza de enemigos armados ya ha llegado bastante lejos, lo que posibilitó que las aplazadas elecciones del 6 de octubre fueran un gran éxito, precursor del de las iraquíes, y en él, lo mismo que en el país mesopotámico, se han conjugado una debilidad de los violentos mayor de la que se les atribuía, una eficacia de las diversas fuerzas del orden, americanas, internacionales y locales, superior a la que se calculaba, y sobre todo una férrea voluntad del pueblo afgano para determinar por sí mismos su destino, arrojando riesgos y penalidades sin cuento, todo ello por encima de las pesimistas expectativas que parecían razonables. Lo mismo que se ha dicho de Irak, los comicios afganos no resuelven de la noche a la mañana los inmensos problemas de un país atrasado, destrozado y étnicamente fragmentado. El fracaso hubiera precipitado al país en el caos. El éxito permite seguir adelante. El peligro está en que el enorme triunfo moral, que materialmente representa sólo una pequeña mejoría, haga desaparecer al país del radar internacional, dejándolo caer en el olvido, cuando la no demasiado generosa ayuda exterior sigue siendo indispensable para salir adelante. Afortunadamente a comienzos del 2005 eso no parece suceder y al calor de las elecciones iraquíes se han renovado



los compromisos internacionales con el país centroasiático, poca ayuda que le permitirá seguir renqueando hacia delante.

## **Irán y Corea del Norte**

La prioridad estratégica americana desde el 11-S, la “guerra contra el terror”, no sólo ha llevado a la gran potencia a emprender guerras clásicas y episodios de ocupación problemática y costosa reconstrucción, sino que por añadidura ha incrementado todavía más la ya enorme importancia que Washington atribuye desde hace muchos años a la no proliferación nuclear, llegando a designar nominalmente a potenciales candidatos a una guerra preventiva, si otros métodos no los convenciesen de renunciar al armamento tabú. Se trata de los países incluidos en el “eje del mal”, del Discurso sobre el Estado de la Unión del 2002. Con Irak fuera de combate, quedan Irán y Corea del Norte. Con ambos, Estados Unidos y en cierta medida, en este caso, la comunidad internacional, han mantenido abierta en el curso del año una crisis que viene de muy atrás y se proyecta al futuro, pero que no ha hecho más que agravarse en el 2004, como si su desenlace estuviera ya próximo.

En parte por la naturaleza misma de cada uno de los problemas, en parte como acomodo a la viva reacción internacional antiunilateralista, en parte por el empantanamiento de su poder militar en el cenagal iraquí, Washington ha enfocado ambas cuestiones con métodos multilaterales, si bien han sido los plurales y privilegiados lados de esos artilugios diplomáticos poliédricos los que se han opuesto, en contra de la voluntad americana, a recurrir al *sancta sanctorum* del multilateralismo universal, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sobre todo en lo que respecta a Irán.

### *Corea del Norte*

Corea del Norte ha estado jugando abiertamente con todos sus vecinos, los cuales comparten idéntica preocupación por la peligrosidad de la partida en la que se ven implicados. No sólo violó el Tratado de No Proliferación Nuclear del que era firmante y del que terminó saliéndose para seguir haciendo lo mismo pero sin tratado, sino también compromisos bilaterales con Estados Unidos respaldados por Japón y Corea del Sur. Primero desarrolló clandestinamente



un programa de adquisición de plutonio, luego de uranio enriquecido, ambos materias primas para la construcción de bombas, y finalmente reconoce poseer éstas, tal y como se sospechaba, pero sin que se puede tener certeza absoluta de que está diciendo la verdad, puesto que nunca ha permitido a los inspectores de la Agencia Internacional de Energía Atómica que hagan su trabajo sin restricciones. Sadam Husein decía no poseer ni los materiales ni los programas para desarrollarlos, pero hacía absolutamente todo para que propios y extraños se convenciesen de que la verdad era exactamente lo contrario. ¿Estará también Kim Jong-Il jugando al farol?

Cómo los más amenazados por esa peligrosa ruleta coreana son sus vecinos inmediatos, todos ellos países poderosos en grado diverso, la diplomacia americana se ha centrado en huir de la relación bilateral preferida por los comunistas del norte de la península, forzándolos a entrar en un círculo de conversaciones formado por los dos antagonistas directos más Rusia, China, Japón y Corea del Sur. Los del Norte entran, bloquean, se retiran provisionalmente, amenazan con romper de manera definitiva, se reintegran y paulatinamente van escalando las revelaciones sobre su arsenal y potencialidades sin mostrar nunca nada que sea en realidad probatorio. Buscan que les garanticen la supervivencia del régimen posiblemente más abominable de la tierra y para ello que les proporcionen con qué dar de comer a sus ciudadanos. Esa es la papeleta con la que el conservador Bush se ve enfrentado y para cuya solución trata que los más directamente afectados arminen el hombro. Con la palmaria confesión de Pyongyang el año 2005 promete ser candente en este tema. De momento Estados Unidos no ha planteado nada que no sean las conversaciones a seis bandas.

### *Irán*

Irán nunca se ha retirado del Tratado de No Proliferación y pretende no haberlo burlado en ningún momento. Es más, asegura no aspirar en absoluto a la bomba. Sólo que desarrolla un programa de enriquecimiento de uranio que resulta altamente sospechoso, oculta muchas de sus instalaciones y las facilidades que proporciona a los agentes del organismo competente de Naciones Unidas, la Agencia Internacional para la Energía Atómica, para realizar las inspecciones previstas en el Tratado dejan mucho que desear. Irán ha explotado al máximo los resquicios legales que el Tratado dejó abiertos. La pregunta que todo el mundo se hace es para qué un país que nada en petróleo y gas natural necesita un programa nuclear tan agresivo. Por razones meramente tecnológicas, responden los responsables del régimen islámico. Para estar a

la altura de las naciones más avanzadas en un campo tan importante del conocimiento actual. Así de inocente. Pero otras naciones mucho más ricas y avanzadas renuncian a ello, mientras que Irán, al concentrar sus limitados recursos en ese sector está abandonando otros mucho más significativos para el progreso científico y el desarrollo moderno.

En el juego diplomático los protagonistas están siendo el trío de grandes europeos: Francia, Alemania y el Reino Unido. Juego complicado en el que no todo lo que parece es y mucho de lo que es no aflora a la superficie. No se trata de la Unión Europea, observemos en primer lugar, sino de sus tres tenores, dos de los cuales dicen siempre anteponer lo unitario a lo nacional. Inglaterra juega esta vez la carta de la proximidad a sus amigos europeos más importantes, que no es la misma que la de la Unión, lo que le sirve para restañar heridas procedentes de la crisis de Irak y tratar de contener a su socio mayor en aquella a fin de que no se lance a una nueva aventura que situaría al exhausto Blair ante opciones desgarradoras.

Lo que el trío ofrece son ventajas económicas a cambio de renuncia al programa de enriquecimiento del combustible nuclear. Parece poco frente a lo que supone de suplemento de poder extra la adquisición del arma nuclear. Los ayatolás buscan seguridad para su país en un entorno inestable donde los peligros nunca dejan de acechar, con muchas potencias nucleares a tiro de misil: Israel, Rusia, Pakistán, India y hasta hace poco, pretendidamente, Irak. En el futuro, quién sabe. La realidad es que barridos los talibán de su flanco oriental y Sadam del meridional, las intervenciones americanas han tenido la virtud de mejorar sustancialmente la seguridad de los persas al incómodo precio de instalar en sus proximidades, al menos de momento, a las mismísimas tropas del Gran Satán americano, que tienen un pié en todos los puntos cardinales del entorno iraní. Buscan también los amos de Teherán estar en posición de hacer valer sus aspiraciones a la hegemonía regional, a la que por historia y geografía se creen con derecho.

Pero ante todo su pretensión primordial es la misma que la de los comunistas norcoreanos, la supervivencia de un régimen amenazado por el profundo descontento de su propia población. En ese sentido, los incentivos económicos que ofrecen los europeos no son desdeñables, pues una fuente de descontento popular es la incapacidad de los islámicos para realizar una gestión económica que ofrezca perspectivas alentadoras. Pero parece que siguen valorando más la garantía nuclear. El juego, amen de peligroso, es sumamente complicado y difícil de desentrañar. ¿Creen realmente los jomeinistas que pueden llegar hasta el final o sólo quieren retener esa baza hasta un momento más avanzado de la negociación, en el que aparecerán sobre la mesa otros

premios de mayor entidad? Y ¿creen en verdad los europeos que con sólo cebos económicos van a torcer la voluntad de un régimen que se siente amenazado desde dentro?

La gran complejidad reside en lo que no se discute, al menos abiertamente y con el triunvirato europeo, quién sabe si en la trastienda, con los americanos, a través de intermediarios. Porque Irak es parte sustancial de la ecuación. Lo que suceda en Irak interesa vitalmente al régimen persa. Soñaría ejercer allí su influencia a través de sus correligionarios locales al tiempo que el entusiasmo de éstos por la democracia y su espíritu nacionalista pueden resultarles una amenaza. Las espadas están en alto. El tira y afloja puede romper la cuerda en cualquier momento. Los americanos no cuentan con la opción de invadir, no al menos mientras que Irak no mejore radicalmente y eso es una cuestión de años. Pero dos cosas dejan absolutamente claras: Ayatolás con bombas es totalmente inaceptable y, en segundo lugar, la opción del bombardeo de las instalaciones asociadas con los programas nucleares se mantiene abierta en todo momento. El tiempo apremia. Las incógnitas iraquíes tardarán en despejarse pero Irán está a punto de alcanzar la autonomía tecnológica que le permitirá seguir desarrollando sus programas sin dependencia exterior. Ese es el punto que los americanos —y los israelíes— consideran de no retorno y al que están dispuestos a impedir que lleguen los iraníes.

Washington desea llevar el asunto al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y de esa forma multilateralizar las sanciones que hasta ahora lleva imponiendo por su propia cuenta, con gran sacrificio para sus intereses económicos y grandes ventajas para los competidores europeos, que así están resultando ser fervientes conversos al trilateralismo, con una decidida preferencia por dejar de lado en este caso al organismo neoyorkino.

### **El conflicto israelo-palestino**

El llamado conflicto de Oriente Medio, es decir, el israelo-palestino, es en principio marginal a la “guerra contra el terror” y antes de que ésta se planteara tras el 11-S, en los primeros tiempos de la administración Bush, el propósito de los nuevos inquilinos de la Casa Blanca era considerarlo tanto intratable como algo que no concernía a los intereses directos de los Estados Unidos, y en el que por lo tanto no deberían implicarse muy a fondo. Una tan brusca inversión de la política tradicional suena un poco ingenua y en todo caso los avatares de la

“guerra contra el terror” la hicieron inviable. El conflicto se halla en el corazón de toda la problemática mediorienta y árabe, sencillamente porque así lo perciben y lo quieren los árabes.

La demonificación absoluta del terrorismo en todas sus formas a partir de los ataques de AlQaida inexorablemente ha sido agua para el molino de Sharón y ha ido en detrimento de la política asociada con Arafat. Por otro lado no se veía posibilidad de dar una sacudida democrática al Oriente Medio sin coger por los cuernos el problema palestino. Ya en la crisis que precedió a la invasión de Irak, Bush esbozó un cierto *quid pro quo*, insinuando que el derrocamiento del tirano de Bagdad tendría repercusiones positivas para la causa palestina y, a pesar de todo su apoyo a Sharón mientras el terrorismo está por medio, ha sido el primer presidente norteamericano en proponer la creación de un estado palestino. Pero Arafat no supo o no quiso contener el terrorismo y Bush ha contemplado impasible cómo avanzaba el muro, dilapidando la posibilidad de una actitud mediadora. La muerte de Arafat ha creado oportunidades que la segunda administración Bush se ha mostrado pronta en explotar, con lo que a comienzos del 2005 nos encontramos con otra importante pieza del tablero medio-orienta que, tras cinco años de inmovilismo, podría estar en situación de avanzar a lo largo del año.

## **EL FRENTE INTERIOR**

El énfasis que el presidente Bush ha puesto en la “guerra contra el terror” y su particular concepción de la misma, con las intervenciones militares que de ella se han derivado, ha sido objeto de una polémica interna tan intensa como la que ha tenido lugar a escala internacional. Las dificultades y fracasos en esa vasta empresa exterior se han reflejado en los vaivenes de la popularidad de George Bush que no ha dejado de disminuir desde el anómalo pico alcanzado en los días posteriores a los ataques terroristas de Nueva York y Washington. De manera especial, el apoyo popular a la guerra de Irak ha ido experimentando una erosión continua situándose en varios momentos por debajo del 50%.

### **Elecciones y guerra**

En esas circunstancias, nada tiene de extraño que los demócratas hayan elegido el tema de la conducción de la guerra como el central de su campaña para derrotar al presidente en

funciones, mientras que éste trataba de apartar un tanto la atención pública del escenario iraquí para dirigirla hacia el fenómeno en su conjunto, la lucha global contra el terrorismo, en el que obtenía mejores calificaciones populares. En una u otra forma la guerra presidió toda la campaña como no lo había hecho desde la época de Vietnam, arrumbando los temas específicos de política interior, que no adquirieron cierto protagonismo hasta la fase final. Pero dado que el público americano no pone en duda la necesidad de llevar a cabo una lucha enérgica y por todos los medios contra la amenaza terrorista y que el mismo candidato demócrata votó a favor de la intervención en Irak, la cuestión que se dirimió a lo largo de todo el año fue la idoneidad de cada candidato para llevar a cabo esa lucha de la forma más eficaz posible.

John Kerry creía contar con una ventaja sustancial: su papel en Vietnam y las tres medallas que allí obtuvo, mientras que por las mismas fechas George Bush hacía su servicio militar en la Guardia Nacional de las Fuerzas Aéreas, sin salir del territorio nacional. De esta manera, en la fase inicial de la campaña, la guerra que dominó el esfuerzo propagandístico fue la de hace cuarenta años y no la actual. Plantear la batalla en ese terreno terminó resultando un monumental error estratégico por parte de los demócratas. La actuación de Kerry como enconado crítico a la guerra de entonces, en cuanto terminó su servicio militar, con graves acusaciones a los que en ella combatieron, no fue perdonada por muchos de sus antiguos compañeros, mientras que su largo historial parlamentario parecía atestiguar un sesgo sistemático contra el uso de la fuerza, solamente interrumpido cuando los intereses de su carrera política estaban en juego. *Flip-floper* (veleta) fue la acusación más insistentemente lanzada contra él desde el campo republicano, haciendo prevalecer entre éstos la doble imagen de izquierdista y oportunista. Al final Bush convenció a un mayor número de indecisos de que sus credenciales como comandante en jefe superaban a los que Kerry podría aportar. Una victoria por un margen de un tres por ciento depende de muchas cosas, pero ese factor jugó un papel decisivo.

La campaña, a su vez, trató de poner sordina a la guerra e indujo al aplazamiento de algunas decisiones cuyos efectos podrían repercutir desfavorablemente en el electorado, como la extirpación del absceso de Faluya. La estrategia elegida por el partido republicano, pero también, sin duda, la propia personalidad del Presidente, llevaron a una política declarativa que minimizaba el reconocimiento de las dificultades y se reafirmaba incesantemente en el de los objetivos finales. En medio de la batalla por la reelección y sometidos al implacable fuego de los rivales políticos se juzgó que no era el momento para reconocer errores, de modo que la respuesta a las críticas del bando demócrata fue el *mantenella* y no *enmendalla*, al tiempo que el

Presidente reiteraba una vez tras otra su inmovible convicción de que la democracia es un valor universal al que todos los pueblos se adhieren si se les da la oportunidad y nada por debajo de ello debería ser el objetivo buscado por su país en Irak. Frases y párrafos contundentes en ese sentido se fueron repitiendo a lo largo del año en todos los discursos y declaraciones en los que se abordó la política exterior.

### **La cuestión de la inteligencia sobre Irak**

Esta posición, tanto de principio como de conveniencia electoral, respondía también a otra de las constantes que han dominado el panorama político y estratégico americano en el 2004. El gobierno en pleno y el Presidente en su calidad de candidato se han visto continuamente acosados por el debate acerca de la inteligencia sobre armas de destrucción masiva en Irak y el uso que de ella hizo la administración en los orígenes de la guerra.

En realidad, cuando el año comienza, quedan ya pocas dudas de que las problemáticas armas se pudieran encontrar en territorio iraquí, pero subsisten todas las incógnitas del mundo respecto a lo que con ellas pasó. Aunque nunca se llegará a resolver la totalidad de los interrogantes, muchos han sido aclarados por los minuciosos trabajos del *Iraq Survey Group*, organizado a la vista del fracaso de los militares en la búsqueda inicial de las armas que tanta importancia tuvieron en el desencadenamiento de la guerra. El carácter absolutamente improvisado de esas primeras indagaciones se puede contabilizar como uno de los muchos y graves fallos en la planificación de la inmediata posguerra. Hasta tal punto se confiaba en que iban a resultar visibles con sólo mirar alrededor que a nadie se le ocurrió preparar una búsqueda profesional y minuciosa, lo cual explica también la poca importancia que se dio a las múltiples deficiencias de los informes al respecto de las agencias de espionaje. Políticos y militares y casi con toda seguridad los propios funcionarios de esas agencias confiaban ciegamente en que la realidad supliría inmediatamente las lagunas de la información. Se trataba de llegar y ver, apenas si habría que buscar.

Como las búsquedas a cargo de grupos militares en las primeras semanas posteriores a la guerra fueron de decepción en decepción, se organizó en Washington un nutrido grupo de técnicos con muy diversas especialidades, dirigido por el científico David Kay, antiguo inspector de la misión de Naciones Unidas para el desarme del Irak de Saddam. En octubre del 2003

presentó un primer informe provisional en el que ya apuntaba su escepticismo respecto a la posibilidad de encontrar el armamento. En enero dimitió, recomendando que los trabajos continuasen y que se formase una comisión independiente que investigase la inteligencia previa a la guerra, pues los errores de recogida y evaluación habían sido tan grandes que probablemente sería necesario remozar todo el sistema de inteligencia. Ante el Comité de Fuerzas Armadas del Senado pronunció una frase que se hizo famosa: “Resulta que a mi juicio, probablemente, todos estábamos equivocados. Y eso es muy inquietante”. El “todos estábamos equivocados” resultó ser la más exacta descripción de lo que había sucedido respecto a las certezas y sospechas anteriores a la guerra, y nada se ha sabido después que demuestre lo contrario.

Pero las palabras de Kay, que dieron muchas veces la vuelta al mundo, experimentaron en importantes sectores una transmutación instantánea y extraordinaria. El muy preciso “todos estábamos equivocados” se transformó como por arte de magia en el devastadoramente acusador “ellos mintieron”. Puede decirse que esta diminuta inversión de significados o más bien radical tergiversación de una pequeña frase ha constituido un ingrediente básico del clima político y el entorno estratégico del 2004. En Estados Unidos y en otros muchas partes las diversas oposiciones se la apropiaron con fervor y la usaron enérgicamente con convicción e insistencia, aunque con varia fortuna, contra los ocupantes del poder que habían apoyado el derrocamiento de Sadam, contribuyendo de manera intensa a mantener una atmósfera de desconfianza y descrédito respecto a todo lo que venía aconteciendo en Irak, creando estados de opinión que no reflejaban simplemente los acontecimientos sino que tuvieron una poderosa incidencia sobre ellos.

Además de esa humilde frase, convertida en su demoledor opuesto, el informe Kay contenía conclusiones muy reveladoras. Irak había tratado de lanzar su programa nuclear en el 2001 y el 2002, después de que a finales del 98 hubiese expulsado a los inspectores de Naciones Unidas, si bien no logró sobrepasar un nivel muy rudimentario. La gente de Kay había descubierto incluso que algunos científicos habían estado desarrollando programas ficticios para seguir beneficiándose de sus dotaciones presupuestarias. Este es un hecho extraordinario que deja en el aire incógnitas que no lo son menos. Llevar a cabo una mistificación de ese calibre en el Irak de Sadam era, literalmente, jugarse la cabeza y resultaba imposible hacerlo sin la connivencia de los servicios de seguridad más próximos al dictador, que eran quienes controlaban todos los programas técnicos y científicos relacionados con las armas de destrucción masiva. Muchas cosas se han llegado a saber de la misteriosa corte del déspota de Bagdad, pero

el enigma de quién engañaba a quién, cómo, en qué y cuándo no ha llegado a desvelarse del todo. El clamor de las apasionadas acusaciones de mentira ha tendido a eclipsar las preguntas pertinentes.

Tras la dimisión de Kay se hizo cargo de la dirección del Grupo su número dos, el también ex-inspector de Naciones Unidas, Charles Deulfer, y los trabajos continuaron, examinando decenas de miles de documentos que sobrevivieron a la extensa labor de destrucción de los hombres del régimen baasista, e interrogando a centenares de personas implicadas en todo lo relacionado con el armamento prohibido. Deulfer presentó en octubre su informe final de 900 páginas, que añadía muchos detalles a lo ya más o menos sabido. Según su informe, Bagdad confiaba en que las sanciones, violadas ya en los últimos tiempos de mil maneras, terminarían colapsando más que siendo formalmente levantadas y había tomado medidas para preservar su capacidad de reconstruir los programas de desarrollo de armas de destrucción masiva en el mínimo plazo posible.

Entre medias de ambos informes, en torno al mes de julio, se concluyeron otros no menos importantes sobre temas afines y no sólo en los Estados Unidos. El de la comisión sobre los orígenes del 11-S resultó una obra monumental y un justificado *best-seller*, en cuanto se publicó en forma de libro, pues muchas partes se leen casi como literatura de intriga. Entre sus capítulos de mayor trascendencia se cuenta el que contiene recomendaciones para la reforma del sistema de inteligencia americano, muchas de las cuales, frente al escepticismo inicial sobre su puesta en práctica, se habían convertido ya en ley a finales del año o en el primer mes del 2005.

En el mismo sentido abundaba el informe de la comisión bipartidista del Comité de Inteligencia del Senado, circunscrita precisamente al estudio de la inteligencia sobre Irak previa a la guerra. Ambas han sido muy críticas con los métodos y prácticas de la comunidad de inteligencia americana pero ninguna ha sustanciado las acusaciones de manipulación de la inteligencia por parte de los gobiernos. Lo mismo se puede decir del informe Butler en Inglaterra y de los informes australianos análogos. Sin embargo la segunda parte de los trabajos de la comisión emanada del Comité de Inteligencia del Senado está todavía en curso y versa precisamente sobre la utilización que el gobierno hizo del material de inteligencia. Aunque no se esperan revelaciones sensacionales, siempre podrá haber alguna sorpresa y cabe suponer que surgirán detalles u precisiones importantes.



La crítica contra la gestión llevada a cabo por el gobierno Bush en el largo camino que condujo a la guerra se compendia en último término, en la acusación de que falsificaron los datos de los servicios de información y mintieron a conciencia respecto a las armas de destrucción masiva, lo cual ha llegado a convertirse en el dogma central del antibushismo, factor de movilización ideológica que configura de manera poderosa y eficaz la atmósfera o ambiente estratégico en el que los Estados Unidos han llevado a cabo su acción en el mundo en el 2004.

Esa convicción acusatoria ha sido alimentada por toda clase de fuentes, algunas, como las palabras de David Kay citadas más arriba, que venían a afirmar prácticamente lo contrario. Un papel importante en esa guerra de palabras lo han desempeñado una serie de libros de memorias que han ido apareciendo en el 2004 en Estados Unidos. Los autores han sido gentes que participaron en la administración Bush y luego se convirtieron en críticos más o menos encarnizados de la misma. Los que adquirieron mayor notoriedad son el del que fue secretario del tesoro Paul O'Neill, el del que fue “zar” antiterrorista Richard Clark, y a finales del año el del antiguo responsable en la CIA de la lucha contra Al Qaida, bajo el pseudónimo de Anonimus. Todos han añadido leña al fuego, sin que ninguno haya podido aportar pruebas de tergiversación de la inteligencia o actuación en contra de las convicciones, pero todos han contribuido al mantenimiento de un clima que incide en la realidad porque afecta a las opciones disponibles y crea influyentes estados de opinión que constituyen uno de los datos de la realidad estratégica.

### **Derechos humanos y guerra contra el terror**

A esa realidad mental, con tantas implicaciones prácticas, ha contribuido también otra importante polémica muy viva en todo el 2004. Se refiere al respeto de los derechos humanos en la lucha contra el terror. Mientras que las críticas a la *Patriot Act*, que aumenta los poderes de las autoridades públicas en detrimento de los derechos de los sospechosos de relaciones con el terrorismo han remitido un tanto, aun manteniéndose (a la vista de que resultaba obvio que salvo en casos muy puntuales su aplicación no estaba cercenando los derechos de los ciudadanos y toda la amplia bibliografía ferozmente anti-Bush que se aducía como prueba). La cuestión de los detenidos en Guantánamo ha mantenido una constante dimensión internacional y, aunque los tribunales americanos no han invalidado la doctrina de la Administración según la cual los detenidos no están cubiertos por las convenciones de Ginebra puesto que no son “combatientes

regulares”, el poder judicial ha comenzado a erosionar la capacidad de actuación arbitraria de la Administración en esta materia, con lo que es de esperar que se produzca en ello cambios importantes en el 2005.

El otro gran tema que ha ocasionado un inmenso daño a la imagen internacional de los Estados Unidos, es el del tratamiento de los prisioneros iraquíes en Abu Ghraib, localidad cercana a Bagdad, donde el régimen de Sadam tenía una de sus mayores prisiones rápidamente utilizada por los americanos tras la invasión. Los malos tratos y torturas de los encargados de vigilar a los prisioneros fueron detectados, a finales del 2003, por el Ejército, que inmediatamente suprimió las prácticas delictivas, detuvo a los responsables directos e inició los correspondientes procesos para que la justicia militar depurase responsabilidades. Aunque todo ello fue realizado de manera discreta, como un asunto interno de un ejército en guerra, como es normal en una democracia, no tardó en trascender a los medios de comunicación y convertirse en una mayúsculo escándalo público, que ha suministrado munición del más grueso calibre al movimiento antihegemonista o antibushista en todas sus formas.

Los detalles han ido goteando durante todo el año, y a ellos se han añadido algunos otros procedentes de Afganistán. Una cuestión singular, que pertenece al mismo capítulo de horrores de la guerra, tuvo gran repercusión mediática en noviembre durante diez o doce días, cuando durante las operaciones de Faluya un *marine* disparó, al invadir un cuarto de una mezquita, contra un insurgente desarmado.

### **Los fundamentos militares y económicos del poder americano**

Decíamos al principio que quizás lo más significativo del 2004 en lo que se refiere a la posición estratégica de Estados Unidos en el mundo es que en este año su acción alcanzó los límites de su poder. Estados Unidos será una hiperpotencia pero de ninguna manera es una omnipotencia. Irak y la coalición antihegemónica han sido los grandes obstáculos con los que ha tropezado. Irán y Corea del Norte son barreras difíciles de franquear. La segunda administración Bush, y en esto no hubiera habido diferencias sustanciales con Kerry, tendrá que emplearse a fondo para superar los obstáculos, corregir las deficiencias, aumentar progresivamente los márgenes de ese poder. Dado que la oposición antihegemónica tiene mucho de estructural, hay que suponer que las posibilidades de realizar avances en el terreno diplomático sean limitadas, al

menos mientras los incrementos de poder en otros sectores no permitan al hegemon cambiar la balanza de estímulos positivos y negativos a distribuir entre amigos, neutrales y hostiles. Esos incrementos tienen que darse en muchos sectores, pues el poder es polifacético, pero dos de ellos son claves: El económico y el militar.

Si el esfuerzo militar deja a la nación extenuada, entonces estará socavando los fundamentos de su poderío y propiciando el inicio de un declive por sobrecarga o sobreextensión, como le ha sucedido a tantos imperios históricos. Estados Unidos, con un presupuesto de defensa del 4% de su PNB está muy lejos de ello. Hay que tener en cuenta que buena parte de esa inversión puede actuar de estímulo activador para el conjunto de la economía y todo lo que se refiere a investigación de tecnologías punta es altamente productivo. El problema inmediato es que su esfuerzo en defensa es insuficiente comparado con las tareas mundiales que su aparato militar tiene que asumir.

Es cierto que lo que los Estados Unidos se gastan en Fuerzas Armadas es una enormidad y equivale al total de lo que se gastan las siguientes catorce potencias clasificadas precisamente en función de ese tipo de gasto. Pero no es menos cierto que unos 20.000 terroristas y guerrilleros con medios militares bastante elementales, en la mayor parte de los casos simple material explosivo, dejan casi inmovilizado a su Ejército de Tierra y su Infantería de Marina, contando, claro está, con un cierto número de misiones, compromisos y tareas que tienen carácter fijo y no pueden ser desguarnecidos.

Sin incurrir en el peligro de minar la salud económica del país, América podría resolver los problemas militares propios de la hiperpotencia o, dicho de otro modo, tener las Fuerzas Armadas que guarden una verdadera equivalencia con su status, si es que pretende mantenerlo, aumentado su gasto en el sector un 50%, es decir, situándolo en el 6% del PNB, lo que es mucho en tiempos de paz pero sería perfectamente normal o más bien considerablemente bajo en circunstancias de guerra. Aquí nos topamos con la contradicción más grave y el punto más flaco de la “guerra contra el terror”. Bush, inmediatamente después del 11-S, quiso darle ese nombre para concienciar al país respecto a la magnitud de la empresa en la que se estaba embarcando. Sin embargo jamás se ha atrevido a solicitar a su pueblo los sacrificios económicos correspondientes. Más bien al contrario, guiándose por una lógica económica y electoral, ha introducido recortes de impuestos que resultan asombrosos en medio de una guerra. No es que las dos lógicas, la del dinero y la de las armas, sean inherentemente incompatibles. Si los recortes

impositivos dinamizan la economía y la hacen crecer, el mismo porcentaje de una mayor riqueza dará cifras más grandes para el gasto en defensa. Pero eso no puede ser inmediato.

En el corto plazo resulta que los recortes realizados en las Fuerzas Armadas durante los 90 en calidad de dividendos de la paz están resultando ahora trágicamente gravosos. El *Army* pasó de 16 divisiones a 10. Necesitaría recuperar esas 6 divisiones desaparecidas, pero no hay medios económicos para ello. En el próximo presupuesto de defensa todos los servicios armados experimentan recortes en los sistemas de armamento en adquisición. Sólo el *Army* recibe un incremento para personal, pero nada que resuelva el problema.

Más allá de los problemas inmediatos existe un debate entre economistas sobre la sostenibilidad de la economía americana. Lo que se plantea como un gran problema es la magnitud de la deuda interna y externa, los llamados déficits gemelos, el fiscal y el déficit por cuenta corriente. En términos más generales, la dependencia de la economía americana respecto al capital exterior. La caída del dólar frente al euro, registrada a lo largo de todo el año, viene a ser un motivo más de inquietud que pone en duda el interés de ese capital externo para seguir invirtiendo en una moneda que pierde valor. En conjunto las críticas no apuntan a una economía débil o frágil sino más bien a una situación potencialmente explosiva, pero hay polvorines que no estallan nunca. La cuestión es si el mundo puede llegar a perder interés por seguir financiando el alto nivel de consumo americano, que se traduce en importaciones que impulsan el crecimiento mundial, y por invertir en la economía americana, manteniendo la maquinaria a buena marcha de forma que las inversiones sigan siendo rentables. Muchos economistas creen que el peligro teórico de que se interrumpa bruscamente el flujo no existe en la realidad precisamente porque la maquinaria funciona muy bien, el crecimiento es grande, la ventaja tecnológica se mantiene y la empresarial también. En esas condiciones, no hay peligro de que invertir en Estados Unidos deje de ser interesante. Sin duda el debate continuará durante todo el próximo año.

## **PERSPECTIVAS**

Las elecciones americanas no han hecho más que propiciar un debate que concierne a los próximos cuatro años. La cuestión de qué hubiera hecho Kerry queda superada, aunque no deja de ser interesante porque subraya las distintas valoraciones de los factores de continuidad que

imponen los intereses estratégicos inexorables y lo que puede significar las diferencias de ideología y personalidad en la gestión de esos condicionantes objetivos.

Lo que ahora cuenta es la orientación del segundo mandato de Bush. Como los propósitos se estrellan con frecuencia contra la realidad y esta nos guarda siempre sorpresas, las predicciones contienen márgenes elevadísimos de error. Lo que si sabemos con seguridad es cuáles son los propósitos. El mensaje del Presidente mediante las más solemnes declaraciones en el acto de investidura y en el Discurso sobre el Estado de la Unión, así como el contenido de hecho en sus nombramientos es un mensaje no ya de continuidad sino incluso de profundización en los temas y objetivos que dominan su pensamiento desde el fatídico 11 de septiembre del 2001. El tema de la democratización del Oriente Medio ha sido expandido hasta convertirse en la difusión de la “libertad humana” a escala universal como principio guía de toda la política exterior americana. En la celebración, el 30 de enero del 2005, contra sangre y fuego de las elecciones iraquíes y en sus resultados, el presidente americano cree ver una confirmación de sus principios y lo acertado de su política. Las intenciones, pues, son claras. Las incógnitas conciernen a la forma de superar o evadir las limitaciones de poder mencionadas más arriba.



**CAPÍTULO QUINTO**

**IBEROAMÉRICA**





## IBEROAMÉRICA

POR CARLOS MALAMUD RIKLES

El triunfo de Tabaré Vázquez, el candidato del Frente Amplio-Encuentro Progresista de Uruguay, parecería haber confirmado un cierto giro a la izquierda, o al centro izquierda, de las opiniones públicas iberoamericanas, plasmadas en el color político de algunos gobiernos. De este modo, Uruguay se sumaría a Brasil, Chile, Paraguay, Argentina o Venezuela que cuentan con gobiernos *a priori* localizables en esa parte del espectro político. Este panorama se completaría, según algunos analistas, en 2006, cuando México elija al sucesor de Vicente Fox. De alguna manera, esta situación, que luego analizaremos con más detalle, respondería al fracaso de las políticas económicas apoyadas en el llamado *Consenso de Washington*, que suelen definirse como neoliberales, y también en una creciente insatisfacción de la población con la gestión de sus gobiernos, según muestra un año más el completo estudio del Latinobarómetro y un detallado informe del PNUD (*La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*). Éste trabajo insiste en señalar el carácter extremadamente desigual de las sociedades latinoamericanas, que han visto como se mantienen las dificultades existentes para reducir los actuales niveles de pobreza, sumamente elevados para los estándares internacionales.

Sin embargo, 2004 también fue un año con buenas noticias económicas. Después de la media década perdida (1997-2002), según la definición de José Antonio Ocampo, ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL (Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe), la región ha comenzado nuevamente a crecer, impulsado, en buena parte, por el tirón de la demanda china y el comportamiento de otros países asiáticos. Pero no sólo eso, lo más importante es que por primera vez desde el año 1980 son todos los países de la región, salvo Haití, los que están creciendo simultáneamente. Éstas, que son indudablemente buenas noticias para el continente, pueden dejar de serlo en poco tiempo si no se toman las medidas anticíclicas

necesarias para cuando lleguen los años de vacas flacas, algo que muy pocos países están haciendo. Quizás, la principal excepción en este sentido sea Chile, el país más consistente desde la perspectiva de medio y largo plazo en lo que a la aplicación de políticas económicas se refiere. Sin embargo, pese al crecimiento económico experimentado en este último año, las dificultades estructurales persisten, en buena parte por la debilidad de los Estados latinoamericanos y, como consecuencia de esto último, por la imposibilidad de poner en marcha las necesarias reformas fiscales que permitan a los gobiernos contar con los recursos genuinos para financiar sus proyectos de reactivación económica y de promoción social.

De momento, el resultado de las elecciones presidenciales en Estados Unidos no ha introducido prácticamente ningún cambio en las relaciones entre la Administración Bush y los gobiernos latinoamericanos, más allá de los mensajes retóricos habituales. Una de las consecuencias de los atentados del 11-S en Nueva York y Washington fue que América Latina desapareció de la agenda de Estados Unidos y también, es necesario decirlo, de la Unión Europea (UE). Esta es una más de las grandes paradojas latinoamericanas, al tratarse de un continente de paz, sin prácticamente conflictos fronterizos ni religiosos, sin el desafío que puede suponer la existencia de nacionalismos radicales o de movimientos étnicos secesionistas, al menos de momento, y sin una grave amenaza del terrorismo islámico.

Mientras tanto, se insiste en la necesidad de profundizar en los procesos de integración regional, aunque sin demasiado éxito, pese a las grandes esperanzas puestas en la constitución de la Unión Sudamericana, que vio la luz en la ciudad de Cuzco a principios de diciembre de 2004. Es ésta una iniciativa fuertemente respaldada por Brasil, que al mismo tiempo debe contemplar la existencia de graves turbulencias en el Mercosur, como consecuencia de las desavenencias con Argentina, y también el fracaso momentáneo de las negociaciones entre este bloque regional y la UE, aunque se espera que a lo largo de 2005 finalmente se firme el Tratado de Asociación entre ambos bloques. Por último, en la que a la realidad iberoamericana se refiere, la XIV Cumbre, celebrada en San José de Costa Rica, puso en marcha la Secretaría General, aunque habrá que esperar hasta mediados de 2005 para que la estructura organizativa sea una realidad y que el nuevo secretario general sea nombrado. Se espera, con bastante probabilidad, que se trate de Enrique Iglesias, el actual presidente del BID. De todas formas, todo indica que en la próxima Cumbre de Salamanca se sienten las bases de un renovado sistema iberoamericano.

## SITUACIÓN POLÍTICA Y OPINIÓN PÚBLICA

Las últimas elecciones presidenciales uruguayas, celebradas en octubre de 2004 (ver el calendario electoral en el Cuadro adjunto), fueron ganadas por la coalición de izquierda Encuentro Progresista-Frente Amplio con el 50,76% de los votos validos, lo que le permitió evitar la segunda vuelta por un escaso margen de sufragios. De este modo, a partir de marzo de 2005 su candidato Tabaré Vázquez será el presidente uruguayo, el primero perteneciente a un partido de izquierda en la historia del país, tradicionalmente gobernado por políticos de los partidos Nacional o Blanco y Colorado, los grandes derrotados de esta oportunidad, especialmente el último, al que pertenecía el presidente Jorge Batlle.

### Calendario electoral de América Latina, año 2004

| FECHA   | PAÍS          | TIPO DE ELECCIÓN                                                |
|---------|---------------|-----------------------------------------------------------------|
| 21/III  | El Salvador   | Elecciones presidenciales (1ª vuelta)                           |
| 2/V     | Panamá        | Elecciones presidenciales y elecciones legislativas             |
| 16/V    | R. Dominicana | Elecciones presidenciales                                       |
| 27/VI   | Uruguay       | Elecciones internas de los partidos políticos                   |
| 18/VII  | Bolivia       | Referéndum sobre política energética                            |
| 15/VIII | Venezuela     | Referéndum revocatorio                                          |
| 3/X     | Brasil        | Elecciones municipales (1ª vuelta)                              |
| 17/X    | Ecuador       | Elecciones seccionales                                          |
| 31/X    | Uruguay       | Elecciones presidenciales (1ª vuelta) y elecciones legislativas |
| 31/X    | Brasil        | Elecciones municipales (2ª vuelta)                              |
| 31/X    | Chile         | Elecciones municipales                                          |
| 31/X    | Venezuela     | Elecciones regionales                                           |
| 7/XI    | Nicaragua     | Elecciones municipales                                          |
| 5/XII   | Bolivia       | Elecciones municipales                                          |

Fuente: <http://www.observatorioelectoral.org>

La magnitud del triunfo del Frente Amplio es todavía mayor si tenemos en cuenta que también obtuvo la mayoría absoluta en el Congreso y en el Senado, lo que favorecerá la

gobernabilidad del país. El Frente Amplio es una coalición de diversos partidos de izquierda y centro izquierda, con más de treinta años de existencia y con una presencia en la vida pública y la administración del país, y controla el ayuntamiento o municipalidad de Montevideo, la capital de la república. Como en el caso del Partido de los Trabajadores (PT), de Brasil, se trata de una organización muy asentada en el sistema político uruguayo. El ex movimiento guerrillero Tupamaros es claramente mayoritario dentro de la coalición, a tal punto que su máximo líder, el senador José Mujica, ocupará la cartera de Ganadería y Agricultura en el gobierno de Vázquez. Siguiendo la estela de Lula, el ministro de Economía del nuevo gabinete será Danilo Astori, un profesional serio respetado por los mercados. El caso uruguayo parecería conformar un cierto giro a la izquierda, o al centro izquierda, en algunos países de Iberoamérica.

En Chile, desde hace casi 15 años gobierna una coalición de centro izquierda, formada por socialistas y demócrata cristianos. El actual presidente, Ricardo Lagos, es socialista, algo impensable pocos años atrás, especialmente si tenemos presente el abrupto fin del gobierno de Salvador Allende en 1973 y la larga y sangrienta dictadura del general Pinochet. Hoy, en Chile, Pinochet es un cadáver político a disposición de la justicia, cuya popularidad cayó en picado a raíz de que se hiciera pública la existencia de cuentas corrientes a su nombre con depósitos de varios millones de dólares. En 2004, tras un pormenorizado informe sobre las torturas cometidas durante la dictadura, el Ejército ha pedido perdón por los crímenes cometidos, aunque no todas las Armas reaccionaron de la misma manera. Al mismo tiempo, se han producido avances sustanciales para reformar los puntos más conflictivos de la Constitución nacional, lo que permitirá dejar de hablar de la democracia chilena como de una “democracia vigilada”.

En las elecciones municipales chilenas del 31 de octubre pasado, la Concertación por la Democracia, la coalición gobernante que reúne a los partidos Demócrata Cristiano (PDC), Socialista (PS), Por la Democracia (PPD) y Radical Socialdemócrata, obtuvo el 44,78% de los votos para alcaldes y el 47,95% para concejales, y conquistó 199 alcaldías, duplicando a los 98 que alcanzó la Alianza por Chile. Se trata de la coalición de los partidos de la derecha, integrada por la Unión Demócrata Independiente (UDI) y el Partido Renovación Nacional (PRN), que con el 38,68% de los votos para alcaldes y el 37,69% para concejales estuvo muy lejos de sus aspiraciones de alcanzar entre el 45 y el 47% de los votos, lo que hubiera sido una clara señal de sus posibilidades presidenciales. El triunfalismo previo de Joaquín Lavín, el candidato presidencial de la Alianza se convirtió en decepción al conocerse el resultado electoral, ya que esperaba un “empate técnico” con la Concertación. De este modo, el oficialismo, de la mano del

presidente Ricardo Lagos, el gran triunfador de la jornada electoral, se sitúa en excelentes condiciones para la próxima elección presidencial de marzo de 2006, que puede ver como una mujer se convierte en la próxima presidenta de Chile.

Brasil es otro país donde gobierna la izquierda después del triunfo del PT, aunque el presidente Lula desempeña su labor coaligado con diversos partidos de izquierda y de derecha. La segunda vuelta de las elecciones municipales arrojó más sombras que luces para el oficialista PT, después de sus buenos resultados en la primera vuelta. Si bien el PT obtuvo el mayor número de votos válidos, el 17,2%, y aumentó el número de alcaldes en las ciudades de más de 150.000 habitantes, al mismo tiempo cosechó algunas sonadas derrotas. El mayor golpe fue la pérdida de la alcaldía de Sao Paulo por su candidata Marta Suplicy, a manos de José Serra, del PSDB (Partido de la Social Democracia Brasileña). Es importante recordar que Serra había aspirado a la presidencia en representación del otrora oficialismo de Fernando Henrique Cardoso y fue derrotado en su día por Luis Inácio Lula da Silva. El PT perdió también en otras capitales y ciudades importantes, como Belém, Goiânia, Curitiba, Caxias do Sul y Santos. Quizá una de las mayores consecuencias de la elección sea su efecto sobre el sistema político brasileño, al instalar un bipartidismo singular, marcado por la centralidad de dos partidos, el PT, de izquierda, y el PSDB, de centro izquierda, a la vez que recorta el excesivo número de partidos secundarios presentes en la lucha política brasileña. Con posterioridad a las elecciones hemos visto a un Lula más independiente de la voluntad de su partido, intentando moverse como el verdadero árbitro del complejo y difícil sistema político brasileño.

El Salvador y la República Dominicana fueron dos casos atípicos en este aparente movimiento generalizado a la izquierda. En El Salvador, Antonio Saca, el candidato de la oficialista ARENA (Alianza Republicana Nacionalista) se impuso de forma aplastante al FMLN (Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional) y conquistó el cuarto mandato consecutivo para su partido. El resultado de las elecciones de marzo es bastante elocuente. ARENA obtuvo 1.314.436 papeletas, el 57,71% de los votos válidos, mientras que el FMLN sólo tuvo 812.519 votos, el 35,68%. Estos comicios han dejado tres consecuencias evidentes. En primer lugar, una derecha triunfante, legitimada y fortalecida; segundo, una izquierda derrotada, frustrada y dividida por una intensa crisis interna, y por último la inexistencia del centro. Los problemas del FMLN se manifestaron claramente en la selección de su candidato presidencial. Hasta ese momento, el Frente encabezaba ampliamente las encuestas sobre ARENA, una tendencia que confirmaba sus excelentes resultados de las elecciones legislativas de 2003, pero a partir del

momento en que se confirmó que Shafik Hándal sería el candidato de la izquierda las cosas dieron un giro de 180°. Hándal era el representante del viejo estalinismo, la izquierda ortodoxa amiga de la Revolución Cubana y de Hugo Chávez y poco atenta a los vientos de renovación presentes en su partido. De este modo, el electorado salvadoreño dio la espalda a una alternativa totalmente anclada en el pasado. Los problemas subsisten, dada la profunda resistencia de Hándal y sus seguidores a admitir la más mínima posibilidad de renovación partidaria.

En la República Dominicana no hubo sorpresas en la elección presidencial del 16 de mayo en relación a los pronósticos de las encuestas y el ex presidente Leonel Fernández, del Partido de la Liberación Dominicana (que gobernó entre 1996-2000) se impuso en la primera vuelta al entonces presidente Hipólito Mejía, del Partido Revolucionario Dominicano. Las cifras fueron categóricas: un 56% contra un 34%. En el momento de la elección el país atravesaba una coyuntura complicada, quizá la mas delicada desde su retorno a la democracia, debida a la pésima e irresponsable gestión del gobierno anterior. La coyuntura estaba marcada por una grave crisis financiera y monetaria, combinada con un gran déficit en el sector eléctrico, que el elevado precio del petróleo sólo tiende a agravar. Cabe recordar que durante 2003, el peso dominicano se devaluó fuertemente frente al dólar pasando de 20 a 50 pesos por unidad en poco más de un año, mientras la inflación alcanzó el 42,6%. Las cosas han comenzado a mejorar, la inflación se espera que se sitúe en el 32% en 2004, mientras que el dólar ha bajado a 30 pesos.

En Panamá, Martín Torrijos Espino, de la Alianza Patria Querida, ganó las elecciones presidenciales del 2 de mayo de 2004, frente al ex presidente Guillermo Endara, de Solidaridad. Mientras Torrijos obtuvo 708.780 votos, el 47,4%, Endara fue respaldado por 461.092 votantes, el 30,9%. El problema de muchos partidos políticos latinoamericanos es su falta de definición política e ideológica, ya que generalmente se trata de coaliciones o agrupamientos formados *ad hoc* para una elección determinada, detrás del liderazgo de alguna figura pública o política connotada. Por eso, el gobierno de Torrijos, de 40 años, iniciado el 1 de septiembre de 2004, mantiene una serie de interrogantes sobre su gestión, más allá del restablecimiento de relaciones diplomáticas con Cuba. Las principales especulaciones giran en torno a las relaciones con Estados Unidos, especialmente a partir de la administración autónoma del Canal y a la política económica, aunque muchos analistas estiman que la nueva administración mantendrá, en líneas generales, políticas similares a la anterior, aunque con algunos cambios marginales.

Junto a los casos ya mencionados de gobiernos de izquierda tenemos otros de más dudosa adscripción, como son Argentina, Paraguay y Venezuela, más cercanos a expresiones populistas que a una trayectoria próxima a la social democracia. En Argentina, el peronista Néstor Kirchner llegó a la presidencia tras ganar unas elecciones con sólo el 22% de los votos, después de haber derrotado en la primera vuelta a otros dos candidatos peronistas. El problema es cómo definir de izquierdas a un militante del partido peronista, un partido populista que produce personajes como el ex presidente Carlos Menem, que durante mucho tiempo fue presentado como el prototipo del gobernante neo liberal. En realidad Menem tiene poco de liberal y también poco de nuevo. Es posible que Kirchner, individualmente, sea más de izquierdas que muchos otros peronistas, pero el problema es que la mayor parte de su partido y la dirección del mismo no lo son. Como se ha visto con Menem, la orientación política del partido se mantiene mientras continúe un cierto liderazgo, de forma que con un nuevo líder se establece una nueva línea política, que puede ser incluso claramente contradictoria con la anterior. Paraguay es un caso similar. El actual presidente, Nicanor Duarte Frutos, pertenece al Partido Colorado o Asociación Nacional Republicana, el mismo partido del ex dictador Stroessner y el mismo que ha gobernado en el país durante casi seis décadas, después de haber sido fundado en 1887.

El último caso a considerar es el del comandante bolivariano Hugo Chávez, a quien mucha gente llama de izquierdas, cuando la mejor definición es la de populista. Para 2005 está previsto un incremento del gasto público en Venezuela del 50%, en buena parte gracias a los elevados precios del petróleo, pero, todo indica que la pobreza no se reducirá en proporciones significativas. Es más, Venezuela es uno de los países de la región donde la pobreza más ha crecido en los últimos años, y esto no es algo que se pueda achacar a una herencia proveniente del pasado. En consonancia con la mayoría de las encuestas previas, el presidente Hugo Chávez se impuso en el referéndum revocatorio celebrado el 15 de agosto con el 59,25% de los votos, mientras el Sí, la oposición, sólo logró el 40,74%. Se trataba de revalidar la permanencia del presidente en el cargo y en una elección con una elevada participación para los niveles venezolanos, la abstención apenas superó el 30%. Pese a las acusaciones de fraude realizadas por la oposición, los resultados han beneficiado al gobierno que, al igual que tras los confusos sucesos del 11 de abril de 2002, ha salido reforzado, tanto por sus propios aciertos como por los errores de sus oponentes, que quedaron totalmente desarbolados, como mostró su lamentable desempeño en las posteriores elecciones regionales. Fortalecido por sus resultados electorales y por el descalabro y la parálisis en que está sumida la oposición, el gobierno bolivariano ha impulsado algunos proyectos polémicos, como la “ley mordaza”, que controla a la prensa,



especialmente a la televisión, o el decreto que agiliza la reforma agraria a partir de la Ley de Tierras de 2001.

¿Quiere todo esto decir que Iberoamérica girará a la izquierda en el próximo tiempo? En realidad hablar de América Latina como una unidad es algo muy complejo. Las distintas realidades nacionales y regionales son muy diversas, pese a una unidad de conjunto y a la tradición histórica, cultural y lingüística común. Por eso, no es lo mismo Brasil que Honduras, o México que Paraguay o Argentina que Ecuador. De acuerdo con las encuestas, la izquierda tiene serias opciones de llegar al poder en México, de la mano de Andrés Manuel López Obrador, del Partido de la Revolución Democrática (PRD), especialmente después de la frustración popular con la gestión de Vicente Fox, el primer presidente mexicano no perteneciente al PRI desde la creación del Partido en 1946. Sin embargo, el panorama político mexicano está muy revuelto de cara a las próximas elecciones presidenciales de 2006. Si algo se vio en 2004 fueron las constantes rencillas en el interior de los tres principales partidos, PAN, PRI y PRD, para designar a los próximos candidatos presidenciales, en lo que será una lucha encarnizada, tanto dentro de los partidos como entre ellos. A esto se agrega la disputa entre el presidente Fox y López Obrador en torno a la iniciativa política.

Nicaragua es otro país donde podría ganar la izquierda en las próximas elecciones presidenciales, a celebrarse en 2006, como prueba el resultado de las elecciones municipales celebradas el 7 de noviembre de 2004. En ellas el sandinismo obtuvo casi el 40% de los votos y conquistó los principales ayuntamientos del país, incluyendo Managua. Esto fue posible porque en todas las ciudades el antisandinismo llegó dividido entre los candidatos del Partido Liberal Constitucionalista (PLC), dirigido por el ex presidente Arnoldo Alemán, que sigue preso por los cargos de corrupción que pesan sobre él, y los candidatos del partido Alianza pro la República (APRE) liderado por el actual presidente y también liberal Enrique Bolaños. Las posibilidades del FSLN (Frente Sandinista de Liberación Nacional) dependen de que se mantenga la división de sus oponentes, pero también de quien sea su próximo candidato. La renovación facilitaría las cosas, luego de las derrotas de Daniel Ortega en las tres últimas elecciones, 1990, 1997 y 2001, aunque no es fácil que ésta se produzca.

En Chile, la Concertación gobernante puede repetir, si el declive de Joaquín Lavín, el candidato de la derecha se mantiene. Y aquí una mujer tiene serias posibilidades de ser la candidata oficialista, bien Soledad Alvear, de la Democracia Cristiana y ex ministra de Asuntos



Exteriores, o bien Michelle Bachelet, socialista y ex ministra de Defensa, que sería una excelente candidata, y no sólo por lo que dicen las encuestas. Bolivia, sumida en una grave crisis, es otro escenario posible donde pueden producirse cambios políticos importantes, como han manifestado los resultados de las elecciones municipales de diciembre de 2004. En ellas se evidenció el debilitamiento de los partidos tradicionales, especialmente el MNR (Movimiento Nacional Revolucionario) que obtuvo la peor votación de su historia. En su lugar ha emergido, en un contexto muy fraccionado, una constelación de “agrupaciones ciudadanas” y de “pueblos indígenas” y en medio de ellas el MAS (Movimiento al Socialismo) dirigido por el líder “cocalero” (de los productores de coca) Evo Morales, un gran amigo de Hugo Chávez. El MAS se ha consolidado como el principal partido del país y no sería descartable que Evo Morales ganara las próximas elecciones presidenciales. Sin embargo en Colombia, Perú, República Dominicana y buena parte de América Central, salvo Panamá, el panorama es diferente.

Ha llegado el momento de preguntarnos por los motivos que han hecho posible semejante cambio. En primer lugar vale la pena señalar que en la región, por primera vez en mucho tiempo, existen gobiernos que con más o menos matices pueden ser definidos como democráticos, siendo Cuba y Haití las únicas excepciones. Esto es algo importante, especialmente si tenemos en cuenta que desde la independencia los nuevos países han sido mayoritariamente repúblicas, salvo México y Brasil. Pero todos ellos contaban con sistemas representativos basados en las elecciones, en una época, primera mitad del siglo XIX, en que eran muy pocos los países del mundo donde se votaba. Esto quiere decir que en América Latina la idea de democracia no es en absoluto ajena a su tradición y su historia. Por eso es importante recalcar el mantenimiento de la democracia como uno de los bienes a conservar en la región.

Desde el inicio de las transiciones a la democracia, en la década de 1980, los sistemas políticos iberoamericanos han sido relativamente estables y se han caracterizado por la vigencia de las instituciones democráticas y por la práctica ausencia, salvo casos aislados, de intentos de golpes de estado. Sin embargo, en febrero de 2004 hemos vivido el último episodio de lo que algún analista ha denominado “golpes de calle”, es decir, la caída de un presidente como consecuencia de algaradas callejeras o de protestas sociales violentas. De este modo, y al igual que ocurrió en 2003 en Bolivia, en 2001 en Argentina o en 2000 en Ecuador, el presidente haitiano Jean-Bertrand Aristide fue forzado a dimitir. Este tipo de actuaciones complica el funcionamiento democrático, ya que sus impulsores tienen la suficiente fuerza como para obligar

a la renuncia de un presidente, pero carecen del respaldo social y político como para plantear políticas alternativas para la gestión del país.

Sin embargo, del gran optimismo que reinaba en la región a fines de los 80 y principios de los 90 hemos pasado a una etapa en la que estamos sumidos en un estado de cierto descontento. Un descontento que se explica, en buena medida, por la persistencia de la pobreza y la desigualdad. América Latina es la región más desigual del planeta y tiene los peores índices de distribución del ingreso. Las cifras de 2002 señalaban que el 20% más rico de la población concentra el 54,24% del ingreso nacional, mientras que el 20% más pobre sólo accede al 4,71% de la riqueza. Hoy resulta evidente que las políticas económicas de los años 90, definidas como neoliberales y seguidoras del Consenso de Washington, han fracasado, aunque no hay una opinión extendida sobre las causas del fracaso. No es el momento aquí para discutir sobre si las razones tienen que ver con el hecho de que no se profundizara en las reformas o con que lo erróneo fue un planteamiento que tendía a la desaparición del Estado. De todas maneras, quedan planteadas ambas cuestiones. Por un lado, se puede señalar que Chile, un país donde hay una total apertura económica, es el país que más ha avanzado en la reducción de la pobreza, como se verá más adelante. Por el otro, que la región padece una pavorosa debilidad, sino inexistencia, del Estado. Y sin Estado no hay quien lleve adelante las necesarias políticas públicas que garanticen el crecimiento. Es verdad que había que reducir el tamaño elefantiásico de los Estados latinoamericanos de fines de los 80, pero un Estado chico no tiene porque ser un Estado débil. Iberoamérica necesita Estados chicos pero fuertes, Estados que entre otras cuestiones puedan luchar contra la corrupción y el crimen organizado. También necesita Estados fuertes para recaudar impuestos, pero esta es la gran tarea pendiente de la región. Mientras la presión fiscal siga siendo escandalosamente baja cualquier política redistributiva es una ilusión.

El otro factor que explica el giro a la izquierda es el reducido nivel de satisfacción de las distintas opiniones públicas con la democracia. Según el Latinobarómetro, una encuesta que se realiza desde 1996 en 16 países de la región, la insatisfacción de los ciudadanos con la democracia es elevada (el 65% está insatisfecho con la democracia). Sin embargo, esto no implica que se reniegue de la democracia, ya que un 53% apoya a la democracia y piensa que es el mejor de los sistemas políticos posibles. La insatisfacción con la democracia se relaciona al bajo índice de confianza interpersonal, próximo al 16%, lo que hace muy difícil construir instituciones democráticas en esas condiciones. Al mismo tiempo, en lo que a confianza en las instituciones se refiere, los partidos políticos (18%), el Parlamento (24%), el gobierno (30%), el

poder judicial (32%) y la policía (37%) son las instituciones peor valoradas, mientras que entre las mejor valoradas, aunque con alguna caída importante en el último año, están la Iglesia (71 %) y la televisión (38%). El presidente (37%), y América Latina tiene regímenes presidencialistas, junto con las Fuerzas Armadas (40%), están en un nivel intermedio. Es evidente que la corrupción juega un papel muy importante en este aspecto.

Con independencia de su color político, en buena parte de los países de la región se ha impuesto la reelección presidencial, a tal punto que siete de las diez reformas constitucionales producidas en los últimos años la permiten. En 2004, prácticamente se ha cerrado el largo procedimiento que debería permitir la reelección en Colombia, después de algunos fracasos procedimentales en 2003. La actual legislación regional favorece la reelección, ya son 13 países los que la permiten, aunque hay diferencias sustanciales. En cinco países (Argentina, Brasil, Perú, Venezuela y República Dominicana) es posible la reelección consecutiva, mientras que en los ocho restantes (Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Uruguay) hay que dejar, al menos, pasar un mandato. En cinco países (Colombia, Guatemala, Honduras, México y Paraguay), hasta el momento, la reelección está prohibida, aunque en Colombia se discute su implantación. Todas las últimas reformas, especialmente las que autorizaban la reelección consecutiva, fueron iniciativas personales en beneficio del mandatario de turno: Menem en Argentina, Cardoso en Brasil, Fujimori en Perú, Chávez en Venezuela, Mejía en República Dominicana y Arias en Costa Rica. Costa Rica fue el único caso en que la reelección aprobada fue alterna y no consecutiva. En todos los demás el presidente en ejercicio buscaba su propia reelección, lo que ocurrió en todos los casos, menos en República Dominicana, donde Mejía fracasó en 2004 en su objetivo de ser reelecto.

## **CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LUCHA CONTRA LA POBREZA**

Según el Balance Preliminar de Economías 2004 elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), después de un 2003 en el que la región creció sólo un 1,9%, en 2004 el continente logró su mayor expansión en 24 años, desde 1980. Pero lo más importante es que se trata de un crecimiento global, con la excepción de Haití, y todos los países —encabezados por Venezuela, con un 18%, y Uruguay, con un 12%— tuvieron cifras positivas en el período. La Argentina (8,2%), Brasil (5,2%), Chile (5,8%), Ecuador (6,3%) y Panamá (6%) conforman un segundo grupo con tasas de crecimiento por encima del 5%. La recuperación de

las economías de la región superó los pronósticos más optimistas, situados entre un 4 y un 4,5%. Entre las claves de la recuperación, la CEPAL destacó el comercio. Según el informe, durante 2004 el comercio tuvo un excelente desempeño y las exportaciones aumentaron un 22,4%, (10,8% los volúmenes y 10,5% los precios) y las importaciones crecieron un 19,8% (14,4% los volúmenes y 4,7% los precios). Mientras, la inflación continuó su marcha descendente y llegó a 7,7%. Además, por tercer año consecutivo se logró un saldo positivo en la balanza de bienes, que pasa de US \$ 20.000 millones por año en 2002 a 61.875 millones en 2004. En 2005 se prevé un crecimiento del 4%, ya que si bien el escenario internacional evolucionará positivamente, lo hará un poco menos que este año, con un crecimiento mundial en torno al 3%, ya que la desaceleración de la economía estadounidense y los efectos del alto precio del petróleo enfriarán el crecimiento regional. Si bien un 4% no es una mala cifra, resulta insuficiente para reducir el desempleo y la pobreza.

De forma paralela a la recuperación económica se ha producido un cambio de tendencia en la llegada de inversión extranjera directa (IED), que según las primeras estimaciones será de 69.000 millones de dólares en 2004. Esta cifra supone un incremento del 35% respecto a los 51.000 millones recibidos en 2003. Se trató del punto mínimo, ya que en 2001 se habían recibido 88.000 millones y 53.000 millones en 2003. Sin embargo, sólo tres países reciben algo menos del 60%, son: México, el 26%, Brasil, el 23% y Chile, el 9%. Aunque todavía en cantidades modestas, estas cifras recogen el creciente interés asiático, especialmente de China, en la región, algo que también confirman las cifras de comercio exterior. En el caso de España, el interés por la región en su conjunto se mantiene y en muchos países se ha consolidado como segundo inversor, sólo por detrás de Estados Unidos. Sin embargo, debido a la crisis económica y al torpe empecinamiento del gobierno de Néstor Kirchner de no negociar con las empresas extranjeras, se ha producido un cambio en las preferencias inversoras españolas. Mientras se está produciendo una cierta desinversión en Argentina hay una clara apuesta por Brasil, con quien se insiste en la necesidad de avanzar en la alianza estratégica. Otro tema preocupante es la evolución de la deuda pública, que para el conjunto de la región se sitúa en el 55% del PIB, muy por encima del nivel de fines de la década de 1990.

Los niveles de pobreza disminuyeron ligeramente, desde 44,4% de la población en 2003 hasta 42,9% en 2004, lo que según la CEPAL se debe a una leve reducción del paro y a una incipiente recuperación de los salarios. Lo mismo se puede decir del desempleo. Sin lugar a dudas, Chile es el país con mejor desempeño en estos aspectos, aunque no registra avances en lo

que a la distribución del ingreso se refiere. De los cinco millones de chilenos pobres existentes en 1990 se bajó a tres millones en 2000, pasando del 39% de la población al 21% diez años después. Chile es el único país de Iberoamérica que ya cumplió con las metas del milenio, al reducir el número de pobres al 18% en 2004. Más importante fueron los resultados en la reducción de la extrema pobreza, donde se pasó de 1.600.000 personas en 1990 a 850.000 en 2000. En términos relativos, los más pobres han descendido desde el 13% de la población al 5,7%.

Según la CEPAL, en 2004 los habitantes de la región que viven en condiciones infrahumanas sumarán 224 millones, una cifra similar a la de 2001 y que supone un 1% menos que en 2003. De esa cifra, 98 millones corresponden a indigentes. Después de Chile, los países que más han avanzado en la reducción de la pobreza son Brasil, Ecuador, México, Panamá y Uruguay, mientras que Argentina, Paraguay y Venezuela tienen niveles de indigencia similares a los de 1990. El proceso de superación de la pobreza se encuentra estancado desde 1997, incluso con un leve deterioro en 2003. Sin embargo, el mayor crecimiento económico proyectado para 2004 permite prever que numerosos países estarán en condiciones de cumplir la meta de reducir la extrema pobreza a la mitad en 2015, siempre y cuando se mantenga el actual ritmo de crecimiento. Con respecto a la distribución del ingreso, América Latina sigue siendo la región del planeta con peores indicadores, lo que se ve agravado porque en algunos países se observa incluso una acentuación de la concentración del ingreso.

## **LAS RELACIONES INTERNACIONALES**

Más allá de las pomposas declaraciones sobre la unidad latinoamericana, el proceso de integración continental sigue estando en sus inicios, porque debido al fuerte nacionalismo imperante en la región ningún país quiere ceder soberanía a instituciones supranacionales, como ocurrió en Europa. Esto es algo que se puede observar perfectamente en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y en el Mercosur. En la CAN ni siquiera Hugo Chávez, el autoproclamado campeón de la integración regional, ha logrado avances significativos en la materia. En el Mercosur, los celos entre Brasil y Argentina y las dificultades existentes para armonizar dos economías que compiten entre sí en muchos aspectos han hecho difícil avanzar, más allá de la retórica integracionista esgrimida por sus dos presidentes. En parte, el fracaso de las negociaciones con la UE para firmar un Tratado de Asociación y Libre Comercio debe

vincularse con esta situación, aunque hay otros escollos importantes como la Política Agraria Común (PAC) de la UE. Pese a todo, las dificultades no son insalvables y es probable que la nueva Comisión Europea esté en condiciones de firmar el tratado en 2005.

Los problemas en los procesos de integración se observan con claridad con la puesta en marcha de la Unión Sudamericana, un ambicioso proyecto de integración regional impulsado por Brasil, que excluye a México y a los países de América Central y el Caribe. Según las declaraciones oficiales, 2005 verá la consolidación del proyecto, aunque en realidad más allá de las palabras grandilocuentes vertidas en la declaración de Cuzco, poco es lo que se ha avanzado. Es más, en círculos próximos a varias cancillerías de la región, y también en la de México, reina el pesimismo sobre el futuro de una iniciativa bastante escasa en contenidos y que no ha dado ningún paso significativo en la construcción institucional, en parte debido a la profunda desconfianza existente en las relaciones entre los distintos presidentes de la región.

Por su parte, los mandatarios centroamericanos, en una reunión mantenida en diciembre de 2004 en San Salvador, acordaron realizar algunas reformas al Parlamento y la Corte de Justicia regionales e impulsar acciones conjuntas para la seguridad de la región, así como medidas para avanzar en la unión aduanera regional. Entre las reformas al Parlamento Centroamericano (PARLACEN), se establece que el número de diputados será no menor de tres y no mayor de veinte por cada país miembro, a diferencia de la actualidad, en que El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá cuentan con una veintena cada uno. También se excluyó el ingreso automático de ex presidentes y ex vicepresidentes a esa institución, una medida relacionada con algunos casos de corrupción, como los que golpearon duramente a Costa Rica en fechas recientes o al ex presidente de Nicaragua Arnoldo Alemán, que como se ha señalado más arriba está en la cárcel por varios casos de corrupción. En materia de unión aduanera, en 2004 se logró armonizar los aranceles del 94% de los productos. Estos avances, todavía tímidos en materia de integración han permitido que el comercio regional se incrementara un 8,5% en los últimos seis años y generara unos dos millones de empleos.

En el campo de sus relaciones internacionales, 2004 se ha caracterizado por un incremento del antinorteamericanismo y por el desembarco de China. En lo referente a este último punto, la situación quedó claramente evidenciada en la gira que realizó por varios países del continente (Brasil, Chile, Argentina y Cuba) el presidente chino Hu Jintao entre el 11 y el 23 de noviembre, con la firma de numerosos compromisos de inversión en la próxima década en distintos campos,

especialmente el energético, producción de materias primas, turismo, comercio, etc. Esta visita fue precedida por la presencia en Beijing de los presidentes Lula, Kirchner y Chávez, que no hacían más que expresar el creciente interés de China por el mercado latinoamericano. La presencia china se ha hecho sentir especialmente en Brasil. Mientras China es ya el segundo mayor mercado para las exportaciones brasileñas, Brasil es, a su vez, el mayor socio comercial de China en la región. En 2003, los intercambios comerciales fueron de 6.680 millones de dólares en 2003 y en el primer trimestre de este año se superaron los 2.100 millones de dólares. En 2003 las exportaciones brasileñas a China aumentaron un 153% y la expectativa para 2004 era alcanzar los 5.000 millones de dólares. La *Companhia Vale do Rio Doce*, el mayor productor mundial de hierro, ha aumentado las ventas a China un 33% anual entre 1998 y 2002, y en 2004 constituyó una *joint-venture* con la *Shanghai Baosteel Group Corp.* para construir dos fábricas siderúrgicas en Brasil, con una capacidad de 4 millones de toneladas de acero al año, con una inversión de 2.000 millones de dólares en el estado de Maranhao.

Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina han estado marcadas por el olvido de Washington hacia la región y nada hace prever que la nueva Administración Bush cambie de actitud. Esta postura viene reforzada por el nombramiento de Condoleezza Rice al frente del Departamento de Estado. Por su parte, la Unión Europea tampoco apuesta por mejorar sustancialmente la relación con los países latinoamericanos y se insiste en la necesidad de negociar los tratados de asociación y comercio con bloques subregionales y no con países individuales, como México y Chile, los dos únicos casos de negociación exitosa.

En lo que a Cuba se refiere, en 2003 la Unión Europea (UE) había reforzado su Posición Común sobre la isla vigente desde 1996, como consecuencia de los fusilamientos y juicios contra disidentes de abril de ese año. La llegada del nuevo gobierno español planteó la posibilidad de desbloquear la situación como quedó de manifiesto en el discurso del nuevo embajador español en La Habana, Carlos Alonso Zaldívar, con ocasión de la fiesta nacional del 12 de octubre. Si bien el discurso fue criticado por algunos sectores de la oposición cubana impulsó una discusión sobre la necesidad de que la UE modificara su postura hacia Cuba, lo que finalmente se tradujo en la normalización de relaciones con todos los países miembros de la Unión por parte del gobierno de Castro. Es evidente que el paso del tiempo acelera el comienzo de la transición, que debería comenzar tras la muerte de Fidel Castro. En este sentido, las maniobras militares “Bastión 2004”, celebradas en el mes de diciembre, con el pretexto de una más que imposible



invasión de Estados Unidos a la isla, tuvieron como principal objetivo reforzar el papel de Raúl Castro, el más que probable sucesor del Jefe Máximo de la Revolución.

Por su parte, el 19 y 20 de noviembre de 2004 se celebró en San José de Costa Rica la XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. La “Declaración de San José” se ha centrado en la educación y se comenzó a trabajar en la propuesta Argentina de cambiar deuda externa por inversiones en educación. La Cumbre fue objeto de polémica por la baja participación, lo que ha sido interpretado como un síntoma del agotamiento del mecanismo de Cumbres, aunque hubo varios factores que coincidieron, comenzando por la celebración del Foro Asia-Pacífico para la Cooperación Económica (APEC), en Santiago de Chile. Quizá el mayor logro de la Cumbre de Costa Rica haya sido la puesta en marcha de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), que sin embargo deberá esperar a mediados de 2005 para su lanzamiento efectivo, que es la fecha en que se incorporará el nuevo Secretario General, con toda posibilidad Enrique Iglesias, el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta situación debería permitir el relanzamiento del Sistema de Cumbres a partir de la próxima conferencia a celebrar en Salamanca en 2005. Una de las dudas planteadas se relacionaba con el estreno de José Luis Rodríguez Zapatero en estas reuniones y la sintonía que pudiera establecer con los gobiernos de izquierda y centro-izquierda de la región, producto de la nueva coyuntura política. En este sentido el resultado fue más que aceptable, como se observa en la gira realizada por Brasil, Argentina y Chile en enero de 2005.

## **DEFENSA Y SEGURIDAD**

En las últimas dos décadas América Latina ha avanzado considerablemente en los temas de seguridad internacional y se ha convertido en una zona de paz en el mundo. La continuidad de los gobiernos democráticos ha permitido el desarrollo de medidas de fomento de confianza mutua, de la cooperación militar, de la no proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas y la destrucción de minas antipersonales, todo lo cual ha limitado la posibilidad de enfrentamientos entre países vecinos, hasta hace poco uno de los principales supuestos de conflicto entre los ejércitos del área. Pese a ello, las llamadas “nuevas amenazas”, como el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado, están presentes en la mayor parte de los países de la región.



El terrorismo islámico no se vive en la región como una amenaza potencial sino más bien lejana. A lo más, se repiten ciertas denuncias sobre la presencia de algunas células terroristas o de redes de financiación en la Triple Frontera entre Paraguay, Brasil y Argentina, o en la Isla Margarita, en Venezuela. En el primer caso, y de forma reiterada, los servicios de inteligencia brasileños, y en menor medida los argentinos, han rechazado estas acusaciones, a pesar del precedente que suponen los atentados con coche bomba contra la Embajada de Israel en Buenos Aires, en marzo de 1992, y contra el local de la AMIA (Asociación Mutual Israelita Argentina), en julio de 1994 y de las serias presunciones acerca de la conexión iraní, aunque con importantes complicidades internas.

En muchos países el orden público se ha convertido en uno de los principales problemas que más preocupan a los ciudadanos. En Brasil, por ejemplo, las bandas de narcotraficantes son omnipresentes en las principales ciudades, comenzando por Río y Sao Paulo, donde atemorizan a la población de una forma permanente. En América Central las bandas juveniles, las famosas “maras”, se han convertido en máquinas de matar y delinquir. Se trata de problemas de difícil solución y al igual que la inflación, una de las plagas iberoamericanas de décadas pasadas, golpea más a los pobres que a los ricos, que son los que tienen los recursos para pagar protección privada. Las sospechas de corrupción policial hace poco para solucionar un estado de cosas cada vez más complicado, especialmente en las grandes ciudades que compiten entre si para ver quien tiene la mayor tasa de secuestros, asesinatos o robos. Sea cual fuera la agraciada, y hay muchas que aspiran al primer puesto, lo cierto es que las cifras latinoamericanas de delincuencia están muy por delante de las existentes en otras regiones del planeta.

Los presidentes centroamericanos han lanzado el plan “Centroamérica Segura”, que busca coordinar el combate contra las pandillas juveniles y los programas para su reinserción y rehabilitación. Los mandatarios también acordaron medidas contra el tráfico ilícito de personas con fines migratorios y de prostitución, y un plan regional contra el crimen organizado. Resulta significativo el brutal atentado contra un autobús en San Pedro Sula, al norte de Honduras, por la “Mara Salvatrucha”, la más sanguinaria del país, que de forma indiscriminada tiroteó un autobús, matando a 28 personas y dejando heridas a otras 21 poco antes de la Navidad de 2004. Se trataba de una clara respuesta a la política de mano dura contra las maras impuesta por el presidente Ricardo Maduro. Guatemala, por su parte, también debe hacer frente a una delicada situación de orden público, herencia en buena parte de la generalizada corrupción que caracterizó al gobierno

anterior, y que ha convertido el país en un paraíso del narcotráfico y en la puerta de entrada de la cocaína a Estados Unidos.

En Colombia el conflicto ha adquirido una envergadura importante, ya que a la amenaza de la guerrilla hay que sumar la de los llamados paramilitares o Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que en estos días están sumidas en el inicio de una desmovilización que veremos cómo acaba. Se trata de un proceso complicado, que pone a prueba la credibilidad del gobierno de Álvaro Uribe y su lucha contra el terrorismo, cualquiera sea su forma. Lo cierto es que la política de “seguridad democrática” del presidente Uribe ha comenzado a dar sus frutos. Hoy las FARC están duramente golpeadas como consecuencia del Plan Patriota en el sur del país y los paramilitares han comenzado a negociar su futuro. El problema que planea sobre el horizonte es la financiación de la guerra, que resulta muy cara, y la dificultad de conseguir recursos genuinos para hacerlo. Para colmo de males, el futuro de los ingresos petroleros del país es poco prometedor. Sin embargo, el problema colombiano ha dejado de ser un fenómeno estrictamente colombiano para convertirse en un problema regional, que afecta básicamente a los vecinos de Colombia, aunque no sólo a ellos sino a todo el continente, algo que todavía los latinoamericanos no quieren asumir.

El Centro de Estudios Nueva Mayoría, de Buenos Aires, presentó un “Balance Militar de América del Sur”, donde se constata que estamos frente a la región del mundo que asigna un menor porcentaje de sus presupuestos para la defensa. También compara el gasto militar de 1985 con el del 2002. Mientras en el mundo éste bajó del 5,4% del PIB al 2,6%, con una reducción del 28,05%, en América latina, en el mismo período, bajó del 3,1% del PIB al 1,6%. En cuanto a los presupuestos 2004, Brasil representa el 52,4% del total de los gastos destinados a defensa en América del Sur, seguido por Chile con el 11,12% y en tercer lugar Colombia con el 10,33%, pese a estar implicado en un fuerte esfuerzo armamentístico de cara al combate al terrorismo y al narcotráfico, las dos principales plagas que azotan al país. Los restantes países participan con menos del 10% cada uno. En cuanto al personal, en América del Sur hay más de un millón de militares, lo que significa un promedio de 14 soldados cada mil habitantes y cinco cada 100 kilómetros cuadrados. Brasil tiene el 31% del total, Colombia el 21%, Perú el 11% y Chile el 8%. El 69% de los militares pertenece al Ejército de Tierra, el 18% a la Marina de Guerra y el 13% al Ejército del Aire, mientras que el 10% son oficiales, el 30% suboficiales y el 60% soldados.

Finalmente el año 2004 vio plasmarse un importante de cooperación iberoamericana en materia de seguridad y defensa. Se trata de la participación española en la fuerza multinacional presente en Haití e integrada entre otros por Argentina, Chile y Brasil. La iniciativa de esta fuerza y de la participación española surgió de los presidentes Lula y Lagos y fue muy bien acogida por el gobierno del presidente Rodríguez Zapatero. En materia de cooperación militar sólo existía el precedente de la Brigada Plus Ultra en Irak, aunque el marco de la operación potenciará un mejor entendimiento iberoamericano en la materia.

## CONCLUSIONES

Algunas voces señalan que las perspectivas de futuro son poco halagüeñas para América Latina. Tanto el estudio del Consejo Nacional de Inteligencia (CNI) de los Estados Unidos, “América Latina en 2020”, como un trabajo de Rolf Linkohr, presidente de la delegación del Parlamento Europeo para Sudamérica, coinciden en señalar que la brecha entre la región y las naciones más avanzadas aumentará, con las excepciones de Chile y Brasil. La realidad de muchos países, el rebrote de las pulsiones nacionalistas y populistas y la valoración de las privatizaciones corroborarían dicho juicios.

Si atendemos más de cerca al desempeño de 2004, vemos una serie de luces y sombras, aunque el juicio final no permite ser excesivamente optimista. Si bien los resultados económicos de 2004 son muy buenos y la tendencia se mantendrá en 2005, la incógnita es saber cuánto tiempo se mantendrá la coyuntura alcista. De ahí la importancia que se da a la no puesta en práctica de políticas anticíclicas que permitan hacer frente a momentos más delicados. Para que el escenario catastrofista no se cumpla es necesario que en los años próximos avancen de forma decidida las reformas pendientes, tanto económicas como políticas e institucionales.

El giro a la izquierda que se ha producido en muchos países de la región y el abandono de la misma por parte de Estados Unidos debería eliminar todas las excusas para aquellos que se empeñan en señalar las culpas del mal desempeño regional a agentes endógenos o a la mala actuación de sus élites dirigentes. Por eso, el pulso que se libere en los próximos años entre democracia y populismo será determinante en esta cuestión. La izquierda regional, que tiene una oportunidad de oro para consolidarse como una verdadera opción de cambio, debería hacer un esfuerzo serio y sistemático para completar su renovación, allí donde todavía no lo ha hecho y

para deslindar lo que es una verdadera alternativa de progreso del tradicional populismo latinoamericano, que sólo tiende a reforzar las estructuras estatistas y autoritarias.

## **CAPÍTULO SEXTO**

### **ORIENTE MEDIO Y MAGREB:**

- **EL CONFLICTO ISRAELO-PALESTINO**
- **LA REFORMA POLÍTICA EN EL MUNDO ÁRABE E ISLÁMICO**
- **PROBLEMAS DE ESTABILIDAD EN EL MAGREB**



## **EL CONFLICTO ISRAELO-PALESTINO**

POR PEDRO LÓPEZ AGUIRREBENGOA

### **LAS GRANDES LÍNEAS DE LA SITUACIÓN**

Al iniciarse el año 2005 el proceso de paz en el Oriente Medio (PPOM) parece querer salir del encefalograma casi plano en que se encontraba. A lo largo del 2004, la única dinámica relevante había sido la introducida por el unilateral Plan de Desenganche del Primer Ministro israelí Ariel Sharón (evacuación israelí de Gaza y de cuatro asentamientos en el norte de Cisjordania), endosado con muy distintas condiciones por los EEUU y la UE, así como Egipto y otros actores internacionales. Ello se producía en medio de un ciclo inacabable de violencia mutua, que se inició con la Segunda Intifada Palestina, la oportunidad perdida en las negociaciones de Camp David y Taba en el 2000 y la llegada al poder del PM Sharón, en febrero en 2001, poco después del inicio del mandato del Presidente Bush.

Sin embargo, en los últimos meses varios factores, coincidentes, han introducido razonables esperanzas de una nueva oportunidad para el PPOM: la segunda victoria electoral del Presidente Bush; la nueva situación palestina tras el fallecimiento del Presidente Yassir Arafat y las elecciones presidenciales de 9 de enero 2005 que han dado un claro respaldo a Abu Mazen; indicios de una mayor flexibilidad por parte de Siria, y la incidencia de todo ello en el escenario interno israelí, donde Sharón ha logrado recomponer la crisis del anterior gabinete, derivada de las divisiones en el Likud y otros partidos en torno al Plan de Desenganche, con una coalición con participación de los laboristas dirigidos por Simón Peres y del Judaísmo Unido de la Biblia.

Todo ello puede debilitar o anular la justificación de Sharón de verse obligado a limitar su planteamiento a medidas unilaterales, centradas en la seguridad, a la espera de que aparezca el

“buen palestino” que se amolde a sus exigencias, para avanzar hacia una paz negociada, a través de la Hoja de Ruta elaborada por el Cuarteto internacional y endosada por el Consejo de Seguridad de la ONU.

Casi todos coinciden, aunque las partes lo hacen con las matizaciones que les son propias, al igual que sus vecinos regionales, en que esa “ventana de oportunidad” no debe malograrse, y en la necesidad de aplicar la Hoja de Ruta, de la que el Plan de Desenganche debería ser un primer paso, con el objetivo último de creación de un Estado palestino independiente que conviva con Israel en paz y seguridad. Sharón se muestra más abierto, pero reitera su exigencia de que los sucesores de Arafat sean los primeros en demostrar que se abre una nueva fase en las relaciones bilaterales y cumplen sus obligaciones de la primera parte de la Hoja de Ruta, antes de que Israel se plantee un cambio en su política en cuanto a la negociación final.

Sin embargo, no son pocos los que recelan de las verdaderas intenciones de Sharón, aunque adopten posturas posibilistas. Temen que Sharón, que en el pasado ha rechazado abiertamente los planteamientos de paz de Oslo, Camp David y Taba, trate de continuar su hábil y hasta ahora provechosa estrategia encaminada a lograr el fin de la violencia palestina y que, una vez aplicado su Plan de Desenganche, pretenda maniobrar con el proceso negociador para ganar tiempo y un largo periodo de coexistencia pacífica que le permita consolidar su política en cuanto al resto de Cisjordania y Jerusalén, dejando las demandas nacionales palestinas en un futuro, como la “visión” del Presidente Bush. Así lo dijo Sharón en una de sus primeras declaraciones al ocupar su cargo en 2001, no lo ha desmentido después y una de sus virtudes es que suele ser sincero y consistente en sus ideas.

No está claro que el primer ministro israelí vaya a aplicar, plenamente y en paralelo a lo que exige a los palestinos, sus compromisos en base a la Hoja de Ruta. El interrogante es cuáles son esas “dolorosas concesiones” que suele decir está dispuesto a hacer al final del proceso, para lograr la paz y la solución del conflicto. De momento, ha logrado consolidar en favor de Israel nuevas “realidades sobre el terreno”, creadas por la ocupación y colonización de los territorios palestinos, la desviación de sus recursos naturales y la creación de zonas de seguridad en Cisjordania que, de hecho, la dividen en enclaves.

La “Valla de separación” entre Israel y Cisjordania, continúa en buena medida más allá del trazado de la “línea verde” anterior a la ocupación de 1967, penetra profundamente en territorio



palestino y engloba los principales asentamientos israelíes. El troceado territorial se completa con las vías de comunicación que unen a estos últimos. La propuesta israelí de construir, con financiación de los valedores del proceso de paz, una red de túneles y puentes que unan las diversas zonas palestinas de Cisjordania, parece evidenciar cuales son los objetivos. A ello hay que añadir que existe el proyecto del segundo Muro, que enlazando con el primero por el Norte iría en paralelo a la frontera con Jordania, creando una banda de seguridad, de varios kilómetros de profundidad y que abarca los asentamientos del Valle del Jordán, que Israel pretendería conservar bajo su jurisdicción o incluso anexionar, en cualquier arreglo definitivo. Perdura la incógnita del porcentaje de territorio palestino que Israel pretende anexionarse en Cisjordania — ha pasado del 4 a 6 por ciento contemplado en Camp David y Taba, a lo que en algunos planes supondría más el 40 por ciento.

Lo que si está claro es que se mantendrán las actitudes del Likud y del nacionalismo sionista-religioso con respecto a Jerusalén, como ciudad indivisa capital de Israel. Esto se ha puesto nuevamente de manifiesto con motivo de las elecciones presidenciales palestinas. Aunque Sharón aceptó, tras no pocas presiones, que se aplicase en Jerusalén la misma fórmula de las elecciones de 1996, es decir el voto de los palestinos en las oficinas de correos, las limitaciones e irregularidades han sido muchas, incluidas las derivadas de un censo electoral que se ha podido elaborar únicamente a partir del 21 de diciembre. De hecho, sólo se permitía votar en Jerusalén a 5.637 de los más de 124.000 palestinos residentes en la ciudad. El resto, cuando ha podido, ha tenido que salir de la ciudad para hacerlo.

Las nuevas “realidades sobre el terreno”, mencionadas por el Presidente Bush en su discurso de 14 de abril 2004, como un componente-condicionante a incorporar a cualquier futura solución del conflicto, imposibilitan de forma creciente la viabilidad de un Estado palestino independiente y el eventual retorno al mismo de su diáspora de refugiados. Muchos piensan que ese sigue siendo el objetivo de fondo del electorado de Sharón, consecuente con su visión del “Eretz Yisrael” como “Estado Judío”. De ello pende también el futuro de los árabes de Jerusalén y, eventualmente, el destino de los 1,3 millones de “árabes israelíes”. Jordania, que ya tiene una mayoría de población de origen palestino, se siente especialmente amenazada por los eventuales movimientos demográficos que implique el proceso de paz. Líbano desea una solución para sus refugiados palestinos.

La esencia del conflicto se ha definido como “dos pueblos para un territorio” y esos dos pueblos, aunque se han ido amoldando en alguna medida a la idea de un espacio compartido en vecindad, no acaban de abandonar aquella parte de sus mitologías nacionalistas e histórico-religiosas, que resultan incompatibles con un entendimiento justo. Ambos siguen bajo el síndrome de la amenaza existencial e identitaria. En los pasados años se ha producido además la confluencia, favorecida por un conjunto de circunstancias internacionales y regionales conocidas, de dos fundamentalismos: el sionista radical, secular o religioso, del Likud, algunos de sus asociados en el gobierno y los colonos israelíes; y la mayor influencia de los neoconservadores y del “Bible Belt” de los EEUU. Ambos, a su vez, han coincidido con el aumento en los niveles del integrista islámico, avivado en el caso de los palestinos por la continuada ocupación y la falta de un horizonte claro de paz. El consiguiente escenario de radicalización y ha sido inevitable.

Desde la llegada al poder de Sharón en 2001, la exigencia del fin del terrorismo y de la resistencia palestina y de desarme de sus facciones radicales, como condiciones previas a la vuelta a la negociación, omitiendo al mismo tiempo el anterior horizonte político de las conversaciones de Camp David y Taba, impidió aplicar las obligaciones que, en paralelo y con sucesivas etapas, señalaban a las partes las recomendaciones del *Informe Mitchell* y del *Plan Tenet*, que representaban el sentir de la comunidad internacional, como vía para lograr el cese de la violencia y reencauzar un proceso de negociación. Sin embargo, la Hoja de Ruta se refiere explícitamente a dichos documentos, como parte de las primeras fases de la misma.

Las dos partes tienen su tanto de culpa. Ambas aceptaron formalmente el contenido de los tres documentos —Israel con sus conocidas 14 reservas a la Hoja de Ruta— pero los interpretaron de forma muy distinta y trataron de imponer, cada una en la medida que le toca, ulteriores condiciones y sus propios ritmos a las sucesivas fases contempladas. Lo que se pretendía fuese un *do ut des* más o menos equilibrado —desde el desequilibrio inherente a la situación de ocupante y ocupado que nunca ha permitido una negociación en plano de igualdad— se convirtió, especialmente del lado israelí, en un esquema de negociación impuesta, según sus propias conveniencias y parámetros derivados de su política interna.

Paralelamente, hubo un visible distanciamiento de los EEUU del proceso, aunque continuasen los contactos e iniciativas diplomáticas. Esto se hizo más palpable en la medida en que se aproximaban las elecciones presidenciales norteamericanas.

Con su Presidente Yasser Arafat recluido en la Muqata y rechazado como interlocutor por Israel y los EEUU, a pesar de tener la legitimación democrática de las elecciones de 1996, la ANP se vio progresivamente acosada y debilitada, a nivel internacional y en lo interno, por la situación en los territorios palestinos, con escasa o nula capacidad de controlar la seguridad y lograr un consenso con los movimientos radicales para el cese de las acciones terroristas y de la resistencia armada a la ocupación. La política y acción israelí en los territorios palestinos, crecientemente enfocada y justificada en su derecho a la autodefensa, preventiva o represiva, resultó a veces desproporcionada, mientras continuaban sus prácticas asociadas a su ocupación. No hubo un equilibrio de reciprocidad en los escasos gestos de acercamiento que se produjeron. Por parte israelí se hizo de la reforma democrática de la ANP, su control de la seguridad y la emergencia de un nuevo liderazgo palestino que se acomodase a sus exigencias para la negociación, un creciente *sine qua non*, entonces difícilmente alcanzable desde la deteriorada situación palestina.

## **LA EVOLUCIÓN EN 2004**

El 2004 se iniciaba con la peor situación desde los acuerdos de Oslo. La violencia proseguía con sus vaivenes de intensidad. Ambas partes amenazaban con la adopción de medidas unilaterales: Israel, con el Plan de Desenganche, los radicales palestinos con nuevas estrategias de confrontación, aunque para muchos la Intifada y su continuación evidenciaba ya ser un error, como señalaría entre otros Abu Mazen. El Presidente Bush propuso su “visión de los dos Estados” y la constitución del Cuarteto internacional mantuvo vivos los principios de base para el proceso de paz incorporados a la Hoja de Ruta, pero no se logró avanzar en su aplicación.

Desde el argumento de su seguridad y derecho a la autodefensa frente al terrorismo se sucedían las duras medias israelíes, preventivas y represivas: ejecuciones extrajudiciales de activistas palestinos; constantes incursiones militares en los territorios; destrucción de viviendas y cultivos; cierres y otras medidas de seguridad; retorsiones económicas y un largo etc. Todo ello ahogó progresivamente la vida palestina. Muchos pensaron que, en el fondo, lo que perseguía el Gobierno Sharón era retroceder a la situación imperante antes de Oslo, e incluso a antes de la Conferencia de Madrid de 1991, cuando Israel no reconocía a la OLP ni contemplaba

más que una limitada autonomía palestina, cuyos derechos nacionales como pueblo trataba de desconocer.

La ANP, debilitada y con diferencias internas, incluida la resistencia de Arafat a las reformas y a compartir el poder, estaba llegando a una situación que no excluía un riesgo de disolución o confrontación inter-palestina. Los daños a la economía palestina se incrementaban. El flujo de la ayuda humanitaria exterior se había de hecho reducido, como consecuencia de las dificultades de su distribución por la Agencia de Naciones Unidas para la Ayuda a los Refugiados Palestinos (UNRWA) y otras organizaciones.

Al mismo tiempo eran visibles las dificultades políticas para reunir al Cuarteto a nivel ministerial y dar a su acción un mayor contenido y empuje político. A la espera de un eventual acercamiento de la postura de las partes, susceptible de sentar la base para el relanzamiento de la Hoja de Ruta, la dinámica de la situación impedía el avance del proceso. Las cosas cambiarían poco con el sucesivo nombramiento de dos sucesivos primeros ministros palestinos, Abu Mazen, que acabaría dimitiendo, y el actual Abu Ala (Qurei).

En suma, una situación caracterizada por un general pesimismo, creciente frustración e irritación del mundo árabe e islámico, y preocupación por el futuro regional, con una sensación de estar bordeando el precipicio.

En este contexto, el Primer Ministro Sharón habría de formalizar su “Plan de Desenganche”, que logró fuese endosado por los EEUU. Estos lo acabaron aceptando incluso en una versión más restrictiva que la inicial, con unos compromisos limitados de Israel respecto al desmantelamiento de los puestos de colonización ilegales y congelación de asentamientos, y nuevas concesiones sobre las cuestiones del llamado “status final”. Los EEUU parecían abrir la puerta a la anexión por Israel de los grandes asentamientos de Cisjordania. Esa fue, al menos, la interpretación que el propio Sharón ha hecho de su acuerdo con el presidente Bush. La indiferencia de la Administración norteamericana ante el anuncio por el gobierno israelí, en agosto, de dos licitaciones para la construcción de más viviendas en las colonias judías en Cisjordania parece confirmarlo.

Por su parte, la Unión Europea ha mantenido su postura de no reconocer ningún cambio unilateral de las líneas anteriores a 1967, que no surja de la negociación entre las partes y de que

la política israelí de colonización y construcción de asentamientos en los territorios ocupados es contraria al derecho internacional, socava la solución de los “dos Estados”, es causa fundamental de la confrontación, alienta la postura de los elementos radicales palestinos, y tiene un efecto negativo sobre la oportunidad que presenta el Plan de Desenganche.

Con fuerte preocupación por la situación, Egipto, Jordania y la UE (con sus cinco conocidas condiciones), siguieron la pauta del posibilismo con respecto al “Plan de Desenganche, pero desde unos límites precisos, situando la iniciativa Sharón no como “Gaza first and only”, sino como un primer paso que permita crear las condiciones necesarias para un ulterior relanzamiento del proceso de paz sobre la base de la Hoja de Ruta. Esa ha sido también la postura general árabe y de la mayoría de los actores internacionales.

En el lado positivo, lo más destacable en 2004 ha sido la continuidad de los esfuerzos egipcios por acercar las posiciones palestinas a fin de lograr, a través del llamado diálogo de El Cairo, el establecimiento de un consenso para una Hudna o alto el fuego duradero, las reformas internas contempladas en la Hoja de Ruta y exigidas por Israel, y una plataforma nacional palestina que permita encarar la negociación con Israel. Esa acción egipcia se ha extendido después con su iniciativa relacionada con la aplicación del Plan de desenganche del Primer Ministro Sharón, actuando de facilitador entre las partes. También hay que señalar las conclusiones de la Cumbre Árabe de Túnez, que reiteró el ofrecimiento de paz de la Cumbre de Beirut, que ya entonces desoyó el premier Sharón.

En otro plano, de importante incidencia regional, también para el proceso israelo-palestino, el G-8, reunido en Sea Island, aprobaba, bajo el encabezamiento común de “*Broader Middle East and North Africa Initiative (BMENAI)*”, dos documentos: una Declaración titulada “*Partnership for Progress and a Common Future with the Region of the Broader Middle East and North Africa*”, y un documento anejo titulado “*G-8 Plan of Support for Reform*”, en el que se relacionan ámbitos de acción en curso y proyectos desarrollados a diversos niveles. La Declaración señalaba que “*support for reform in the region will go hand in hand with [its] support for a just, comprehensive, and lasting settlement to the Arab-Israeli conflict*”. La BMENAI preveía la creación de un “Foro del Futuro”, cuya primera reunión se ha celebrado en Rabat en diciembre, para tratar de su aplicación. Se trata de un proceso a largo plazo, que debe basarse en la colaboración, no en la imposición y adaptarse a cada contexto específico.

La Iniciativa era el resultado de la anteriormente anunciada por el Presidente Bush en noviembre de 2003, cuando dijo que los EEUU habían adoptado una nueva “*estrategia avanzada de libertad en el Oriente Medio*”. La iniciativa cobró forma de un plan llamado “*Greater Middle East Initiative (GMEI)*”, para promover la reforma y económica en dicha región en cooperación con el G-8.

La Iniciativa de los EEUU impulsó a los gobiernos árabes a revitalizar sus procesos de reforma y aperturismo democrático: no deseaban ser percibidos internamente como insensibles a las demandas de cambio procedentes de su seno y estimuladas desde el exterior por la iniciativa, ni podían dejar que esta siguiese su curso a nivel internacional, sin mantener un cierto control sobre su contenido y marco temporal de desarrollo. Se multiplicaron los seminarios y conferencias sobre el tema. Egipto y Jordania, entre otros, tomaron la iniciativa para avivar el tema de la reforma individual y colectiva ya planteado en el seno de la Liga Árabe. Después de mucho debate y reflexión esta acabó aprobando en su Cumbre del 22 de mayo la llamada “*Declaración de Túnez*”, en la que se expresaba un compromiso de avance reformista, que será progresivamente desarrollado.

Frente al tono unilateral y de imposición de la GMEI, la BMENAI ha adquirido uno de cooperación, en buena parte influido por la Unión Europea y las demandas árabes, más cercano al espíritu de la Declaración de Barcelona de 1995, que alumbró el proceso euromediterráneo. Este último, cuya especificidad frente a la BMENAI y la Declaración de Estambul de la Cumbre de la OTAN es mantenida por los europeos mediterráneos, tiene en un planteamiento multilateral mucho más global —político y de seguridad, económico, cultural, social y humano—, que su vez complementa la relación bilateral de los Acuerdos de Asociación. A ello se suma también la iniciativa “*Asociación estratégica con el Mediterráneo y el Oriente Medio*”, elaborada en base al mandato del Consejo Europeo de diciembre de 2003 y aprobada por el Consejo de junio de 2004. Esta última refuerza el principio de apropiación (“ownership”) y contempla la centralidad del proceso de paz en el Oriente Medio. Pretende construir sobre las estructuras que ya existen y defiende el enfoque pragmático y a largo plazo, pero se encuentra todavía en sus fases iniciales de articulación.

El 26 de octubre de 2004 la Knesset aprobó el Plan de Desenganche. Sin embargo, queda un complejo camino de aplicación, empezando por la aprobación de las leyes de acompañamiento del Plan. Después vendrá la decisión de evacuación de los colonos, que según

el calendario previsto el Gobierno debería aprobar en marzo 2005 y tendría que ser ratificada por la Knesset, para completarse en junio de dicho año. Quedan también por decidir otros aspectos no menos importantes, entre ellos los arreglos de seguridad, algunos dependientes de la iniciativa e implicación egipcia e internacional en Gaza y del entendimiento con los palestinos: futuro de la “carretera Filadelfia” y control de la frontera entre Egipto y Gaza, funcionamiento del puerto y aeropuerto. El Plan prevé que el espacio aéreo de Gaza, las aguas contiguas, la zona pesquera, y la entrada y salida de mercancías, quede en manos de Israel. ¿Será esto aceptable para los palestinos y la comunidad internacional? ¿Hará de Gaza un *ghetto* inviable, un “Gaza first and Only” que no sea vía para avanzar en la Hoja de Ruta? Los egipcios han exigido en sus conversaciones con Israel que la retirada israelí de Gaza sea completa, incluyendo la “carretera Filadelfia” y que se mantenga una unidad entre Gaza y Cisjordania, prevista en el Acuerdo Interino (Oslo II) con “pasos seguros” entre ambos territorios. Parece que el Primer Ministro Sharón se muestra ahora más inclinado a tomar en consideración las demandas egipcias.

Otro aspecto destacable del Plan de Desenganche es que ha planteado abiertamente el carácter de problema interno israelí del conflicto israelo-palestino. Ha hecho aflorar entre los israelíes, la vieja y pendiente cuestión existencial del futuro del “Eretz Yisrael”, del “Estado Judío para los Judíos”, su identidad y su proyección futura.

Si se acompaña de una desescalada en los niveles de conflicto, el Plan de Desenganche podría ser la puerta para retornar a un proceso de paz global a través de la Hoja de Ruta. Los israelíes así lo sostienen a nivel gubernamental, siempre, se entiende, que haya un interlocutor palestino válido —es decir el “buen palestino” que acepte los parámetros y condicionantes esenciales israelíes de la paz— y que haya probado querer garantizar la seguridad de Israel, poniendo fin a la violencia.

Lo malo es que las partes no transmiten mensajes claros y la brecha histórica de confianza mutua es muy difícil de colmar. No es cosa nueva la ambigüedad de las posturas en el proceso de paz. Ha existido desde los comienzos del conflicto y ha sido, a mi entender, una de las principales causas de su malograda andadura. El caso de las interpretaciones de la Resolución 242 del CSNU, que Henry Kissinger consideraba era una “ambigüedad constructiva”, es paradigmático. Sin embargo, esa ambigüedad envía con frecuencia mensajes equivocados y dificulta construir una paz mutuamente aceptada y estable entre vecinos.



Por todo ello es necesario que, en paralelo con el progreso por Israel en el Plan de Desenganche, continúen la iniciativa egipcia y la labor de los miembros del Cuarteto y otros facilitadores, con palestinos e israelíes, a fin de clarificar con ambos la articulación precisa de dicho Plan con la Hoja de Ruta. El problema es convencer a Israel para que acepte esa andadura equilibrada, con pasos recíprocos y no con condicionantes previos que hasta el momento han evidenciado no ser realistas. No es fácil, en un contexto continuado en el que el proceso de paz ha estado siempre en función, en primer término, de la política interna israelí y, como derivación de esta, de la política interna de los EEUU. ¿Se podrá romper este nudo gordiano? El rumbo y ritmo que el premier Sharón logre dar al Plan de Desenganche será un nuevo banco de pruebas. También lo será la preparación del día después en Gaza, para que los palestinos, con las ayudas de sus valedores, puedan asumir allí sus responsabilidades.

Como lo hizo antes y ha asegurado lo seguirá haciendo, la Unión Europea ha desarrollado una labor importante para evitar el descarrilamiento definitivo del proceso y su aportación asistencial a los palestinos y a la ANP ha sido esencial. En sus Declaraciones, la Unión Europea ha reiterado con coherencia sus principios, preocupaciones y llamamientos a las partes para una reconducción de la situación. La UE ha trabajado con otros actores internacionales y regionales, y trata de estimular a los EEUU hacia el relanzamiento del proceso de paz. Sin embargo el carácter divisivo del conflicto y su incidencia en los países miembros no le ha permitido siempre tener el deseable peso.

## **PERSPECTIVAS Y SUGERENCIAS**

El Plan de Desenganche del premier Sharón se presenta todavía como una iniciativa unilateral israelí, aunque parece ahora se abre la puerta a una coordinación para su aplicación, con los palestinos, Egipto y otros actores internacionales. Sin embargo, Sharón ha dejado claro que no contempla, de momento, ir más allá de la aplicación de las Fases I (fin de la violencia palestina, seguridad y restauración de confianza) y II (Estado Palestino con fronteras provisionales) de la Hoja de Ruta, y ello si el Plan de Desenganche se completa satisfactoriamente. La Fase III de la Hoja de Ruta, las negociaciones para el status definitivo y el acuerdo de paz que ponga fin al conflicto, quedarían para más tarde. Las declaraciones del Presidente Bush tras su victoria electoral sitúan la creación del Estado Palestino antes del fin de



su segundo mandato, es decir una demora de cuatro años sobre lo inicialmente previsto en la Hoja de Ruta.

En la actualidad permanecen abiertas tres variables-incógnitas sobre el conflicto israelo-palestino, que pueden incidir, en mayor o menor medida, en su futuro planteamiento:

— La evolución del proceso interno palestino.

Hasta el momento han funcionado correctamente las previsiones institucionales de sucesión de Arafat. La cúpula palestina —con Abu Mazen como Presidente de la ANP y de la OLP; Abu Ala, como Primer Ministro; Rawhi Fattouh como Presidente del CNP; Kaddoumi (en Túnez) como Presidente del Comité Central de Fatah— parece querer actuar con coherencia, eficacia y sentido de unidad nacional, aunque todos estos personajes de la vieja guardia saben que son un liderazgo de transición. Las comicios presidenciales de 9 de enero 2005 son parte de todo un proceso —elecciones locales y legislativas— que se espera pueda desarrollarse de forma democrática y refuerce la unidad interna. La voluntad de continuar las reformas internas parece clara. Sin embargo, queda la duda de la contribución de Hamas, Jijad y otros grupos radicales. Si se impone una línea moderada y se logra una plataforma palestina unificada, como persigue la mediación egipcia, con renuncia de los movimientos radicales al uso del terrorismo y de la resistencia armada a la ocupación, en favor de una lucha política como vía de lograr los objetivos nacionales palestinos —el Estado independiente—, la posición negociadora frente a Israel se reforzará y será difícil a Sharón seguir argumentando que no tiene interlocutor.

— La incidencia en la política interna israelí de esa nueva situación palestina y del Plan de Desenganche.

El nuevo Gobierno de coalición de Sharón logró el 10 de enero la aprobación de la Knesset por 58 votos a favor, 56 en contra y 6 abstenciones. En principio, contando con los 13 miembros “rebeldes” del Likud tiene una mayoría de 66 diputados de los 120 de la Cámara pero su solidez está por ver. Es un Gobierno para ejecutar el Plan de Desenganche, pero su primer banco de pruebas será el Presupuesto. Puede acabar en una continuidad de su andadura, en un nuevo cambio de gobierno o de coalición, más duradera, o en la inevitabilidad de nuevas elecciones. No es algo que parezca estar zanjado. La resistencia

de los colonos y sus valedores será fuerte. Queda por ver si se fragua un panorama interno suficientemente sólido y estable, para encarar el retorno al proceso de paz desde unas bases de viabilidad y globalidad, regional e internacional. Por ello, es crucial ayudar a que se creen las circunstancias que hagan que el discurso interno israelí y, consecuentemente su estrategia regional, se alejen de la progresiva radicalización sufrida y regresen a enfoques compatibles con una solución de los conflictos pendientes que permitan su convivencia regional, en paz, seguridad y cooperación.

— El papel de la nueva Administración del Presidente Bush.

El Presidente Bush ha afirmado la voluntad de la nueva Administración norteamericana de implicarse más decididamente en el proceso de paz, pero habrá que esperar a ver cuales son todos los cambios en el equipo gubernamental y que tendencias marcan. Muchos analistas, incluidos los árabes, coinciden en que cualquiera que hubiese sido el resultado electoral presidencial, los EEUU no modificarán significativamente las bases de su política y estrategia con respecto al Oriente Medio y, en este contexto, las referentes al conflicto israelo-palestino. La postura de fondo continuará marcada, sin descartar la importancia de los otros componentes regionales y globales de la visión estratégica de los EEUU, por consideraciones de política interna y, en este contexto, por su singular compromiso con Israel, dentro de parámetros políticos y anímico-religiosos bien conocidos. Ha sido una constante, aunque de intensidad variable, que el resto de los países del Oriente Medio, perciben como persistente doble rasero. Esto contrasta con la lógica de las importantes y estratégicas relaciones de los EEUU con el mundo árabe-islámico. Este último pide una política estadounidense que le permita salir de la desconfianza y la frustración. Por ello, se piensa que los EEUU tendrán ineludiblemente que reconsiderar, antes o después, su actitud y acción en el conflicto israelo-palestino, tanto por sus efectos negativos para hacer avanzar el conjunto de su política regional como por la amenaza de que la situación interna israelí pueda acabar en un descalabro de su principal aliado en la zona.

Esas tres variables están relacionadas y pueden, si hay una necesaria confluencia de voluntades positivas, alumbrar un entorno nuevo y más favorable, para poner fin a la violencia y propiciar un relanzamiento de la negociación israelo-palestina, sobre la base de la progresiva, reciproca y equilibrada aplicación de los compromisos aceptados por las partes con respecto a la Hoja de Ruta. Todo ello requiere el apoyo combinado del Cuarteto y de otros actores

internacionales y regionales. Lo urgente es aprovechar la nueva ventana de oportunidad y rescatar a israelíes y palestinos de una situación que en el pasado se han mostrado incapaces de resolver por si solos.

En este contexto, la Unión Europea tiene, por sus relaciones y vecindad con la región mediterránea y del Oriente Medio, un creciente reto y responsabilidad que asumir, en colaboración con las partes, los EEUU y otros actores internacionales directamente interesados y afectados. La UE puede encontrar cauces para desempeñar el papel que le corresponde. Esto último lo han dejado claro, una vez más, las Declaraciones sobre el Oriente Medio de los últimos Consejos.

Para aprovechar la ventana de oportunidad se requiere una estrategia coordinada que implique:

- Como claves inmediatas: calmar la situación; lograr un alto el fuego; restablecer la confianza entre las partes; relanzar su diálogo; capacitar a la Autoridad Palestina para cumplir con sus obligaciones y lograr una seguridad mutua y mutuamente satisfactoria. Se debería reanudar de inmediato la cooperación israelo-palestina en materia de seguridad, sobre la base de los mecanismos del Plan Tenet.
- En el plano palestino los esfuerzos deben centrarse en ultimar la reforma de la ANP, la mejora de la situación económica, y el proceso electoral —tras las presidenciales del 9 de enero, las locales y las parlamentarias. Hay que tratar de incorporar al proceso político palestino a todos sus sectores que acepten un planteamiento democrático, incluidos los islamistas, como pretende la iniciativa egipcia. El continuado apoyo asistencial de la UE a la ANP, como principal contribuidor financiero de los palestinos, es crucial.
- Israel debe ayudar a crear las condiciones apropiadas para el desarrollo del proceso. La Unión Europea respeta el derecho de Israel a la seguridad y a defender a sus ciudadanos del terrorismo, siempre que se haga en el marco del derecho internacional y manteniendo una proporcionalidad.
- Otro aspecto fundamental es lograr consensuar un calendario claro de conjunto, para poder avanzar en la aplicación de las obligaciones de las partes, y que esto se traduzca

gradualmente en logros tangibles que puedan influir positivamente en sus enfrentadas opiniones.

- Es necesario que todos confirmen su aceptación del horizonte político sobre el destino último del proceso, es decir, la “visión de los dos Estados” —su origen, hace 57 años, en la Resolución 181 de la AGNU.
- Sería importante tratar de no perder un re-entronque futuro con los avances conceptuales de Camp David y Taba, que han alumbrado posteriores iniciativas informales de la sociedad civil, como la de Ginebra (Yossi Beilin- Abed Rabbo) y la de Ayalon-Nuissebeh. El sector gubernamental israelí las rechaza y algunos medios las consideran como crímenes de lesa patria, pero es el planteamiento que ha estado más cerca de lograr una solución.
- No se deberían perder, como parámetro de referencia, los límites de alto el fuego previos a la ocupación israelí de 1967, cuyo trazado y conversión en fronteras definitivas y reconocidas debería ser objeto de un acuerdo negociado entre las partes que contemple, en su caso, como en Taba, intercambios y compensaciones territoriales equilibradas.
- En la cuestión de los refugiados palestinos y su derecho al “retorno” o compensación económica, Israel siempre ha rechazado el derecho al “retorno” porque entiende, y no le falta fundamento, que ello podría suponer una amenaza para su propia existencia como “Estado Judío” —así fue creado y reconocido por la ONU al ser admitido como miembro—, pero en negociaciones y planes anteriores de paz no ha dejado de existir un margen de solución aceptable, que no suponga una alteración de ese carácter ni una quiebra para la seguridad mutua. Se debería continuar explorando de buena fe.
- Sobre el futuro de Jerusalén, independientemente de la cuestión de soberanía, en la que las partes están ahora más enfrentadas que en Camp David y Taba, donde se planteó un reparto funcional de la Ciudad, pero sin fronteras físicas que quiebren su unidad, hay numerosas propuestas y fórmulas que deberían permitir un acercamiento, aunque de momento la postura mayoritaria israelí es de exclusivismo. En todo caso el status de los Santos Lugares de las tres religiones monoteístas debería quedar suficientemente garantizado por todos y para todos. De otro modo será un permanente factor de tensión.

- El largo conflicto evidencia que, por si solas, las partes difícilmente alcanzarán un acuerdo. Que la paz prevalezca es un reto para todos. Por mucho que se haya querido dar un contexto esencialmente bilateral a la solución del conflicto, lo cierto es que este tiene un carácter que trasciende ese marco. En los acuerdos de Oslo primó el enfoque bilateral y se perdió en buena medida la aportación de la Conferencia de Madrid en 1991, que fue la combinación del cauce bilateral con el multilateral y la cobertura internacional. Oslo, esencialmente un acuerdo transitorio, carecía del suficiente horizonte político final y esto, unido a la involución de la voluntad de las partes, y al escaso papel rector de la comunidad internacional fue una de las causas de su fracaso.
- Por ello es esencial la implicación firme de la comunidad internacional. Es esta, a través del instrumento del Cuarteto, quién debe alentar y supervisar el proceso, sobre la base de la Hoja de Ruta. La solución definitiva que eventualmente se alcance por las partes sobre el status final tendrá que ser acompañada de endoso y garantías internacionales y onusianas, con instrumentos específicos y apropiados para ello, bilaterales o multilaterales, así como de un fuerte componente de cooperación regional. El Proceso de Barcelona, al que pertenecen las partes, no tiene como finalidad ser un marco para resolver el conflicto pero, como dice la Declaración de 1995, si tiene vocación de ayudar a crear las condiciones necesarias para que sea posible y para, una vez lograda la paz, ayudar a consolidarla. En el mismo sentido pueden operar otras iniciativas, como la BMENAI.
- Hay una nueva posibilidad de paz. La andadura del Oriente Medio ha estado y sigue marcada muy negativamente por la continuidad del conflicto palestino. Ha sido uno de los factores que más han erosionado el sistema de Naciones Unidas. La solución del conflicto es también necesaria para atajar otros graves problemas y tensiones de la zona, de repercusión internacional, y para poder avanzar en el desarrollo democrático y socio-económico de la región. Ambos pueblos, israelí y palestino, tienen derecho a la paz con seguridad y en su mayoría la desean, aunque cada uno lo haga todavía en sus propios términos. Por ello, ambos precisan de ayuda, estímulo, creación de confianza, persuasión, convencimiento, para que ambos puedan encontrar en la paz su respectiva compensación y su camino de futuro en vecindad.

- Una paz impuesta sería efímera. La paz tiene que ser asumida por los pueblos implicados o afectados. Sin embargo, ha habido muchos conflictos, probablemente de menor calado global, que la comunidad internacional ha abordado y aborda bajo el Capítulo VII de la Carta de la ONU. Esto nunca ha ocurrido en el árabe-israelí, a pesar de las varias guerras a que ha dado lugar. Quizás por ello, las resoluciones emitidas al respecto por el CSNU han carecido del peso necesario para su aplicación. Si la comunidad internacional quiere ser coherente y ayudar realmente a las partes, es difícil sustraerse, dada la situación a que nos enfrentamos, a la necesidad de una ulterior reflexión al respecto.

## LA REFORMA POLÍTICA EN EL MUNDO ÁRABE E ISLÁMICO

POR GEMA MARTÍN MUÑOZ

A lo largo del año 2004 la promoción de la democracia en los países del Norte de África y Oriente Medio ha ido adquiriendo relevancia creciente en la diplomacia internacional. Esta cuestión centró la agenda de la cumbre del G-8 del 9 de junio, celebrada en Sea Island, a través de la iniciativa presentada por EEUU bajo la denominación “*Partnership for Progress and a Common Future with the Region of the Broader Middle East and North Africa*”, así como en el Consejo Europeo del 17-18 de junio en el cual se aprobó la última versión de la Política Europea de Vecindad y la Asociación Estratégica para el Mediterráneo y Oriente Medio. En ambos casos, si bien desde visiones no siempre idénticas, la necesidad de promover la democracia tuvo un lugar prominente.

No obstante, antes de pasar a analizar dichas iniciativas, sus puntos en común y sus diferencias, así como la reacción que han promovido entre los gobiernos concernidos de la región árabe e islámica, se impone el análisis de las causas del autoritarismo y los factores que hasta ahora han bloqueado la reforma política y económica en estos países.

Dos datos impactantes nos señalan por sí solos la gran complejidad y dificultad que se da hoy día en los países del área del Norte de África y Medio Oriente: según la OIT, en esta región, después de la subsahariana, se acumula el mayor índice de desempleo del mundo (más de veinte millones de personas); y según la ONU, en esta región se agrupan el 47,2% del total de refugiados que existen en el mundo.

Esta realidad pone en evidencia una aguda crisis interna así como nos indica la intensidad y prolongación de los conflictos en esta región. Todo ello, no sólo está condicionando el sistema

de vida sociopolítico de sus poblaciones sino también el desarrollo de la educación, la cultura y las artes.

La experiencia histórica es siempre un factor de peso en el análisis sociopolítico y, en este caso, ayuda a entender buena parte de las causas originales del autoritarismo. El Estado-nación fue resultado de la descolonización y, por ello, la legitimidad histórica de los gobernantes instauró una cultura política patrimonial que ha buscado perpetuarse hasta la actualidad. Los líderes nacionalistas que lograron la independencia se erigieron en los “padres de la patria” que construyeron el Estado moderno. Ellos liberaron al país y construyeron la nación, luego ésta les pertenece y la heredan sus sucesores. Esta cultura política ha bloqueado la integración de sistemas políticos que tengan en cuenta la alternancia en el poder. Por otro lado, desarrollaron una visión de tipo patriarcal con respecto a la ciudadanía, de ahí la asunción de modelos socio-económicos de tipo protector y distributivo. El poder representa la autoridad incontestable que, a su vez, se compromete a garantizar a los ciudadanos su bienestar socioeconómico a través de subvenciones y políticas sociales protectoras. Este modelo funcionó entre la primera generación poscolonial porque iba acompañado de un sistema de valores con el que se identificó la mayor parte de esos ciudadanos: el nacionalismo, el panarabismo y el anti-imperialismo (centrado en la lucha contra Israel) nutrieron de ideales a esas sociedades de los años sesenta y setenta.

A finales de los años setenta, todo ese sistema de valores entró en crisis consecuencia de los fracasos acumulados: el modelo de economía protectora entró en bancarrota, el desarrollo se vio lastrado por los puestos de trabajo improductivos, por un sobredimensionado sector público, por una burguesía de Estado que promovió un sistema basado en las redes clientelares; el panarabismo fracasó en todos sus intentos de plasmación real; y el anti-imperialismo orientado contra Israel se hizo añicos con la derrota de la guerra de los Seis Días en 1967.

Toda esta profunda transformación tendrá lugar, además, en conjunción con un factor demográfico que ha sido determinante para la conformación de la situación actual. Tanto por ciertas políticas natalistas vinculadas al modelo de Estado protector y desarrollista poscolonial, como por toda una serie de cambios socio-económicos que han prolongado la edad de la adolescencia, se experimentó un enorme crecimiento demográfico que hoy día supone que la categoría social “joven” (por debajo de los 25 años) representa al 65% de la población total de estos países. Unido a esto, el proceso intensivo de urbanización y la extensión de la educación han contribuido a que el perfil de la mayoría de esa nueva generación sea la del joven urbano y



con algún nivel de estudios. A esta nueva generación le ha tocado vivir un momento económico de crisis aguda. La situación de quiebra económica en la que desembocó el modelo protector, llevó a los respectivos gobiernos a recurrir en los años ochenta a la ayuda de las grandes instituciones económicas internacionales, forzándoles a realizar rígidos programas de ajuste estructural, con gran deterioro de los indicadores sociales. El desempleo, al ampliarse, se ha vuelto más discriminador afectando más a las mujeres que a los hombres, a los jóvenes que a los adultos y, notablemente, a los diplomados y licenciados universitarios (el 57% de la población árabe en paro tiene un nivel de educación secundario o superior, en tanto que en 1984 suponía el 37%) (1).

A todo ello se suma el lastre de los conflictos endémicos que vive Oriente Medio, lo que ha traído consigo una gran desconfianza de la inversión extranjera en esta zona y ha impulsado a los gobiernos respectivos a dedicar una gran parte de sus presupuestos a defensa y gastos militares, en detrimento de los sociales y educativos. La permanente ocupación israelí de los territorios palestinos, la guerra entre Irak e Irán en los ochenta, la Guerra del Golfo en 1991 y la invasión militar estadounidense de Irak en 2003, sin duda han contribuido a limitar las posibilidades del lanzamiento democrático y económico de la región.

Por otro lado, no hay identificación ideológica con los gobernantes. Al entrar en crisis el sistema de valores que movilizó a la primera generación poscolonial, éste no ha sido renovado o sustituido por un nuevo proyecto que movilice a la actual generación. Por el contrario, sólo se ha impuesto un sistema de estrategias para pervivir en el poder que integran inevitablemente políticas de coerción y represión crecientes. En consecuencia, se da un enorme distanciamiento político y cultural entre esta nueva generación y sus gobernantes, al punto de que se puede calificar de “ruptura del consenso entre el Estado y la sociedad”. Según manifiestan las encuestas sociológicas realizadas (2), estas poblaciones, y particularmente los jóvenes, experimentan una gran insatisfacción con respecto a su vida, identificándose escasamente con el discurso político y sintiéndose decepcionados ante la sociedad a la que pertenecen porque no suscita en ellos sentimientos de identificación suficientes. Por el contrario, en su búsqueda por un nuevo sistema

---

(1) ISMAIL SIRAGELDIN (ed): *“Human Capital. Population Economics in the Middle East”*. American University in Cairo Press, 2002.

(2) MONA BENNANI-CHRAIBI (ed): *“Resistencia y protesta en las sociedades musulmanas”*. Barcelona, Ed. Bellaterra, 2003. MEKKI BENTAHAR: *“La jenneusse arabe à la recherche de son identité”*. Rabat, Al Kalam, sd. GEMA MARTÍN MUÑOZ: *“Generational Change, Identity and Democratic Crises in the Middle East”* in R. MEIJER (ed): *“Alienation or Integration of Arab Youth”*. Curzon Press, Richmond, 2000.

de valores que les represente, una buena parte de estas poblaciones se han orientado hacia un discurso de afirmación de lo “propio” y recuperación de la experiencia endógena. De ahí que se haya popularizado todo un discurso en torno a la “identidad musulmana” y la “autenticidad islámica”. No obstante, esta dinámica no hay que entenderla como un deseo de volver al pasado y estancarse en él, sino como una readaptación e interpretación nueva con la que pretenden lograr su renovación, desarrollo e independencia. Hay que tener en cuenta que, junto a la cuestión de la modernización y la democratización, las sociedades árabo-musulmanas están confrontadas también a la necesidad de satisfacer importantes déficits de confianza; entre otros, superar la percepción de que el desarrollo y la modernidad es fruto de la experiencia del “Otro”.

Por tanto, el concepto de autenticidad cultural es un criterio sustancial de credibilidad para buena parte de esas sociedades divididas entre la revalorización de lo que es “autóctono” y la negación de lo que es “importado”. Por ello, la nueva generación del islamismo reformista no excluye la búsqueda de acomodación entre valores modernos y legitimidad islámica y es un actor político que debe formar parte de la reforma política democratizadora, como apuntaremos más adelante.

Otro factor de alejamiento entre gobernantes y gobernados en la región del Norte de África y Oriente Medio, consecuencia de esta situación de crisis, es la creciente tendencia a la fragmentación y división regional, bloqueando las posibilidades de creación de estructuras de cooperación e integración política, económica y de seguridad entre los países que constituyen esta zona. Es más, mientras en todas partes del mundo se ha observado una marcada tendencia a mejorar el regionalismo (UE, MERCOSUR, NAFTA...) estos países ni han sido capaces de reforzar las estructuras multilaterales ya existentes a nivel regional y subregional ni de establecer otras nuevas con el fin de afrontar en común los nuevos desafíos y oportunidades que la globalización plantea. La falta de compatibilidad económica y las profundas diferencias políticas de los respectivos Estados tienen un peso determinante, a lo que se une su resistencia a abrir sus fronteras al libre movimiento de personas y productos por el férreo ejercicio de control político y social que la supervivencia del autoritarismo exige. De ello se deriva su dificultad para actuar como conjunto regional y tener influencia en la comunidad internacional para defender las “causas árabes”, como por ejemplo lograr una solución justa para los palestinos, o haber evitado la invasión de Irak, lo que les acarrea una pérdida aún mayor de legitimidad ante sus sociedades.

No obstante, otras son también las causas que explican este fracaso en la construcción de estructuras comunes de integración y cooperación, como el papel desempeñado por los EEUU, sobre todo en relación con los temas de seguridad. Desde la Guerra del Golfo los países árabes están más divididos que nunca, a la vez que la posición hegemónica de los EEUU en la región nunca había estado más garantizada, tanto por la dependencia militar y económica que la mayor parte de los países de la región tienen de EEUU, como porque, a pesar de la competencia comercial, los países de la Unión Europea no le suponen ningún desafío político, y Rusia en esta zona está sobre todo interesada en estrechar lazos con Israel como vía de acceso a los mercados americanos y europeos. Es más, Rusia prefiere competir con EEUU en la zona del Cáucaso y Asia central, que desde finales del siglo pasado están emergiendo como una principal región de producción energética y en competencia con el Medio Oriente en importancia estratégica.

La visión y actuación norteamericanas en Oriente Medio, con respecto a la seguridad y la estabilidad, ha potenciado el bloqueo de cualquier movimiento hacia la formación de instituciones multilaterales que pudieran situar a aliados en desventaja y proveer a reales o potenciales rivales beneficios estratégicos y comerciales. En consecuencia, su opción ha sido la de promover la creación de ejes estratégicos y alianzas bilaterales. La influencia de la concepción de la seguridad que Israel tiene de la región, quien a su vez es el aliado incondicional norteamericano, motiva buena parte de estas contradicciones y, lo que es más grave, afecta determinadamente a la fragmentación endémica de la zona. Esa relación privilegiada con Israel explica que en 1995 los EEUU le permitiese escapar a la presión para integrarse en el Tratado de no-proliferación nuclear, a pesar de la crisis que ello ocasionó con Egipto, y que en 1996 emergiese bajo inspiración norteamericana el eje militar-estratégico Turquía-Israel, con el fin de debilitar a Siria en la región. Así mismo, los EEUU se opusieron a la institucionalización de grupos de trabajo multilaterales que formasen parte determinante del proceso de paz árabe-israelí. Por otro lado, desde 1991 Washington ha militarizado a los Estados del Golfo en el supuesto de que necesitaban ser protegidos del Irak de Saddam Husein, peligro hoy desaparecido. Ahora mantienen el principio de la amenaza de Irán, cuando sin embargo las relaciones entre Teherán, Arabia Saudí y los países del Golfo se han normalizado y mejorado notablemente en los últimos años (en abril de 2001 Riad y Teherán firmaron un pacto de seguridad, las relaciones y cooperación comerciales crecen con Kuwait y los Emiratos Árabes y, como muy bien saben sus vecinos, Irán ya no es la potencia militar que fue en el pasado). La progresiva consciencia por parte de los ciudadanos de esos países de que la amenaza ya no es real, unida a un sentimiento nacionalista creciente en contra la presencia militar estadounidense

(que, además, acarrea un gasto militar ingente que está acabando con el Estado providencia del que gozaban) está engendrando una oposición interna que coloca en muy difícil situación a sus gobernantes y predice futuras inestabilidades y reacciones, incluidas las violentas.

## **LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO Y EL ESTADO DE DERECHO**

Desde los atentados del 11 de septiembre en la denominada “war on terror” elaborada por EEUU ha prevalecido la adscripción completa a los parámetros establecidos por Washington por parte de sus aliados en la zona árabe e islámica sobre la preocupación por que dicha “guerra” se enmarcase dentro de una acción que tuviese el estado de derecho como referencia unívoca. En consecuencia, las leyes antiterroristas en esos países establecen una definición demasiado ambigua y amplia de los crímenes de terrorismo, niegan el derecho a la libertad de opinión y expresión así como la oposición pacífica democrática bajo el pretexto del terrorismo, y amenazan los derechos de los ciudadanos a la libertad y la seguridad personal, anulando muchas garantías judiciales. Todos estos países han ido presentando sus legislaciones al Consejo de Seguridad de la ONU en virtud de la resolución 1373 que, adoptada el 28 de septiembre de 2001, constituyó un Comité anti-terrorista y pidió a todos los Estados miembros que presentasen un informe sobre las medidas en vigor o las que podrían ser establecidas para luchar contra el terrorismo. La aceptación de dichas jurisdicciones abusivas ha funcionado como mecanismo de legitimación de unas leyes que hasta ahora nunca se habían considerado aceptables en el marco del estado de derecho. Es decir, se da la situación de que la “guerra contra el terrorismo” tal y como se está aplicando no sólo deja de lado la preocupación y promoción de la democracia y el respeto de los derechos humanos sino que ha permitido que se refuerce el nivel de autoritarismo y ejercicio represivo de los gobiernos en la región. Todo ello plantea una considerable contradicción y sobre todo la necesidad de un replanteamiento que aúne promoción de la democracia y Estado de derecho con la lucha contra el terrorismo, tanto para dar credibilidad al discurso sobre la defensa de los valores democráticos como para recuperar la confianza entre las poblaciones civiles árabes y musulmanas a favor de la lucha contra el terrorismo.

Unido a ello, la invasión y ocupación militar de Irak desde marzo del 2003, utilizando el pretexto del terrorismo y la democracia como justificación, ha generado un aún mayor descrédito en todas las poblaciones árabes y musulmanas hacia la política de defensa de la democracia y de lucha contra el terrorismo de EEUU. Es muy interesante tener en cuenta los resultados de las

encuestas de opinión realizadas en los países de Oriente Medio en relación a las aspiraciones democráticas y la credibilidad que esas poblaciones conceden a la lucha contra el terrorismo y a la política internacional en general. Las encuestas realizadas por *The Pew Research Center for the People and the Press* en siete países árabes y Turquía muestran que desde el 2002 en adelante la lucha contra el terrorismo liderada por Washington ha perdido de manera radical crédito en estos países: menos de un cuarto de los encuestados la apoya hoy día. Es decir, la “guerra contra el terrorismo”, tal y como se aplica y formula, no tiene base social en buena parte del mundo donde se tiene que llevar a cabo con éxito dicha “guerra”. Particularmente preocupante es también el creciente descrédito que experimenta la Organización de Naciones Unidas entre estos ciudadanos. Probablemente este sentimiento no sea ajeno a la progresiva desilusión experimentada por estas poblaciones al ver la incapacidad de dicha Organización para imponer a Israel el cumplimiento de sus resoluciones; al hecho de recordar que el embargo que sometió a la sociedad iraquí durante doce años a una catástrofe humanitaria fue impuesto por la ONU; y al hecho de que en la actualidad se da una ambigua situación entre ONU y ocupación estadounidense de Irak a raíz de la resolución 1511.

Pero es de gran importancia señalar que estas consideraciones contrarias a EEUU y la comunidad internacional proceden de valoraciones estrictamente políticas. Es más, lejos de replegarse en actitudes “culturalistas”, existe entre los ciudadanos árabes y musulmanes “un gran apetito de libertades democráticas... y conceden un alto valor a la libertad de expresión, de prensa, al multipartidismo y al principio de la igualdad ante la ley”. Incluso defendiendo muchos de ellos un papel prominente del Islam en la vida política, “no por ello disminuye su apoyo a favor de un sistema de gobierno que garantice las mismas libertades civiles y derechos políticos que gozan las democracias”. Aún más significativo es el hecho de que “quienes defienden un mayor papel para el Islam en la política son los que expresan un mayor interés por las libertades y las elecciones libres y competitivas”. De ahí que se trasluzca la existencia de una inmensa aspiración social a gozar de libertades, a regirse por el estado de derecho y a controlar su propio destino, a la vez que desconfían de los actores internacionales, sobre todo de EEUU, y defienden la compatibilidad entre Islam y democracia.

## **REFORMA DEMOCRÁTICA Y PARTIDOS ISLAMISTAS**

Todo ello nos lleva a plantear dos importantes cuestiones. Una, la necesidad de construir un proceso político creíble que satisfaga las grandes aspiraciones de democracia y estado de derecho que existe en las poblaciones de Oriente Medio. Teniendo en cuenta que sus frustraciones en este sentido abren enormes riesgos de radicalización e identificación con opciones extremistas, sobre todo entre la gran población joven. Y dos, la participación de los partidos islamistas en esos procesos de democratización. En este sentido hay que clarificar que la tendencia política islamista, que constituye un pensamiento político presente en toda la historia contemporánea de Oriente Medio, está principalmente representada por partidos reformistas respetuosos de la legalidad y explícitamente contrarios a la violencia.

El problema durante mucho tiempo ha radicado en que la visión dominante que se ha extendido sobre el islamismo se ha basado en la selección y sobredimensión mediática de, o bien los defensores del discurso más integrista, o bien de los sectores más radicales y extremistas. Aplicando mayoritariamente estos criterios de selección de los actores islámicos se ha ocultado o silenciado que los partidos islamistas mayoritarios están situados en tendencias reformistas que se ubican en el enorme espacio central que queda normalmente oculto entre los integristas y los violentos.

Sin embargo, el itinerario y evolución de los partidos políticos islamistas reformistas ha sido muy diferente al de las ramas integristas y extremistas. Este islamismo reformista, representa la emergencia de una nueva generación política que es también parte del proceso de modernización experimentado; y por ello, está vinculado a los cambios sociales y políticos que viven las sociedades musulmanas actuales. De hecho, la observación de los comportamientos provocados por la afirmación islámica en el terreno político muestra tres rasgos interdependientes que son considerados en las ciencias sociales como modernos: la autonomización del individuo, la individualización de los actores sociales y la ampliación de las mujeres al espacio público. En consecuencia, se alejan de las visiones ahistoricistas, en las que el Islam es percibido como un sistema intemporal que potencia el inmovilismo. Por el contrario, son una tendencia muy preocupada por los elementos socio-educativos y por la búsqueda de referencias propias para recuperar una imagen de sí mismos positiva y afirmativa. De Occidente se espera un tratamiento de reconocimiento y respeto, pero no se construye la recuperación del Islam contra Occidente. Lo que sí se cuestiona es que la especificidad del universo cultural occidental haya sido erigida arbitrariamente en referencia universal absoluta. Por ello, cuando en ocasiones este discurso islamista expresa críticas hacia Occidente no es porque desprecie los

valores que en él existen de progreso y desarrollo o en relación a las libertades públicas que en él se gozan, sino por su a veces arrogancia y su doble moral a la hora de defender los derechos humanos o la democracia.

En términos de acción política, en la actualidad podemos decir que estamos ante la tercera generación islamista, y esta generación pone de manifiesto tanto su anclaje en el marco territorial del Estado-nación (frente a las visiones panislámicas) como un proceso de maduración política, que los ha impulsado a favor de la cultura del consenso con otros proyectos sociopolíticos distintos del islámico en el marco del pluralismo político, de las elecciones, del gobierno. La aceptación del pluripartidismo y del reparto del poder, así como el reforzamiento de sus posiciones participativas en las instituciones del Estado, corroborada por la participación parlamentaria de los Hermanos Musulmanes en Egipto, Jordania, de Hezbollah en Líbano y recientemente del Partido de la Justicia y el Desarrollo (PJD) en Marruecos, así como claramente constatada en el caso de Turquía donde es un gobierno islamista el que está llevando a cabo una enorme reforma democrática, muestran su adecuación al pluralismo y a los principios democráticos, en tanto que las políticas gubernamentales partidarias de su exclusión van ligadas a las experiencias más dictatoriales (3).

Estos partidos islamistas reformistas deben ser entendidos como actores políticos llamados a participar junto con los otros partidos en el proceso de transición democrática, entre otras razones porque cuentan con una importante credibilidad y peso social, de manera que sin su participación el proceso democrático no sería creíble. Su adaptación al gobierno representativo ya se ha constatado y su referencia a la fe, si dejamos de entender de manera “excepcional” lo que procede del Islam, nos daríamos cuenta de que no son muy lejanos a la órbita de los partidos democristianos existentes en todo el mundo occidental. El influyente pensador islamista Yusuf Qardawi se preguntaba por qué los europeos aceptan partidos de denominación y espíritu cristiano y niegan ese derecho a los musulmanes.

En conclusión, no sólo no se puede meter en el mismo saco a los islamistas extremistas con los reformistas (todos los partidos reformistas han denunciado la violencia y condenado los

---

(3) GEMA MARTÍN MUÑOZ: “*El Estado Árabe. Crisis de legitimidad y contestación islamista*”. Barcelona, Ed. Bellaterra, 2000. JAMES PISCATORI: “*Islam, Islamists, and the Electoral Principle in the Middle East*”. ISIM Papers, nº 1, 2000. NAJIB GHADBIAN: “*Democratization and the Islamist Challenge in the Arab World*”. Boulder, Westview Press, 1997. MAHER AL-CHARIF & SALAM KAWAKIBI (eds): “*Le courant réformiste musulman et sa réception dans les sociétés arabes*”. Damasco, IFPO, 2003.



atentados terroristas), sino —lo que es muy importante— la marginación o represión de los reformistas favorece a los extremistas. En momentos de tanta tensión y riesgos como el actual, pueden desempeñar un papel intermediario moderador de unas sociedades excitadas y llenas de hartazgo por el autoritarismo y la marginación socio-económica a las que están sometidas.

Es más, se debería tener en cuenta que el papel del islamismo reformista es ahora más determinante porque su influencia política y social es un factor sustancial para deslegitimar y aislar a los grupos extremistas. De hecho, el islamismo reformista es el peor enemigo sobre el terreno social para los defensores del extremismo y la violencia. Esto les da hoy día un valor de estabilizadores sociales aún mayor. Por el contrario, cualquier política basada en el hostigamiento, el cierre de las políticas integradoras o la represión de los islamistas reformistas no beneficiará más que a los reclutadores extremistas de jóvenes frustrados, desencantados y radicalizados al ver que la vía democrática no logra carta de naturaleza y capacidad de alternativa en el sistema político de sus países.

## **¿PRIMERO DESARROLLO ECONÓMICO O DEMOCRACIA?**

Durante bastante tiempo la idea dominante que ha prevalecido, y que algunos teóricos y tecnócratas aún defienden, es que el primer paso que hay que dar es el de la reforma económica para que se creen los cambios estructurales necesarios que permitan emerger la democracia. Sin embargo, la constatación de que dicho “círculo virtuoso” no da los resultados deseados ha ido abriendo el camino a formulaciones cada vez más extendidas de que la reforma política y la democratización son el motor primordial para que el cambio y el desarrollo económico se afiancen.

El autoritarismo en los países del Norte de África y Oriente Medio ha engendrado comportamientos de patronazgo y clientelismo, así como importantes redes de corrupción. En este marco, se ha buscado combinar la liberalización de sus economías con estrategias que les garanticen seguir manteniendo la dominación política, produciendo procesos de liberalización muy imperfectos e incompletos, tal y como la UE ha podido ir constatando en los últimos años. La liberalización en buena y debida manera, que significaría la autonomización de los actores económicos de los políticos, la competencia, la transparencia y la supresión de comportamientos rentistas y monopolistas, encuentra grandes obstáculos y las privatizaciones han sido poco



ambiciosas, entre otras razones porque los gobernantes responsables de la liberalización buscan protegerse de la transparencia y la emergencia de nuevas elites autónomas que les pudieran desafiar políticamente.

En consecuencia, los Estados se resisten a introducir los cambios jurídicos necesarios (el Banco Mundial no ha dejado de plantear insistentemente, aunque con poco éxito, desde la década de los 90 que la reforma y transparencia fiscales son claves para que la reforma del mercado se arraigue en la región) y las elites gobernantes tratan de mantener el papel económico del Estado mientras se incrementa el sector privado, lo que conduce a una preocupante bifurcación de las políticas económicas. Este es el caso incluso en las autoproclamadas economías de libre mercado (Egipto, Jordania, Líbano) donde el sector privado goza de una relación parasitaria con el sector público o se enclava en sectores económicos selectos y poco productivos (comercio, construcción, ropa). Así el Estado conserva su poder y autonomía mientras selectivamente descarga la toma de decisión económica en un mercado protegido. Como resultado, aunque se hayan podido mejorar algunos datos macroeconómicos, no ha habido difusión de los beneficios entre la población. El número de personas que vive con un dólar o dos al día y los que están por debajo del umbral de la pobreza ha crecido de manera preocupante desde los años noventa en el Mediterráneo sur. Es más, en ese período el ingreso medio de cada franja social ha descendido notablemente y, dado que se observa que ese aumento de la pobreza se ha acompañado de un aumento del PIB por habitante, es indudable que se han acrecentado las desigualdades en el reparto de la riqueza y que una parte de la población se hace mucho más rica en tanto que la otra, la mayor, mucho más pobre (4).

Asimismo, la conjugación del crecimiento demográfico con el totalitarismo político y la desigualdad en el reparto de la riqueza está conduciendo a un círculo vicioso de enajenación política y marginalidad económica que invita progresivamente a la oposición violenta. Por esta potencial situación de inestabilidad, el capital privado extranjero no dirige sus inversiones hacia esta región (sólo el 5% de los flujos europeos dirigidos a los países emergentes se orienta al conjunto de los países mediterráneos del sur, y el 1,5 de los flujos mundiales a países emergentes) lo que es reflejo de la desconfianza que se tiene hacia esta zona caracterizada por la falta de cohesión social, sistemas políticos en precario, falta de transparencia y seguridad

---

(4) C.M. HENRY & R. SPRINGBORG: *"Globalization and the Politics of Development in the Middle East"*. Cambridge University Press, 2003.

jurídica, rigidez del mercado laboral, analfabetismo... y en la que “la primacía de lo político” para gestionar la seguridad ha tendido a ser marginada por la “primacía de lo militar”.

## **EUROPA Y LOS EEUU ANTE LA REFORMA POLÍTICA DEL MUNDO ÁRABE Y MUSULMÁN**

La Unión Europea, cuando menos desde la inauguración del Proceso de Barcelona en 1995 (Acuerdo de Asociación Euromediterránea), ha integrado la visión de que los avances en la democratización y el respeto de los derechos humanos son un factor sustancial para lograr establecer una zona de paz y estabilidad en la región mediterránea. Dicha región tiene un gran valor estratégico para los europeos por cuatro fundamentales razones: la emigración, la dependencia energética (la mitad de sus importaciones proceden de esta región), la economía (la UE es el mayor socio comercial de todos los países de esta región, con excepción de Jordania) y la seguridad, con particular atención al contrterrorismo.

No obstante, la UE no ha traducido su discurso a favor de la promoción de la democracia, como tampoco lo ha hecho EEUU, en acciones concretas. En general ha mantenido un perfil muy bajo en su aproximación a esta cuestión, prevaleciendo la visión de la economía primero. Asimismo, los fondos MEDA se han usado principalmente para programas gubernamentales y sólo un 1% han sido dedicados a la reforma política. Las relaciones con las ONG,s árabes no han gozado de prioridad, dedicando lo principal de sus financiaciones a los movimientos decididamente laicos, pro-occidentales o apolíticos. Y el programa específico MEDA democracia acabó siendo suprimido en el 2001.

En realidad, la falta de eficacia del Acuerdo de Asociación Euromediterránea en la promoción de la reforma política procede de diversos factores. Ha prevalecido la estabilidad a corto plazo y la preservación del statu quo, centrándose en la promoción tranquila de la relación entre gobiernos y eludiendo la potencial inestabilidad o incertidumbre coyuntural que implica el cambio. En este sentido, además, no se dan los mismos intereses entre los países del sur europeo y los del norte. Los primeros, por razones de proximidad, siempre han sido más favorables a no afrontar riesgos ni incertidumbres, en tanto que a los segundos la distancia les permite ser más intransigentes en relación al cumplimiento de lo estipulado en la letra de los Acuerdos con respecto a los derechos humanos y la democratización. Es decir, la UE en la cuestión de la

reforma política encuentra dificultades para actuar en concertación y consenso. En consecuencia, se ha dado una considerable resistencia a utilizar la condicionalidad, de manera que las cláusulas escritas en los acuerdos de libre comercio comprometiendo el respeto de los derechos humanos para su aplicación han sido sistemáticamente eludidas. Sólo en el caso de Túnez, este país vio reducida su ayuda MEDA cuando las autoridades de este país bloquearon el trabajo de la UE con un grupo tunecino de derechos humanos. Pero, de manera general, no se ha establecido ninguna relación entre progreso en la reforma y recepción de ayudas financieras.

Desde marzo de 2003 la nueva Política de Vecindad de la UE, cuya última versión fue aprobada en junio de 2004, ofrece un nuevo marco de relación a los países que rodean la UE, con los que se desea establecer una relación privilegiada en la que se compartan los mismos valores democráticos, respeto de los derechos humanos y estado de derecho a cambio de lo cual se les podría ofrecer entrar en su mercado interno y, en última instancia, gozar de la libertad de productos, personas, servicios y capital que gozan sus miembros. Para ello habrán de aplicar reformas políticas, institucionales y económicas significativas. Los primeros países del Acuerdo Euromediterráneo seleccionados han sido Túnez, Jordania, Marruecos, Palestina e Israel, países con los que se está en consultas para activar los primeros planes de acción.

Esta nueva perspectiva avanza sin duda un plan de acción de peso en la promoción de la democracia y los derechos humanos, no obstante nada garantiza su consecución si la UE, y sus miembros individualmente, no muestran un compromiso sostenido en el uso de la condicionalidad como instrumento para la reforma y si no renuncian al mantenimiento del statu quo a toda costa.

Por su parte, EEUU hizo pública en la cumbre del G-8 del 9 de junio su iniciativa de *“Partnership for Progress and a Common Future with the Region of the Broader Middle East and North Africa”*. La propuesta presentada había sido revisada ante las reacciones que causaron las filtraciones del primer borrador en el que la iniciativa norteamericana se presentaba como un acto unilateral, percibido como una imposición que irritó a los regímenes árabes, y al margen de cualquier cooperación con Europa. Una nueva redacción enfatizaba en la importancia del diálogo, la consulta y la cooperación multilateral. No obstante, dicha iniciativa plantea lagunas de gran consideración. EEUU, al igual que Europa, afirma que la promoción de la democracia es un factor crucial para su seguridad y para la estabilidad de la región pero no articula una estrategia clara de aplicación. Deposita la necesidad de la reforma en la predisposición de los

gobiernos en promover el cambio. Dado el aspecto voluntario del plan propuesto para la reforma, queda poco claro cómo los gobiernos serán incitados a aplicar dicha reforma.

Es cierto que la presentación pública de la propuesta norteamericana ha tenido el efecto positivo de abrir el debate y la discusión sobre la democratización en los países concernidos y numerosas declaraciones y opiniones sobre la necesidad de la reforma han surgido en la esfera pública, tanto por parte de los gobiernos como de entidades no gubernamentales, y en los medios de comunicación. Y diversos partidos políticos, incluidos los Hermanos Musulmanes, han publicado escritos o constituido plataformas presentando los elementos que consideran esenciales en la reforma de sus respectivos Estados. Asimismo, aunque los regímenes árabes, y de manera más explícita Egipto y Arabia Saudí, reaccionaron en contra del plan inicialmente calificándolo de imposición de valores y perspectivas occidentales, en la cumbre de la Liga de los Estados Árabes del 22-23 de mayo de 2004 se planteó la cuestión y se asumió el principio de la reforma pero empleando de manera muy instrumental el argumento del “home grown democracy”. Es decir, las elites dirigentes no rechazan el principio de la reforma pero aplicada de manera limitada, gradual y controlable de manera que se amplíe la visibilidad de la sociedad civil, se permitan márgenes de libertad de prensa, se amplíe el pluripartidismo y mejoren su imagen en el exterior pero sin integrar mecanismos de reparto del poder. A lo sumo se avanzará hacia un “autoritarismo liberal” en que haya índices de representación pero no competencia.

Por otro lado, la iniciativa estadounidense establece tres prioridades de acción: fomento de la democracia y del buen gobierno, construcción de una sociedad del conocimiento y ampliación de las mejoras económicas prestando gran atención a los microcréditos. Esta iniciativa es presentada como pionera e innovadora, sin embargo todos sus elementos (fomentar los derechos de las mujeres, alfabetismo, asistencia jurídica, sociedad civil, reforma educativa, reforma del sector financiero...) están ya presentes y desde hace mucho tiempo en los programas de ayuda de EEUU en la región, sin que ello haya supuesto una verdadera promoción de la democracia y el estado de derecho.

Otra importante cuestión es la que se deriva de la visión monolítica del Mundo árabe y musulmán que presenta esta iniciativa. Se basa en una plantilla común para una inmensa región, de Marruecos a Pakistán, en que la diversidad de las situaciones internas y, por tanto, las diferentes iniciativas a asumir según los casos, son un ingrediente sustancial. En realidad, aunque quiere presentarse como una respuesta al “choque de civilizaciones”, emana en ella una especie

de “Huntingtonianismo positivo” en que, al igual que hace Huntington, se interpreta al Mundo islámico como una unidad monolítica y cerrada y al Islam como un todo absoluto y abstracto que unifica a todos por igual. Sin embargo, lo que es verdaderamente necesario es el desarrollo de políticas que reflejen circunstancias específicas en diferentes Estados y regiones, teniendo en cuenta que la democracia responde ante todo a realidades nacionales y depende en primera instancia de factores internos.

En realidad, esta iniciativa trata de responder a un enorme desafío: el creciente sentimiento anti-norteamericano en la región árabe y musulmana, así como compensar la inquietante situación de inseguridad y anarquía que se ha derivado de la intervención militar en Irak. Es decir, la iniciativa reside más en su función que en su contenido. Porque con respecto al contenido se plantea un enorme dilema que frena, cuando no paraliza, la obtención de logros en la promoción de la democracia: cómo potenciar la profunda transformación que necesita la región cuando supondría renunciar a los beneficios que extrae Washington de sus relaciones con los gobiernos autoritarios de dicha región. El dilema está en que son más útiles los autoritarismos sumisos que las democracias independientes.

Asimismo, EEUU para aplicar su iniciativa tendría que afrontar el problema de su credibilidad en la región. El caos y la violencia que dominan en el escenario iraquí, el escándalo de las torturas en Abu Ghraib y Guantánamo y su pasividad complaciente con Israel en el conflicto palestino no sólo son una fuente continua de sentimiento antiamericano sino que sin modificar su política al respecto es utópico pensar que pueda desempeñar un papel activo y creíble en la promoción de la democracia en el mundo árabe y musulmán.

Finalmente, todo esfuerzo por la promoción de la democracia en esta región exige un trabajo de cooperación entre Europa y los EEUU pero diferencias de visión y lenguaje han lastrado esa posible sinergia. Los europeos prefieren los conceptos de “transformar” y “apaciguar”, frente a los de “doblegar” y “enderezar” que defienden los americanos; en vez de la imposición del “ostracismo” que exige EEUU ante los que considera “rogue states” o Estados “bastardos”, los europeos se manifiestan más partidarios de establecer un “diálogo crítico”; la “coerción” que defienden los estadounidenses, los europeos prefieren que sea sustituida por “cooperación”. Incluso la imposición de sanciones, sobre las que no siempre están de acuerdo, será vista en función de criterios distintos. Para los EEUU es un castigo y para Europa un instrumento de presión para la rehabilitación. Es decir, Europa defiende el modelo del “soft

power” en tanto que EEUU es proclive a políticas coercitivas como las sanciones e incluso la acción militar en defensa de su concepción de “cambio de régimen”. De ahí el profundo desentendimiento con respecto a la acción militar contra Irak o las discrepancias sobre cómo tratar a Irán y Siria, o sobre la prioridad que los europeos conceden a la solución del conflicto palestino-israelí para afrontar cualquier proceso de estabilidad democrática en la región, o la marcada tendencia estadounidense a identificar individuos que erigen como “líderes” del cambio democrático o de la reforma, en tanto que los europeos son reacios a esta política de selección de personas prefiriendo centrarse en las estructuras, de la misma manera que defienden que la reforma no debe seguir el parámetro de “la misma medida para todos” sino aplicar el principio de “diferentes velocidades” y diferentes aproximaciones según los países. Todas estas distancias diluyen hoy por hoy las posibilidades de trabajar en un proyecto conjunto o coordinado, cuando, sin embargo, sin esa colaboración será verdaderamente difícil obtener éxitos en la promoción de la democracia en la región árabe e islámica.

## **¿QUÉ CAMBIOS SON NECESARIOS?**

Existe un consenso general en la consideración de que en la región del Norte de África y Oriente Medio se acumulan los problemas, las tensiones y los conflictos. Las poblaciones están muy politizadas y los discursos de las opiniones públicas inciden persistentemente en la reivindicación de libertades y estado de derecho. Existe una evidente necesidad de dar respuestas políticas a lo que ocurre en esa parte del mundo, incluyendo también lo que respecta a la lucha contra el terrorismo. Y la democratización es un factor esencial para remontar tan crítica situación. Sin duda, la democracia no se puede imponer, pero sí se puede favorecer su emergencia progresiva. Es por ello que se deberían modificar ciertos parámetros hasta ahora aplicados y asumir el compromiso de principios innegociables.

Se debería abandonar la tradicional idea de que la democratización será el resultado inevitable de la liberalización económica y asumir que no se puede seguir manteniendo el statu quo regional al servicio de beneficios a corto plazo o intereses particulares. Se debe aplicar una nueva visión basada en los resultados a largo plazo y teniendo en cuenta que la reforma y el desarrollo no pueden afrontarse de manera global sino partiendo de las características específicas nacionales. En este sentido debe darse una mayor voluntad de aplicar la condicionalidad positiva como instrumento para incentivar las reformas y los progresos democráticos. Se necesita también

una voluntad política más determinante y exigente para resolver el conflicto palestino-israelí, dada su relevancia en relación a otros factores regionales como la militarización, el autoritarismo, la radicalización... y teniendo en cuenta que la credibilidad tanto de EEUU como de Europa depende de conseguir una solución justa para este conflicto.

Asimismo, es de capital importancia armonizar las políticas de lucha contra el terrorismo y las de promoción de la democracia teniendo como marco el respeto estricto del Estado de derecho. Hay que ser conscientes de que en este sentido se han pasado mensajes contradictorios. Se aplaude la cooperación en seguridad e inteligencia con los gobiernos de esta región en la lucha contra el terrorismo, si bien con frecuencia en nombre de dicha lucha se derivan violaciones de los derechos humanos y un aumento de los comportamientos represivos, y, en paralelo, se proclama y defiende la necesaria democratización de la región. Por tanto, una política de promoción de la democracia debe responder a la crucial cuestión de cómo fomentar la sociedad civil, las libertades y el estado de derecho protegiéndose a la vez del extremismo violento. Y, en este sentido, el respeto de los derechos humanos deben considerarse una cuestión innegociable. Ni Europa ni EEUU pueden reclamar gobiernos democráticos si utilizan o apoyan métodos autoritarios para lograr sus propios objetivos, como tampoco pueden esperar que se desarrolle el imperio de la ley si buscan exterminar la violencia consintiendo los abusos y el uso de lo arbitrario.

Finalmente, toda iniciativa de promoción de la democracia debe tener en cuenta al islamismo reformista, una de las fuerzas de cambio más poderosas de la región. La reforma es considerada, y con razón, un potente antídoto contra el extremismo, sin embargo no ha sido suficientemente considerado el papel determinante que en este sentido pueden desempeñar los islamistas moderados. Cualquier proceso reformista creíble debe ser inclusivo y su buen progreso demanda una visión renovada que actúe de manera efectiva para implicar en ella a los islamistas reformistas.





## **PROBLEMAS DE ESTABILIDAD EN EL MAGREB**

POR CARLOS FERNÁNDEZ-ARIAS MINUESA

### **INTRODUCCIÓN**

El Norte de África, a diferencia de otras regiones del sur del Mediterráneo, se ha caracterizado por la ausencia de conflictos armados desde que, a finales de los años 80, se estableció el alto el fuego en el Sahara Occidental. Por otra parte, y hasta muy recientemente, el fenómeno terrorista había quedado circunscrito, y en gran medida contenido, en Argelia. Sin embargo, ello no significa que el Magreb no se encuentre libre de desafíos que ponen en riesgo la estabilidad de una región prioritaria España.

El Magreb es una región sometida a profundos procesos de transformación política, económica y social. Sin embargo, las reformas democráticas y los procesos de liberalización de los sistemas económicos impulsados por los gobiernos de la región no parecen avanzar al ritmo deseado ni satisfacer las necesidades de las sociedades. La presión demográfica doblará la actual población, calculada en unos 70 millones de habitantes, en menos de 15 años. Los sectores más jóvenes y numerosos de la población no encuentran satisfacción a sus demandas vitales básicas ni perspectivas de futuro. Ello se traduce en un fenómeno creciente de desencanto y escepticismo frente a los poderes públicos y a las instituciones. Las sociedades del Norte de África se encuentran, más que nunca, alejadas de sus gobernantes y, a pesar de existir más y mejores cauces de participación democrática, la contribución popular a los procesos de reformas sigue siendo escasa.

La inmigración ilegal se manifiesta tanto en los flujos que surgen de las costas del Norte de África hacia Europa, como en la creciente llegada masiva de inmigrantes subsaharianos que se

instalan indefinidamente en estos países, bien sea con la intención de dirigirse hacia Europa, bien sea para quedarse en ellos.

Por último, en los últimos años se ha podido comprobar la influencia del yihadismo internacional en la región. Al salafismo, ya presente en Argelia, se ha unido la presencia de Al Qaeda que encuentra en países como Marruecos un objetivo estratégico por su cercanía geográfica con Europa, por su especial vinculación con los Estados Unidos, y por la existencia de una importante comunidad inmigrante, más de dos millones, residente en occidente.

La evolución de todos estos fenómenos ha podido ser comprobada durante en año pasado y seguirá siendo el principal desafío a la estabilidad del Magreb y a los países vecinos, como España.

## **LOS CAMBIOS EN EL MAGREB**

Con mayor o menos intensidad, todos los países del Magreb, y queremos incluir en este concepto regional a los cinco miembros de la Unión del Magreb Árabe (Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez) están inmersos en un proceso de cambios políticos. En todos estos casos el principal problema al que se enfrentan los procesos de reforma es la enorme resistencia al cambio por parte de las estructuras tradicionales del poder. Ya se trate del “majzen” en el caso de Marruecos, del ejército o del FLN en el caso de Argelia o Mauritania, del peso aún existente de los juegos tribales o de la simple resistencia de los gobernantes a ceder el poder en sistemas como el tunecino y evidentemente Libia, todos estos países se caracterizan por unas estructuras rígidas que han desembocado en situaciones de anquilosamiento y de enorme inmovilidad política.

Ello no significa que en los últimos tiempos, y también durante el último año, no se hayan concretado nuevas reformas legales y políticas y se hayan desarrollado procesos democráticos. Sin embargo, si tomamos los casos de Argelia, Túnez o Mauritania, países en los que han tenido lugar procesos electorales en el pasado año, podemos constatar una falta clara de entusiasmo por parte del electorado que algunos han querido interpretar como desengaño o falta de credibilidad en el propio sistema político.

En el caso de Mauritania, por ejemplo, se produce la paradoja de que una mayor apertura del régimen del Presidente Taya que ha sabido organizar unas elecciones con observadores internacionales y que han sido públicamente reconocidas como las más transparentes en la historia del país, se haya visto oscurecida por al menos dos intentos golpistas en los que no han estado ausentes ni las fuerzas tradicionales de la oposición, ni una parte del ejército, ni posibles fuerzas islamistas o rivalidades tribales. A mayor posibilidad de apertura democrática menor utilización de las instituciones por parte de la oposición.

Situación contraria sería la de Túnez donde el Presidente Ben Ali se apoyó en su cómoda y amplia mayoría parlamentaria para modificar la Constitución y garantizar su reelección en unos comicios, celebrados en el mes de octubre, en los que no hubo oposición real y en los que obtuvo más del 95% de los votos emitidos.

Las elecciones Presidenciales de Argelia en el mes de abril, fueron preparadas cuidadosamente por el Presidente Buteflika que supo aglutinar el apoyo de diferentes grupos desde los erradicadores hasta los islamistas moderados, y se empeñó en debilitar, con medios que puede juzgarse de dudosa ética democrática, a su rival y anterior Primer Ministro, Ali Benflis. Si bien Buteflika obtuvo limpiamente una mayoría del 85% de los votos, no deja de preocupar una abstención superior al 40%, mucho más elevada en la capital y en la región de la Kabilia.

Es cierto que se han producido signos alentadores como la reforma de la ley de partidos o el código de familia en Marruecos. Estamos sin embargo lejos de poder proclamar que se esté produciendo un reforzamiento real de la democracia en la región del Magreb.

Algo parecido puede señalarse de los procesos de reforma económicos. Salvo en el caso de Túnez, las economías del Magreb no han sabido salir de la dependencia que caracteriza sus sistemas productivos. Libia y Argelia, que se han visto favorecidas por un aumento considerable de sus ingresos durante el pasado año gracias al aumento de los precios del crudo siguen teniendo enormes dificultades en modernizar sus economías lastradas por el excesivo peso de una administración económica subvencionada, y el incremento del flujo de divisas se ha traducido en un aumento de sus compras exteriores más que en la inversión productiva generadora de riqueza. En todo caso, el distinto ritmo de los crecimientos económico y demográfico sigue sin permitir el despegue económico.

Es cierto que los países del Magreb han conocido recientemente un descenso del crecimiento demográfico. Sin embargo, y de acuerdo con datos del Banco Mundial y del PNUD, estos países deberían ser capaces de crear más de 10 millones de empleos netos en los próximos 15 años para evitar que la tasa de desempleo aumente, es decir, mantener los actuales niveles, que como media son del 25% (30% en el caso de Marruecos). No olvidemos que más de la mitad de la población de estos países tiene menos de 15 años. Esta creación de empleo requeriría un crecimiento económico constante similar al 8%, de acuerdo con las mismas fuentes del Banco Mundial. Una proyección que ni siquiera fueron capaces de mantener las economías del sudeste asiático durante los años de mayor crecimiento de las mismas.

Si bien la inversión extranjera ha seguido creciendo en los últimos años en países como Túnez, Argelia y Marruecos, esta inversión ha venido impulsada por los intereses de la deslocalización de industrias como el textil o la manufactura que permiten la creación local de mano de obra pero poco aportan a los mercados y a la creación de riqueza.

El principal impedimento para un desarrollo económico sano en estos países sigue siendo la falta de mercados regionales. A penas el 7% del comercio de los países del Magreb se realiza en la región. En casos como el de Túnez sus intercambios comerciales con la UE superan el 90%. Lo más grave es que no parece existir una conciencia clara ni por parte de los operadores económicos locales ni de las autoridades responsables de los beneficios que aportaría un mercado único magrebí.

A medida que aumenta el interés de los países europeos por el Magreb se hace más patente el coste del no-Magreb. Mientras tanto subyacen los problemas económicos más graves que dejan poco espacio para el optimismo a corto plazo. La falta de viviendas y la pobreza de las infraestructuras básicas son los elementos que más cerca tienen las sociedades para juzgar el fracaso de los resultados concretos de las políticas económicas de sus gobiernos.

El Informe del PNUD (2004) sobre Desarrollo Humano situaba a los países del Magreb entre los puestos más bajos de una escala de 177 países (Marruecos el 125, Argelia el 108, Túnez el 92). Las tasas de analfabetismo siguen siendo elevadas, incluso dentro del mundo árabe (90% en Marruecos, 30% en Argelia ó 27% en Túnez).

## **LOS DESAFÍOS DEL MAGREB**

La situación política y socioeconómica antes descrita es en gran medida causa de los principales nuevos desafíos que surgen en el Magreb. Estos desafíos deben considerarse como retos a los propios países del Norte de África con independencia de la percepción que pueda tenerse de los mismos en Europa. Hay que referirse fundamentalmente al resurgir del terrorismo, al islamismo como alternativa política y a la cuestión de la inmigración ilegal. A estos fenómenos hay que añadir dos cuestiones que siguen teniendo un fuerte peso en la región y cuyos visos de solución siguen siendo inciertos, la cuestión del Sahara Occidental y la integración regional.

### **El resurgir del terrorismo**

No cabe duda de que Al Qaeda lleva años considerando el Norte de África como destinatario de sus actividades. En este sentido, los atentados de Casablanca han marcado un antes y un después en el Norte de África y del mismo modo se puede decir que los atentados del 11-M en Madrid han significado un planteamiento nuevo y necesario de las relaciones de España y de Europa con la región.

Especial preocupación implica la presencia de células terroristas en Marruecos. Este país cuenta con atractivos más que suficientes para que la Yihad internacional se interese en alimentar sus actividades. Su cercanía geográfica con Europa, sus relaciones privilegiadas con EEUU y la existencia de un colectivo de inmigrantes, principalmente en Europa, que excede ya a los dos millones de personas, hacen de Marruecos un destino atractivo para el terrorismo internacional de corte islamista.

Los atentados de Casablanca fueron un durísimo golpe psicológico para la sociedad marroquí. El enemigo estaba dentro conviviendo en las mismas ciudades en las que estaban floreciendo las clases medias. No se podía acusar a ningún país en concreto de haber exportado el terrorismo a Marruecos, sino que éste los terroristas suicidas habían sido reclutados entre los jóvenes que habitan los peores suburbios de Casablanca, zonas dónde la convivencia civil está organizada de acuerdo a un orden político y religioso distinto del estatal. Se descubre entonces que existen zonas dónde ni siquiera la policía se atreve a entrar y lo que es más grave, en un país

dónde el Rey es al mismo tiempo Príncipe de los Creyentes y principal autoridad religiosa, existe un desafío real a dicha autoridad.

Esta característica, que ha sido siempre presentada por Marruecos ante occidente como garantía frente al islamismo radical, no ha impedido el auge de los extremismos religiosos en un país que se consideraba a salvo de los mismos.

### **El islamismo como alternativa política**

Los partidos islamistas han consolidado su presencia en el Norte de África como alternativa al poder. En Marruecos, el Partido de la Justicia y el Desarrollo (PJD) se convirtió en las elecciones del 2002 en la tercera fuerza política con 42 diputados (en las anteriores elecciones de 1997 tan sólo obtuvo 9 escaños) y principal partido de la oposición, a pesar de que esta fuerza política tan sólo se presentó en la mitad de las 91 circunscripciones electorales del país. Resulta aventurado saber qué habría pasado de haberse presentado en la totalidad de las circunscripciones. Sin embargo, este partido se ha convertido en la única fuerza política de bases de Marruecos, con una estructura moderna, un funcionamiento interno democrático y una enorme cercanía con su electorado. No por ello deja de mantener un elevado grado de ambigüedad en sus discursos políticos, reclamando desarrollo económico y social equitativo y, al mismo tiempo, considerando la tragedia del reciente maremoto en Asia con signo de un castigo divino.

En Argelia, el partido “Islah” es también el principal partido de la oposición. Aun a pesar de tener menos escaños que su homólogo marroquí, el caso argelino presenta la circunstancia de que gran parte del voto islámico quedó englobado en la coalición presidencial que apoyaba a Buteflika tanto a través de los movimientos de la Sociedad por la Paz (MSP) y Ennahda como con la sección más islamista presente en el FLN que ha sabido aglutinar el actual Ministro de Asuntos Exteriores, y recién elegido Secretario General del FLN, Sr. Beljadem.

En todo caso, en estos dos países, dónde la democracia está más asentada y la participación ciudadana mejor representada, las fuerzas islamistas moderadas surgen con mayor ímpetu. No cabe duda que el apoyo popular a esta alternativa política obedece a un voto de protesta contra

las formaciones tradicionales, de inspiración occidental y sin una fuerza política de base que no han sabido dar satisfacción a las preocupaciones reales de la ciudadanía.

Occidente tiene que aceptar esta realidad e iniciar un diálogo constructivo con estos partidos llamados a jugar un papel político, cuando no de poder, en la región.

### **La inmigración ilegal**

El problema tiene una doble vertiente. El Norte de África ha pasado a convertirse en una región fundamentalmente exportadora de mano de obra a ser también región destinataria de flujos migratorios de procedentes de África Subsahariana. Las peores consecuencias del fenómeno migratorio en el Norte de África procederían de estos flujos.

La presión migratoria en países como Libia ha adquirido dimensiones susceptibles de desencadenar una crisis nacional. Se considera que los ilegales subsaharianos se elevan a 2 millones en una población de apenas 5 millones de habitantes. También en Marruecos, y hasta cierto punto en Argelia, la inmigración ilegal de origen subsahariano es el origen de los principales problemas de sobrepoblación en las zonas suburbanas de las grandes ciudades.

Si bien estos flujos llegan al Norte de África con la intención última de dirigirse hacia Europa, la vigilancia del Estrecho o de las costas italianas, cada vez más intensa, dificultan el paso hacia el norte e incitan a estos inmigrantes a quedarse en los países de tránsito donde las condiciones de vida son mucho más favorables que las de origen.

### **EL CONFLICTO DEL SAHARA OCCIDENTAL**

Durante el año 2004 no se han producido avances sustanciales en la búsqueda de una solución política a esta cuestión. El acontecimiento más reseñable de este año ha sido la dimisión del Enviado Especial del Secretario General de Naciones Unidas, y antiguo Secretario de Estado americano, Sr. James Baker que expresó, de ese modo, su fatiga y su decepción por la falta de voluntad política de las Partes en negociar sobre el llamado Plan Baker que preveía una solución política entre la integración y la independencia.

Tras la dimisión de Baker las Partes en el conflicto, Marruecos y el Frente Polisario, y Argelia como país especialmente interesado en el mismo, han regresado a sus posiciones maximalistas y han desplegado nuevas ofensivas diplomáticas que han llegado incluso a romper el tradicional consenso que durante casi quince años se había respetado en la adopción de Resoluciones de la Asamblea General de NNUU sobre esta cuestión.

También, y por distintos motivos, tras la dimisión de Baker, los principales países actores en el conflicto, Francia y EEUU, disminuyeron su interés y su actividad diplomática. Francia siguió apoyando las posiciones de Marruecos, los EEUU quedaron a la espera de la nueva administración. Tan sólo el gobierno español ha querido mantener viva la idea de la negociación como base de una solución política.

Nada hace presagiar un cambio de actitud durante el año 2005. Marruecos sigue culpando a Argelia de la falta de voluntad política y de seguir apoyando al Polisario en “un conflicto artificial”, según la terminología oficial, que vulnera lo que considera su integridad territorial. Argelia por su parte sigue negando tener responsabilidad alguna en el contencioso a pesar de que gran parte de sus esfuerzos diplomáticos los concentre en el mismo. El Polisario considera que ya ha hecho concesiones más que suficientes aceptando los principios del Plan Baker y teme que todo nuevo movimiento juegue en su contra.

La consecuencia más dañina de esta situación de estancamiento es la utilización por Argelia y Rabat del conflicto como pretexto político para no avanzar en la solución de las diferencias que siguen enfrentando a los dos países y que siguen impidiendo la integración regional. Por el momento, ninguno de los dos países parece dispuesto a querer aislar el conflicto del Sahara del resto de sus diferencias y poder avanzar de ese modo en la superación de sus contenciosos bilaterales.

### **La integración regional**

A pesar de un cierto número de reuniones técnicas y de declaraciones bien intencionadas por parte de unos y otros, el desarrollo de la Unión del Magreb Árabe (UMA) sigue siendo una



quimera política. La falta de fe en una unión política subregional es menos grave que la falta de percepción de los beneficios que aportaría una integración económica.

Las causas hay que buscarlas de nuevo en el temor al cambio, a la pérdida de privilegios por parte de los actores económicos tradicionales y en la falsa idea por parte de cada uno de estos países de que unas relaciones privilegiadas bilaterales con la Unión Europea o con los EEUU bastan como garantía de un desarrollo económico. De nuevo, el coste del no Magreb es percibido tan sólo por ciertos sectores de la aún escasa clase empresarial magrebí y por los principales socios europeos sin que exista una sensibilidad política en los gobiernos de la región, con la excepción de Túnez, y en menor medida Marruecos.

La cuestión no carece de importancia y se trata posiblemente de una de las claves sin cuya solución difícilmente podrán asumirse de forma coherente respuestas eficaces a los desafíos que antes se han descrito.

## **CONCLUSIONES: PERSPECTIVAS DE FUTURO**

Al iniciarse el año 2005 nada nos permite presagiar que los principales desafíos que afectan al Magreb vayan a encontrar soluciones a corto plazo. Desde el punto de vista político asistiremos a un reforzamiento de las tendencias más resistentes al cambio tentadas por la utilización de instrumentos coercitivos para enfrentarse a todo aquello que ponga en peligro la estabilidad política, ya se trate del terrorismo, los fundamentalismos religiosos o el fenómeno de la inmigración incontrolada. La batalla por la estabilidad supondrá un difícil equilibrio entre el avance de las reformas democráticas y el respeto de los derechos humanos.

Al mismo tiempo, los gobiernos del Magreb buscarán en el exterior y más concretamente en la UE y en los EEUU solución a gran parte de sus problemas. Por una parte, seguirá la tendencia de sustituir la legitimidad interior, cada vez más debilitada por la falta de credibilidad por parte de la ciudadanía, por una legitimidad exterior que provenga del apoyo de las grandes potencias occidentales que quieran apoyar en el Norte de África unos regímenes árabes moderados enemigos de fanatismos y resueltos en su lucha contra el terrorismo.

El papel de los EEUU y de Europa seguirá siendo esencial en el apoyo de la estabilidad de la región. Una vez más podemos encontrarnos con posiciones distintas a un lado y otro del Atlántico en su estrategia hacia el Norte de África. Los EEUU seguirán sosteniendo políticamente a Marruecos y premiando sus esfuerzos democráticos. Sin embargo, el interés de Washington crecerá significativamente respecto de Argelia y de Libia. En el primer caso, por el creciente papel de liderazgo regional que el Presidente Buteflika está buscando, y adquiriendo, tanto en el continente africano como en el Mediterráneo. En el caso de Libia, porque es el ejemplo que los EEUU pueden presentar de cómo una adecuada mezcla de diplomacia y presión militar pueden hacer cambiar la posición política de un régimen que apoyaba al terrorismo y desarrollaba programas de armas de destrucción masiva en otro que renunciando a su pasado decide integrarse en la normalidad de la Comunidad Internacional de Naciones.

Lo que quizás no conste en la agenda política de Washington es el apoyo a la integración regional. Para la UE, y en particular para España, sólo un Magreb más unido puede ser garantía de un Magreb más estable. Resulta impensable la eficacia de medidas dirigidas contra los grandes desafíos que amenazan el Norte África y la región de la cual España es parte sin la adecuada coordinación intermagrebí. Los flujos de ayuda de Norte a Sur seguirán siendo esenciales pero no por ello deben de fomentarse las inversiones Sur-Sur, unos intercambios económicos saneados y unos mercados únicos que permitan el florecimiento de la inversión productiva.

La respuesta a los desafíos del Magreb no puede venir sólo de los países de la región. La cooperación seguirá siendo clave a la hora de hacer frente a estos retos. El llamamiento que estos países hacen a los socios europeos debe ser atendido pero hay que superar la creencia arraigada en los países del Magreb de que las soluciones a sus problemas deben venir del Norte. Es preciso fomentar la idea de percepción común de los desafíos y de corresponsabilidad en su respuesta.

El terrorismo, el auge de los fundamentalismos, el reto de la inmigración, las diferencias económicas y sociales son desafíos que afectan al Magreb y a su entorno inmediato en Europa. Sólo una adecuada cooperación será capaz de dar respuestas eficaces.

## **CAPÍTULO SÉPTIMO**

### **IRAK**



## **IRAK**

POR JOSÉ LUIS CALVO ALBERO

El conflicto iraquí continuó siendo, durante el año 2004, uno de los acontecimientos centrales de la política internacional. Su evolución fue irregular, con momentos esperanzadores y otros decididamente negativos. La impresión general es pesimista, aunque no faltan algunos síntomas de cierta estabilización política, desgraciadamente todavía muy frágiles.

Las divisiones surgidas en la comunidad internacional durante los meses previos al conflicto se han suavizado un tanto, pero se mantienen en gran medida. La Administración Bush se ha visto frecuentemente en dificultades por los acontecimientos en Irak aunque, finalmente, estos no han tenido el efecto negativo que se esperaba en las elecciones presidenciales. Sobre el terreno la situación se ha agravado en algunas zonas, especialmente en aquellas con una fuerte presencia de población sunní, pero ha mejorado en otras, sobre todo en el Sur chií y en las zonas del Norte bajo control kurdo. La transferencia de autoridad realizada en junio introdujo en escena a un gobierno provisional iraquí cuya legitimidad transitoria ha sido en general reconocida internacionalmente, y cuya gestión ha sido más decidida y eficiente de lo que se esperaba en un principio. Por último, las elecciones legislativas del 30 de enero de 2005 se han desarrollado en un clima de violencia extrema y excepcionales medidas de seguridad, pero el mero hecho de que hayan tenido lugar supone un síntoma de la voluntad de normalización presente en gran parte de la sociedad iraquí.

En el momento de escribir estas líneas el conflicto se encuentra en una fase muy importante, si no decisiva, tras la celebración de las elecciones legislativas. La violencia se extiende por toda la zona Centro-Norte del país y comienza a advertirse un creciente cansancio de los estados con fuerzas desplegadas sobre el terreno. La previsible victoria de los partidos

chíes y la reacción del resto de los grupos étnicos y religiosos ante ella marcarán el inicio de una nueva fase, quizás definitiva, en el conflicto.

Pero el propósito de este capítulo es abordar el problema iraquí desde el punto de vista de la estrategia militar, analizando especialmente los planteamientos estratégicos y operacionales de las fuerzas armadas de la Coalición, y el éxito o el fracaso de sus operaciones frente a una insurgencia que no ha cesado de fortalecerse y que se ha mostrado despiadadamente eficaz.

## **LOS PROBLEMAS ESTRATÉGICOS EN LA FASE PREVIA AL CONFLICTO**

Desde el momento en que se planteó la posibilidad de un ataque contra Irak, surgieron polémicas en el Pentágono sobre la forma de abordar el problema. En los meses previos al conflicto quedo ya en evidencia que éste difícilmente se desarrollaría según las premisas clásicas de la *Doctrina Powell*, teórica referencia para políticos y militares norteamericanos a la hora de utilizar las fuerzas armadas en el exterior. Por otra parte, esto no era visto con excesiva preocupación por muchos de los responsables del Pentágono, especialmente por el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld, que consideraba la *Doctrina Powell* excesivamente cautelosa y restrictiva, así como propensa a consumir enormes recursos.

Lo cierto era que la mayor parte de los planteamientos del conflicto en ciernes no podían ser más opuestos a las exigencias de la *Doctrina Powell*. No se había conseguido establecer una sólida alianza militar internacional para emprender la operación; los países vecinos a Irak, a excepción de Kuwait, no se mostraban dispuestos a apoyar la intervención, cuya legitimidad además estaba sujeta a fuertes polémicas internacionales, y tampoco nadie, a excepción de británicos y australianos, se mostraba dispuesto a prestar apoyo económico, como hicieron en 1990 saudíes, japoneses y alemanes. El único respiro lo daba la opinión pública interna que, aunque dividida, apoyaba en general la operación, presentada como una continuación lógica de la guerra contra el terrorismo.

Pero quizás la carencia más grave tenía que ver con los objetivos de la campaña. La *Doctrina Powell* remarcaba la necesidad de objetivos claros, bien definidos y comprensibles para la opinión pública. El objetivo inicial estaba muy claro: acabar con el régimen de Saddam Hussein; pero los objetivos posteriores resultaban vagos, fundamentalmente porque la falta de

apoyos internacionales, e incluso la abierta hostilidad de algunos estados árabes, introducían un inquietante factor de incertidumbre sobre la situación post-Sadam.

Esta incertidumbre hizo que el planeamiento de la campaña se centrara fundamentalmente en su primera fase, es decir en la derrota de las fuerzas regulares iraquíes, estableciéndose sólo directivas muy generales para las fases posteriores. Pero la campaña militar, incluso en esta primera fase, provocó ya dolores de cabeza a los planificadores. En primer lugar no había acuerdo dentro del propio Pentágono sobre el diseño de la fuerza necesaria para acometer la operación. El Secretario Rumsfeld era partidario de una fuerza reducida, que utilizase al máximo su ventaja tecnológica, su cohesión y su agresividad para provocar un rápido colapso de las fuerzas iraquíes. Algunos militares más conservadores, como el Jefe de Estado Mayor del Ejército General Eric Shinseki, se mostraban preocupados por la posibilidad de que una fuerza demasiado pequeña pudiese quedar en mala situación si las hostilidades se prolongaban; además, la necesidad de controlar un país como Irak, con 25 millones de habitantes y un tamaño considerable, aconsejaban a su juicio una fuerza más numerosa.

La polémica sobre el diseño de la fuerza llegó a ser en ocasiones muy enconada. Finalmente, el Jefe del Mando Estratégico Central y encargado de dirigir la campaña, General Tommy Franks, consiguió llegar a un compromiso por el que se crearía una fuerza mayor y más pesada que la prevista inicialmente por Rumsfeld, pero sin llegar a los 300.000 efectivos terrestres que Shinseki consideraba imprescindibles.

Otro asunto preocupante era la falta de bases de operaciones adyacentes al territorio iraquí, que permitiesen concentrar las fuerzas e iniciar la operación. El único vecino de Irak que se mostraba dispuesto a aceptar la presencia de fuerzas norteamericanas en su suelo era Kuwait. Jordania solo permitía un despliegue muy limitado y Turquía era una gran incógnita. Aliado tradicional y fiel, su gobierno no veía en esta ocasión con buenos ojos un ataque contra un vecino musulmán, que podía además desestabilizar la sensible zona fronteriza turco-iraquí y dar alas a los grupos kurdos en Irak.

El Pentágono contó inicialmente con Turquía y, de hecho, la operación militar por tierra se basaba en el rápido avance de dos divisiones mecanizadas, una desde territorio turco y otra desde Kuwait, convergiendo ambas sobre Bagdad. Cuando el parlamento turco finalmente rechazó el paso de fuerzas norteamericanas por su suelo, solo unos días antes del ataque, la operación

militar sufrió un grave contratiempo. De hecho, al poder utilizar solo Kuwait como base de partida, las operaciones se volvieron más previsibles, y la posibilidad de lograr un colapso rápido disminuyó. Además, el hecho de que hubiera que reorientar a la división que debía tomar posiciones en Turquía (la 4ª Mecanizada) hacia Kuwait, implicaba que no podría entrar en acción hasta semanas después de iniciada la ofensiva.

Así pues, pese al estado casi ruinoso del ejército iraquí, la operación no se presentaba sencilla. Faltaban aliados, faltaban bases de operaciones, los objetivos a largo plazo no estaban demasiado claros y no había consenso en cuanto al diseño de la fuerza necesaria. Estos problemas estratégicos iniciales terminarían por ejercer una influencia muy negativa sobre el desarrollo posterior del conflicto.

### **LAS OPERACIONES CONVENCIONALES (MARZO- ABRIL 2003)**

Las operaciones militares comenzaron finalmente en marzo de 2003. La 4ª División estaba todavía reorientándose hacia Kuwait, pero esperar a su llegada podía suponer otro mes más de retraso. Descartada la penetración por el Norte, la única opción era un rápido avance desde el Sur hacia Bagdad, apoyado por una acción secundaria sobre la segunda ciudad del país, Basora. Se planearon también algunas pequeñas operaciones en el Oeste para eliminar las posibles zonas de lanzamiento que las lanzaderas de misiles *Scud* pudieran utilizar para atacar Israel. La operación se había diseñado de tal forma que un masivo ataque con miles de armas inteligentes, lanzadas desde buques y aeronaves, desmembrase todo el sistema de mando iraquí, e incluso la propia estructura del poder político, permitiendo el avance fulgurante de la 3ª División Mecanizada hasta las inmediaciones de Bagdad. Se esperaba que esta abrumadora demostración de poder militar provocase el colapso inmediato del régimen.

Lo cierto es que las cosas no salieron en apariencia muy diferentes a lo que se había esperado, pero el colapso del régimen se retrasó. La distancia de Kuwait a Bagdad era de unos 600 Km., y se demostró excesiva para cubrirla con seguridad en pocos días. Los ataques de las unidades irregulares, creadas por el régimen de Sadam como última defensa, se mostraron descoordinados y poco efectivos, pero alarmaron extraordinariamente a los mandos norteamericanos que se encontraban con unas líneas de comunicaciones largas y vulnerables.



Las preocupaciones por la vulnerabilidad de la retaguardia obligaron a efectuar una breve pausa en las operaciones. Esto permitió consolidar las líneas de comunicación, aunque para ello fue necesario empeñar tanto la División 101 de Asalto Aéreo, como una Brigada de la 82 División Aerotransportada, única reserva en las manos del jefe de las fuerzas terrestres. Mientras tanto, el contingente británico conseguía cercar Basora con facilidad y la 1ª Fuerza Expedicionaria de Infantería de Marina abría una segunda dirección de penetración hacia Bagdad, a través de la zona Este del país.

Con estas medidas se consiguió reiniciar el avance con seguridad, pero las fuerzas disponibles para entrar en Bagdad se redujeron considerablemente. Fue entonces, con los *marines* y las primeras unidades de la 3ª División entrando ya en la capital, cuando se produjo el esperado colapso. El régimen se derrumbó como un castillo de naipes, las unidades de la Guardia Republicana se disolvieron y, lo peor de todo, la administración civil pareció colapsarse también completamente. El problema para las fuerzas norteamericanas fue que apenas el equivalente a dos Brigadas estaba en condiciones de controlar la ciudad, con sus cuatro millones de habitantes, y aún estas unidades debían moverse con precaución ante una situación incierta en la que aún persistían bolsas de resistencia. Pero no había más fuerzas disponibles; el resto se encontraban diseminadas a lo largo de las largas rutas de avance, en muchos casos reduciendo resistencias en retaguardia.

El resultado fue que el caos se apoderó de la capital. Los saqueos y desórdenes se generalizaron y las fuerzas norteamericanas no pudieron hacer gran cosa por impedirlo. No se sabe todavía con certeza hasta qué punto los desórdenes fueron instigados por el propio régimen de Sadam, como una forma de ocultar su huida, desacreditar a las fuerzas de ocupación y crear las condiciones propicias para la organización de un movimiento insurgente. Se trata de una hipótesis probable que, de ser cierta, resultó muy favorecida por la escasez de fuerzas disponibles de la Coalición.

Pero la falta de fuerzas tuvo consecuencias aún más graves al Norte y Oeste de Bagdad. Esta era la zona donde el régimen tenía sus mayores apoyos entre la población árabe sunní, tradicional monopolizadora del poder político en Irak. Las fuerzas irregulares eran allí especialmente fuertes y motivadas pero, dado que la 4ª División no pudo penetrar desde Turquía, esas fuerzas quedaron prácticamente intactas, reforzadas además por los restos de la Guardia

Republicana, las fuerzas especiales y los servicios de inteligencia del régimen, cuyos miembros pertenecían en su mayor parte a las tribus locales.

Si la 4ª división hubiese penetrado por esas zonas en su avance hacia Bagdad, sin duda las fuerzas irregulares le hubieran ocasionado graves problemas, pero no cabe duda de que, ante la potencia de fuego norteamericana, éstas hubieran sufrido un castigo devastador, quedando desarticuladas en gran parte y haciendo mucho más difícil la posterior organización de la insurgencia. Pero lo cierto es que, cuando las primeras fuerzas de la Coalición llegaron a la zona, Bagdad había caído y los seguidores del régimen eran ya conscientes de que el enfrentamiento abierto era un suicidio, y que la lucha debía organizarse desde la clandestinidad.

Las fuerzas norteamericanas no abandonaron del todo el Frente Norte, lanzando parte de una brigada paracaidista sobre el área dominada por las guerrillas kurdas, y atacando allí los feudos de la organización *Ansar al Islam*, relacionada con *Al Qaeda*. Pero tanto los paracaidistas norteamericanos como los *peshmergas* kurdos eran demasiado débiles como para hacer algo más que controlar los campos petrolíferos en torno a Mosul y cercar tanto esta gran ciudad como Kirkuk, que finalmente terminaron por negociar su rendición.

Las seis semanas de operaciones convencionales dejaron satisfechos a casi todos los implicados. El Presidente Bush había conseguido sus objetivos en un tiempo record y con unas bajas propias, civiles e incluso enemigas muy reducidas; el secretario de Defensa Rumsfeld encontraba motivos para reforzar su idea de operaciones rápidas y agresivas, llevadas a cabo por fuerzas reducidas y tecnológicamente superiores; los militares más convencionales miraban orgullosos, mientras tanto, las clásicas imágenes de las columnas acorazadas avanzando flanqueadas por cazabombarderos y helicópteros de ataque.

El 1 de mayo, el Presidente anunciaba triunfante el final de las operaciones principales. Sin embargo, los problemas estratégicos previos al conflicto, y la forma en la que habían influido sobre las operaciones convencionales, estaban ya provocando una situación muy problemática sobre el terreno.

## **LOS INTENTOS DE ESTABILIZACIÓN Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA INSURGENCIA (MAYO 2003- MARZO 2004)**

La caída de Bagdad fue seguida por un derrumbamiento generalizado de la resistencia en todo el país. Sin embargo, las pequeñas acciones hostiles contra las fuerzas de la Coalición nunca cesaron. En principio eran llevadas a cabo por restos de las milicias del régimen, y por algunos combatientes extranjeros, normalmente *yihadistas* llegados para combatir a EEUU.

Pero más graves que estos ataques esporádicos eran los actos de sabotaje contra las infraestructuras, en los que se podía ver un plan más elaborado y metódico. De hecho, el propio régimen, antes de desaparecer, privó de suministro eléctrico a las principales ciudades del país, aunque entre los ataques aéreos norteamericanos, los saqueadores y los sabotadores resultaba difícil repartir responsabilidades. Para gran parte de la población lo más sencillo fue echar la culpa a las fuerzas ocupantes, tanto de la destrucción de las infraestructuras como del retraso en su reparación. Los sabotajes no solo se limitaron a los servicios públicos. Las instalaciones de muchas fábricas y empresas quedaron también inutilizadas, privando a un buen número de iraquíes de su sustento. Muchos técnicos que intentaron colaborar con las fuerzas de la Coalición en la recuperación de algunos servicios fueron asesinados.

Frente a esta campaña planificada de sabotajes el comportamiento de las fuerzas norteamericanas demostró poca previsión. Faltó agilidad a la hora de pasar de la fase de operaciones convencionales a la de estabilización. La mayor parte de las unidades militares mantuvo un enfoque totalmente bélico tras el evidente derrumbamiento del régimen.

El caso es que el control militar fue lento y tenue, la población se enfureció por la falta de servicios básicos y por ciertas actitudes de las fuerzas de la Coalición, y se demostró que tanto los planes de transición hacia una operación de estabilización, como los recursos destinados a la reconstrucción, eran claramente insuficientes. Sin embargo, en ese periodo entre finales de abril y mediados de junio, las fuerzas de la Coalición, especialmente las norteamericanas, tuvieron una extraordinaria oportunidad para estabilizar razonablemente el país y abortar el nacimiento de la insurgencia. Los elementos que después constituirían los grupos insurgentes eran todavía débiles, su coordinación era rudimentaria y se encontraban en parte desconcertados por el derrumbamiento del régimen. La mayoría de la población estaba dispuesta a aceptar a la Coalición como liberadores, siempre y cuando trajesen con ellos algo de la tranquilidad y prosperidad que no habían disfrutado durante décadas. Pero el extraordinario esfuerzo realizado en la campaña militar no tuvo su continuación en los primeros meses de posguerra.

Las razones para ello fueron diversas. Desde el punto de vista militar, el contingente de fuerzas disponibles seguía siendo escaso, pese a la incorporación de la 4ª División a mediados de abril. Muchas ciudades, y la mayoría de las zonas rurales, apenas sintieron una esporádica presencia de las tropas de la Coalición. Algunos atentados suicidas contra las tropas norteamericanas influyeron poderosamente en el comportamiento de los soldados, que sospechaban de cualquiera que se les acercase, y utilizaban a veces sus armas de forma precipitada. La propia cultura militar norteamericana, que adolece de una visión del fenómeno bélico excesivamente concentrada en el enfrentamiento abierto, perjudicó la imagen de los soldados ante la población civil.

En el Sur, las fuerzas británicas, más acostumbradas a lidiar con el control de sociedades y culturas extranjeras, obtuvieron un éxito mayor. Esto se debió en parte a que la situación era más favorable, con una población mayoritariamente chií que, pese a que mostraba poco entusiasmo con los recién llegados, generalmente no se oponía a ellos de forma violenta. Pese a ello los británicos tampoco se libraron de algunos ataques por parte de iraquíes irritados por la presencia extranjera, y por lo que consideraban afrentas a sus costumbres sociales y religiosas.

Pero, aunque el comportamiento de las fuerzas militares sobre el terreno distaba mucho de ser brillante, los acontecimientos más negativos seguían teniendo lugar en los niveles político y estratégico. La victoria militar y el derrumbamiento del régimen hacían necesaria la creación de una autoridad provisional capaz de administrar el país hasta el traspaso de poderes a un nuevo gobierno iraquí. Tal gobierno había que crearlo prácticamente de la nada, pues EEUU no fue capaz de promover un gobierno iraquí en el exilio con cierta legitimidad, lo que ya constituía una importante falta de previsión diplomática.

El plan previsto era crear una autoridad provisional de la Coalición bajo el mando del general retirado Jay Garner, un hombre relacionado con el Secretario Rumsfeld. Garner comprobó pronto que la situación era bastante caótica, el estado de las infraestructuras y la administración estatal iraquí mucho peor de lo esperado y los recursos para hacer frente a esa situación escasos. Por si fuera poco, su figura pronto fue cuestionada ya que el nombramiento de un ex general no fue visto internacionalmente con muy buenos ojos, y se le acusó además de inacción. El golpe de gracia para Garner fueron finalmente las luchas internas entre las

Secretarías de Estado y de Defensa, de las que surgió como nuevo responsable de la Autoridad Provisional de la Coalición (CPA) el diplomático Paul Bremer.

Bremer era un hombre teóricamente próximo al Departamento de Estado y a Colin Powell, pero que de hecho informaba de sus acciones directamente a Rumsfeld. El nombramiento de dos responsables de la CPA en un mes, en un periodo especialmente crítico del conflicto demostró de nuevo imprevisión, y añadió confusión a las acciones militares sobre el terreno.

Aunque el apresurado relevo en la CPA fue en sí mismo negativo, lo que más afectó al desarrollo posterior del conflicto fueron las primeras decisiones de Bremer. Considerando todavía al régimen baasista como el enemigo a batir, decidió apartar totalmente a los antiguos miembros del partido *Baas* de la administración del estado y disolver las fuerzas armadas.

La decisión fue excesivamente radical. Muchos miembros de base del *Baas* que conocían las estructuras del estado, y estaban dispuestos a colaborar con la CPA, fueron apartados de sus cargos, haciendo aún más profundo el colapso de la administración y los servicios públicos. La disolución de las fuerzas armadas privó a las fuerzas norteamericanas de uno de los instrumentos más eficaces para el control del país. Muchos cuadros de mando y soldados que terminaron en su casa sin sueldo decidieron unirse a la insurgencia, mientras otros protagonizaban masivas protestas públicas y algunos más tomaban directamente el camino de la delincuencia.

Pero, si en el interior del país los propios norteamericanos se privaban de los elementos que podían haberles permitido compensar la escasez de fuerzas militares, la situación no se presentaba mucho mejor en el exterior. EEUU intentó engrosar la Coalición, animando a aquellos estados que habían apoyado de una forma u otra la operación militar a enviar fuerzas al país. En esta ocasión contó con el respaldo de la resolución 1483 del Consejo de Seguridad de la ONU, que pedía la colaboración con las potencias ocupantes en aras de la estabilización. Aunque los resultados fueron aparentemente notables (más de 30 estados respondieron con contingentes militares) en la práctica la presencia militar aliada fue de un valor muy relativo.

La mayoría de los contingentes eran muy pequeños, a veces meramente simbólicos; su equipamiento y mentalización eran los propios para una operación de apoyo a la paz, pero no para el combate contra una insurgencia cada vez más agresiva. En muchos de los países que enviaron fuerzas, una parte importante de la opinión pública era contraria a esa participación, lo

que limitaba enormemente el empleo de las unidades sobre el terreno. Además, fallaron los países que hubiesen podido enviar contingentes grandes, próximos culturalmente a la población iraquí, razonablemente bien entrenados y capaces de soportar un número apreciable de bajas. Algunos, como Egipto o Pakistán, porque no quisieron sumarse a una operación muy rechazada por el mundo musulmán, otros, como Turquía, porque su intervención hubiese agravado las tensiones interétnicas en Irak.

Pese a todo se consiguió formar dos divisiones multinacionales que se hicieron cargo del control de la zona Centro-Sur del país, de mayoría chií e inicialmente más estable. La División Multinacional Sur se organizó bajo mando británico, mientras que la Centro lo hizo bajo mando polaco.

España también colaboró, enviando inicialmente una fuerza conjunta al puerto de Um Qasar, en el Sur del país con misión humanitaria. Esta fuerza, de unos 900 efectivos, cuyo núcleo era el buque *Galicia* de la Armada, realizó tareas de reconstrucción de infraestructuras, desminado, asistencia humanitaria y abastecimiento a la población de la zona entre el 09 de abril y el 21 de junio de 2003. Posteriormente, se decidió integrar en la División multinacional Centro un contingente español compuesto por unos 1.300 efectivos que, junto con otros contingentes de El Salvador, Honduras, República Dominicana y Nicaragua integraba su vez una Brigada Multinacional, la *Plus Ultra*. Esta Brigada desplegó en las provincias de An Nayaf y Al Qadisiya, estableciendo su cuartel general en la capital de esta última; Diwaniya. Su permanencia en la zona se mantuvo hasta mayo de 2004, fecha en la que se produjo el repliegue de los contingentes que la integraban, excepto el salvadoreño.

Mientras tanto, la insurgencia se consolidaba de forma lenta pero inexorable. En junio comenzaron los sabotajes sistemáticos contra las instalaciones petrolíferas y aumentaron los ataques contra la Coalición que llegaron a sobrepasar los 20 de media diaria. En ese mes murieron 16 soldados norteamericanos a manos de los rebeldes, y en julio la cifra llegó a 27. En agosto los grandes atentados suicidas contra la embajada de Jordania y, sobre todo, contra la sede de NNUU en Bagdad, que se saldó con 24 muertos, entre ellos el enviado especial Sergio Vieira de Melho y el capitán de navío español Manuel Martín Oar, mostraron los nuevos derroteros de los insurgentes, e hicieron que la sombra de los *yihadistas* internacionales y de *Al Qaeda* comenzase a planear sobre el suelo iraquí.

Frente a esta actividad creciente de los grupos rebeldes, el ejército norteamericano intentó reaccionar con una estrategia clásica de contrainsurgencia, pero pronto comprobó que le faltaban elementos para desarrollarla con eficacia. La carencia más importante era la de inteligencia, especialmente la procedente de fuentes humanas. Las unidades desplegadas en Irak se encontraban con que les resultaba imposible penetrar en los entresijos de la sociedad iraquí, en parte por las lógicas diferencias lingüísticas y culturales, y en mayor parte porque carecían de colaboradores locales fiables.

Antes de la guerra, miles de exiliados iraquíes fueron instruidos para actuar como intérpretes y asesores del ejército, pero la mayoría de ellos llevaba mucho tiempo fuera de Irak y habían perdido el contacto con la realidad cotidiana. Los norteamericanos tampoco pusieron excesivo interés en desarrollar equipos de inteligencia capaces de confundirse con la población civil. Con su sistema de obtención de información en este precario estado, tuvieron que enfrentarse a una insurgencia que estaba en gran parte integrada por ex miembros de los servicios secretos y las fuerzas especiales de Sadam. Evidentemente, los insurgentes no tuvieron excesivos problemas en “cegar” temporalmente a la inteligencia norteamericana, neutralizando a los exiliados, eliminando a los dispuestos a colaborar y aterrorizando en general a la población para que no proporcionase información a la Coalición.

Otra carencia grave seguía siendo el volumen de fuerzas disponibles. Esto se convertía en un problema especialmente importante a la hora de sellar las inmensas fronteras iraquíes, para evitar la llegada de combatientes extranjeros, armas y divisas para la insurgencia. La confianza en poder ejercer ese control mediante una combinación de helicópteros, aviones de reconocimiento no tripulados (UAV,s) y satélites de vigilancia pronto se demostró excesivamente optimista. Las fronteras eran muy permeables y estaban además muy transitadas. Las rutas de contrabando, abundantes en un Irak sometido a embargo durante años, hacían fácil el movimiento. Las masivas peregrinaciones desde Irán hacia los lugares santos del chiísmo permitían camuflar cualquier persona o mercancía. La ocupación física de los pasos fronterizos hubiera necesitado decenas de miles de efectivos. Y el ejército iraquí, el único capaz de proporcionarlos, había desaparecido.

En consecuencia las acciones militares norteamericanas entre mayo y octubre de 2003 fueron poco eficaces. Se perdió la iniciativa, ya que normalmente el comportamiento se limitaba a intentar responder a los ataques rebeldes. Y en muchas ocasiones se daban palos de ciego



afectando a muchos iraquíes que sufrían registros y detenciones sin tener nada que ver con los insurgentes, lo que les predisponía en ocasiones a colaborar con ellos. Por si fuera poco, los registros eran a veces bastante violentos, y frecuentemente fueron filmados y emitidos por el propio ejército norteamericano, sin comprenderse muy bien con qué finalidad. Las imágenes de mujeres y niños arrodillados y aterrorizados en mitad de la noche, mientras los soldados registraban sus casas, consiguieron indignar a gran parte del mundo árabe sin ningún resultado positivo a cambio.

Pero no todo era negativo en la posguerra iraquí. Los antiguos líderes del *Baas*, algunos de ellos relacionados con la insurgencia, cayeron en su mayoría en manos de la Coalición. La muerte de los hijos de Sadam, Udai y Qusai, en julio hizo caer en la cuenta a muchos iraquíes de que el régimen efectivamente había desaparecido. La insurgencia seguía fortaleciéndose, pero sus actividades principales se limitaban a la zona Centro-Norte del país, el famoso triángulo sunní, delimitado por Bagdad al Este, Ramadi al Oeste y Tikrit al Norte. La mayoría chií no se mostraba especialmente amistosa, pero se mantenía relativamente tranquila, conscientes de que la nueva situación era potencialmente mucho más favorable que el régimen de Sadam. Parte de la policía se reintegró a sus puestos y fueron adiestrados de nuevo por las fuerzas de la Coalición, lo que permitió reducir la ola de saqueos y dar cierta apariencia de normalidad a las principales ciudades.

En el aspecto político se había creado en julio un órgano embrionario de gobierno, el denominado Consejo de Gobierno iraquí. Estaba formado por 25 representantes, de acuerdo con la distribución étnica y religiosa de la población iraquí y todos ellos eran opositores al antiguo régimen. Sus atribuciones en principio eran escasas, y su prestigio muy cuestionado por los iraquíes, que apenas conocían a sus miembros, a quienes tachaban de marionetas en manos del ocupante. La conducta de algunos de ellos no fue excesivamente ejemplar, y la labor de preparar la transición política resultó muy lenta debido a la disparidad de intereses entre los representantes.

En octubre, la situación empeoró sustancialmente. La llegada del Ramadán coincidió con un aumento de los ataques en todo el país. Los atentados, emboscadas y derribos de helicópteros se tradujeron en más de 100 soldados muertos solo en el mes de noviembre. Entre ellos siete agentes españoles del Centro Nacional de Inteligencia, asesinados en una emboscada en las proximidades de Latifiya (otro agente del Centro había muerto asesinado en octubre en Bagdad)



Paul Bremer fue llamado a Washington y volvió de allí con instrucciones para realizar una transferencia de autoridad a un gobierno iraquí antes del 30 de junio siguiente.

Para algunos observadores esa fue una señal muy clara de que las cosas iban mal en Irak. Además, la transferencia de autoridad fue vista como muy apresurada, pese a que se hacía inevitable ante las críticas que la CPA estaba cosechando tanto en el interior de Irak como en la esfera internacional. La perspectiva de una transferencia de autoridad próxima renovó los esfuerzos por dotar a Irak de capacidad de autogobierno, pero esto no resultaba tarea sencilla. En octubre, la conferencia internacional de donantes consiguió recaudar apenas 33.000 millones de dólares para la reconstrucción del país, solo una porción de lo imprescindible. Casi las dos terceras partes eran contribución norteamericana. La esperanza inicial de que la reconstrucción iraquí podría autofinanciarse mediante los dividendos de la exportación de crudo se demostraron exageradas. Las instalaciones petrolíferas estaban en peor estado del esperado, y los sabotajes continuos de los oleoductos causaban frecuentes interrupciones del suministro. La producción solo alcanzó el nivel previo a la guerra a mediados de 2004, y durante breves periodos.

En diciembre, la captura de Saddam Husein supuso una inyección de esperanza para la Coalición. Sin embargo, el aislamiento y las míseras condiciones en las que fue encontrado el ex dictador demostraron que la insurgencia se estaba separando cada vez más de sus orígenes baasistas, adquiriendo una personalidad propia en la que en la que predominaban el nacionalismo, los intereses de las tribus sunníes y el integrismo islámico importado por combatientes extranjeros. La captura de Saddam no supuso ninguna variación en la pauta de ataques diarios contra las fuerzas de la Coalición y aquellos que las apoyaban dentro del país.

El año 2004 se inició con sensaciones contradictorias dentro de Irak. En el lado positivo, aunque la situación económica y el estado de las infraestructuras seguían siendo poco alentadores, la perspectiva de una espectacular mejora como consecuencia de las inversiones extranjeras hacía albergar ciertas esperanzas a la población. Por otro lado, el proceso político continuaba con dificultades, pero continuaba. El Consejo de Gobierno, creado como embrión de la futura administración iraquí, dedicaba la mayor parte de su tiempo a las disputas internas, pero al menos era un órgano nacional más o menos representativo. La policía y las primeras unidades de la Guardia Nacional dejaban sentir una presencia cada vez mayor, sustituyendo en ocasiones a las fuerzas de la Coalición, y la captura de Saddam Husein alejaba casi definitivamente el fantasma del regreso del régimen baasista.

Pero en el lado negativo la insurgencia demostraba cada día su fuerza, controlaba ya parcialmente algunas zonas rurales y urbanas del triángulo sunní y hacía cada vez más difícil el proceso de reconstrucción. Las fuerzas de la Coalición seguían sin disponer de una inteligencia adecuada, y la perspectiva de un año muy violento obligaba a las fuerzas armadas norteamericanas a exprimir sus recursos para relevar las unidades destacadas en Irak sin reducir excesivamente el nivel de fuerza.

El nuevo año marcó también una nueva forma de actuación de la insurgencia. Su objetivo prioritario pasó de las fuerzas de la Coalición a la nueva administración iraquí, así como a las fuerzas policiales y militares en proceso de creación. De hecho, durante los meses de enero y febrero, la mayor parte de los ataques se dirigieron contra ellas. Arreciaron también los grandes atentados cuya finalidad aparente era provocar un aumento de la tensión entre las diferentes comunidades étnicas y religiosas. Tanto kurdos como chiíes fueron objeto de ataques devastadores, que hicieron pensar en una estrategia de guerra civil por parte de algunos elementos de la insurgencia.

## **FALUYA Y LA CRISIS DE ABRIL DE 2004**

Entre febrero y marzo de 2004 se completó el relevo de fuerzas norteamericanas, reduciéndose su número a unos 110.000 efectivos. Sin embargo, el esfuerzo de mantener una fuerza de ese tamaño en un teatro como Irak comenzaba a hacerse sentir. Muchas de las unidades recién llegadas incluían un alto porcentaje de reservistas y miembros de la Guardia Nacional, con un nivel de instrucción inferior a los soldados y *marines* en servicio activo.

A finales de marzo cuatro empleados norteamericanos de la empresa de seguridad *Blackwater* intentaron atravesar la ciudad de Faluya, al Oeste de Bagdad. Sufrieron una emboscada en la que todos murieron, siendo sus cadáveres arrastrados por la multitud y algunos de ellos colgados en uno de los puentes de acceso a la ciudad. Este incidente no fue inhabitual en Faluya, una ciudad especialmente problemática, incluso bajo el régimen baasista, y que se había opuesto con especial violencia a la presencia de fuerzas extranjeras. En mayo de 2003 una manifestación a favor de Sadam Husein, mezclada con disparos de francotiradores, había provocado una respuesta norteamericana que terminó con 18 civiles muertos. Desde entonces la

ciudad había sido uno de los lugares más peligrosos de Irak, y parte de sus barrios estaban controlados de hecho por milicias insurgentes. Tampoco era éste un fenómeno aislado; en otras ciudades como Ramadi, Baquba o Samarra, o incluso en el propio Bagdad, amplias áreas urbanas permanecían bajo el control rebelde.

El linchamiento de los civiles norteamericanos desencadenó una respuesta inmediata: dos batallones de *marines* rodearon la ciudad y comenzaron a atacar algunos puntos de su periferia. Pero su número era muy escaso, incluso para aislar el casco urbano. Un batallón de la nueva Guardia Nacional iraquí que fue desplegado en su apoyo se negó a combatir, y prácticamente se disolvió debido a las deserciones. El ataque norteamericano a Faluya provocó una respuesta de la insurgencia en todo Irak, especialmente en la provincia de Al Anbar, al Oeste de Bagdad.

Pero lo más grave estaba ocurriendo en el Centro Sur del país. Allí, en Nayaf, Kufa y Kerbala, ciudades santas del chiísmo, había tomado fuerza un movimiento liderado por el joven clérigo Moqtada al Sadr. Las credenciales de al Sadr no eran muy impresionantes en el mundo chií salvo por un detalle: su padre había sido un respetado miembro de la Hawza (consejo chií) asesinado años atrás por Sadam Husein. El caso es que Muqtada había mantenido siempre una aspiración de poder e influencia que se presentaba difícil de satisfacer, dada su juventud e inexperiencia frente a los grandes *ayatollahs* de la Hawza, especialmente el venerable Ali Sistani.

Pero Al Sadr había sabido aglutinar en su torno a las capas más depauperadas de las principales ciudades chiíes, utilizando un discurso muy radical, opuesto frontalmente a la presencia de fuerzas extranjeras. Su radicalismo contrastaba con la posición moderada de los *ayatollahs*, conscientes de que la ventaja demográfica chií (entre un 50% y un 60% de la población) jugaría en su favor en cualquier proceso democrático impulsado por los ocupantes.

La organización de Al Sadr estaba desde tiempo atrás en el punto de mira de las autoridades norteamericanas pues, en ocasiones, sus milicias habían atacado a las fuerzas de la Coalición. Pero, a principios de abril, el arresto de Al Yakubi, uno de los lugartenientes de Al Sadr, desató una auténtica revuelta. La inteligencia norteamericana no supo valorar las consecuencias de ese arresto, que puso en pie de guerra a varios miles de combatientes y en graves dificultades a las fuerzas de la Coalición que guarnecían la zona Centro y Sur del país. En

la propia capital, los habitantes del barrio de Al Sadr, una mísera zona chií denominada así en honor del padre de Muqtada, se enfrentaron también a las fuerzas norteamericanas.

Con el país sumido en el caos por la ofensiva sunní y la rebelión chií los norteamericanos perdieron totalmente la iniciativa y se vieron forzados temporalmente a una situación defensiva. El asedio a Faluya tuvo que suspenderse tras llegar a un extraño compromiso por el que la seguridad de la ciudad se dejaba en manos de la denominada “brigada de Faluya” compuesta en su mayor parte por antiguos militares de Sadam. Para colmo de males, a finales de ese mes comenzaron a aparecer en los medios de comunicación fotografías tomadas en la cárcel de Abu Ghraib, principal penal del país, en las que se mostraban evidentes abusos y humillaciones a presos iraquíes por parte de personal militar norteamericano, lo que desató un importante malestar internacional, e irritó todavía más a la opinión pública del mundo musulmán.

El mes de abril resultó especialmente negativo para los esfuerzos de estabilización, tanto que algunos dieron el conflicto por perdido. Las bajas norteamericanas en ese mes superaron a las del conflicto convencional del año anterior, la insurgencia sunní se hizo con el control de algunas ciudades, la insurrección de Al Sadr amenazó con incendiar la hasta entonces pacífica población chií y el prestigio de las fuerzas armadas norteamericanas cayó hasta su nivel más bajo en décadas. Además, la reconstrucción sufrió un golpe devastador cuando los insurgentes comenzaron a secuestrar y asesinar brutalmente a cualquier extranjero que trabajase en Irak, mientras las recién creadas fuerzas policiales demostraron que su fiabilidad era muy relativa. En definitiva fue un periodo desolador cuyo colofón fue el asesinato, en mayo, de Ezzedine Salim, Presidente del Consejo de Gobierno iraquí.

La crisis de abril fue en gran parte consecuencia de carencias y errores previos. Las fuerzas de la Coalición en Irak nunca fueron suficientes para controlar el país. La insurgencia pudo así desarrollarse hasta alcanzar una fortaleza tal que le permitía ocupar zonas del territorio y desafiar la potencia de fuego norteamericana. La oposición a la intervención militar en el mundo árabe y musulmán se materializó en una corriente de apoyo a la insurgencia iraquí, que incluía desde voluntarios hasta ayudas financieras que atravesaban sin problemas las permeables fronteras del país. La desproporción entre los recursos empleados en la guerra y los dedicados a la reconstrucción impidió que los iraquíes pudieran creer en un futuro mejor, manteniéndoles en cambio en una situación que para algunos resultaba peor que la existente bajo el régimen de Sadam, y empujando a muchos de ellos hacia la insurgencia.

Pero quizás la lección más dura que políticos y militares norteamericanos debieron aprender fue que la gestión del conflicto por parte de unos y otros había sido muy deficiente. Las fuerzas armadas dejaron que la insurgencia se fortaleciese hasta convertirse en un problema de primer orden y, por otra parte, parecieron incapaces de cualquier esfuerzo de comprensión cultural que les permitiese definir quién era realmente su enemigo. Los políticos de la CPA mostraron poca celeridad y eficacia al gestionar la reconstrucción, y demostraron aún menos habilidad diplomática al no poder impedir que tanto sunníes como chiíes terminasen combatiendo contra la Coalición. Pero quizás fue el propio gobierno norteamericano el que debió realizar un examen más detenido de su conducción del conflicto, pues de él dependían en último término las decisiones sobre efectivos desplegados, fondos destinados a la reconstrucción y movimientos diplomáticos para ganar apoyos a su presencia en Irak; en definitiva los principales elementos que habían fallado.

Pero, pese a este escenario negativo, la crisis de abril demostró también que cabía alguna esperanza. Pese al castigo sufrido, las instituciones iraquíes no se colapsaron; la mayoría de los chiíes no secundó el llamamiento a la rebelión de Al Sadr y la propia brutalidad de muchas acciones de la insurgencia provocó fracturas en su seno, especialmente entre los grupos locales y los *yihadistas* extranjeros. Pero EEUU comprendió que la estabilidad estaba todavía lejos, y por eso decidió aumentar su contingente en el país hasta los 138.000 efectivos, asumiendo así una carga humana y económica que no había previsto inicialmente.

## **LA TRANSFERENCIA DE AUTORIDAD. LAS FUERZAS LOCALES (JUNIO-OCTUBRE 2004)**

La transferencia de autoridad se realizó finalmente en junio, sin que se produjese la ofensiva rebelde inicialmente prevista. Una asamblea de notables había elegido a Iyad Alawí como Primer Ministro del nuevo Gobierno Provisional. Alawi era un chií muy moderado, próximo también a algunos antiguos elementos del *Baas* disidentes con Sadam Husein. El equilibrio entre religiones y etnias se intentó mantener mediante el reparto de cargos políticos. Se eligió un Presidente, Al Yawar, como cabeza del estado con carácter representativo. Al Yawar era un sunní procedente de los grupos tribales, no lejano en teoría a algunos sectores de la insurgencia. Bajo su autoridad se encontraban dos vicepresidentes, uno kurdo, el otro chií.

El nuevo Gobierno Provisional representaba un avance político importante pues, tras la desaparición de la CPA, se convertía teóricamente en el órgano supremo de poder en el país, el primero desde la caída de Sadam Husein. Los reconocimientos internacionales, la Resolución 1546 del Consejo de Seguridad de NNUU y la perspectiva de unas elecciones legislativas para 2005, que consolidasen un proceso democrático, lo dotaron de una aceptable legitimidad. No obstante, ésta era todavía cuestionada en muchos sectores del país. Muchos líderes chiíes, y por supuesto los insurgentes sunnís, seguían acusando al nuevo ejecutivo de ser una marioneta de Washington, que era quién ejercía el poder real a través de su presencia militar y de la poderosa embajada en Bagdad, liderada ahora por John Negroponte.

El gobierno de Allawi se mostró razonablemente eficiente y su Primer Ministro más enérgico de lo que cabía esperar. Su actitud hacia la insurgencia supo combinar firmeza, no dudando en utilizar la potencia militar norteamericana, con intentos de acercamiento político a los grupos insurgentes más moderados. No obstante, la capacidad de maniobra del nuevo ejecutivo era reducida. Por un lado se veía muy limitado por las prerrogativas de los diplomáticos y los mandos militares norteamericanos. Por otro, su grado de control del país era muy tenue; muchas ciudades sunnís estaban total o parcialmente ocupadas por los insurgentes, en el Sur chií la autoridad de los líderes religiosos seguía siendo muy superior a la del gobierno de Bagdad; y en el Norte los kurdos mantenían instituciones de gobierno prácticamente autónomas. Por si fuera poco los atentados contra los altos cargos de la administración eran cotidianos, y resultaba rara la semana en la que alguno de ellos no era muerto, herido o secuestrado por los insurgentes.

El gobierno y las fuerzas de la Coalición (ahora denominadas Fuerza Multinacional o MNF) pronto tuvieron que hacer frente a nuevas amenazas a la seguridad. Tras unos meses de calma relativa, la insurrección de Al Sadr se reactivó en agosto en el Centro y Sur del país. Durante el mes de mayo, aceptada ya la pérdida de Faluya, el mando militar norteamericano había podido concentrar sus esfuerzos en reprimir la revuelta de los partidarios del clérigo chií. Al contrario que los insurgentes sunnís, los hombres de Al Sadr apenas tenían instrucción militar, actuaban desordenadamente y contaban con un apoyo reducido de la población. A las fuerzas norteamericanas no les fue difícil aislarlos progresivamente, e inflingirles fuertes bajas utilizando francotiradores y ataques aéreos de precisión.

A principios de junio Al Sadr se había comprometido a cesar las hostilidades a cambio de que se respetase su libertad. Pese a este acuerdo se producían esporádicamente hostilidades, especialmente en el conflictivo barrio bagdabí de Ciudad Sadr. En agosto, probablemente en un intento de su líder para deslegitimar al nuevo gobierno, la rebelión estalló de nuevo. Pero en esta ocasión los norteamericanos habían perdido la paciencia. Se lanzaron al ataque tanto en el barrio de Al Sadr como en la ciudad de Nayaf, núcleo de la rebelión. Allí consiguieron arrinconar a los seguidores de Moqtada, asediándoles en la mezquita de Alí, lugar santo del chiísmo. El gobierno iraquí se mantuvo firme y autorizó el asalto a la mezquita, siempre que éste se realizara utilizando exclusivamente tropas iraquíes.

Cuando un desenlace trágico parecía inevitable, apareció en escena el gran ayatollah Ali Sistani, de regreso de una intervención quirúrgica en Londres. Su llamamiento a la movilización popular logró concentrar a decenas de miles de fieles en Nayaf, lo que por una parte evitó un asalto de consecuencias impredecibles, consiguiendo salvar a Al Sadr y, por otro, acabó efectivamente con la insurrección y dejó bien claro quién tenía el poder real en el Irak chií. A partir de ese momento los diferentes focos de la rebelión se fueron apagando, normalmente mediante acuerdos de entrega de armas y desmovilización.

Solucionado aparentemente el problema de Al Sadr quedaba todavía el reto militar de Faluya y del resto de las ciudades total o parcialmente en manos de los rebeldes sunnís. Entre estas últimas se encontraban Samarra, Baquba y Balad en el Norte de Bagdad y Ramadi al Oeste. En septiembre, este control se extendió parcialmente a Tell Afar, un nudo de comunicaciones al Oeste de Mosul y Mahmudiyah, una ciudad al Sur de la capital, también situada sobre varias líneas importantes de comunicación.

Aunque puede tratarse de un fenómeno casual, motivado por la presencia más o menos importante de tribus sunnís hostiles a la Coalición y al Gobierno, lo cierto es que la disposición de esas ciudades controladas por la insurgencia hace pensar inmediatamente en una estrategia de aislamiento de la capital, y de corte de las principales rutas logísticas de las fuerzas norteamericanas. Desde Ramadi y Faluya se pueden interrumpir las comunicaciones con Jordania, y desde Samarra, Balad y Baquba las que proceden de Turquía, evitando incluso la posibilidad de desviarlas por el Oeste, mediante el control de Tell Afar. Ambas rutas habían sido activadas por el mando militar norteamericano para descongestionar las comunicaciones procedentes de Kuwait. Con el control de Mahmudiyah-Latifya al Sur, los rebeldes pueden



también causar problemas en estas últimas. De hecho, la única carretera que permanece en la actualidad más o menos libre de insurgentes es la que llega a Bagdad por el itinerario Kuwait-Basora-Kut próxima a la frontera iraní.

Si esta estrategia de cerco y corte de rutas es real, sería un indicador de algo tan preocupante como que existe algún tipo de mando unificado de la insurgencia, capaz de planear operaciones complejas con finalidad estratégica. Esto sería una muy mala noticia para las fuerzas de la Coalición que siempre han supuesto que se enfrentaban a grupos locales. En cualquier caso, el mando militar norteamericano no podía tolerar esa situación, con varias ciudades en manos rebeldes y sus rutas logísticas amenazadas. La previsión de que en enero de 2005 se celebrarían elecciones legislativas en todo el país aceleró además la necesidad de extender la autoridad de Bagdad por todo el territorio iraquí. Pero, sin embargo, la proximidad de las elecciones presidenciales norteamericanas el 2 de noviembre, impedía cualquier operación de envergadura hasta después de esa fecha.

Pese a esta limitación, a principios de octubre se lanzó una operación para recuperar Samarra, que había caído en manos de los insurgentes poco después de la transferencia de autoridad. La operación fue un éxito y se recuperó el control del centro urbano. Mientras tanto se comenzó a acumular fuerzas en torno a Faluya, que había sido objeto de bombardeos aéreos sistemáticos desde el verano.

Tanto en Samarra como en Faluya se pretendía que las fuerzas iraquíes tuviesen un papel destacado. Desde su decepcionante actuación en la crisis de abril las fuerzas policiales y militares iraquíes habían mejorado apreciablemente tanto en número, como en equipamiento y adiestramiento. Su estructura comprendía en octubre de 2004 cuatro cuerpos diferentes: la policía, con unos 70.000 efectivos, dependiente de los alcaldes y gobernadores provinciales, la Guardia Nacional, con unos 25.000 efectivos, equipados militarmente y bajo la dirección del gobierno interino y los gobernadores regionales, la Guardia de Fronteras con unos 5.000 efectivos y, por último el ejército, en un estado embrionario, aunque con algunas unidades tipo brigada prácticamente operativas.

Pese a los avances, no se había podido solucionar todavía el problema de los infiltrados procedentes de la insurgencia. Las unidades tanto militares como policiales eran objeto de frecuentes y devastadores ataques que provocaban decenas de muertos cada mes, lo que, junto a



la renuencia de sus miembros a luchar contra otros iraquíes, provocaba un alto porcentaje de desertiones. De hecho, en la operación de Samarra la mitad de un batallón de guardias nacionales que apoyó a las fuerzas norteamericanas desertó. Otro factor preocupante era que estas fuerzas incluían un porcentaje cada vez mayor de kurdos y chiíes, pero sin embargo debían actuar fundamentalmente en zonas de población sunní, lo que aumentaba considerablemente las tensiones étnicas, alimentando el riesgo, nada desdeñable, de una guerra civil.

Sin embargo, los mandos de la MNF eran conscientes de que solo la organización de fuerzas locales eficientes y fiables podría frenar a la insurgencia a largo plazo. En el otoño de 2004 el Pentágono se veía obligado a planificar un nuevo relevo de fuerzas para 2005, que implicaría que algunas de las unidades que participaron en el ataque inicial contra Irak deberían volver a prestar servicio en el país. Las protestas de miembros de las fuerzas armadas por la extensión de sus periodos de servicio comenzaban a hacerse más frecuentes y públicas, y muchos reservistas y guardias nacionales estaban ya cerca de cumplir el máximo de tres años de servicio efectivo que les exige su contrato. En definitiva los mandos militares norteamericanos sabían que no se podría mantener por mucho tiempo el nivel de fuerzas en Irak, y que solo su progresivo relevo por fuerzas locales podría salvar la situación.

#### **PULSO ANTES DE LAS ELECCIONES (NOVIEMBRE –DICIEMBRE 2004)**

La victoria de George Bush en las elecciones presidenciales fue la señal de activación para la ofensiva sobre Faluya. La ciudad se había convertido en el principal símbolo de la resistencia iraquí, y además proporcionaba a los insurgentes una excelente base de operaciones, permitiéndoles organizarse, adiestrarse y equiparse con relativa seguridad. Los norteamericanos habían señalado además a Faluya como la base de operaciones del terrorista jordano Abu Mussab al Zarqawi, considerado el jefe de *Al Qaeda* en Irak. En realidad parece que esta apreciación, como la propia figura de Al Zarqawi, han sido exageradas en parte por el mando militar norteamericano, pese a que el propio Bin Laden ha reconocido al jordano como su representante en Irak. Las escasas informaciones que llegan desde el bando insurgente muestran más bien a Al Zarqawi como el jefe de un modesto grupo de combatientes extranjeros, capaz ciertamente de llevar a cabo atentados de entidad, pero muy enemistado con los jefes locales precisamente por lo indiscriminado de muchas de estas acciones, que suelen provocar más víctimas iraquíes que norteamericanas. Por otro lado el porcentaje de extranjeros entre los

insurgentes capturados ha sido siempre muy bajo, nunca superior al 2% y, aunque *Al Qaeda* actúa sin duda en Irak, no parece propio de la organización hacerlo a través de un único jefe.

Para esta ocasión las fuerzas acumuladas para el ataque eran muy superiores a las de abril. Unos 10.000 *marines* y soldados norteamericanos, apoyados por otros 2.000 soldados iraquíes. La batalla se inició el 8 de noviembre y fue la más dura desde la caída de Sadam. La mayor parte de los insurgentes pudieron abandonar la ciudad, pero un número indeterminado se quedaron para su defensa, sufriendo graves bajas, en torno a 1.600 muertos según fuentes norteamericanas. Pero en el lado de la Coalición las cosas tampoco fueron nada fáciles, 80 *marines* y soldados murieron y unos 700 resultaron heridos allí entre noviembre y diciembre.

El ataque a Faluya desencadenó de nuevo una contraofensiva de la insurgencia en gran parte del país. Pero en esta ocasión los esfuerzos se concentraron en Mosul, la tercera ciudad iraquí. Allí la mayor parte de las comisarías de policía fueron asaltadas y saqueadas, y docenas de policías y guardias nacionales asesinados. El centro de la ciudad llegó a estar de hecho en manos de los insurgentes por algunos días. La reacción norteamericana no se hizo esperar, pero la disponibilidad de fuerzas en Mosul (apenas una brigada) era mucho más reducida que en Faluya y claramente insuficiente para asumir el control de una ciudad de casi un millón de habitantes. La necesidad de fuerzas obligó a utilizar combatientes kurdos, pero esto provocó una violenta reacción de la comunidad árabe. Decenas de kurdos, combatientes o no, fueron ejecutados en los barrios controlados por la insurgencia.

Además de Mosul, la insurgencia renovó sus ataques en Ramadi, Samarra, Bagdad, Baquba y en el centro petrolero de Baiji. Tropas norteamericanas y británicas, a su vez, lanzaron una ofensiva en la zona de Mahmudiya-Latifiya, al Sur de Bagdad que, aunque obtuvo buenos resultados iniciales, terminó sin poder expulsar a los rebeldes de la zona. Estas acciones mostraron que la batalla de Faluya difícilmente resultaría decisiva, al menos a corto plazo. Los insurgentes mostraron de nuevo su fuerza y su capacidad para golpear en varios puntos a la vez, aunque también sufrieron un importante desgaste.

A finales de diciembre la estrategia de la insurgencia pareció modificarse un tanto, orientándose a intentar hacer imposible la celebración de las elecciones legislativas. Los ataques sobre las fuerzas norteamericanas disminuyeron, pero aumentaron espectacularmente los atentados sobre las fuerzas de seguridad iraquíes, los funcionarios, los políticos y, en definitiva,

todo lo relacionado con la administración del país. En la semana del 26 de diciembre al 02 de enero de 2005 murieron casi 100 policías y miembros de la Guardia Nacional. Los miembros de esta última han sido integrados en el ejército a partir del 05 de enero de 2005, en un intento de paliar la debilidad de ambas organizaciones. Durante el mes de enero continuó la tónica de ataques diarios, que se saldaron con centenares de muertos. Entre ellos se encontraban muchos funcionarios y políticos como el gobernador de Bagdad y el segundo jefe de la policía de la capital, así como personas e infraestructuras relacionadas con las elecciones.

Ante la convulsa situación, y la perspectiva de que sería muy difícil organizar el voto en las zonas de población sunní, varios partidos, incluido el del Primer Ministro, solicitaron un aplazamiento de las elecciones. Sin embargo, ni los grupos chiíes ni las autoridades norteamericanas se mostraron partidarias de ello en absoluto. La fecha definitiva quedó fijada para el 30 de enero, provocando el llamamiento al boicot por parte del principal partido sunní, el Partido Islámico de Irak.

Las elecciones se desarrollaron el 30 de enero de forma ligeramente mejor a la prevista. Ese día murieron alrededor de cincuenta personas en ataques de los insurgentes, pero eso no impidió que casi ocho millones de votantes acudieran a las urnas, según datos del gobierno. La mayoría de ellos eran evidentemente chiíes y kurdos que vivían en zonas no excesivamente golpeadas por la violencia. En las zonas de mayoría sunní la abstención fue muy elevada y, en algunas zonas como la mayor parte de la provincia de Al Anbar, o la ciudad de Samarra, el voto fue sencillamente imposible.

En el momento de escribir estas líneas la victoria chií parece inevitable. Concretamente la del bloque de partidos religiosos agrupados al amparo de la figura de Ali Sistani. Pero las elecciones se han desarrollado en unas circunstancias tan excepcionales que su impugnación resulta fácil, y será ejercida con seguridad por aquellos grupos políticos que se sientan perjudicados en los resultados electorales. Los sunníes sin duda, pero quizás también algunos grupos chiíes minoritarios. Una victoria chií plantea numerosos interrogantes y no pocas inquietudes en la región. Entre los norteamericanos para quienes Sistani, educado en Irán y miembro de la jerarquía de *ayatollahs* que gobierna el país vecino, es todavía una incógnita. Para las monarquías del Golfo, sunníes extremos, pero con significativa presencia chií en sus reinos; y para el propio Irak en el que un gobierno chií, puede hacer que se desaten definitivamente las rivalidades étnicas y religiosas. Del ejercicio de la moderación por parte de los líderes chiíes, y

especialmente de Ali Sistani, quizás el autentico vencedor de la posguerra iraquí, dependerá que el país emprenda el camino de la estabilización o se sumerja en una guerra civil.

## CONCLUSIONES Y PROSPECTIVA

El conflicto iraquí se ha desarrollado de forma muy diferente a como esperaban tanto la Administración Bush como los planificadores militares del Pentágono. Las hostilidades se han enquistado, consumiendo enormes recursos humanos y económicos, debilitando la imagen de supremacía militar de EEUU y degradando la ya de por sí convulsa situación en Oriente Próximo. Desde el punto de vista de la Guerra contra el Terrorismo sus resultados han sido, de momento, negativos, proporcionando a *Al Qaeda* y los grupos *yihadistas* un escenario mucho más prometedor que Afganistán, permitiéndoles recuperarse parcialmente, en cuanto a apoyo popular y eficacia operativa, tras la derrota sufrida en este último país.

No obstante, y pese a ciertas visiones pesimistas, EEUU todavía no ha sido derrotado en este conflicto. De hecho, está aún en condiciones de invertir su curso y de obtener ventajas estratégicas sustanciales. El relativo éxito de las elecciones de enero es un tímido avance en esta dirección. El problema está en que esta posibilidad, que aparecía prácticamente inevitable tras la caída de Sadam, se aleja un poco más cada día que pasa, al tiempo que aumentan los costes y disminuyen, también poco a poco, las expectativas de beneficios estratégicos.

La apuesta de Irak fue muy arriesgada, tanto desde el punto de vista político como militar. Por eso la preparación del conflicto debió haber sido minuciosa, atando todos los cabos en los terrenos diplomático, militar y de opinión pública. No se hizo así, probablemente por la confianza en una superioridad militar sin duda abrumadora pero que, utilizada sin otros apoyos, resultó insuficiente. De este exceso de confianza derivan la mayor parte de los problemas estratégicos que, si bien no impidieron una victoria espectacular sobre el régimen de Sadam Husein, pesaron demasiado para gestionar una posguerra muy compleja, con enemigos mucho más peligrosos que el moribundo ejército iraquí.

Desde el punto de vista militar las operaciones contra la insurgencia se han desarrollado según un patrón clásico, pero se han visto lastradas por múltiples problemas estructurales. El primero de ellos es que las fuerzas armadas que surgieron de la profunda reforma emprendida

tras la guerra de Vietnam no estaban diseñadas para este tipo de conflicto. Parece algo paradójico, teniendo en cuenta que Vietnam fue un conflicto similar en algunos aspectos al actual, pero precisamente por eso los responsables del Pentágono diseñaron una fuerza, no para ganar otro Vietnam, sino para evitar que una situación parecida volviera a producirse.

Se consideraba que había que evitar de cualquier forma verse de nuevo empeñado en una larga guerra irregular y, para ello, se organizó una fuerza profesional, reducida, razonablemente móvil y con una enorme potencia de combate fruto de la superioridad tecnológica; una fuerza diseñada para golpear pero no para permanecer sobre el terreno largo tiempo. Esto funcionó bastante bien en los conflictos de los años 90, y aunque la fuerza abrumadora no se pudo utilizar en Afganistán, se compensó con un brillante aprovechamiento de las fuerzas locales. Pero en Irak no se empleo ninguno de los dos modelos, se regateó el despliegue de una fuerza capaz de controlar el país de forma efectiva, cuando apenas había fuerzas locales aprovechables sobre el terreno. Así, en los meses posteriores a la caída de Bagdad, que hubieran sido fundamentales para consolidar la presencia de la Coalición, iniciar la reconstrucción y anular o limitar el nacimiento de la insurgencia, la falta de efectivos tuvo que mucho que ver con la degradación de una situación que todavía no ha mejorado sustancialmente.

Desde un punto de vista estrictamente militar el conflicto de Irak ha supuesto un correctivo importante para las fuerzas armadas norteamericanas, especialmente para el ejército de tierra. El conflicto ha supuesto un grave coste humano y económico que ha forzado al máximo la capacidad de despliegue del ejército, y ha provocado la ralentización del proceso de transformación en el que estaba inmerso. También se han enfriado las expectativas sobre el impacto de la superioridad tecnológica contra un adversario asimétrico, recuperándose en cambio otros conceptos más tradicionales como la necesidad de inteligencia de fuentes humanas, la importancia del control del terreno o el papel todavía destacado de las fuerzas pesadas, frente a la tendencia al aligeramiento asumida en la última década.

Pero quizás el mayor daño sufrido por el ejército norteamericano se haya producido en el plano psicológico. La imagen de invencibilidad, claramente ganada en los últimos conflictos, se ha roto, o al menos se ha degradado. Esto puede tener consecuencias estratégicas importantes ya que, precisamente, la estabilidad global de las últimas décadas se ha construido sobre la presunción de que las fuerzas armadas de EEUU eran militarmente imbatibles. La demostración de que pueden ser batidas conducirá inevitablemente a un aumento de la inestabilidad, al no

resultar ya tan descabellado desafiar militarmente a la superpotencia, si se dan las condiciones adecuadas. En Oriente Próximo, concretamente, los problemas norteamericanos en Irak han hecho respirar aliviados a sirios e iraníes, conscientes que EEUU difícilmente puede afrontar otra guerra en la región. Que ese alivio pase a convertirse o no en una postura más agresiva dependerá de la evolución de los acontecimientos en Irak.

El futuro de Irak se presenta lleno de nubarrones por algunos años. Aunque la MNF y el gobierno iraquí pudiesen revertir la situación, la insurgencia se ha hecho demasiado fuerte como para ser eliminada en un plazo corto. Las elecciones legislativas de enero se han presentado públicamente como un punto decisivo que marcará el declive de la insurgencia. Pero esta visión es probablemente muy optimista. Tras la aparentemente inevitable victoria chií puede darse efectivamente un escenario estable, en el que muchos grupos sunníes decidan abandonar la insurgencia para integrarse en el juego político, ante la perspectiva de la irrelevancia y la desaparición bajo la supremacía chií. Pero resulta también probable que unas instituciones políticas chiíes exijan la retirada de las fuerzas multinacionales, para emprender acto seguido una represión de la insurgencia sunní que conduzca a una guerra civil.

Pese a este horizonte incierto, la principal esperanza está en que la mayoría de los iraquíes, sunníes incluidos, parecen estar hartos de la actual situación de violencia, provenga de donde provenga, y desean un rápido retorno a la normalidad. Al igual que ha ocurrido en otros conflictos recientes, los excesos de los radicales islámicos pueden terminar por volverse contra su propia causa.

En cualquier caso una victoria militar que reduzca las actividades de la insurgencia a un nivel soportable podría facilitar una transición pacífica, convenciendo a muchos grupos sunníes de la inutilidad de la resistencia y la necesidad de integrarse en la vida política. Pero, en las actuales circunstancias, parece algo bastante difícil; sería necesaria una presión continua sobre los insurgentes que actualmente no se da. Y ni las tropas de la MNF van a aumentar (probablemente ocurrirá todo lo contrario tras las elecciones) ni las fuerzas de seguridad iraquíes estarán suficientemente operativas hasta dentro de muchos meses, si llegan a estarlo. En cualquier caso, la única posibilidad de limitar, al menos, el efecto devastador de la insurgencia reside en que estas últimas fuerzas puedan hacerse cargo de la seguridad en la mayor parte de las zonas, dando a las fuerzas norteamericanas la posibilidad de concentrarse en acciones más

ofensivas. El reclutamiento, equipamiento y adiestramiento de las fuerzas iraquíes, en el que participará también la OTAN, adquiere así un carácter crítico.





## **CAPÍTULO OCTAVO**

### **ASIA**



## ASIA

POR FERNANDO DELAGE CARRETERO

### INTRODUCCIÓN

La crisis nuclear norcoreana y la amenaza terrorista en el sureste de la región fueron, como en 2003, las dos principales preocupaciones de seguridad en Asia a lo largo del último año. La primera fue objeto de las negociaciones a seis bandas en las que China actúa como anfitrión, y que prosiguieron con nuevas rondas en febrero y junio (la cercanía de las elecciones presidenciales en Estados Unidos impidió un tercer encuentro, previsto para septiembre). Pyongyang ha declarado su voluntad de mantener el actual proceso diplomático, aunque su actitud en los próximos meses dependerá del enfoque que decida adoptar la segunda administración Bush a partir de enero de 2005. La amenaza del terrorismo islamista, por otra parte, propició un reforzamiento de la colaboración entre los miembros de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (Asean), en un año marcado por procesos electorales en los principales países musulmanes de la subregión —Indonesia y Malaisia— donde los grupos radicales vieron reducido su apoyo popular.

Los otros dos principales focos de conflicto en el continente, Taiwán y Cachemira, experimentaron una evolución contrapuesta. Las elecciones presidenciales y legislativas taiwanesas (en marzo y diciembre, respectivamente) provocaron la inquietud de China, aunque sin llegar a la beligerancia mostrada en los comicios de 1996 y 2000. Mientras los líderes de la isla buscan la afirmación de una identidad nacional propia y separada de la del continente, la posibilidad de una crisis sigue abierta. India y Pakistán avanzaron lentamente, por el contrario, en el proceso de paz abierto en abril de 2003. Aunque no deban crearse falsas expectativas, es probable que nunca haya habido mejores perspectivas para una solución al problema de

Cachemira. Pese a la fragilidad de la situación, se mantuvo el cese el fuego, el presidente de Pakistán endureció su actitud contra el terrorismo y Nueva Delhi reconoció la legitimidad de los intereses de Islamabad.

Por lo que se refiere al equilibrio entre las potencias regionales, el pasado año confirmó el activismo diplomático chino ya apreciable desde 2003, orientado a proyectar su influencia en la región tanto económica como políticamente. La doble doctrina del “nuevo concepto de seguridad” y el “auge pacífico” formulada por la República Popular, constituye la base de una estrategia que reforzará su liderazgo en Asia y su posición internacional como potencia en ascenso. Japón, por su parte, mantuvo en su política exterior y de defensa la dualidad que la caracteriza desde los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001: si, por un lado, ha reforzado su alianza con Estados Unidos (puesta de relieve con su presencia en Irak y en los pasos dados para el despliegue de un sistema de defensa antimisiles), por otro ha confirmado su evolución hacia una mayor independencia estratégica, como ilustró a finales de año la primera revisión de su doctrina de defensa en una década. Estados Unidos, por último, mantuvo buenas relaciones con las potencias de la región —con la excepción quizá de las nuevas presiones sobre su alianza con Corea del Sur— pero se echa en falta en Asia una estrategia norteamericana ajustada a las nuevas circunstancias creadas por la mayor influencia china y el creciente regionalismo económico.

En el frente interno, 2004 fue año de elecciones en un gran número de países asiáticos. Pese a la debilidad institucional e insuficiente madurez de buena parte de los sistemas democráticos del continente, los distintos procesos electorales demostraron la gradual consolidación de una nueva cultura política y, en varios casos, produjeron sorprendentes vuelcos: en Corea del Sur, el presidente Roh Moo-hyun —sujeto a un proceso de destitución— logró una mayoría parlamentaria que supone el fin del monopolio conservador de la Asamblea Nacional desde 1961; en la India, contra todas las expectativas, el Partido del Congreso recuperó el gobierno frente a la alianza dirigida por el nacionalista Bharatiya Janata Party; y en Indonesia, en las primeras presidenciales directas, los candidatos de los dos principales partidos (uno de ellos la presidenta Megawati) se vieron superados por un candidato independiente.

En Taiwan, el presidente Chen Shui-bian fue reelegido por un estrecho margen aunque, contra todo pronóstico, su partido no arrebató al Kuomintang la mayoría en el Legislativo. En Filipinas también fue reelegida como presidenta Gloria Macapagal-Arroyo. En Malaisia, la

coalición del primer ministro Badawi obtuvo una espectacular mayoría en el Parlamento, a costa de los grupos islámicos. Frente a estas muestras de vitalidad democrática, la destitución en octubre del primer ministro birmano por la junta militar marcó por el contrario un retorno a la línea más dura del régimen: la líder de la oposición Aung San Suu Kyi permaneció bajo arresto domiciliario, demostrando la farsa de la supuesta convención constitucional inaugurada en la primavera. Los líderes chinos, por último, dieron marcha atrás con respecto a la introducción de una democracia más representativa en Hong Kong.

En el terreno económico, Asia continúa siendo el área más dinámica del mundo, con una estimación de crecimiento del 7% en 2004 (y del 6,7% en 2005). A pesar de la preocupación por el impacto de las medidas chinas para frenar el calentamiento de su economía y por la mayor demanda regional de petróleo, las expectativas son optimistas. Una fuerte demanda interna — que reduce la dependencia de las exportaciones para seguir creciendo— y la irrupción de China como motor del comercio intrarregional son, para el Banco Asiático de Desarrollo, las dos grandes novedades de la economía del continente durante el último año.

No debe concluirse esta introducción sin una referencia a los avances del multilateralismo en el terreno de la seguridad, en buena parte propiciados por la amenaza del terrorismo. Así, la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) ha proporcionado una estructura para coordinar los esfuerzos en Asia central (en septiembre se celebró en Bishkek, capital de Kirguistán, la cumbre del grupo a nivel de jefes de Estado), mientras que la cooperación antiterrorista también se convirtió en punto central de las agendas del Foro Regional de la Asean (ARF) —su cumbre anual se celebró en julio en Yakarta— y del foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC), cuyos jefes de Estado y de gobierno se reunieron en Santiago de Chile en noviembre. Esa creciente colaboración impulsó un año más el debate acerca de la conveniencia de establecer una organización que integre las estructuras ya existentes en una nueva arquitectura de seguridad asiática.

## **CHINA**

En 2004 se confirmó en la República Popular la consolidación en el poder de los líderes de la cuarta generación. Entre noviembre de 2002 (XVI Congreso del Partido Comunista) y marzo de 2003 (reunión anual de la Asamblea Popular Nacional) se renovaron los altos cargos del

partido y del Estado, pero el hecho de que Jiang Zemin mantuviera la presidencia de la Comisión Central Militar y situara a leales suyos en los principales órganos de la estructura política —en el Comité Permanente del Politburó, en particular— subrayó el carácter incompleto de la transición. Jiang mantuvo un considerable perfil en los primeros meses del año y los cambios que realizó en el ejército de liberación popular en enero, por ejemplo (sustituyó a 24 veteranos generales), parecían coherentes con su esfuerzo por no terminar de ceder el poder. El anuncio de su dimisión como jefe de las fuerzas armadas, el 19 de septiembre, tuvo por ello especial importancia.

Además de hacerse con todos los resortes del sistema político, los nuevos dirigentes chinos confirmaron asimismo un giro en la estrategia de desarrollo nacional. El 5 de marzo, en su discurso ante la Asamblea Popular Nacional, el primer ministro Wen Jiabao se comprometió a poner fin a la búsqueda a cualquier precio del crecimiento y a ocuparse de aquellos ciudadanos menos beneficiados por las reformas, mencionando de modo especial a los agricultores. La modernización acelerada de China ha creado para el país importantes costes sociales (se ha convertido en una de las naciones más desiguales del mundo), financieros (el sistema bancario afronta una enorme morosidad) y ecológicos (degradación masiva del medio ambiente), que pueden poner en peligro la estabilidad social y política.

En el marco de un “desarrollo equilibrado”, Wen anunció que se reducirán los impuestos agrícolas, se incrementarán las inversiones en las zonas rurales así como los subsidios para detener la caída de la producción. Por otra parte, en la estrategia de modernizar el partido, atraer a las nuevas clases medias urbanas y ofrecer mayores garantías a los inversores extranjeros, se adoptó asimismo una modificación histórica de la Constitución: la protección de la propiedad privada. (“La propiedad privada obtenida legalmente es inviolable”, dice el nuevo articulado).

En el frente exterior, 2004 confirmó el nuevo activismo diplomático chino. Su papel de anfitrión en las conversaciones a seis bandas sobre el problema nuclear norcoreano ha establecido las credenciales de la República Popular como potencia regional. Al mismo tiempo, los esfuerzos diplomáticos de Pekín y su firme actitud en la lucha contra el terrorismo desde 2001 redujeron las tensiones en su relación bilateral con Estados Unidos. Durante el último año se mantuvo el espíritu de colaboración y los repetidos contactos: el vicepresidente Richard Cheney visitó China en abril; la asesora de seguridad nacional, Condoleezza Rice, lo hizo en julio; el secretario de Estado, Colin Powell, en octubre; y, en noviembre, los presidentes Bush y

Hu Jintao se reunieron en Santiago durante la cumbre de la APEC. Pero los acontecimientos en Taiwán y las diferentes percepciones sobre Corea del Norte, analizados más adelante, produjeron ocasionales denuncias chinas sobre el unilateralismo y la hegemonía norteamericana, así como sobre la situación en Irak, en un tono y lenguaje que parecían olvidados.

La conclusión de que resulta inútil competir estratégicamente con Estados Unidos ha conducido a los dirigentes chinos a buscar una manera indirecta de proyectar su influencia. Uno de los elementos de esa política consiste en reforzar las relaciones con la Unión Europea así como con distintos países de África y de América Latina. Por lo que se refiere a la primera, China observó de cerca su ampliación a un total de 25 Estados miembros, y sacó sus conclusiones sobre el hecho de que la UE se ha convertido en uno de los primeros inversores en la República Popular, además del principal destino de sus exportaciones. La puesta en marcha del euro, por otra parte, ha reforzado la influencia de la Unión en los asuntos monetarios globales, algo que Pekín no puede ignorar.

Con todo, para China la UE es algo más que un bloque comercial: la nueva doctrina estratégica europea y el desarrollo de la política exterior y de seguridad común atrae la atención del gigante asiático, dada su defensa de un sistema internacional multipolar. Las diferencias transatlánticas con respecto a Irak y la recuperación del concepto de “Eurasia” como consecuencia del nuevo protagonismo de Asia central, han creado desde la perspectiva de Pekín una posible convergencia con los europeos que quiere desarrollar. Como parte de ese acercamiento, durante los últimos meses se discutió el fin del embargo a la venta de armas a China impuesto por los europeos en 1989 tras los sucesos de Tiananmen, y al que se opone Estados Unidos de manera rotunda. Aunque se esperaba en diciembre el levantamiento de las sanciones —la opinión de los estados miembros es mayoritariamente favorable— éste se aplazó a una próxima reunión de los ministros de Asuntos Exteriores.

Además de la búsqueda de nuevos socios internacionales, el año transcurrido confirmó la creciente importancia de las cuestiones energéticas para los dirigentes chinos. Sólo en 2003 sus importaciones de petróleo aumentaron un 31%. Antes de finales de 2005 sus necesidades se habrán duplicado, pasando de 5,4 a 10,9 millones de barriles/día, mientras que su porcentaje del consumo mundial crecerá del 7,1% al 9,2%. China no tiene más opción que comprar masivamente en el extranjero, pero si ya importa un tercio de lo que consume, al ritmo actual ese grado de dependencia será del 82% en 2030, según las proyecciones de la Agencia Internacional

de la Energía. Esas cifras alarman al gobierno chino, consciente de su vulnerabilidad frente a los suministradores extranjeros; aún más cuando cerca de los dos tercios de sus importaciones proceden de Oriente Próximo, y ese petróleo llega a la República Popular por rutas marítimas controladas por la armada norteamericana.

Además de crear una reserva estratégica de crudo que hoy no tiene (más allá de una semana), China ha decidido diversificar sus suministradores. En 2003, por ejemplo, las importaciones procedentes de Rusia aumentaron un 73%. Pekín también ha estrechado sus relaciones con algunos estados que despiertan la desconfianza de los norteamericanos, como Irán, Libia o Sudán. Un 14% de sus importaciones de petróleo ya procede de Irán, país con el que China firmó en noviembre un contrato de suministro de gas durante 25 años por valor de 200.000 millones de dólares. No debe extrañar que, en diciembre, el ministro de Asuntos Exteriores, Li Zhaoxing, anunciara que Pekín no apoyaría a Washington si éste lleva el problema nuclear iraní al Consejo de Seguridad de la ONU.

El petróleo también explica la nueva relevancia que han adquirido África y América Latina para China. La República Popular importa el 6% de su petróleo de Sudán (casi el 60% de la producción total del país), lo que explica su inquietud porque Estados Unidos busque la imposición de sanciones con motivo del genocidio de Darfur. En febrero, en una gira por el continente, el presidente chino firmó un importante contrato con Gabón, que se suma a los ya acordados con Angola y Nigeria.

La visita de Hu Jintao a Brasil, Argentina, Cuba y Chile en noviembre, también reflejó esta prioridad por la seguridad energética. China se convirtió en 2004 en el tercer importador de petróleo brasileño, con unos 50.000 barriles/día. Al mismo tiempo, la petrolera estatal Sinopec invirtió 1.000 millones de dólares en una “joint venture” con Petrobras para la construcción de un oleoducto que unirá el sur con el noreste brasileño. Materias primas aparte, los más de 400 acuerdos y contratos firmados durante su visita reflejaron la nueva influencia china. En 2003, empresas estatales de este país invirtieron más de mil millones de dólares en la región: compárese con el compromiso de inversión de 100.000 millones de dólares en los próximos años. En Argentina, por ejemplo, China va a invertir 20.000 millones en ferrocarriles y otros proyectos de infraestructuras. Naturalmente, el viaje de Hu reveló cómo China busca poner un pie económico y energético en el mismo “patio trasero” de Estados Unidos. Es también un nuevo factor a tener en cuenta en la estrategia latinoamericana de España.



Durante el último año, la República Popular tampoco descuidó su modernización militar. China persigue el desarrollo de armamento y equipos de alta tecnología así como una mayor cualificación de su personal militar. La “revolución en los asuntos militares” ha dejado de ser un concepto desconocido para el ejército de liberación popular. Las mayores fuerzas armadas del mundo reducirán sus efectivos en 200.000 soldados para dejarlos en unos 2,3 millones en 2005, y se eliminarán al menos la mitad de las actuales siete regiones militares. China también reforzó su cooperación internacional en este terreno: el ejército de tierra realizó ejercicios conjuntos con las repúblicas de Asia central, y la armada maniobras con India y con Pakistán.

## **Taiwán**

Desde finales del año anterior, la atención de Pekín se vio crecientemente volcada hacia Taiwán como consecuencia de las elecciones presidenciales del 20 de marzo en la isla. El presidente Chen Shui-bian, deseando calmar al ala más independentista de su partido y distraer la atención sobre los asuntos internos y el estado de la economía, hizo de la amenaza militar china el eje de la campaña electoral. Su decisión de convocar un referéndum al respecto, y sus planes de elaborar una nueva Constitución entre 2005 y 2007, que sería promulgada —también por referéndum— en mayo de 2008, fueron interpretados por Pekín como un nuevo paso hacia la independencia y desató una activa campaña contra Taipei que complicó la relación triangular entre Estados Unidos, China y Taiwan.

Chen logró la reelección por una diferencia del 0,2% (menos de 30.000 votos), aunque vio reforzada su posición política (obtuvo un millón y medio más de votos que en 2000) y su partido, el Democrático Progresista (PDP), superó por primera vez en la historia electoral de Taiwan el techo del 50% del electorado. Pero lo agitado de la campaña —la víspera de las elecciones Chen y la vicepresidenta, Annette Lu, fueron objetos de un atentado del que resultaron levemente heridos— y lo estrecho del resultado (que provocó una demanda de recuento de los votos por parte de la oposición) reflejaron una sociedad profundamente dividida acerca de su futuro y su relación con la República Popular.

Para la tranquilidad de Pekín (y de Washington), las dos preguntas planteadas en el referéndum fueron menos alarmistas de lo que temían. La primera buscaba la aprobación popular

para adquirir (se entiende que de Estados Unidos) equipos antimisiles en el caso de que China no retire las cabezas (en la actualidad unas 600) que apuntan a la isla y no renuncie al uso de la fuerza. La segunda cuestión era si Taipei debía emprender negociaciones con Pekín para establecer un “marco de paz y estabilidad”. El referéndum no prosperó al quedar la participación por debajo del 50%.

Confirmada su reelección, Chen debía pronunciarse sobre cómo pretendía desarrollar las relaciones a través del estrecho. La víspera de su toma de posesión, el 20 de mayo, Pekín le advirtió de que abandonara su “peligrosa deriva hacia la independencia” y adoptara una actitud más cooperativa. Su discurso pareció tener en cuenta ese aviso: Chen manifestó su comprensión de que Pekín mantenga su insistencia en el principio de “una sola China”, aunque dejó abierta la posibilidad de reformular dicho principio: “No excluimos ninguna posibilidad —dijo— siempre que cuente con el consenso de los 23 millones de taiwaneses”.

Los dirigentes chinos acusaron a Chen de “falta de sinceridad”. Con elecciones legislativas en la isla en diciembre, podían mostrarse más flexibles en su posición; pero, al mismo tiempo, una serie de incidentes agravaron las dudas de Pekín sobre la actitud de Washington. En diciembre de 2003 (véase anterior edición del Panorama Estratégico) el presidente Bush criticó a Chen por intentar modificar el *status quo*, y el departamento de Estado intentó disuadir al presidente taiwanés de que convocara el referéndum. En abril de 2004, ante el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, fue el secretario de Estado adjunto para asuntos de Asia y el Pacífico, James Kelly, quien pidió al presidente Chen responsabilidad y moderación. Kelly indicó que hay límites a lo que Estados Unidos puede apoyar, y advirtió a Taipei que no interpretara la protección norteamericana como un cheque en blanco para rechazar un diálogo con el continente. China creyó percibir así una posición común con los norteamericanos para evitar una guerra en el estrecho; poco tiempo después, por el contrario, volvería a sospechar de las intenciones de Washington.

A mediados de mayo, Estados Unidos presionó y votó a favor de incluir a Taiwán como observador en la Organización Mundial de la Salud. Funcionarios norteamericanos dijeron en privado asimismo a Pekín que, en 2005, apoyarían la concesión a Taiwán del status de observador en la Organización de Estados Americanos (OEA), donde recientemente se aceptó como observadora a la propia República Popular. Los analistas chinos se encontraron con otros indicios de una supuesta política norteamericana de contención de la República Popular en la

nueva edición de los dos informes anuales sobre este país: el del Pentágono sobre las fuerzas armadas chinas, y el de la US-China Economic and Security Review Commission del Congreso. Ambos fueron duramente criticados en Pekín por proponer una vez más la teoría de una “amenaza china”. Los medios de comunicación acusaron al Pentágono de exagerar deliberadamente las capacidades militares y el presupuesto de defensa de la República Popular, a fin de justificar la venta de armamento a Taiwán y promover la desconfianza entre China y sus vecinos. Maniobras navales en julio en el Pacífico, no muy lejos de la costa china, en la que participaron siete portaaviones norteamericanos y sus grupos de apoyo y flotas de sus aliados, también provocaron la irritación del liderazgo chino.

En un intento por recuperar la confianza de Pekín, la asesora de seguridad nacional del presidente, Condoleezza Rice, visitó China el 8 y 9 de julio para reiterar a sus autoridades el compromiso de Washington con la política de “una sola China” y hacer hincapié en la importancia que Estados Unidos concede a una relación amistosa y de cooperación con la República Popular. El liderazgo chino consideró la visita de Rice como una oportunidad para convencer a Washington de la necesidad de modificar su política hacia Taiwán. Subrayando la relevancia del problema, el ministro de Asuntos Exteriores, Li Zhaoxing, dijo a Rice que “aun cuando se sumaran todos los problemas que tiene China, el resultado sería menor que la cuestión de Taiwán”. Exigió el fin de la venta de armamento a la isla, de los intercambios militares y diplomáticos con sus autoridades, así como el cese del apoyo a la participación taiwanesa en organizaciones internacionales. El propio Jiang Zemin, en la que fue su última reunión con un alto cargo norteamericano como presidente de la Comisión Central Militar, transmitió a Rice la “grave preocupación” e “insatisfacción” china con los recientes movimientos de Washington con respecto a Taiwán. “Si fuerzas extranjeras intervienen y apoyan (a los elementos independentistas taiwaneses), advirtió a la asesora de seguridad nacional, Pekín no se quedaría con los brazos cruzados”.

Washington calificó la visita de Rice como un éxito. Para Pekín fue una decepción: la asesora del presidente no aclaró las intenciones norteamericanas ni se comprometió a reducir la venta de armamento a Taiwán. Los líderes chinos transmitieron a Rice su posición sobre el problema, pero quizá sobrestimaron su capacidad de influencia sobre Washington. Con todo, reconociendo la inquietud de Pekín, el presidente Bush telefoneó al presidente Hu Jintao a finales de julio para ofrecerle personalmente la garantía de que Estados Unidos seguiría la

política de “una sola China”, observará los tres comunicados bilaterales que enmarcan diplomáticamente la cuestión y no apoyará la independencia de Taiwán.

A finales de septiembre, el primer ministro taiwanés, Yu Shyi-kun, declaró que Taipei necesita un “equilibrio del terror” para disuadir a la República Popular de atacar a Taiwán. “Si disparan 100 misiles, dijo, nosotros responderemos con otros 50. Si atacan Taipei y Kaohsiung (la segunda ciudad más poblada de la isla), yo atacaré Shanghai. Siempre que mantengamos una capacidad de contraataque Taiwán estará seguro”. Los medios oficiales chinos acusaron a Yu de buscar la guerra; otros analistas calificaron sus palabras de mera retórica, señalando que Taipei carece de esas capacidades.

En su discurso del día nacional, el 10 de octubre, Chen propuso la reanudación de las conversaciones con China comenzadas en 1992 e interrumpidas desde 1999. El discurso parecía conciliador, pero ni el presidente —ni Pekín—podían permitirse grandes concesiones con unas elecciones legislativas en puertas. Los comicios del 11 de diciembre eran decisivos para Chen tras su apretada reelección. Después de cuatro años de gobierno en minoría, confiaba en poner fin al control del Yuan Legislativo por parte de una oposición que defiende una posición más moderada con respecto a China y que ha bloqueado su programa de reformas económicas y administrativas. En contra de lo anunciado por los sondeos, la alianza agrupada en torno al Kuomintang (114 escaños) se impuso sobre el partido del presidente (que sólo logró 101). Los resultados contribuirán al mantenimiento del status quo y quizá obliguen a Chen a dar marcha atrás en su proyecto de una nueva Constitución.

## **Hong Kong**

Desde principios de 2004, Pekín endureció su posición sobre el futuro desarrollo constitucional de Hong Kong en el marco de la fórmula “un país, dos sistemas”, que se comprometió a mantener durante 50 años. Pekín quería evitar que los partidos prodemocráticos se hicieran con el control del Consejo Legislativo (Legco) en los elecciones de septiembre y, de esa forma, impedir las iniciativas antisubversión (conocidas como “Artículo 23”: véase anterior edición del Panorama Estratégico) e intentar avanzar en las reformas políticas permitidas por la Ley Básica —la “mini-Constitución” del territorio— a partir de 2007-08. Tales reformas

incluirían la elección directa de la totalidad del Legco (y no sólo de la mitad de sus escaños, como ocurre ahora) así como del jefe ejecutivo del territorio.

En enero, Pekín instruyó a la máxima autoridad de Hong Kong, Tung Chee-hwa, a retrasar toda discusión sobre la organización de las elecciones hasta que se hubiera pronunciado el gobierno central. En febrero, Xinhua, la agencia oficial de noticias, recordó declaraciones de hace 20 años de Deng Xiaoping en el sentido de que Hong Kong debía estar gobernado por “patriotas”. A partir de marzo, Pekín irrumpió en una campaña de descalificaciones de los líderes de los grupos democráticos del territorio. El 6 de abril, el comité permanente de la Asamblea Popular Nacional china hizo público un dictamen en el que reinterpretaba la Ley Básica, considerando necesaria la aprobación previa de Pekín para toda reforma política. Veinte días más tarde, Pekín precisó aún más el endurecimiento de su política al anunciar su decisión de denegar el sufragio universal, tanto en la elección del dirigente de la ex colonia como en la votación de la totalidad de los miembros del Legco.

El 1 de julio, aniversario de la retrocesión a la República Popular, cerca de 400.000 personas se manifestaron contra la decisión de Pekín. Pero sus demandas no se vieron fortalecidas por los resultados de las elecciones de septiembre. A pesar de una participación sin precedente (55,6%), y de que las fuerzas prodemocráticas sumaron el 60% del voto (un 3% más que en 2000), los partidos favorables a Pekín mantuvieron la mayoría. En los comicios se elegían directamente 30 de los 60 escaños del Legco (la otra mitad se elige por grupos corporativos y profesionales). El Partido Democrático ganó 18 de los escaños directos y 7 de los restantes, una mejora con respecto a los 22 que tenía con anterioridad pero un resultado por debajo de la expectativa de hacerse con el control de la asamblea.

## **JAPÓN**

El pasado año confirmó la evolución de la política exterior y de defensa japonesa en la dirección de un mayor activismo. La amenaza del terrorismo y de Corea del Norte, el envío de soldados a Irak y la inquietud por el creciente poder chino son los principales factores de esa nueva actitud.

En marzo, el gobierno aprobó un paquete de siete nuevas normas para contingencias bélicas que completan la legislación aprobada el año anterior (véase Panorama Estratégico 2003-04) e incluyen medidas para facilitar la cooperación con Estados Unidos en casos de emergencia. Como también se mencionó en la pasada edición del Panorama, la defensa antimisiles también regresó a la agenda como respuesta a la crisis norcoreana: la decisión de Estados Unidos de desplegar un destructor equipado con el sistema Aegis en el mar de Japón a finales de 2004 es un recordatorio de esa amenaza.

Sin embargo, es la participación en la ocupación de Irak lo que mejor ilustra el nuevo realismo japonés. El 9 de diciembre de 2003 se decidió el envío de tropas al país árabe, de conformidad con un plan que restringía su estancia a un año (entre el 15 diciembre de 2003 y el 14 de diciembre de 2004) y se concretaban sus responsabilidades en tareas de ayuda humanitaria y asistencia médica, reconstrucción y mantenimiento de servicios públicos como escuelas y transporte. Entre finales de diciembre y mediados de enero fueron llegando a Samawa, al sur del país, las primeras tropas mientras que el grueso (520 soldados) lo hizo entre febrero y marzo. Los sondeos de opinión mostraban en enero una oposición del 50% al envío de las tropas, que aumentó al 62% en noviembre. El 9 de diciembre, el primer ministro, Junichiro Koizumi, decidió extender la misión hasta finales de 2005.

El despliegue de las fuerzas de autodefensa tiene una gran importancia. Por primera vez en 50 años se enviaban tropas a un país ocupado, sin una invitación del gobierno soberano, tras una intervención sin mandato explícito de las Naciones Unidas —pilar central de la política exterior japonesa— y con un riesgo cierto. Para el gobierno, el envío de tropas a Irak busca reforzar el prestigio de Japón en la escena mundial, al mostrar, por un lado, que el archipiélago no rehuye sus obligaciones internacionales y, por otro, que mantiene su fidelidad a Washington (cuya ayuda frente a Corea del Norte es indispensable). En palabras de Koizumi, “Japón, con el fin de garantizar su propia seguridad, debe contribuir a la estabilidad de la comunidad internacional”. Detrás de este discurso hay un objetivo, que no es otro que el de transformar de facto el papel de las fuerzas armadas y abrir la vía a una reforma de la Constitución, considerada como desfasada en el nuevo contexto internacional. (En su artículo 9, como es sabido, Japón renuncia a tener un ejército y a recurrir a la guerra como instrumento de política nacional). El Partido Liberal Democrático (PLD) quiere anunciar un nuevo borrador del texto constitucional en noviembre de 2005.

El secuestro en abril de tres japoneses en Irak confirmaron los peores temores de muchos. Sus captores amenazaron con matarlos si Japón no retiraba sus fuerzas. El gobierno rechazó sus demandas y, una semana más tarde, fueron liberados; pero dada la oposición pública a la presencia en Irak, se esperaban las elecciones al Senado en julio como un referéndum sobre la política del gobierno. Las elecciones (para renovar la mitad de la Cámara), registraron un importante avance del Partido Democrático de Japón —hoy mayor grupo de la oposición— al pasar de 38 a 50 escaños, aunque sin alterar la mayoría del PLD que, tras obtener 49 representantes, controla 139 escaños.

Días después de los comicios, fue Estados Unidos quien planteó la cuestión de la reforma de la Constitución. Según trascendió, el vicesecretario de Estado, Richard Armitage, indicó a un alto cargo del PLD que la consecución por Japón de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas —al que aspira con renovados esfuerzos diplomáticos— dependía de la revisión del artículo 9 de la Constitución. La polémica desatada por la filtración obligó a Armitage a precisar sus palabras, negando la relación entre los dos asuntos. En agosto, sin embargo, fue Colin Powell quien, tras reiterar el apoyo a Japón en su deseo de un nuevo status en el Consejo de Seguridad, señaló que tales responsabilidades requieren una reconsideración del artículo 9, aunque naturalmente es una decisión que corresponde al pueblo japonés.

Corea del Norte fue otro asunto prioritario a lo largo del año para la agenda japonesa. En un intento por desbloquear las conversaciones de normalización con Corea del Norte, Koizumi realizó el 22 de mayo su segunda visita a Pyongyang (tras la de septiembre de 2002) para reunirse con Kim Jong-il. Además del asunto de los japoneses secuestrados por los servicios norcoreanos en los años setenta y ochenta, objeto de nuevas tensiones bilaterales, Koizumi insistió en la exigencia de un desarme completo, verificable e irreversible de su programa nuclear. El primer ministro japonés urgió a Kim a que aceptara el regreso de los inspectores internacionales y su vuelta al tratado de no proliferación. Añadió, además, que si se decidiera a cooperar obtendría grandes ventajas.

Durante la cumbre del G-8 en Sea Island (Estados Unidos), a finales de junio, Koizumi transmitió al presidente Bush su impresión personal de que Corea del Norte estaba dispuesta a mantener las negociaciones. Su consejo fue probablemente lo que facilitó que Estados Unidos diera un paso adelante a través de la propuesta que presentó en la tercera ronda de

conversaciones en Pekín (véase apartado siguiente). De hecho, el planteamiento hecho por Koizumi a Kim era similar a la posición norteamericana: (1) Corea del Norte debe congelar todos sus programas nucleares, incluyendo los de enriquecimiento de uranio; (2) Pyongyang debe informar sobre todos sus programas nucleares; (3) Esta congelación debe quedar sujeta a un mecanismo de verificación. Japón declaró estar dispuesto a suministrar energía a Corea del Norte sólo si se satisfacen estas condiciones y si la congelación forma parte de un acuerdo final de desmantelamiento completo.

Corea del Norte, junto al conjunto de nuevas amenazas no tradicionales, ha sido uno de los factores fundamentales del cambio en la política de defensa japonesa anunciado el 10 de diciembre. Se trata de la primera revisión estratégica en diez años y, en ella, se abandona la posición meramente defensiva que ha guiado desde hacia medio siglo la política de seguridad nacional. Por un lado, se menciona explícitamente a Corea del Norte como una amenaza y se señala que debe observarse de cerca el proceso de modernización militar de China. Por otro, los cambios van dirigidos a mejorar las capacidades contra el terrorismo, las armas de destrucción masiva, misiles y las amenazas transnacionales en general, al tiempo que se expande el alcance de sus fuerzas armadas aun reduciendo el presupuesto de defensa. Éste se disminuirá un 3% durante los próximos cinco años, y las fuerzas en 5.000 hombres para dejarlas en un total de 155.000. Se trata de los primeros recortes en defensa en veinte años.

En el marco de esos cambios, la Agencia de Defensa prepara una serie de reformas internas para facilitar la cooperación con Estados Unidos. Se habla de centralizar la autoridad militar mediante el establecimiento de una junta de jefes de Estado Mayor, basada en el modelo norteamericano, que serviría como centro de coordinación de los planes militares con Washington. Es posible, además, que se establezcan tres fuerzas especializadas para las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz, contraterrorismo y defensa antimisiles.

## **PENÍNSULA COREANA**

### **La crisis nuclear**

A lo largo del último año se mantuvo el proceso diplomático a seis bandas (además de las dos Coreas forman parte del mismo Estados Unidos, China, Japón y Rusia) que, desde la



primavera de 2003, busca una solución a la crisis abierta en octubre del año anterior cuando Pyongyang reconoció haber mantenido —en violación del Acuerdo Marco de 1994— un programa de enriquecimiento de uranio. Se celebraron dos nuevas rondas, mientras que una tercera prevista para septiembre no llegó a realizarse: las elecciones en Estados Unidos marcaron el calendario y permitieron a Pyongyang mantener una estrategia de dilación hasta finales de año.

El 5 de enero, Corea del Norte manifestó su disposición a “congelar” su programa nuclear y no realizar ninguna prueba con armamento de este tipo, en lo que calificó como una “notable concesión”. En realidad, Pyongyang se limitaba a reiterar el mismo compromiso que ya había hecho en 1994 y que no respetó. Al mismo tiempo, la oferta de no realizar ningún ensayo era una manera indirecta de confirmar que estaba en posesión de armas nucleares. Con su anuncio, el régimen norcoreano trataba de reforzar su posición negociadora de cara a la segunda ronda de las conversaciones, prevista para febrero (la primera se celebró en agosto de 2003: véase edición anterior del Panorama Estratégico). La propuesta norcoreana resultaba inaceptable para Estados Unidos, que exige el desarme completo, verificable e irreversible (CVID en la jerga diplomática) del programa nuclear de Pyongyang, pero en vísperas de la reanudación de las conversaciones se planteaba la cuestión de si algunos de los participantes —Corea del Sur, Japón o incluso China— podrían aceptar la “congelación” como paso previo al desmantelamiento de dicho programa.

Estados Unidos, Japón y Corea del Sur se reunieron a finales de enero para coordinar sus posiciones. Aparentemente, Tokio y Seúl pidieron a Washington que aceptara la oferta de Pyongyang. Seúl expresó además su preocupación de que a menos que los aliados suministraran nuevos envíos de fuel oil a Corea del Norte (suspendidos por Estados Unidos en 2002 al comienzo de la crisis) ésta retiraría su propuesta. La presión de sus aliados agravó las diferencias en el seno de la administración Bush sobre cómo afrontar el problema. Mientras que para los conservadores en el Pentágono y en la Casa Blanca un acuerdo sobre el desmantelamiento del programa y las inspecciones era una condición irrenunciable para toda concesión, el departamento de Estado se inclinaba por aceptar la oferta norcoreana, siempre que este “acuerdo provisional” pudiera considerarse como una primera fase hacia el desarme nuclear. Pero el hecho de que la segunda ronda de conversaciones en Pekín (del 25 al 28 de febrero) no alcanzara un consenso sobre un acuerdo de estas características reveló las dificultades existentes entre Washington y Pyongyang.

Ante la imposibilidad de adoptar una declaración conjunta de todos los participantes, la reunión concluyó con un mero “comunicado de la presidencia”, en el que China indicó que las partes habían acordado la celebración de una nueva ronda en junio y la creación de un “grupo de trabajo” que discutiría las cuestiones de orden técnico. Lo que impidió la adopción de una declaración final fue la negativa norcoreana a aceptar el objetivo del desmantelamiento completo de su programa nuclear así como las inspecciones: Pyongyang insistió en su derecho a mantener una capacidad nuclear pacífica para producción de energía.

En su visita a China del 13 al 15 de abril, el vicepresidente norteamericano, Richard Cheney, insistió en que el proceso a seis bandas debía resolver la crisis nuclear con urgencia, ya que el tiempo juega a favor de Corea del Norte. La presión de Cheney sobre las autoridades chinas debió tener algún efecto: la semana siguiente fue el líder norcoreano Kim Jong-il quien viajó a Pekín, donde se le exigió una mayor voluntad de compromiso en las conversaciones. Según se filtró a la prensa, Kim respondió que su país participaría activamente y “con paciencia” en las negociaciones.

Kim continuó su política de acercamiento a los países vecinos a finales de mayo, con la visita del primer ministro japonés, Junichiro Koizumi, a Pyongyang. Aunque, como ya se indicó, el asunto de los japoneses secuestrados por los servicios de inteligencia norcoreanos en los años setenta y ochenta volvió a ocupar la agenda bilateral, Koizumi se comprometió a no imponer nuevas sanciones económicas y a proporcionar alimentos y ayuda médica a cambio de la promesa norcoreana de resolver la crisis nuclear por medios diplomáticos y mantener su moratoria sobre la prueba de misiles.

Poco después, Pyongyang cedió a las demandas de Seúl de adoptar una serie de medidas de confianza que contribuyeran a reducir las tensiones militares. En la primera reunión entre las fuerzas armadas de las dos Coreas a nivel de generales, ambas partes acordaron el establecimiento de una “hotline” para evitar choques navales en sus aguas territoriales así como el fin de las actividades de propaganda en la Zona Desmilitarizada. Dos semanas más tarde, el presidente Roh anunció que Corea del Sur proporcionaría al Norte un gran paquete de ayudas económicas una vez que se resolviera la crisis nuclear en las conversaciones a seis.

El impacto de la ofensiva diplomática norcoreana se hizo evidente el 19 de junio, cuando la prensa japonesa reveló que Tokio ofrecería ayuda energética a Pyongyang si éste congelaba su

programa nuclear. La decisión significaba que todos los participantes en el proceso diplomático, con la excepción de Estados Unidos, aceptaban explícitamente la idea de la “congelación” como paso intermedio hacia el desarme completo. Aislado políticamente, Washington reaccionó con prontitud y, sobre la base de un plan surcoreano anterior, presentó al inaugurarse la tercera ronda de negociaciones (23-26 junio), una detallada propuesta en tres fases para resolver la crisis.

De comprometerse Corea del Norte a dismantelar su programa de armamento nuclear, China, Corea del Sur y Japón ofrecerían ayuda energética con carácter inmediato, mientras que Washington le daría una “garantía provisional de seguridad” de no atacarle ni buscar el cambio de su régimen. Estados Unidos comenzaría asimismo conversaciones directas con Pyongyang dirigidas a levantar las sanciones económicas y retirar al país de la lista de países que apoyan al terrorismo. Con posterioridad a este primer paso, Corea del Norte tendría tres meses para congelar su programa nuclear clausurando sus instalaciones. Transcurrido ese periodo, el mantenimiento del suministro energético y una garantía de seguridad más concreta dependerían de que el régimen norcoreano cumpla los plazos establecidos para su desarme completo y acepte el regreso al país de los inspectores del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA). Sólo entonces negociaría Estados Unidos ventajas adicionales para Corea del Norte así como un acuerdo para normalizar las relaciones diplomáticas.

La ronda terminó con una nueva declaración de la presidencia, señalando la celebración de un nuevo encuentro a finales de septiembre: era de esperar que Corea del Norte pidiera más tiempo para responder a la iniciativa norteamericana. La reunión del secretario de Estado, Colin Powell, con el ministro de Asuntos Exteriores de Corea del Norte, Paek Nam Sun, con ocasión de la cumbre anual del Foro Regional de la Asean (ARF) el 2 de julio, fue una rara oportunidad para discutir la propuesta de Washington, aunque las partes se limitaron a insistir en sus posiciones previas.

Una declaración norcoreana del 24 de julio calificó la iniciativa norteamericana como una “falsa propuesta”. Durante las semanas siguientes, Pyongyang incrementó sus críticas a la “hostilidad” de Estados Unidos, atacó personalmente al presidente Bush y dejó claro que prefería rechazar su oferta antes que negociar sobre su contenido. La respuesta no dejaba dudas sobre su intención de aplazar la reunión prevista para septiembre, como señalaría explícitamente a mediados de agosto. La estrategia norcoreana se debió en parte a la idea de que podría obtener mejores condiciones después de las elecciones norteamericanas de noviembre, incluso en el caso

de la reelección de Bush, pero también a las revelaciones en septiembre de la realización de experimentos nucleares por parte de Corea del Sur.

Seúl admitió, en efecto, que había extraído una pequeña cantidad de plutonio en 1982 y que, en 2000, algunos científicos enriquecieron uranio en secreto, aunque negó que tuvieran una finalidad militar. Inmediatamente se informó al OIEA, sus inspectores visitaron el país y, el 24 noviembre, el organismo señaló que la cantidad de material usado en esas operaciones “no era significativa”, aunque resultaba “muy preocupante” el hecho de haberlas mantenido ocultas. Con todo, indicó que Seúl no sería denunciado ante el Consejo de Seguridad.

En diciembre, Powell pidió la reanudación de la negociaciones a principios de 2005, insistiendo en que Washington no exige ninguna condición previa para su participación. Pyongyang, por su parte, rechaza un nuevo encuentro mientras no crea ver una menor hostilidad por parte de la administración Bush, aunque lo que esperaba era la formación del nuevo equipo y sus primeras declaraciones.

Transcurrido año y medio desde el comienzo de las conversaciones, existe el riesgo de que la ausencia de avances sustanciales agote en sí mismo el proceso. El año 2005 será por ello clave. Hasta la fecha, las negociaciones a seis bandas han revelado una convergencia sobre los objetivos a largo plazo: una península desnuclearizada, un tratado de paz que sustituya al armisticio de 1953, la normalización de las relaciones diplomáticas entre todas las partes y la eliminación de las sanciones para facilitar el desarrollo económico de Corea del Norte. Pero dado el grado de desconfianza entre algunos de los participantes (entre Estados Unidos y Corea del Norte, y entre ésta y Japón sobre todo), esos objetivos pueden ser difíciles de conseguir si lo que se pretende es un acuerdo formal. Un enfoque alternativo que comienza a abrirse paso consiste en que las partes avancen sobre la base de “medidas unilaterales recíprocas” para alcanzar esos objetivos comunes. Desde la perspectiva norcoreana, un proceso de estas características le evitaría tener que aceptar íntegramente la última oferta de Washington. Si Corea del Norte anunciara algún gesto significativo hacia el desmantelamiento de su programa nuclear en el próximo encuentro, los participantes podrían ofrecer compensaciones individualmente a Pyongyang, sin renunciar a la consecución de los objetivos finales.

## Corea del Sur

El 12 de marzo, la oposición adoptó en la Asamblea Nacional una moción sin precedente para destituir al presidente. Se le acusaba de haber violado la legislación electoral al pedir el voto para el partido Uri, un grupo creado sólo unos meses antes. A la espera del dictamen del Tribunal Constitucional, Roh fue sustituido interinamente en la presidencia por el primer ministro, Goh Kun. La actitud de los dos partidos opositores —el Gran Partido Nacional y el Partido Democrático del Milenio— iba a volverse contra ellos (los sondeos de opinión reflejaban un 70% de ciudadanos en contra de la moción), como se confirmó en las elecciones legislativas del 15 de abril.

Con un resultado que hubiera sido inimaginable a principios de año, el liberal Uri se convirtió en el partido más votado (pasó de 49 a 152 escaños de los 299 de la Asamblea Nacional), proporcionando a Roh la mayoría de la que carecía en el Parlamento para avanzar en su ambicioso programa reformista. Roh recuperó la presidencia de la república el 15 de mayo, después de que los resultados electorales facilitaran, el día anterior, una decisión del Tribunal Constitucional que anulaba su destitución. El escenario político surcoreano cambió radicalmente como consecuencia de las elecciones y, por primera vez desde 1961, los conservadores perdieron el monopolio de la legislatura.

Los últimos doce meses confirmaron, por otra parte, las tensiones en la alianza con Estados Unidos ya visibles desde el año anterior. A mediados de mayo, Washington informó a Seúl que retiraría a 3.600 soldados de la Zona Desmilitarizada para enviarlos a Irak. Dos semanas después precisó que esas tropas constituían parte de la prevista retirada de 12.500 soldados de Corea del Sur —aproximadamente un tercio del total en el país— en el marco del redespliegue que debía completarse hacia finales de 2005. Aunque esperado, el anuncio provocó un vivo debate nacional. El Pentágono tuvo que retractarse e insistir en que la reducción de tropas en absoluto significaba un menor compromiso con su aliado surcoreano; pero la manera en que se informó de su decisión y la falta de consultas con su gobierno no convenció a los surcoreanos. Cuando la asesora de seguridad nacional del presidente de Estados Unidos, Condoleezza Rice, visitó Seúl a principios de julio, aseguró que consideraría la propuesta surcoreana de retrasar la retirada al menos dos años. El 6 de octubre, el departamento de Defensa aceptó realizar su reducción de tropas gradualmente en un plazo de cinco años.

No puede dejar de mencionarse, por último, la importante participación surcoreana en la ocupación de Irak. El 12 de febrero, la Asamblea Nacional aprobó el envío de 3.000 soldados a Irak —a sumarse a los más de 500 ya desplegados el año anterior—, lo que hizo de Corea del Sur el tercer país con mayor número de tropas en el país, después de Estados Unidos y Reino Unido. Aunque su salida estaba prevista para finales de abril, se retrasó por el empeoramiento de la situación sobre el terreno y por la oposición de la opinión pública. Un nuevo contratiempo se produjo a finales de junio, cuando terroristas islamistas secuestraron y decapitaron a un joven intérprete surcoreano. El despliegue se produjo finalmente en agosto.

## **SURESTE ASIÁTICO**

La amenaza terrorista siguió presente en la subregión en 2004, con nuevos atentados de la Jemaa Islamiya (JI) en Indonesia, revueltas musulmanas en el sur de Tailandia y ataques de Abu Sayyaf y de elementos del Frente Moro Islámico de Liberación (MILF) en Filipinas. Los gobiernos locales continuaron recibiendo la asistencia de Estados Unidos en la formación de sus fuerzas armadas (Filipinas), en asesoramiento técnico a la policía (Indonesia, Filipinas y Tailandia), así como cooperación en inteligencia con prácticamente todos ellos. Washington propuso asimismo una nueva iniciativa contra el terrorismo y la piratería en el estrecho de Malaca, idea en la que insistió el secretario de Estado durante la reunión del Foro Regional de la Asean (ARF) pero que fue recibida con cierto escepticismo.

### **Indonesia**

Una doble cita electoral —legislativas en abril y las primeras presidenciales en julio— situaron al archipiélago indonesio ante un momento clave de su transición democrática. Las dos consultas se esperaban también como una prueba con respecto a la supuesta radicalización de los movimientos islámicos. Aunque el 85% de la población (220 millones) es musulmana, Indonesia se define como estado secular desde su independencia, y entre dos partidos laicos se esperaba la principal batalla electoral: el Partido Democrático de Indonesia-Lucha (PDI-P) de la presidenta Megawati Sukarnoputri, y el segundo grupo con mayor representación parlamentaria (y anterior partido gobernante), el Golkar.

En las elecciones generales del 5 de abril, el partido de Megawati quedó en segundo lugar (obtuvo el 18,5% de los votos —frente al 34% de 1999—, y 109 diputados) tras Golkar (que logró el 21,5% de los votos y 128 escaños). A ellos se sumó el nuevo Partido Democrático del ex ministro de seguridad, el general Susilo Bambang Yudhoyono quien, con el 7,5% del voto y 57 escaños, pudo presentarse como candidato a las presidenciales. Iba a competir de este modo con Megawati y con el general Wiranto —ministro de Defensa de Suharto—, elegido como candidato del Golkar.

Ninguno de ellos logró en los comicios del 6 de julio el 50% de los votos, por lo que resultó necesaria una segunda vuelta el 20 de septiembre. Susilo Bambang Yudhoyono (más conocido por sus iniciales, SBY) fue el claro ganador, con más del 60% de los votos. Su toma de posesión el 20 de octubre marcó el comienzo de una nueva etapa en la tercera mayor democracia del mundo tras un pacífico proceso electoral. Su capacidad de gobierno dependerá ahora de las coaliciones que pueda formar en un Parlamento en el que su partido se encuentra en minoría. La reconstrucción de la economía y la lucha contra la pobreza y el desempleo serán una de las prioridades del nuevo presidente, que se ha comprometido a luchar contra la corrupción y atraer la inversión extranjera.

Un atentado el 9 de septiembre contra la embajada australiana en Yakarta, en el que murieron 10 personas, reveló asimismo que aún queda mucho por hacer en el frente antiterrorista. SBY, principal crítico de los islamistas en su etapa como ministro de Megawati, tendrá que continuar la lucha contra la Jemaa Islamiya, brazo de Al Qaeda en la región y responsable de los atentados en Bali (octubre 2002), en el hotel Marriott de Yakarta (agosto 2003) y en diversos templos cristianos en diciembre de 2000. Se persigue simultáneamente a un grupo aún más violento escindido de la JI, el Mujahadeen Kompok. La cooperación regional se concretó en la creación de un nuevo centro antiterrorista en Indonesia, que se suma al creado en julio de 2003 en Kuala Lumpur (véase Panorama Estratégico 2003-04).

## **Filipinas**

Durante los últimos años, Manila ha intentado negociar con el Frente Moro Islámico de Liberación (MILF), grupo que persigue la autonomía del sur del archipiélago, para que éste abandone las armas. Algunos miembros del grupo, sin embargo, han estado cooperando con la

II. A partir de 2002, fuerzas norteamericanas han estado entrenando a tropas de elite filipinas en sus operaciones contra Abu Sayyaf y activistas del MILF. Tras varios intentos fallidos en 2003, el pasado año los líderes de este último grupo decidieron abrir de nuevo negociaciones con el gobierno, en las que Malaisia se ofreció como intermediaria. Como gesto de buena voluntad, el MILF se comprometió a ayudar al gobierno a localizar a miembros de la II en Mindanao, donde entrenan a Abu Sayyaf y a aquellos elementos del MILF que rechazan las negociaciones de paz. Ambas partes anunciaron el 21 de febrero que comenzarían conversaciones formales en abril.

Estados Unidos decidió apoyar el proceso, prometiendo ayuda económica para el desarrollo de las áreas musulmanas al sur de Mindanao se si llegara a un acuerdo. De fracasar las negociaciones, Washington advirtió por el contrario de que incluiría al MILF en su lista de organizaciones terroristas. El gobierno filipino estima que el grupo cuenta con unos 12.000 miembros armados.

El 10 de mayo se celebraron unas disputadas elecciones presidenciales entre Gloria Macapagal-Arroyo (titular de la jefatura del Estado desde que sucediera al destituido Joseph Estrada en 2001) y Fernando Poe, el actor más popular del país, sin ninguna experiencia política y estrechamente relacionado con Estrada. Pasaron semanas antes de que el Senado certificara, el 24 de junio, que Macapagal había derrotado a Poe por algo menos de un millón de votos. La presidenta tomó posesión el 30 de junio, prometiendo crear 10 millones de empleos en los próximos seis años, equilibrar el presupuesto, facilitar el acceso a las medicinas para los pobres y unir a una nación que parece no haberse estabilizado desde la caída de Ferdinand E. Marcos hace casi veinte años.

En julio, Macapagal, uno de los más firmes aliados de Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo, retiró al pequeño contingente filipino en Irak (51 soldados). El secuestro de un camionero filipino y la amenaza de su ejecución reforzó la oposición de la opinión pública a la participación en la ocupación de Irak. Con cerca de 4.000 nacionales en el país árabe, la mayoría de ellos civiles contratados por Estados Unidos, su seguridad se convirtió en un asunto prioritario para Manila. Washington no dudó en expresar su disgusto por la retirada, calificada por el portavoz del departamento de Estado como una “errónea señal” para los terroristas.



## **Tailandia**

A principios de enero, una ola de violencia en las tres provincias mayoritariamente musulmanas del sur del país provocaron la muerte de 4 soldados y el robo de un gran número de armas en una base del ejército. Durante los tres meses siguientes, otras 60 personas —funcionarios, monjes budistas y civiles— resultarían muertas en diversos atentados. El gobierno declaró la ley marcial en la región —seguía en vigor a finales de año— y envió un refuerzo de 1.000 soldados.

Aunque el primer ministro, Thaksin Shinawatra, culpó en un primer momento a criminales de los ataques producidos, posteriormente reconoció el origen étnico y religioso de la violencia. Diversos movimientos separatistas ya actuaron en la zona en los años setenta y ochenta y son la razón —a pesar de la calma de los últimos años— de un historial de violencia que ha alejado a los inversores nacionales y extranjeros, agravando la pobreza de estas provincias. El 28 de abril se producirían los más graves incidentes hasta la fecha, con la muerte de 113 activistas cuando atacaban simultáneamente varias comisarías de policía. A finales de octubre, otros 84 musulmanes murieron mientras estaban custodiados por el ejército (78 de ellos murieron por asfixia mientras eran transportados en camiones militares), sumando el total de víctimas desde enero a 440 muertos.

El recurso a la violencia por parte de los fundamentalistas, que el gobierno cree han recibido ayuda financiera y operativa de grupos con conexiones internacionales —Hambali, uno de los principales lugartenientes de Bin Laden, fue detenido en Tailandia en 2002— complica la vida política nacional en vísperas de las elecciones generales que deben celebrarse en febrero de 2005. Thaksin recibió el apoyo de Estados Unidos, que nombró a Tailandia como “non-NATO ally”, el segundo país en el sureste asiático que recibe ese status después de Filipinas.

## **Malaisia**

Las elecciones parlamentarias del 21 de marzo dieron un amplio —e inesperado— mandato a Abdullah Ahmad Badawi, primer ministro desde octubre de 2003. El Barisan National Party (BN) ganó el 90% de los escaños y 12 de las 13 asambleas regionales, proporcionando una histórica derrota al grupo radical de la oposición, el Partido Islámico de Malaisia (PAS), que

perdió uno de los dos estados que controlaba así como el 75% de los escaños conseguidos en las elecciones de 1999. A la popularidad del programa de reformas de Badawi y su persecución de la corrupción, se sumaron sus moderadas actitudes religiosas que contrastaban con el dogmatismo del PAS.

La amplia victoria de Badawi hizo posible en agosto la liberación del ex viceprimer ministro Anwar Ibrahim, encarcelado en 1999 por supuestos cargos de sodomía que ahora desoyó el Tribunal Supremo. En una decisión paralela, sin embargo, el Tribunal rechazó el recurso por los cargos de corrupción —la pena ya la había cumplido Anwar— pero ello le impide ser candidato en cualquier elección hasta 2008.

## **Birmania**

A comienzos de año se mantenían algunas esperanzas de cambio, de conformidad con la “hoja de ruta hacia la democracia” anunciada en 2003 por el primer ministro Khin Nyunt. El 31 de marzo, la junta militar anunció la apertura a mediados de mayo de una Convención nacional que discutiría la elaboración de una nueva Constitución. Pero las esperanzas de que se levantara el arresto domiciliario a Aung San Suu Kyi para que ella y su partido, la Liga Nacional para la Democracia (NLD), pudieran participar en la convención se vieron pronto frustradas al declarar la junta que no era bienvenida.

Una declaración del departamento de Estado de Estados Unidos el 21 de mayo señalaba que “una convención que no incluye a la NLD no puede realizar ningún progreso hacia la democracia y la reconciliación nacional, ni ayudar a Birmania a rehacer su reputación internacional”. Washington decidió extender las sanciones al país un año más. La Asean, por su parte, dudaba si adoptar una posición de denuncia o mantenerse al margen del problema: el hecho de que Birmania ocupará la presidencia de la organización en 2006 explica sus titubeos.

La destitución, el 19 de octubre, del general Khin Nyunt como primer ministro indicó lo que la junta militar piensa de las presiones internacionales. Su cese fue precedido por el del ministro de Asuntos Exteriores semanas antes, y seguido por el de otros dos miembros del gabinete en noviembre. El nuevo jefe del gobierno, Soe Win, pertenece a la línea más dura del

régimen y es un aliado del líder de la junta militar, general Than Shwe, cuyo poder parece consolidarse.

## **SUBCONTINENTE INDIO**

Al concluir la XII cumbre de la Asociación para la Cooperación Regional en el Sur de Asia (SAARC) en Islamabad, el 6 de enero, India y Pakistán anunciaron que iniciarían conversaciones formales en febrero para resolver sus diferencias, en especial sobre Cachemira. El primer ministro indio, Atal Behari Vajpayee, y el presidente paquistaní, Pervez Musharraf, se reunieron por primera vez en más de dos años. Ambos líderes retornaban así a la situación de 2001, antes de la fallida cumbre de Agra en julio de ese año y del ataque al Parlamento indio en diciembre. Tras ese paréntesis de tres años, se abría la perspectiva de una cierta estabilidad en las relaciones bilaterales, aunque no será nada fácil avanzar hacia una verdadera paz dada la desconfianza de las partes y sus distintas percepciones sobre el ritmo y contenido del proceso.

Éste comenzó en abril de 2003 con un discurso de Vajpayee en el que éste extendió “la mano de la amistad” a Pakistán (véase anterior edición del Panorama), oferta que fue aceptada por Musharraf. En los meses posteriores, cada líder parecía haber conseguido lo que deseaba del otro. Si India quería una garantía explícita de que Islamabad pondrá fin a las incursiones de paquistaníes y militantes cachemires en la provincia india, Musharraf aseguró a Vajpayee que no permitirá que ningún territorio bajo control de Pakistán sea utilizado para ayudar al terrorismo (las conversaciones de 2001 en Agra fracasaron precisamente porque Pakistán rechazó ese compromiso). A principios de 2004, el presidente paquistaní anunció incluso que dejaría de insistir en su tradicional exigencia de celebración de un referéndum en Cachemira. Por su parte, Islamabad obtuvo la promesa de que se discutiría el problema de Cachemira en el proceso de diálogo, lo que suponía un reconocimiento por parte de Nueva Delhi del interés paquistaní en la cuestión, abandonando así su posición de que la provincia es parte integral de la India y Pakistán no tiene por tanto nada que decir sobre su resolución.

El 16-18 de febrero se celebraron en Islamabad las primeras conversaciones formales en seis años entre los dos países. El principal objetivo consistió en acordar un calendario y la agenda de la negociación. Ambas partes acordaron reunirse en agosto para revisar los avances,

aunque quedaba implícito que los asuntos de fondo tendrían que esperar a las elecciones indias, tras anunciarse la disolución del Parlamento el 6 de febrero.

Los comicios depararon una sorpresa: Sonia Gandhi, viuda del asesinado primer ministro Rajiv Gandhi, logró que el Partido del Congreso —el movimiento que desde la independencia (1947) dirigió el país casi ininterrumpidamente hasta 1996— se impusiera en las elecciones que comenzaron el 20 de abril. El Congreso y sus aliados obtuvieron 220 de los 545 escaños de la cámara baja, mientras que la Alianza Nacional Democrática dirigida por el Bharatiya Janata Party se quedó en 185 diputados. Nadie se esperaba semejante vuelco electoral: las buenas cifras de la economía, el mayor perfil internacional de India, las perspectivas de paz con Pakistán, y un clima que había permitido una espectacular cosecha, llevaron a Vajpayee a adelantar las elecciones seis meses antes de la fecha prevista, convencido de su victoria. Fue un grave error: los cientos de millones de indios que viven en el campo y se han visto abandonados por la estrategia cosmopolita y urbana del BJP decidieron votar en su contra. Aunque se esperaba que Gandhi se convirtiera en la primera ministra, decidió renunciar al cargo y, el 18 de mayo, lo dejó en manos de Manmohan Singh, arquitecto de la reforma económica india de principios de los años noventa.

Confirmado el cambio de gobierno, Nueva Delhi aseguró a Pakistán que la India permanecía comprometida con el proceso de diálogo. El 20 de junio ambos gobiernos anunciaron la adopción de una serie de medidas de confianza sobre sus respectivos arsenales nucleares —incluyendo un “teléfono rojo”— en el marco del proceso acordado en febrero y sus ministros de Asuntos Exteriores celebraron sus primeras conversaciones sobre Cachemira el 27 de junio, con el objetivo de “crear la atmósfera adecuada para un diálogo a largo plazo”. En septiembre, con ocasión de la apertura de la Asamblea General de la ONU, Singh y Musharraf se reunieron a solas por primera vez.

A mediados de noviembre, el nuevo primer ministro indio visitó Cachemira, donde ofreció un diálogo incondicional a todo grupo que renuncie a la violencia. Singh señaló que estaba dispuesto a escuchar todas las propuestas de Pakistán, siempre que no impliquen una alteración de las fronteras internacionales o una nueva partición de la provincia según criterios religiosos o étnicos. Coincidiendo con su visita, India realizó la primera reducción en tropas en Cachemira desde la rebelión separatista de 1989.

El primer encuentro de Singh con su homólogo paquistaní, Shaukat Aziz, se celebró en Delhi el 23-24 noviembre —se trató de la primera visita de un primer ministro de este país a la India en 13 años— para discutir las propuestas de Musharraf sobre Cachemira, incluyendo la desmilitarización. La reunión concluyó sin que se desbloqueara la situación: India prefiere que el proceso avance gradualmente antes de tratar directamente el problema de Cachemira, mientras que Pakistán, más impaciente, necesita progresar en este punto —verdadero núcleo de las diferencias— para convencerse de que no se ve simplemente arrastrado a un proceso sin conclusión. Las partes acordaron reanudar el diálogo en enero de 2005.

## CONCLUSIONES

Las relaciones internacionales en Asia conocen su mayor estabilidad desde la segunda guerra mundial. Continúan existiendo rivalidades territoriales y estados divididos, al tiempo que los países de la región refuerzan sus capacidades militares, el nacionalismo es un fenómeno al alza, y la globalización crea nuevas presiones sobre las sociedades y los gobiernos. Pero la interdependencia es una realidad que ha creado intereses comunes y ha reforzado los instrumentos de diálogo tanto a escala bilateral como regional. El año transcurrido confirmó la existencia de una serie de fuerzas que están transformando la estructura de seguridad asiática.

Como en otros continentes, las preocupaciones geopolíticas tradicionales están dando paso a las nuevas amenazas como principales prioridades. Terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, inmigración ilegal, etcétera se sitúan hoy en el centro de la agenda de seguridad. Las líneas de separación ideológica de otras épocas ya no dividen a Asia, mientras que los intereses comunes frente a esos nuevos desafíos conducen a la cooperación más que a la rivalidad internacional. Incluso el problema norcoreano debe enmarcarse en el contexto de la lucha contra el terrorismo y no en el de la guerra fría: así se desprende de la convergencia de percepciones de los países asiáticos participantes en el proceso a seis bandas.

En esa perspectiva positiva, hay que señalar sin embargo la aparición de una nueva fuente potencial de conflictos: la competencia por los recursos naturales. Como demuestra el aumento en los precios del petróleo, el crecimiento demográfico y la expansión económica supondrán mayores demandas de recursos escasos, como gas y petróleo. Con las 4/5 partes de las reservas de petróleo situadas en regiones políticamente inestables, esa competencia por los recursos puede

ser el origen de nuevos conflictos. Para los gobiernos asiáticos, se trata de un asunto vital de su política de seguridad: China y Japón, por ejemplo, rivalizan por la construcción de un oleoducto a través de Siberia que les permita reducir su dependencia energética de Oriente Próximo. Al tratarse de un problema compartido, se discuten no obstante iniciativas que, como ocurre con la colaboración económica regional, permitan buscar soluciones para el conjunto de Asia.

Desde la perspectiva de las grandes potencias, la evolución de los acontecimientos en 2004 creó la impresión de que Estados Unidos está siendo sustituido por China como líder regional. Ello parece chocar con las realidades: Washington mantiene su papel como garante de la seguridad asiática mediante su presencia militar en el continente, su alianza con Japón y con Corea del Sur y sus acuerdos con otros países. Su presencia se ha reforzado incluso con posterioridad al 11-S. Sin embargo, sus aliados, aunque desean mantener una estrecha colaboración con Estados Unidos, buscan el desarrollo de sus propias capacidades y objetivos políticos. Es inevitable que Japón y Corea del Sur asuman progresivamente una mayor responsabilidad con respecto a la defensa de sus territorios.

Ello no es contradictorio con el hecho de que todos los actores asiáticos reconocen que Washington tiene intereses estratégicos globales y unos activos militares con los que no puede competir ningún otro estado, ni siquiera una alianza. Reconocen, además, que la presencia militar norteamericana es esencial para su estabilidad y seguridad. Más aún: la guerra contra el terrorismo ha hecho que todas las potencias asiáticas —China, Japón, India y también Rusia— reorienten sus estrategias nacionales para mejorar sus relaciones con Estados Unidos. El resultado es una pronunciada atenuación de las rivalidades entre Estados Unidos y China, pero también entre China y Japón, e incluso entre China e India. Con todo, sí es cierto que un Washington con su atención volcada en Irak, aún no ha realizado una reflexión estratégica a largo plazo sobre la transformación estructural de Asia que impulsan el ascenso de China y el dinamismo de la cooperación regional.

El año concluyó en Asia con un terrible desastre natural. Un maremoto en el Océano Índico que alcanzó los 9 grados de la escala de Richter, provocó un tsunami que arrasó las costas de Asia meridional y el sureste asiático el 26 de diciembre. Aunque el epicentro se situó cerca de la provincia de Aceh en Indonesia, su impacto también alcanzó a Tailandia, Malaisia, Birmania, Sri Lanka, las Maldivas e India. A mediados de enero de 2005 se había superado la cifra de

200.000 víctimas, a las que hay que añadir los millones de personas que han perdido sus casas y pertenencias.

La comunidad internacional reaccionó con prontitud. A principios de año, las Naciones Unidas ya habían conseguido más de 2.000 millones de dólares de unos 40 países y cientos de organizaciones no gubernamentales. Estados Unidos, Japón y Australia, entre otros (España incluida), enviaron un importante número de fuerzas para labores humanitarias. Tendrán que pasar unos meses antes de poder realizarse una evaluación del impacto económico y político del tsunami. A pesar de su terrible coste en vidas humanas y destrucción, las zonas afectadas son relativamente marginales para las economías de sus países. La excepción son Sri Lanka y las Maldivas, mucho menos desarrollados. Mayores incógnitas plantean los efectos políticos del maremoto. Tanto en Aceh como en Sri Lanka existen conflictos civiles desde hace décadas, que sin duda se verán afectados por este golpe de la naturaleza. Los gobiernos de la región comienzan de este modo 2005 afrontando una situación de emergencia, que contribuirá sin duda a dar forma al debate sobre la seguridad nacional.





## **CAPÍTULO NOVENO**

# **EL GASTO DE DEFENSA EN EL MUNDO**



## EL GASTO DE DEFENSA EN EL MUNDO

POR ÁNGEL LOBO GARCÍA

*“Todos deseamos la paz, pero la cuestión por desgracia es la de quién decide lo que es paz, quién lo que sea orden y seguridad, quién lo que se haya de considerar como situación soportable o no soportable”.*

Carl Schmitt

## EL GASTO DE DEFENSA Y EL CONCEPTO DE SEGURIDAD

### Seguridad y defensa

Antes de adentrarnos en el análisis del gasto de defensa en la época actual, a modo de introducción haremos un análisis previo sobre los conceptos de seguridad y de defensa que se vienen usando no siempre claramente diferenciados y más en los momento actuales en que las fronteras entre la seguridad exterior y la interior así como las de la seguridad colectiva y la nacional cada vez son menos definidas.

Iniciaremos este análisis en relación con la evolución en el mundo occidental de las expresiones de *seguridad* y de *defensa* pues pueden ser clarificadoras de la situación actual y en particular en España. Tradicionalmente ha habido dos escuelas en la aplicación de estos dos conceptos, una escuela francesa y otra que pudiéramos llamar sajona. En la escuela francesa “*défense national*” tendría un significado amplio según se define en la Ordenanza francesa 59-147 de 1959 sobre la organización de la defensa —en desarrollo de la vigente constitución francesa de 1958— y que reza así: “*La Defensa tiene por objeto asegurar en todo momento, en*

*todas circunstancias y contra toda forma de agresión, la seguridad e integridad del territorio así como la vida de los habitantes*". La defensa, aclaran los textos franceses que desarrollan este concepto, es por tanto a la vez *civil* (política y económica) y *militar, permanente y global*.

El planteamiento francés que antecede correspondería a lo que en la escuela sajona se denomina "*national security*" con ese carácter amplio de totalidad y de permanencia, quedando en el mundo sajón la expresión "*national defense*" reservada para la función de las fuerzas armadas en el contexto de la más amplia función de seguridad.

España, que por proximidad había mantenido en los últimos siglos una cierta sintonía con el pensamiento del otro lado de los Pirineos, en cuestiones de seguridad y defensa siguió la escuela francesa. Y esa influencia ha quedado plasmada en nuestra legislación actual. En efecto en nuestra ley suprema, la Constitución española, la palabra "seguridad" aparece normalmente referida a seguridad ciudadana, a seguridad interior. Así el Art. 97 sobre responsabilidades del Gobierno cita la *defensa* del Estado, no la seguridad nacional, y en el Art. 149 que determina las competencias exclusivas del Estado, en el apartado 4 se alude a "Defensa y Fuerzas Armadas" pero cuando en el apartado 29 se cita la "Seguridad pública" se entiende referida a seguridad ciudadana, seguridad policial, y así se añade "sin perjuicio de la creación de policías por las comunidades". Es decir el concepto de "seguridad" en la Constitución no aparece referido a la seguridad nacional en su conjunto (con la excepción marginal del Art. 102) sino a la seguridad del individuo, la que proporcionan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con carácter policial (Art.104).

En consecuencia la legislación derivada de la Constitución mantiene ese enfoque de la escuela francesa y en la todavía vigente ley orgánica 6/80 por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar (corregida por la ley 1/84) en su Art. 2 dice:

*"La defensa nacional es la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, ante cualquier forma de agresión, debiendo todos los españoles participar en el logro de tal fin ...de modo permanente...en el marco de lo establecido en el artículo 97 de la Constitución".*

Los órganos que se establecen en esta ley orgánica lo son en sintonía con la citada definición. Por ejemplo el órgano superior asesor y consultivo del Gobierno es la “Junta de Defensa Nacional” (que en el anteproyecto de Ley Orgánica de Defensa Nacional presentado al Consejo de Ministros es sustituido por un Consejo Defensa) análogamente a como en Francia se reúne el “Consejo de defensa nacional”. En tanto que en los Estados Unidos esa función corresponde al Consejo de Seguridad. Aunque en España y Francia haya subsistido la citada terminología oficial, la realidad es que desde el siglo pasado la creciente preponderancia de los Estados Unidos en cuestiones de seguridad fue imponiendo en el mundo occidental la escuela y terminología sajona en cuanto a la interpretación de los conceptos de seguridad y de defensa. Hoy en los tratados de la Unión Europea (UE) cuando se alude a “política exterior y de seguridad común” y a “política común de seguridad y defensa” se sobreentiende que se sigue la terminología de la escuela sajona.

El texto actual de la Constitución española es compatible con una modernización de la referida ley orgánica por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional, modernización acorde con las generalizadas tendencias en el mundo occidental. La reciente Directiva de Defensa Nacional 1/2004 alude diferenciadamente a la política de seguridad y a la política de defensa en consonancia que el enfoque actual de la UE. Y anticipa que la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, en proyecto, “incluirá las misiones y cometidos de las Fuerzas Armadas” en el sentido de que a su ámbito se circunscribe y dirige la futura ley de defensa nacional. En el presente trabajo los conceptos de seguridad y de defensa se usan según la terminología que ha acabado imponiéndose y que es ya de uso habitual oficialmente en España y en el conjunto de la Unión Europea.

### **Concepto amplio de seguridad**

En las dos últimas décadas de la Guerra Fría, décadas de los setenta y de los ochenta del pasado siglo, y muy especialmente en la segunda de ellas en la que va consolidándose la distensión Este-Oeste, paralelamente se va desarrollando el debate entre los partidarios de un concepto tradicional de seguridad (en el que la guerra y el empleo de la fuerza —con gran incidencia de la nuclear en aquella época— constituirían el núcleo alrededor del cual se desarrolla dicho concepto) y por otro lado los partidarios de elaborar un nuevo enfoque más amplio no limitado a las amenazas militares. Según va debilitándose la sensación de amenaza

militar tras la desintegración del imperio soviético se va elaborando la revisión del concepto de seguridad, acentuándose la atención a problemas económicos, medioambientales y a cuestiones de identidad social o a la delincuencia transnacional organizada. En 1991 Barry Buzan, prolífico y prestigiado analista, define ya la seguridad como: *“liberarse de la amenaza y ser capaz, bien sean los estados o las sociedades, de mantener su independencia en lo que se refiere a su identidad y a su integración funcional, frente a fuerzas de cambio consideradas hostiles”*. Se amplía así la identificación del sujeto de la nuclear la nuclear la nuclear seguridad que ya no será sólo el estado sino también otros tipos de *sociedad*, y se amplía además la consideración de las amenazas pues podrían provenir no sólo de otra fuerza armada sino de cualquier otra *“fuerza de cambio”* de distinta naturaleza.

En la posguerra fría se prodiga la expresión “dividendos de la paz”, los gastos de defensa disminuyen, especialmente en el mundo occidental. En los países de la OTAN en conjunto, desde el año 1990 al 2001 el gasto de defensa decrece un 21,4%. Y los analistas de la seguridad continúan elaborando una teoría apropiada a la nueva situación. Buzan asociado a otros dos acreditados autores, Waever y Wilde, presentan un revisado concepto amplio de seguridad. *“Security is the move that takes politics beyond the established rules”*, es decir la seguridad sería aquello que lleva a la política más allá de las reglas establecidas para la vida en comunidad en tiempos de normalidad. El Estado y cualquier otro tipo de colectividad estructurada adopta unas reglas que se establecen para el desarrollo diario de su normal funcionamiento en comunidad. Si se percibe una *amenaza existencial* a una colectividad que requiera acciones especiales de emergencia, medidas que rebasen las “reglas establecidas”, estaremos en el campo de la seguridad.

Este concepto amplio de seguridad es de aplicación multisectorial. Si la amenaza existencial es a la soberanía, se tratará del sector político-militar, sector de predominante atención en el enfoque tradicional de la seguridad en el que es el estado el actor principal (*State-centric security* en terminología inglesa). Pero el nuevo “concepto amplio” considera que la amenaza existencial es aplicable también al sector económico si lo que está en riesgo es el valor riqueza, al sector medioambiental si el valor en riesgo es la sostenibilidad del medio ambiente, o al sector “identitario” (“societal” en inglés), si el valor en riesgo es la identidad de una colectividad humana, de un pueblo. Así como en el enfoque tradicional de la seguridad, el Estados es actor central (*State-centric thinking*) y el sector predominante de seguridad es el

político-militar, en este otro nuevo enfoque amplio, el análisis es multisectorial y a distintos niveles y en él la territorialidad y la defensa militar no tienen la predominancia.

En la posguerra fría abundan los analistas que siguen esa tendencia a revisar y ampliar el concepto de seguridad nacional. Algunos como David Baldwin mantienen que en la época de la Guerra Fría se acentuó desproporcionadamente el peso del factor militar en las relaciones internacionales militarizándose la política exterior. Así como en el enfoque tradicional el gasto militar era una magnitud muy principal en el análisis de la seguridad, según el nuevo enfoque amplio y multidimensional de la seguridad hasta aquí recogido el gasto militar sería un dato sin tanta primacía. De hecho una publicación clásica sobre el gasto militar, *World Military Expenditures and Arms Transfers* (WMEAT) de la agencia estadounidense Arms Control and Disarmament Agency (ACDA), dejó de hacerse en el año 2000. Actualmente es el Departamento de Estado el que recoge esta publicación sin actualizar ya sus estadísticas y presentando las de los años 1999-2000 como información del final de la Guerra Fría.

Otra dimensión de la seguridad que se abre camino en la dirección de un concepto amplio de seguridad es la de *seguridad humana*. Idea que viene desarrollándose desde finales del siglo pasado y que se reafirma en el informe de Kofi Annan en la Cumbre del Milenio 2000, en el que manifiesta que:

*“...ha ido surgiendo una nueva interpretación del concepto de seguridad. En otra época (seguridad) era sinónimo de defensa del territorio contra ataques exteriores, hoy en día las exigencias de seguridad han hecho que abarque también la protección a las comunidades y los individuos de los diversos actos internos de violencia”.*

Esta postura es la prolongación de una filosofía que viene predicando Kofi Annan sobre los “dos conceptos de soberanía”. Al tradicional concepto de soberanía de los estados habría que añadir uno nuevo, el de la “soberanía del pueblo”. Según él la comunidad internacional no puede permanecer impasible en nombre de la soberanía estatal y de la no injerencia cuando por ejemplo un tirano masacra palmaria y masivamente los derechos humanos de sus gobernados, en caso de genocidio. La soberanía del estado no puede ser escudo para vulnerar los derechos humanos de forma colectiva. Procedería en su caso anteponer la seguridad humana al principio de soberanía del estado. Como respuesta a este planteamiento del informe de la Cumbre del Milenio el

gobierno de Japón ha establecido la “Comission of Human Security” (1) que está haciendo activa difusión de este campo de la seguridad.

Ahora bien la “seguridad humana” es un concepto complejo, aún en elaboración que implica la superación del principio de soberanía exclusiva del estado, principio consagrado desde 1648 en la Paz de Westfalia, base desde entonces del orden internacional. Como escribe un especialista en la materia, Joseph Rivera, en el *Journal of Peace Research* (septiembre, 2004):

*“Se pretende que el concepto de seguridad humana vaya más allá que el de seguridad nacional... Por ahora no hay acuerdo en lo que exactamente incluiría este concepto o como se mediría”.*

Aún siendo la “seguridad humana” tema aún en elaboración, indudablemente incide en la tendencia hasta aquí comentada de ampliación del concepto de seguridad, tendencia en la que disminuye el protagonismo del estado como actor principal y el del gasto militar, especialmente tras la situación nacida del final de la Guerra Fría. Pero este enfoque amplio en el cual el estado y el sector político-militar pierden protagonismo ha quedado afectado esencialmente con el vuelco que produce en el escenario de seguridad el ataque megaterrorista del 11 de septiembre del 2001 (11-S en adelante) en el territorio de los Estados Unidos de América.

## **LAS “NUEVAS AMENAZAS”**

Hace ya años que el terrorismo islamista internacional venía actuando esporádicamente, dirigido frecuentemente contra gobiernos musulmanes y evolucionando después más hacia intereses occidentales, especialmente estadounidenses. Pero el ataque terrorista del 11-S a los Estados Unidos con una mortalidad de un orden de magnitud insólito es un cambio sustancial que ha hecho patente a la comunidad internacional la enorme vulnerabilidad de cualquier sistema de seguridad incluido el de la superpotencia estadounidense. La secuencia de atentados posterior al 11-S tiene lugar fuera del denominado mundo occidental, en lo que Rohan Gunaratna

---

(1) Véase <http://www.humansecurity-chs.org/>



denomina “la franja sur” (2). Bali, Riad, Karachi, Casablanca, Yakarta, Túnez, Mombasa, Estambul, Filipinas, Taba...y añadiríamos hoy Irak, Irak, Irak...

Pero el megaterrorismo ataca otra vez en Occidente, esta vez en Europa. El 11 de marzo de 2004 (11-M en adelante) tiene lugar en un conjunto de accesos ferroviarios a Madrid una oleada de explosiones coordinadas en distintos trenes con la masacre de 192 muertos y casi 1500 heridos. Posteriormente, de nuevo en territorio europeo, esta vez en Rusia, se vive otro horror, la matanza en la escuela de Beslán, en Chechenia, prolongación de anteriores acciones terroristas en Moscú. Y además continúan los atentados en la aludida “franja sur” como el perpetrado contra el consulado de EEUU en Yedda en diciembre de 2004.

La “Estrategia Europea de Seguridad” aprobada en diciembre de 2003 y denominada “Una Europa segura en un mundo mejor” y coloquialmente conocida como el “Documento Solana”, describe como “amenazas clave” actuales el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los estados fracasado y la delincuencia organizada. En esencia coincide con la estimación de amenazas en la anterior estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de septiembre de 2002. El “Documento Solana” afirma que el mas pavoroso escenario es aquel en el que los terroristas se hagan con armas de destrucción masiva — valoración en la que también coincide con la estrategia norteamericana— y añade que la convergencia de todas las citadas “amenazas clave” unido a la “privatización de la fuerza” derivada de la debilitación del sistema en los estado fracasados confrontaría a la comunidad internacional verdaderamente con una “muy radical amenaza”. Personaje tan discreto y poco alarmista como Al Baradei, Director General de la Agencia Internacional de Energía Atómica, en declaración a *Der Spiegel* (24-1-2004) alerta de que el mundo se enfrenta a la posibilidad real y grave de una amenaza creciente de proliferación de armas nucleares.

Al hacerse presente en el presente siglo el megaterrorismo islamista, junto con las otras aquí denominadas “nuevas amenazas” antes citadas, el Estado adquiere de nuevo el protagonismo que había tenido en épocas anteriores en el campo de la seguridad y que le era discutido con el enfoque amplio del concepto de seguridad antes expuesto. Es de nuevo el Estado el responsable de identificar las nuevas amenazas, activar los medios de repuesta y decidir así como dirigir las actuaciones de respuesta.

---

(2) GUNARATNA, R.: “La amenaza de Al Qaeda tras los atentados de Madrid”. “El nuevo terrorismo islamista, Del 11-S al 11-M”. Madrid. Temas de Hoy. 2004.

Otra diferenciación importante que surge en el nuevo escenario es que la frontera entre seguridad exterior y seguridad interior se desdibuja, ambos campos se entremezclan. Anteriormente la separación de funciones era clara. Las fuerzas militares se ocupaban principalmente de las amenazas provenientes del exterior y las fuerzas policiales de la seguridad interior, dos esfuerzos separados encargados orgánicamente a dos departamentos diferentes. Bien es verdad que esta separación no suele ser así en los países menos desarrollados en los que es frecuente que las fuerzas armadas atiendan también al orden interior. Pero en los países más desarrollados la separación de funciones estaba establecida. Actualmente aunque la respectiva especialización de misiones lógicamente se mantiene, las áreas de actuación se pueden cruzar. Estados Unidos quizá sea el más claro ejemplo con la potenciación del área de la denominada Homeland Defense (Defensa del Territorio). En París es normal ver en momentos de alerta antiterrorista soldados patrullando por el centro de la ciudad. Y en España las Fuerzas Armadas vienen ya empleándose en la vigilancia de infraestructuras y otros eventuales objetivos terroristas, hasta ahora preferentemente en zonas no urbanas, pero en el despliegue de seguridad de finales diciembre de 2004 patrullas militares vigilaban en la estación de Atocha.

Y si anteriormente el gasto de defensa había venido siendo considerado como un aprovechable indicador de la nación sobre su capacidad de seguridad exterior, seguridad ante amenazas exteriores, actualmente al entremezclarse los campos de seguridad interior y exterior se podrá decir que la interpretación del gasto de defensa como indicador individual no es suficiente. En la nueva y compleja situación de seguridad, en principio parecería que el ideal sería disponer de un indicador conjunto de seguridad exterior e interior simultáneamente. La realidad es que aunque se esté considerando de forma embrionaria la interrelación de los dos campos, se está aún lejos de poder afrontar ambos como un conjunto con posibilidad de indicadores comunes. Si, como más adelante trataremos, la medición del esfuerzo de defensa es tarea compleja además de con limitaciones en su interpretación, la medición conjunta de un indicador de seguridad exterior e interior es todavía tarea inmadura y de mayor complejidad. Pero posiblemente en el futuro convendrá ir adentrándose en el planteamiento conjunto de los indicadores de ambos campos, especialmente si la amenaza terrorista transnacional no decrece sino que se prolonga.

### **Necesidad de una gran estrategia multilateral**

La primera cuestión a plantearse sería “¿Se enfrenta Occidente a una amenaza existencial?”. Tras el 11-S puede haber habido valoraciones distintas en Estados Unidos y en la UE. Para EEUU se trataría desde entonces de una clara amenaza existencial pero es después del 11-M cuando la UE tiene una mayor evidencia de la entidad de la amenaza. Habría que tener claro cual es el objetivo estratégico del terrorismo islamista. ¿Es una reacción a la globalización de la presión cultural y económica que ejerce Occidente (3) o va aún más allá y se pretende la restauración de un poder político-religioso en el mundo islámico? (4) La estrategia a elaborar será muy distinta si el terrorismo islamista transnacional constituye una amenaza existencial circunscrita al mundo occidental o si lo es además para muy diversos estados islámico o incluso si esta amenaza existencial alcanza a parte importante del resto de la comunidad internacional.

¿Que papel corresponde a las fuerzas armadas en la respuesta ante las nuevas amenazas? La Estrategia Europea de Seguridad en su apartado “Implicaciones políticas para Europa” (implicaciones de las nuevas amenazas) manifiesta que “Como Unión de 25 miembros, gastando más de 160.000 millones de euros en defensa, deberíamos ser capaces de sostener varias operaciones (militares) simultáneamente. Particular valor añadido podremos obtener con el desarrollo de operaciones que impliquen ambas capacidades militares y civiles” y añade que para ser más capaces se requiere “Transformar nuestros ejércitos en una fuerza mas flexible y móvil, y a fin de capacitarles para afrontar las nuevas amenazas son necesarios mas recursos y un empleo más eficaz de los recursos”. Por otro lado es conocida la postura estadounidense de considerar la fuerza armada como actor principal en lo que ellos denominan la guerra al terrorismo. E incluso en documento de proyección tan general como el reciente Informe del “Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Retos y Cambio” de Naciones Unidas “Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos” en su párrafo 185 escribe “La fuerza militar, legalmente y apropiadamente empleada, es un componente vital de cualquier sistema factible de seguridad colectiva, tanto en el limitado sentido tradicional como en el más amplio...”.

---

(3) El experto francés en terrorismo OLIVIER ROY (autor de su reciente obra “*Globalize Islam*”, Columbia University Press. 2004) en Open Forum (17-11-04, patrocinado por Open Society Institute, Nueva York) manifiesta que “*la radicalización islámica es una consecuencia patológica de la Occidentalización*” que espolea al neo-fundamentalismo islámico entre los musulmanes ubicados en Occidente más que en regiones islámicas, diferenciando a estos neo-fundamentalistas, y en particular Al-Qaeda, de los islamistas en general. [www.aurasianet.org](http://www.aurasianet.org).

(4) JORDÁN, JAVIER escribe que: “*El fin estratégico de Al-Qaida consiste en establecer regímenes islamistas en los países de mayoría musulmana y lograr una unión política de la comunidad islámica, es decir, la restauración del califato*”. En “*Profetas del miedo. Aproximación al terrorismo*”. Pamplona. EUNSA. 2004.

Las fuerzas armadas habrán de ser componente esencial de una gran estrategia respuesta al conjunto de las “nuevas amenazas”. Son el respaldo de cualquier diplomacia preventiva como bien está siendo consciente la UE según ambiciona incrementar su papel de actor internacional. En España la reciente Directiva de Defensa Nacional 1/2004 requiere expresamente:

*“La consolidación del papel de las Fuerzas Armadas como elemento relevante de la acción exterior del Estado”.*

En el caso de la amenaza terrorista transnacional, si ésta pretende objetivos estratégicos no podrá limitar su labor a la de unas bandas clandestinas infiltradas en la sociedad que amenaza, habrá de contar con santuarios para sus bases de entrenamiento y logísticas. Estos santuarios suelen requerir la disponibilidad de territorio en algún Estado de la comunidad internacional. Frente a esta posibilidad es necesario que el Estado amenazado disponga de unas fuerzas armadas adecuadas para la función de disuadir a eventuales estados adversarios de que asuman el citado papel de santuarios. Y llegado el caso poder actuar contra dichos estados por la fuerza de las armas.

Qué duda cabe de que de la contundente guerra en Afganistán tras el 11-S habrán tomado buena nota Libia, Siria, Irán, Sudán, Somalia (5),... La derrota del gobierno talibán de Afganistán tiene un enorme poder disuasorio respecto a eventuales futuros estados santuarios. Similar función disuasoria puede necesitarse respecto a la preocupante proliferación de estados que pretendan dotarse de armas de destrucción masiva.

En el escenario estratégico actual estamos además viviendo la frecuente necesidad de recurso a las fuerzas armadas para responder a las necesidades surgidas de inestabilidades regionales o de estados fracasados, tanto para establecimiento de la paz (o para imposición de la paz si fuera necesario) como para la consiguiente compleja labor de reconstrucción de las naciones implicadas, en adecuada situación de seguridad. El polémico ensayista Fukuyama en su reciente obra *“La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI”* defiende *“la construcción del Estado como uno de los asuntos de mayor importancia para la*

---

(5) JORDÁN, J. en *“Profetas del miedo,”* op. cit., comenta que Irán y Sudán son los regímenes que más han apoyado el terrorismo islamista y también lo han hecho con matices Afganistán (Al Qaeda), Siria (hizbollah), Irak (antes a suicidas palestinos), Somalia (señores de la guerra a Al Qaeda), Pakistán (antes en Cachemira), Arabia Saudí (apoyo involuntario). Pág 97 a 100. De los 19 suicidas en los aviones del ataque terrorista del 11-S, 15 eran saudíes. ¿Cuál será el futuro gobierno saudí? Ben Laden lo ambiciona.

*comunidad mundial, dado que los Estados débiles o fracasados causan buena parte de los problemas más graves a los que se enfrenta el mundo como son la pobreza, el sida, las drogas o el terrorismo”.*

Recupera interés por tanto ante las “nuevas amenazas” volver a analizar como se distribuya el poder militar en el mundo. Cuales son los actores internacionales que cuentan con una fuerza armada apropiada para poder afrontar con una estrategia adecuada y en forma completa las “nuevas amenazas”. Y por el contrario qué países eventuales adversarios puedan disponer de una fuerza militar con capacidad de contrarrestar las respuestas a las posibles nuevas amenazas. Y el indicador elemental para un análisis de este tipo es el *gasto de defensa en el mundo*.

## **EL ESTADO Y EL GASTO DE DEFENSA**

### **Valoración del esfuerzo de defensa. Su complejidad y heterogeneidad**

No es fácil hacer la comparación de capacidad militar de diversos países por la dificultad de medir el “esfuerzo de defensa”, magnitud compleja, no susceptible de ser expresada en un solo parámetro o en un conjunto reducido y manejable de parámetros. Para hacer una evaluación del poderío de las fuerzas armadas de un país pueden considerarse como indicadores parciales diversos datos, tales como las cifras de efectivos militares en activo y en reserva, las de los distintos sistemas de armamento y material disponibles (número de cañones y vehículos de combate, aviones, barcos, sistemas de mando, control y telecomunicaciones, sistemas de observación, de información o de detección y alerta, medios de transporte estratégico, etc. etc.) y desde luego es importante la valoración de la modernidad tecnológica y eficacia de estos sistemas. Así como la capacidad de apoyo logístico, posibilidad de entrenamiento, campos de maniobras, simuladores, y un largo etc. que alcanza hasta la capacidad industrial y desde luego la capacidad económica general del país.

En la consideración del esfuerzo global de defensa no debemos dejar de citar que además habría que tener en cuenta aspectos no fácilmente cuantificables, tales como el grado de instrucción y adiestramiento de las fuerzas, su preparación física, la naturaleza profesional o de conscripción de las tropas, los valores morales y motivaciones de los miembros de las unidades armadas, cualidades estas muy apreciadas por el mando militar a la hora de evaluar la capacidad

de una unidad. Importante es también la capacidad a distintos niveles para gestionar con eficiencia los recursos siempre limitados de la defensa, así como la predisposición social de un país para respaldar el sacrificio del esfuerzo de la defensa.

Conscientes, por tanto, de las limitaciones para expresar en una serie manejable de guarismos la capacidad militar de un país, veremos a continuación la posible comparación del esfuerzo de defensa a la que se puede llegar de forma sencilla pero suficientemente ilustrativa, a sabiendas de las imperfecciones implícitas en los indicadores que manejaremos.

### **El gasto de defensa como medida del esfuerzo de defensa. Sus limitaciones**

La expresión más elemental y primaria del esfuerzo de defensa es desde luego el “gasto de defensa”. Es decir lo *gastado*, no lo que se ha presupuestado sino lo realmente gastado al final del ejercicio, por tanto después de agregar eventuales ampliaciones de crédito, incorporaciones de crédito del ejercicio anterior y a veces incluso minoraciones de crédito. Y por otro lado el gasto de defensa no siempre recoge todos los principales esfuerzos financieros para la defensa pues frecuentemente hay países que ante la impopularidad de los gastos militares buscan otras vías para la contabilización de ciertas partidas especialmente para partidas de importación de sistemas de armas o para la producción nacional mediante créditos que atrasen su aparición como gastos de defensa.

Por otro lado el gasto de defensa es la resultante de la suma de distintos componentes, gastos de personal, gastos de inversión en equipamiento, gastos de funcionamiento, de mantenimiento, de infraestructura, gastos de investigación militar, ayuda militar a otros países u otros diversos conceptos según el país de que se trate. En todo caso el gasto de defensa es el resultado de la agregación de una serie de componentes o sumandos que no tienen porque coincidir en los diversos países que se pretenda comparar. En la comparación entre países influirán además los tipos de cambio de divisas implicados.

En la OTAN se trata de contrarrestar esta heterogeneidad adoptando un criterio común para uso interno de la alianza. Según este criterio el gasto de defensa no se circunscribe a los fondos gastados procedentes del presupuesto de defensa sino que se agregan o restan determinadas partidas según el siguiente esquematizado convenio de estimación del gasto de defensa:

- Se excluyen todos los gastos del ministerio de Defensa que sean de naturaleza y finalidad civil.
- Se incluyen los gastos de otros ministerios que sean de naturaleza y finalidad militar.
- Las donaciones de ayuda militar se contabilizan como gastos militares del país que concede la ayuda.
- Las adquisiciones de material militar mediante créditos se incluyen en el periodo en el que se incurre en la deuda, no en el momento de su amortización.

En la OTAN se ha convenido además considerar “gasto de defensa” las pensiones de clases pasivas tanto de los militares como del personal civil jubilado procedente del servicio de la administración militar. Lo cual no implica que las pensiones de los denominados “excombatientes” deban ser incluidas en el gasto de defensa puesto que no proceden de profesionales dedicados a la defensa sino de ciudadanos civiles incorporados temporalmente a las fuerzas armadas. Las policías paramilitares se contabilizan como gasto militar si están equipadas, entrenadas y previstas para participar como fuerza militar en caso de guerra. Tal es el caso por ejemplo de los carabinieri en Italia. Por el contrario en España, en el caso de la Guardia Civil no hay razones para considerarla incluidas en el gasto de defensa, pues sus funciones, material y entrenamiento tienen finalidad preponderantemente policial. Tal vez podría considerarse una fracción no grande como policía militar llegado el caso.

Con esta definición se consigue una mejor homologación de los gastos de defensa de los distintos países pero siguen subsistiendo zonas grises e interpretables que dificultan una rigurosa aplicación de los criterios teóricos adoptados.

Pero esta definición se aplica solo en el seno de la OTAN para los 26 países miembros. Para el resto de los países la información disponible es la que aporta cada país, corregida o completada con alguna información adicional que se pueda conocer. Naciones Unidas dispone de los datos que reúne con un cuestionario que somete anualmente a los países miembros. Otra fuente son los datos que recoge el Fondo Monetario Internacional (IMF en abreviatura sajona). El SIPRI y el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres (IISS en acrónimo

inglés) también piden a todos los países de la comunidad internacional la remisión de un cuestionario, cuestionario que dirige a distintas instancias de cada país (6). Todas estas estadísticas se elaboran con los datos que proporciona cada país según su propio criterio por lo que no son tan homologables como lo que se consigue en el caso de la OTAN.

En el análisis del gasto de defensa de cada país es conveniente estudiar las tendencias preferentemente a la consideración puntual de un determinado ejercicio fiscal. El mantenimiento prolongado de un determinado nivel de esfuerzo de defensa se traduce en la acumulación de inversiones y la consolidación de un pretendido objetivo de fuerza a largo plazo. Por el contrario el prolongado mantenimiento de un bajo esfuerzo de defensa, como es el caso español, acaba originando una cierta descapitalización del equipamiento de la fuerza armada además de carencias de mantenimiento, operatividad y funcionamiento. Por ello es ilustrativo el seguimiento de las tendencias en el gasto de defensa. Razón por la que SIPRI da prioridad al seguimiento de series temporales uniformes para cada país para alcanzar consistencia estadística a lo largo del tiempo en vez de tratar de ajustar cada año los datos de cada país con base en una definición común.

### **El gasto de defensa como indicador de poder**

Nos hemos referido anteriormente a como en el enfrentamiento a las denominadas nuevas amenazas es aconsejable la disponibilidad de una capacidad militar complementaria de otros instrumentos en el planteamiento de una estrategia integral.

Pero además en el denominado concierto de las naciones, el poder militar sigue siendo un factor, importante factor a considerar en las relaciones de poder entre los distintos países de la comunidad internacional. Subsiste el juego geopolítico de los equilibrios de poder y de las ambiciones regionales o subregionales. Henry Kissinger escribía recientemente:

*“...el centro de gravedad de la política internacional se está desplazando a Asia,... Países como Rusia, China, Japón y la India siguen contemplando la*

---

(6) El SIPRI los publica en la edición anual del “*SIPRI YEARBOOK*” (en el que usa la definición de la OTAN como referencia) y el Instituto británico edita también anualmente el “*Military Balance*”.



*nación como lo hace Estados Unidos, y como lo hacían los Estados europeos antes de la II Guerra Mundial. El concepto de interés nacional sigue cohesionando su opinión pública y la de sus dirigentes. El equilibrio de poder afecta a sus cálculos, sobre todo en las relaciones que mantienen entre sí”.*

En el último anuario de SIPRI (7) se resalta, refiriéndose al actual poder militar de los Estados Unidos, que el dominio militar sin precedente por parte de un único poder, y su masivos incrementos en gasto militar, plantea la cuestión de qué impacto tendrá en otras potencias principales. Ya a finales del pasado siglo el New York Times filtraba un informe de Wolfowitz en el que se citaba a Rusia y China como posibles rivales estratégicos y a Alemania y Japón como potenciales rivales nucleares de los Estados Unidos. Las materias primas en general y muy en particular las fuentes de energía son factores de peso en eventuales rivalidades estratégicas. Rusia y China han venido expresando su desacuerdo con la presencia creciente de los Estados Unidos en zonas clave. Es sintomático que, como expresión de una nueva asociación estratégica, el 13 de diciembre de 2004 el ministro de Defensa ruso, Ivanov, y su homónimo chino, Gangchuan, hayan anunciado en Pekín la realización por primera vez de maniobras militares conjuntas en territorio chino. Y el 27 de diciembre de 2004 el ministro de Defensa ruso, en reunión en Moscú con el presidente Putin, ha ampliado que la realización se iniciará en el segundo semestre del 2005 y serán importantes maniobras conjuntas en China, con base en el Tratado de Buena Vecindad, Amistad y Cooperación, con el acento en equipos militares modernos, como submarinos nucleares y bombardeos estratégicos.

Aunque la Unión Europea predique su preferencia por intentar soluciones cooperativas multilaterales —según enfoque que en su seno le ha permitido superar las anteriores luchas por el poder en Europa— los grandes Estados nacionales del mundo, Estados Unidos, Rusia, China, y cada vez más otros como la India, Brasil, Japón, ... siguen los esquemas tradicionales del Estado-Nación que busca el resguardo de sus intereses nacionales según su soberana libertad de acción y sus propios poderes en el tradicional sentido de la soberanía estatal.

Y el gasto de defensa sigue siendo para este escenario un indicador esencial de las relaciones de fuerza entre los actores internacionales. Bien es verdad que cada vez más este indicador esencial conviene que se complemente con información adicional sobre la capacidad

---

(7) “SIPRI Yearbook 2004. Armaments, Disarmament and International Security”. Stockholm International Peace Research Institute, Oxford. Oxford University Press. 2004. Pág. 320.

real y efectiva de los medios militares en operaciones. Los avances tecnológicos recientes son tan importantes que la comparación de fuerzas es muy incompleta si se limita a cifras macroeconómicas y de efectivos y armamento sin calificar su modernidad y operatividad.

## **EL GASTO DE DEFENSA EN EL MUNDO (8)**

### **Valoración de conjunto**

Como antes ha quedado expuesto, en este capítulo se trabaja cuando es posible con gastos de defensa ya realizados, no con cifras presupuestadas. No se dispone por tanto todavía de información sobre lo gastado en el año 2004. Los datos disponibles mas recientes como gastos realizados en el caso más favorable son cifras del año 2003. En dicho año el gasto militar en el mundo ha ascendido a 956.000 millones de dólares actuales. Esta cifra implica un crecimiento aproximado al 11% respecto al año 2002 lo cual es un crecimiento notable. Y como en el 2002 el crecimiento fue de un 6,5%, el aumento porcentual conjunto en esos dos años asciende a casi un 18%, crecimiento desde luego muy significativo, casi una quinta parte en dos años. En el año 2003 el gasto de defensa global es un 2,7% del Producto Interior Bruto (PIB) mundial y corresponde a un gasto de defensa per capita de 152 dólares (en Estados Unidos es aproximadamente de 1.500 dólares per cápita).

Los incrementos de los dos últimos años son más resaltables si se ven en relación con la tendencia de los años precedentes. Inicialmente en la posguerra fría tiene lugar durante casi una década el decrecimiento del gasto de defensa global —los denominados dividendos de la paz— con un ligero cambio de tendencia a partir de 1998. Y es a partir de 2002 cuando se acentúa este cambio de tendencia hacia el incremento.

Sin embargo el aumento de casi el 18% global en dos años debe matizarse en el sentido de que el origen principal de este incremento es el abultado aumento del gasto de defensa en los Estados Unidos tras el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001. Concretamente en el 2003 si de la cifra global de unos 880.000 millones de gasto global (en dólares del 2000, equivalentes a los antes citados 976.000 en dólares actuales) se dedujera la incidencia de los 62.600 millones

---

(8) Principal fuente sobre gastos en 2003 y 2004: “*SIPRI Yearbook 2004*”. op. cit , cuando no se cite otra fuente.

de ampliación de créditos en el presupuesto de los EEUU presupuestados para la denominada “guerra al terrorismo”, el incremento real del gasto global del año 2003 respecto al año 2002 sería solamente del 3,5%.

Es decir que el incremento sustancial del gasto de defensa en el año 2003 corresponde principalmente a los Estados Unidos. En el resto de los países el aumento no es llamativo. Aún así, como deduce el SIPRI el 75% del gasto global de defensa corresponde a los 32 países de mayor riqueza pese a que solamente suman un 16% de la población mundial Y los 58 países de más baja renta —donde vive el 41% de la población— solo acumulan un 4% del gasto de defensa en el mundo.

### **Análisis regional del gasto de defensa**

#### *Estados Unidos de América*

El gasto de defensa de los Estados Unidos en 2003 ha sido de 438.900 millones en dólares actuales (incluyendo la citada ampliación de crédito de 62.600 millones autorizados en abril de 2003 para la guerra de Irak). Este gasto representa un aumento del 23 por cien en términos reales respecto al 2002. Y es el 47% del gasto mundial. La suma de los catorce países siguientes en magnitud ni siquiera alcanza el 75% del gasto de EEUU.

El presupuesto autorizado en el año fiscal 2004 para “Actividades relacionadas con defensa” (que además del presupuesto del Departamento de Defensa incluye los programas del Departamento de Energía para seguridad nacional y de la Junta de Seguridad de Cuestiones Nucleares de Defensa) asciende a 401.300 millones de dólares y si se agregan 65.600 millones como ampliación de crédito para operaciones militares (Irak, Afganistán y otras) en dicho año fiscal totalizan 466.900 millones, cifra que supera el déficit fiscal que se estima que en 2004 será de unos 420.000 millones de dólares equivalente al 3,6% del PIB estadounidense.

En el año fiscal 2005 se ha solicitado autorización presupuestaria de 423.100 millones de dólares seguida de una petición de ampliación de crédito de unos 80.000 millones (la mayor parte como gasto de defensa) que daría finalmente un total de alrededor de 500.000 millones. Espectacular presupuesto. Los defensores de este presupuesto argumentan que si se corrige el

efecto de la inflación, la realidad es que en dólares constantes el presupuesto del 2005 no sería más que un 15% mayor que el del año 2001. Y se añade que este presupuesto no llega a ser el 4% del PIB y menos del 20% de total del presupuesto federal en tanto que en la época de Reagan el presupuesto de defensa llegó a superar el 6% del PIB y el 27 del presupuesto federal.

Sin embargo las presiones en el Comité de Presupuestos por reducir el déficit público son muy grandes (la denominada “guerra al terrorismo” está costando 5.000 millones de dólares al mes). Según fuentes militares y del Congreso estadounidense, el Pentágono se propone se propone recortar 60.000 millones en los próximos seis años empezando con 10.000 millones en 2006 (9). Sería los primeros presupuestos a la baja desde 2001. Y así como en la aprobación del presupuesto del 2003, en las enmiendas del Congreso éste dio prioridad a los fondos de equipamiento en detrimento del capítulo de personal, los proyectos ahora, pese a tratarse de presupuestos restrictivos, se planea dedicar miles de millones cada año para en varios años añadir 15 brigadas al Ejército de Tierra (más del 40% del ejército desplegado en Irak son reservistas). Cuando Rumsfeld —que había sido un activo miembro del equipo del estudio de la “Revolución en los Asuntos Militares”— fue nombrado Secretario de Defensa en 2001 puso como objetivo reducir sensiblemente efectivos en el ejército e invertir en sistemas de armas tecnológicamente avanzados, en aviación especialmente. La dura realidad de las operaciones militares en curso ha hecho patente que se necesita más fuerza terrestre. Y los ahorros presupuestarios se harán ahora con importantes recortes en el equipamiento. La más afectada va a ser la Marina. Hay planes de dar de baja al portaviones John Kennedy, en servicio desde 1968 —el primer portaviones de baja desde 1990. Y reducir además la compra prevista de cinco de los nuevos barcos de desembarco LSD-17 y de los destructores DD(X) de obtención programada en seis años. En la Fuerza Aérea se reduce drásticamente la adquisición del avión de combate “invisible” F/A 22. En el Ejército de Tierra se aplaza el desarrollo de un moderno Sistema de Combate Futuro, 120.000 millones, que enlazaría informáticamente al combatiente terrestre con aviones de control remoto y con los vehículos de combate.

### *Unión Europea*

---

(9) SCHMITT, ERIC: “Pentagon Said to Offer Cuts in the Billions”. “New York Times”, 30 de diciembre de 2004.

La UE está aún muy lejos de poderse considerar como una entidad de acción unificada en el campo militar. Más bien al contrario es uno de los aspectos en el que por ahora mantiene cada nación miembro mayor autonomía. Por tanto considerar un presupuesto total de 173.460 millones de dólares en el año 2003 para el conjunto de los 25 miembros de la UE no tiene demasiada utilidad a los efectos del presente trabajo. En el “*Tratado por el que se establece un Constitución para Europa*”, conscientes los países miembros de lo lejano en el tiempo que está una defensa común a 25 miembros, se establece lo que se denomina una “*cooperación estructurada*” que por su planteamiento tiene vocación de círculo reducido en el que prevalezca la eficacia sobre la mera titularidad.

Si se relacionan los 25 países por presupuesto de defensa, los siete primeros totalizan el 84% de la cantidad total y coincide que son los siete con capacidades militares más destacables. De los siete, seis, sin Holanda, son los firmantes del acuerdo de cooperación industrial de defensa iniciado con la denominada LOI (Letter of Intentions) y producen aproximadamente el 90% del armamento europeo.

Sus presupuestos de defensa en 2003 en ranking decreciente en millones de dólares son (10):

|   |             |        |
|---|-------------|--------|
| — | Reino Unido | 41.300 |
| — | Francia     | 34.900 |
| — | Alemania    | 27.400 |
| — | Italia      | 22.300 |
| — | España      | 8.500  |
| — | Holanda     | 7.200  |
| — | Suecia      | 4.000  |

El presupuesto total en el 2003 de los siete países antes expuestos es de 145.600 millones de dólares. La aportación española a esta cantidad es tan sólo del 5,8% en tanto que España tiene aproximadamente un 10% del PIB conjunto de estos siete países. El esfuerzo español de defensa en este conjunto es por tanto relativamente bajo. Esta conclusión se confirma si se comparan en

---

(10) SCHMITT, BURKARD. [www.iss-eu.org/esdp/11-bsdef.pdf](http://www.iss-eu.org/esdp/11-bsdef.pdf).

la relación que sigue los dólares que corresponden al gasto de defensa per capita en cada uno de estos países:

|   |               |            |
|---|---------------|------------|
| — | Reino Unido   | 695        |
| — | Francia       | 585        |
| — | Alemania      | 334        |
| — | Italia        | 387        |
| — | <b>España</b> | <b>212</b> |
| — | Holanda       | 453        |
| — | Suecia        | 460        |

El Reino Unido ha venido incrementando sus gastos de defensa anualmente en el 1,3% en términos reales. En el año fiscal 2003/2004 se planificó un aumento de 3,3% y en el 2004/2005 del 0,3. No incluye los fondos dedicados a la guerra en Irak que en 2003 ascienden a casi 5.000 millones de dólares. Francia en la Ley Programa 2003-2008 ha cambiado la tendencia de los años anteriores y está incrementando el gasto de defensa en al menos un significativo 2% en términos reales (pese a su déficit público superior al 3%) habiendo declarado el objetivo de incrementar principalmente los capítulos de obtención y mantenimiento de material y equipo. Alemania ha congelado su presupuesto hasta el 2006 en 24.400 millones de euros. En Italia el Libro Blanco de la Defensa preconiza un incremento anual del gasto de defensa hasta alcanzar el 1,5% del PIB en el 2006.

España en 2004 incrementó su presupuesto de defensa en un 4,1% y como la inflación ha resultado ser del 3,5%, en términos reales el aumento presupuestado fue tan sólo de 0,6%. En 2005 el presupuesto considera un aumento del 4,2% que con la inflación previsible puede acabar en un incremento real tan reducido como el del 2004. Hay que tener en cuenta que en España se están financiando una serie de programas (Carro de combate Leopard, fragata F-100, avión de combate Eurofighter y de transporte A-400M, helicóptero Tigre, vehículo Pizarro, submarino S-80 y Buque de Proyección Estratégica) mediante anticipos del Ministerio de Industria a las empresas que devuelven a la entrega del producto que paga Defensa. En 2004 y en 2005 Industria ha anticipado unos 1.000 millones de euros cada año. Y Defensa está ya dedicando al pago de adquisición de estos productos unos 600 millones tanto en 2004 como en 2005. Según se vayan acumulando entregas de los programas citados se irá recargando la capacidad de ser

afrontado por el presupuesto de Defensa por lo que se está estudiando el aplanamiento de la curva de obligaciones económicas para estirar esta a lo largo de una generación, unos 25 años, con la filosofía de que el material adquirido tendrá una vida aproximada de una generación.

La política común de seguridad y defensa de la UE no pretende dotarse de armamento potente. La defensa ante una amenaza principal al territorio de la UE, no probable en plazo previsible, sigue descansando en la OTAN (con EEUU) La Estrategia Europea de Seguridad pone el énfasis en el multilateralismo para la resolución de conflictos. Para poder contribuir internacionalmente a la gestión de crisis se ha desarrollado en la UE en el 2004 el concepto de “Grupos de combate” (Battle groups) de unos 1.500 soldados cada grupo, incluidos los elementos de apoyo, desplegables en 15 días y de elevada efectividad militar. Se ha fijado para el 2010 el objetivo conjunto de 13 “Grupos de combate”. Simultáneamente se planifica dotarse de medios de transporte estratégico aéreo y naval de los que ahora se carece. Y además habría que superar otras deficiencias de capacidad operativa también prioritarias que ha identificado la Conferencia de Mejora de las Capacidades de la Unión (reabastecimiento en vuelo, eliminación de defensas aéreas enemigas, guerra electrónica, vigilancia aire-tierra, vigilancia estratégica de teatro todo-tiempo, búsqueda y salvamento de combate e inteligencia electrónica). Según la propuesta de Libro Blanco de la Defensa Europea, desarrollado oficiosamente en el Instituto de Estudios Estratégicos de la UE por un Grupo Independiente, para afrontar estas deficiencias operativas sería necesaria una inversión de unos 42.000 millones de euros. Cantidad a absorber en varios años de desarrollo de los proyectos implicados. Se tiene puesta la esperanza en que a ello contribuya la Agencia Europea de Defensa que se está empezando a organizar. Pero la voluntad política de los países, especialmente los llamados a la “defensa estructurada”, y el esfuerzo económico consiguiente son ineludibles para que la UE adquiera la capacidad militar que respalde su ambicionado papel de actor internacional.

## *Rusia*

Rusia es actualmente de los países menos transparentes en información sobre sus gastos de defensa. Proporciona información —de contenido acorde con sus propios intereses— a Naciones Unidas y a OSCE pero SIPRI hace público en su anuario (11) que Rusia no contesta a un

---

(11) “SIPRI Yearbook 2004”, op. cit. Apéndice 10D. “The reporting of military data”, pág. 380.

completo cuestionario que envía a los países anualmente. La publicación *The World Factbook 2004* de la CIA (de EEUU) no publica información sobre el gasto militar en Rusia dadas las carencias para una adecuada estimación. Según *The Military Balance* el presupuesto de defensa ruso (que no incluye los gastos de reformas militares, las pensiones de militares retirados, los gastos de fuerzas paramilitares y otros claramente relacionados con el departamento de defensa) en el año 2003 ha sido de 10.600 millones de dólares Y el de 2004 asciende a 14.200 millones. Según la organización privada “GlobalSecurity.com” el presupuesto del año 2005 es de 18.000 millones de dólares lo que implicaría un crecimiento de 27,7% respecto a 2004.

*SIPRI* en 2003 lo estima en 13.000 millones de dólares calculado (al igual que las cifras precedentes) con tipos de cambio de mercado. Pero también lo deduce con base en “Paridad de Poder Adquisitivo” (PPA) (Power Purchasing Parity) obteniendo en 2003 un gasto de defensa de 63.200 millones de dólares (12). Según este enfoque con base en PPA (que es más representativo si el país realiza la mayoría de sus gastos en bienes y servicios del propio país) Rusia ocuparía el cuarto lugar en el ranking por gastos de defensa. Sin embargo normalmente se prefiere la comparación con base en el tipo de cambio de mercado y en ese caso Rusia ocupa el undécimo lugar en el ranking.

Los gastos de equipamiento son absorbidos en gran parte por actividades de reparación y mantenimiento del material o por programas de modernización de su material ya veterano. Sin embargo Rusia, que no acaba de asumir que la OTAN se amplíe hasta sus propias fronteras y menos aún la creciente inclinación occidental de Ucrania, actualmente se esfuerza en dotarse de sistemas que le permitan aparecer como la potencia militar que no se resigna a perder el puesto de gran potencia que detentaba la Unión Soviética. Según la agencia rusa Itar-Tass Rusia “*ha quebrado el monopolio americano en el uso de misiles de crucero convencionales de largo alcance*” y ha empezado a equipar sus bombarderos estratégicos con misiles de crucero de precisión K-555 (en terminología rusa) posiblemente equivalentes al conocido Tomahawk de los B-2 estadounidenses y con un alcance superior a 3.000 kilómetros.

---

(12) El tipo de Paridad de Poder Adquisitivo con el dólar de la moneda de otro país se define como “*el número de unidades de monedas de un país necesario para comprar la misma cantidad de bienes y servicios en dicho país que un dólar compraría en Estados Unidos*”. Véase mas información en *SIPRI Yearbook 1999*, Apéndice 7C.



Adicionalmente, el 7 de noviembre de 2004 el presidente Putin ha aprovechando uno de sus frecuentes encuentros con la cúpula militar para anunciar que en 2006 pudiera entrar en servicio una nueva generación de misiles nucleares “que ninguna otra potencia tiene ni tendrá en los años venideros”. Según la citada agencia Itar-Tass se trata de los temibles misiles Tópol-M, (SS-X-27 en terminología OTAN) con un alcance de 10.000 kilómetros y capaces de burlar los más avanzados sistemas de interceptación. Se da la circunstancia de que dos semanas antes Yuri Salomónov, director de uno de los institutos del complejo militar industrial ruso, había manifestado que la situación financiera del sector es tan catastrófica que si no se remedia tendrán que suspenderse los programas de modernización de armas nucleares. Tal vez como respuesta, en la citada reunión de Putin con el mando militar, el ministro Seguei Ivanov precisó que en el 2005 se asignarán 6.400 millones de dólares para el desarrollo de nuevos programas de defensa y el presidente Putin añadió que los gastos de defensa se incrementarán en un 40 por cien respecto a 2004. En todo caso la brecha tecnológica de Rusia con respecto a Estados Unidos es enorme aunque el esfuerzo de defensa ruso es una prioridad nacional.

## *Asia*

Como ha insistido Henry Kissinger recientemente, el centro de gravedad de la política internacional se está desplazando a Asia. En este sentido James F. Hoge, Jr., redactor jefe de *Foreign Affairs* escribe en “A Global Power Shift in the Making” (*Foreign Affairs*, julio/agosto 2004) “Asia esta remontando deprisa, con su creciente poderío económico transformándose en potencia política y militar. Y Occidente debe adaptarse...o se quedará detrás”. Y añade que es de prever que la potenciación asiática no discurrirá sin tensiones entre los principales actores en la zona. China y Japón nunca han coincidido como potencias al mismo tiempo. China ha sido poderosa cuando Japón era pobre y a la inversa en los dos últimos siglos Japón era poderoso y China débil. ¿Coexistirán en el futuro como potencias y rivalizarán por el control regional? De hecho ya hay una cierta carrera de armamento entre ambos. China acaba de botar el primero de una serie de nuevos submarinos de misiles balísticos y Japón según el diario Yomiuri Shimbun está considerando el desarrollo del primer misil superficie-superficie de largo alcance y que debe de ser autorizado por el gobierno a finales de 2004 “como medida para contrarrestar la posible invasión de una remota isla a varios centenares de kilómetros del territorio principal de Japón”. El mes anterior a este anuncio, noviembre de 2004, China tuvo que “expresar su pesar” porque uno de sus submarinos nucleares había entrado durante dos horas en aguas japonesas

circundantes de una de las islas en litigio, originándose una persecución durante dos días en alta mar entre los territorios de ambos países. Motivos de conflicto no faltan en Asia. Taiwán, Cachemira, Corea del Norte, litigios por islas diversas... China e India, los dos gigantes en la zona, mantienen diferencias fronterizas. En Asia Central no prima la estabilidad. Uzbekistán es un claro ejemplo. Importantes fuentes de energía en la zona acentúan la inestabilidad.

## China

El 27 de diciembre de 2004 China ha presentado el Libro Blanco de la Defensa titulado “Defensa Nacional de China en 2004” que es el quinto que publica cada dos años desde que en 1995 se inició esta práctica. El documento expone la política de defensa (gran protagonismo de Taiwán) y los progresos hechos en el desarrollo de la defensa nacional y del ejército en los dos últimos años. En el informe se dice que el gasto de defensa en 2002 ha sido de 170.778 millones de yuanes (20.270 millones de dólares) y en 2003 de 190.787 millones de yuanes (22.980 millones de dólares). El incremento del gasto de defensa de 2003 respecto al año precedente es del 11,7% lo que supone un punto de inflexión hacia la baja puesto que los años 2001 y 2002 el crecimiento porcentual fue de 17,7 y 17,6 respectivamente. Bien es verdad que un incremento de 11,7% sigue siendo una cifra notable pues aunque sea en términos monetarios el tipo de inflación chino es bajo.

El informe destaca que el gasto de defensa es sólo el 1,62% del PIB en el 2002 y el 1,63 en el 2003, sin embargo si se observa la serie de estos porcentajes a lo largo de los últimos años, que es la siguiente:

| Año        | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Porcentaje | 1,09 | 1,19 | 1,31 | 1,35 | 1,48 | 1,62 | 1,63 |

puede apreciarse que el esfuerzo de defensa en China es un esfuerzo creciente en porcentaje respecto al PIB y más en términos absolutos ya que cada año el PIB es significativamente superior al año precedente como se comprueba en los llamativos porcentajes de crecimiento del

PIB en los últimos años y que son como sigue: 7,3 (en 2001), 8,0 (en 2002), 8,8 (en 2003) y 9,4 (en 2004) (13).

En el Libro Blanco se manifiesta que se sigue “el principio director de desarrollo coordinado de la defensa nacional y la economía” y en su texto se resalta que el gasto de defensa chino es sólo el 5,69% del de Estados Unidos, 56,78% del de Japón, 37,07% del Reino Unido y 75,94% del de Francia. Lo cual es verdad en cifras obtenidas a partir de los tipos de cambio de mercado pero no en el caso de aplicar para hacer las comparaciones el criterio de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) (Purchasing Power Parity). En el ranking que resulta de calcular el gasto de defensa con base en el PPA, China estaría en segundo lugar con 151.000 millones de dólares detrás de Estados Unidos y delante de India, Rusia, Francia y Reino Unido, por ese orden.

Por otro lado en el gasto de defensa chino no están incluidos los que se originan en la Comisión de Ciencia y Tecnología de Defensa. Como suele recordar *The Military Balance* los datos chinos de gasto de defensa no incluyen las partidas obtenidas por ventas de armamento, los gastos de investigación y desarrollo (I+D), los de obtención de sistemas de armas y las pensiones de personal militar retirado. La Agencia Central de Inteligencia (CIA) de los Estados Unidos estima el gasto de defensa chino para el 2003 en 60.000 millones de dólares que casi triplica la cifra que da el Libro Blanco de Defensa chino (22.980 millones). La publicación *The Military Balance 2004 -2005* calcula para el 2003 un gasto de defensa de 56.000 millones de dólares.

Como indicador de esfuerzo de defensa chino en modernización de sus sistemas de armas es significativo que en julio de 2004 se haya botado el primero del nuevo modelo de submarino clase 094 que será dotado del también nuevo misil balístico JL-2 lanzable en inmersión, con un alcance estimado de 12.070 kilómetros (distancia estratégica que alcanza a Estados Unidos). Simboliza el importante avance en capacidades que ambicionan las Fuerzas Armadas chinas pues actualmente los misiles balísticos submarinos son de alcance medio en submarinos nada silenciosos y por tanto muy vulnerables. China refuerza además su industria militar aeroespacial. Recientemente Yang Yuzhong, vicepresidente de la Corporación de la Industria de Aviación afirmaba que en 2010 China será el cuarto poder industrial, detrás de EE.UU., la Unión Europea y Rusia, en el diseño y desarrollo de aviones de combate de última generación. Paralelamente se

---

(13) Fuentes: VIÑALS, J.: “Estados Unidos: motores de la recuperación económica internacional”; “Economistas”, núm. 100 (2003). Para el 2004, diario económico chino “*Di Yi Caijing Ribao*” 25-12-04.

avanza en el campo tecnológico espacial para lanzar en dos años un satélite explorador de la luna después de la elaboración y lanzamiento de anteriores satélites artificiales.

## Japón

Japón tiene el compromiso constitucional de no disponer de fuerzas armadas ni nucleares ni ofensivas sino que han de ser Fuerzas de Autodefensa a las que no puede dedicar anualmente mas del 1% del PIB y están subordinadas a la denominada Agencia de Defensa que es una especie de ministerio de defensa civil. La declarada actitud de Corea del Norte de desarrollo de armas nucleares ha originado que el Parlamento japonés aprobara en 2003 una ley que autoriza suprimir las limitaciones de las Fuerzas de Autodefensa si Japón fuera atacado. Y el Libro de Blanco de Defensa de 2003 daba prioridad a la defensa ante las nuevas amenazas del terrorismo y las armas de destrucción masiva y a la obtención de misiles balísticos de defensa antimisiles.

En el año 2003 el gasto de defensa de las Fuerzas de Autodefensa fue de 46.900 millones de dólares, bastante superior por ejemplo al del Reino Unido, a pesar de que esa cifra no incluye ni el moderno sistema de vigilancia militar, ni la eficaz marina Guarda Costas ni los sueldos de los pensionistas militares. Sí que incorpora los gastos que está asumiendo Japón en la reorganización de la base de Okinawa, de uso estadounidense, en la que Japón asume ya el 40% del coste. Para el 2004 la Agencia de Defensa había solicitado un incremento del 1,5%, finalmente el presupuesto aprobado fue de 42.500 millones de dólares que es el 0,98% del PIB. El Libro Blanco de Defensa de 10 de diciembre de 2004 incluye una revisión estratégica ante las nuevas amenazas y sirve de base para una ley de programación militar 2005-2009 que implica una reducción presupuestaria del 3% en los cinco años.

Con Estados Unidos ha llegado a un principio de acuerdo para la firma a principios de 2005 de la producción en Japón de misiles tierra-aire Patriot PAC-3 (de Lockheed Martin) como componente base de un proyecto conjunto de defensa antimisiles que se planea terminar en marzo de 2006. El PAC-3 puede interceptar misiles como el Rodong norcoreano, de un alcance de 1.300 kilómetro. Así mismo hay previstos fondos para dotarse de destructores con el sistema de combate Aegis de Reitheon, también de defensa antimisiles desde el mar. Además se ha decidido el desarrollo de un portahelicópteros. Todo ello puede ir capacitando a Japón para un

creciente papel de seguridad regional aunque por ahora desde luego en cooperación con los Estados Unidos.

## India

En la India el gasto de defensa hace años que sigue una tendencia creciente, en la última década casi de un 5% anual en términos reales. En el ranking mundial en cifras obtenidas con base en el tipo de cambio de mercado la India en el 2003 ocupa el duodécimo lugar tras Rusia, si bien en el ranking con base en la Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) estaría en tercer lugar tras Estados Unidos y China. Debe tenerse en cuenta que, dados los conflictos territoriales y fronterizos de la India con China y sobre todo con Pakistán, el ejército de tierra con casi un millón de efectivos tiene una gran preeminencia en las fuerzas armadas. De hecho en el presupuesto del año fiscal 2003-2004 que asciende a 14.000 millones de dólares, el ejército de tierra absorbe más de la mitad del total. Es de resaltar que el presupuesto del 2003-2004 ha supuesto un incremento del 12% respecto al periodo anterior. En el año 2004 el ministro de Finanzas ha anunciado que se dedicarán 5.300 millones de dólares a un provisional “Fondo de Modernización de la Defensa”. El esfuerzo principal de esta modernización se está dedicando prioritariamente a las fuerzas navales y en segundo lugar a una fuerza aérea de mayor alcance que la actual que está más orientada al conflicto con Pakistán. Hasta ahora la defensa territorial india se basa principalmente en su disuasoria potencia nuclear y en su numerosa fuerza terrestre pero la India empieza a ambicionar mayor poder regional en el Océano Índico. Con más de un millón de habitantes, su potencia nuclear y sus actuales proyectos de modernización de las fuerzas armadas, la India puede ser considerada otro poder regional emergente en Asia.

## *Resto del mundo*

Según datos del anuario *SIPRI Yearbook 2004*, los quince países que figuran en cabeza en el mundo en cuanto a gastos de defensa se refiere para el año 2003 (14) son: 1º EEUU (417,4), 2º Japón (46,9), 3º Reino Unido (37,1), 4º Francia (35,0), 5º China (32,8), 6º Alemania (27,2), 7º Italia (20,8), 8º Irán(19,2), 9º Arabia Saudita (19,1), 10º Corea del Sur (13,9), 11º Rusia (13,0),

---

(14) Para cada país entre paréntesis miles de millones de dólares de gasto de defensa a precios de 2000.

12° India (12,4), 13° Israel (10,0), 14° Turquía (9,9) y 15° Brasil (9,2). De estos quince países hemos tratado más arriba diferenciadamente sobre nueve de ellos (Estados Unidos, Rusia, China, Japón y la India, más Reino Unido, Francia, Alemania e Italia en el contexto de la UE). Si los citados quince países se relacionan con base en Paridad de Poder Adquisitivo los seis hasta ahora no tratados estarían precisamente detrás de los nueve que hasta aquí hemos singularizado.

De esos seis, cuatro están en zona actualmente tan conflictiva como lo es la del Oriente Medio. Ninguno de ellos tiene capacidad militar individual para erigirse en poder hegemónico en la región. Israel dispone del arma nuclear e Irán hay sospechas de que lo pretende. Estados Unidos que como es bien sabido asigna alto interés estratégico a esta región, vigila muy de cerca las posibilidades armamentísticas nucleares de Irán. Corea del Sur, bajo el paraguas estadounidense —actualmente en revisión— limita sus planes defensivos principalmente a la protección frente a su singular vecino del norte. Y Brasil ha cambiado decisivamente su anterior trayectoria de potenciación militar creciente pues el gobierno de Lula antepone muy prioritariamente sus fines de desarrollo económico a cualquier otro esfuerzo nacional. Los 176 países restantes de la comunidad internacional, España entre ellos, no alcanzan en conjunto ni el 18% del gasto de defensa mundial.

## CONCLUSIÓN

De lo antepuesto parece oportuno concluir lo que sigue. Con el comienzo de la posguerra fría proliferaron los analistas y politólogos que vaticinaban que se había superado la época en la que el Estado era el actor principal (State-centric security) en la responsabilidad de la seguridad de la sociedad. Sin embargo tras el reconocimiento de las nuevas amenazas transnacionales, con la muy letal presencia del megaterrorismo, el grave riesgo de proliferación de armas de destrucción masiva y las posibles desestabilizaciones nacidas de estados en descomposición, el papel del Estado reaparece como actor principal tanto en la identificación de estas amenazas como en la consecuente formulación y dirección de las respuestas adecuadas.

Como las denominadas nuevas amenazas son de carácter transnacional y de hecho pueden afectar a gran parte de la comunidad internacional, parece necesaria la definición de una gran estrategia multilateral en la que se determine el encaje de los diversos medios de respuesta colectiva y las funciones respectivas a desempeñar (de información, policiales, judiciales, de

control financiero,...), entre ellas el papel que corresponde en el nuevo escenario a las fuerzas armadas. El gasto de defensa habrá de responder a las responsabilidades asignadas al componente militar en esa gran estrategia multilateral teniendo en consideración la polivalencia necesaria de las fuerzas armadas. Polivalencia para poder disponer desde la capacidad para potentes operaciones en fuerza —como función disuasoria ante la eventualidad de posibles estados santuario— hasta la disponibilidad para las crecientes funciones de diplomacia de la defensa, de apoyo a operaciones de paz y de reconstrucción de estados fracasados.

Por otro lado no se puede descartar, en el contexto del actual predominio hegemónico de Estados Unidos, la persistencia de la histórica pugna por el poder relativo de los principales actores internacionales, pugna en la que el poder militar sigue siendo uno de los factores de la ecuación. Si durante la última década del siglo pasado hubo una tendencia generalizada a la reducción del gasto de defensa (los denominados dividendos de la paz) y consecuentemente decayó el interés por el seguimiento de este factor, en el siglo presente, adicionalmente al espectacular incremento del gasto militar en Estados Unidos, se observa cierta propensión a la paulatina potenciación del potencial militar en los países con vocación de control estratégico regional, particularmente en el continente euroasiático.

Entre ellos es de destacar el caso de China. La peculiaridad del modelo de desarrollo chino hace un tanto enigmático su futuro a medio plazo, pero en general es de prever que China vaya evolucionando no sólo hacia una potencia económica sino posiblemente además hacia una superpotencia militar. Otros actores internacionales, la India, Japón, Rusia, tal vez la Unión Europea, pueden acabar alcanzando en el tablero internacional un cierto poder militar como respaldo de su política exterior. La posibilidad de un futuro multipolar que supere la situación actual de una única superpotencia, la norteamericana, hace muy recomendable que la comunidad internacional, y en especial Estados Unidos, valoren la utilidad de unas futuras Naciones Unidas, actualizadas, con un Consejo de Seguridad más representativo (India, Japón,...) y globalmente responsable, que esté en condiciones de velar con más posibilidades que actualmente para el control del uso de la fuerza y su empleo legítimo.





**APÉNDICE I**

**LOS CONFLICTOS ARMADOS Y LA SEGURIDAD  
INTERNACIONAL.  
UN ESTUDIO FACTUAL Y ANALITICO**



# LOS CONFLICTOS ARMADOS Y LA SEGURIDAD INTERNACIONAL. UN ESTUDIO FACTUAL Y ANALÍTICO

POR ALYSON J.K. BAILES Y SHARON WIHARTA (1)

## INTRODUCCIÓN

Resulta curioso constatar que la palabra “conflicto” no aparece en la Carta de las Naciones Unidas. En lugar de esto —cosa comprensible teniendo en cuenta el momento de su génesis— el texto se refiere a “disputas”, “agresión” y a la protección de los pueblos del mundo de la amenaza de la “guerra”. Si, durante la segunda mitad del siglo XX, el término “conflicto” ha llegado generalmente a sustituir, y sin duda eclipsar, los conceptos anteriores, es porque se puede utilizar con comodidad para abarcar a diferentes tipos y fuentes de violencia armada. Un “conflicto” puede darse entre Estados, dentro de los Estados y entre agentes no estatales; puede involucrar a fuerzas que actúan en su propio territorio o lejos de él; no tiene porque haber un único “agresor” identificado, ni ir dirigido a la “conquista” física, ni estar precedido de alguna forma identificable de “disputa”. A pesar de la elasticidad del término, en este texto se empleará con algunas restricciones fundamentales. El calificativo “armado” indica que estamos hablando de la violencia que utiliza armas para atentar contra la vida y seguridad personal del adversario, y que ocurre a cierto nivel por encima de lo puramente personal, doméstico o criminal. Se puede perfectamente hablar de un “conflicto” económico, social, religioso o filosófico, pero estas manifestaciones de la desunión humana sólo son relevantes para el presente estudio cuando desencadenan una confrontación armada a una escala no meramente individual.

---

(1) El análisis realizado en este trabajo se apoya en los capítulos sobre conflictos y gestión de los mismos del “*SIPRI Yearbook 2004: Armaments, Disarmament and International Security*” (Oxford University Press, Oxford, 2004). Deseamos expresar nuestro agradecimiento al equipo editorial del SIPRI y a Renata Dwan, responsable del programa del SIPRI sobre conflictos armados y su gestión, por permitir la utilización de este material.

No existe ninguna duda en cuanto al predominio del conflicto como preocupación en el análisis y en la política de la seguridad actual. Los conflictos localizados y activos han llamado mucha mayor atención proporcionalmente desde el final de la Guerra Fría entre Este y Oeste, y con ello, de la confrontación militar de carácter esencialmente estático que había tenido el potencial de la aniquilación global. Producen mayor impacto y vergüenza, así como preocupación, en el espectador porque parecen ser excepciones a la tendencia hacia la estabilización de las relaciones interestatales e interregionales observada a partir de 1990, y una reversión hacia las maneras “pre-modernas” de comportarse en la sociedad global. Además traen consigo consecuencias materiales más complejas para Estados no-combatientes debido a la creciente interdependencia y globalización de la economía mundial. El documento de Estrategia de Seguridad “*Una Europa segura en un mundo mejor*”, adoptado por los líderes de la Unión Europea (UE) a finales de 2003, proporciona una declaración inusualmente franca de cómo los Estados desarrollados en una región concreta del mundo ven los retos que les afectan. Tras explicar que desde 1990 los conflictos han matado a casi cuatro millones de personas a nivel mundial y han dejado a otros 18 millones sin techo, la Estrategia argumenta que las naciones en vías de desarrollo pueden verse atrapadas con demasiada facilidad en un ciclo de “conflicto, inseguridad y pobreza”. “*El conflicto puede desembocar en extremismo, terrorismo y fracaso del Estado; abre oportunidades para el crimen organizado... La inseguridad regional puede alimentar la demanda de Armas de Destrucción Masiva (ADM)*” (2). En suma, los europeos argumentarían que la nueva agenda de seguridad centrada en las “amenazas asimétricas” del terrorismo transnacional y de la proliferación de las ADM, promovida por los Estados Unidos tras los atentados sufridos el 11 de septiembre de 2001, no debería desplazar el problema del conflicto del lugar central que ocupaba entre las preocupaciones por la seguridad en los años noventa. Al contrario, como argumenta la Estrategia, “*en ocasiones, la manera más práctica de afrontar las nuevas y a menudo escurridizas amenazas será mediante la solución de los más antiguos problemas planteados por conflictos regionales*”.

Si bien la UE quizá haya sido la institución que más ha insistido en dar prioridad al fenómeno de los conflictos, todas las instituciones internacionales importantes que actualmente se ocupan de la seguridad tienen que afrontar las exigencias de la gestión de conflictos —y, cuando sea posible, su prevención. El informe sobre las actuales amenazas y retos para la

---

(2) “*A Secure Europe in a Better World*”, adoptado el 12 de diciembre de 2003 Brussels, y disponible en: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsdata/docs/2004/4/29/European%20Security%20Strategy.pdf>.

seguridad encargado por el Secretario General de la ONU en 2003 a un Grupo de Alto Nivel y publicado en diciembre de 2004 (3), dedicó algunas de sus propuestas más elaboradas y urgentes a los problemas tanto de intervención como de prevención (véase más adelante). Buena parte del trabajo de casi todas las agencias de la ONU —notablemente la UNHCR, la Alta Comisión de Derechos Humanos de la ONU, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, UNICEF, el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo— se debe al impacto de los conflictos sobre sociedades e individuos. Por su parte, la OTAN se ha ido transformando con rapidez, sobre todo a partir del 2002 (4), para centrarse en el suministro de fuerzas multilaterales organizadas para misiones de conflicto fuera de su propia área, y no en la defensa territorial Euro-Atlántica, como había ocurrido hasta ahora. Asimismo, la manera de tratar los “conflictos congelados” en el espacio post-soviético, el alivio de las tensiones étnicas y los fenómenos de Estados débiles que podrían producir otros conflictos se perfilan como las mayores (y más persistentes) preocupaciones futuras de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

Algunas de las organizaciones regionales que se han creado en otras partes del mundo, tales como la nueva Unión Africana (UA) y los grupos africanos sub-regionales como ECOWAS, IGAD y SADC —y en otro entorno político, los agrupamientos euroasiáticos para la seguridad liderados por Rusia tras la caída de la Unión Soviética (actualmente la Organización del Tratado de la Seguridad Colectiva, OTSC), han reclamado competencias y han desarrollado la capacidad de intervención directa en situaciones de crisis, aunque con diferentes grados de respetabilidad y éxito. Otras organizaciones regionales de la zona de Asia-Pacífico (APEC, ARF), en Latinoamérica (Organización de Estados Americanos, MERCOSUR y la nueva Comunidad Sudamericana de Naciones, CSAN), y del Asia Central (“Organización de Cooperación de Shanghai”) han desarrollado políticas conjuntas en otros campos de la seguridad, tales como el crimen, el terrorismo, la superpoblación y la respuesta a desastres, y puede que estén planteándose de forma más directa la prevención de conflictos en sus regiones. En otras áreas de la cooperación internacional, se reconoce cada vez más la interacción entre los conflictos y otros problemas de la humanidad. Se ha reanudado el debate a nivel interestatal —

---

(3) “*A more secure world: our shared responsibility*” publicado por el “High Level Panel” el 2 de diciembre de 2004, disponible en <http://www.un.org/secureworld>.

(4) La OTAN aprobó una doctrina de intervención a nivel global a mediados del 2002, y tomó las decisiones estructurales y de capacidades necesarias en la Cumbre de Praga del 12 de noviembre del mismo año. Ver <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm>. Un informe más detallado se encuentra en el primer capítulo (I. Anthony et al) del “*SIPRI Yearbook 2003: Armaments, Disarmament and International Security*” OUP para SIPRI, verano 2003.

notablemente en la OCDE (5)— sobre la necesidad de explorar más a fondo la causalidad de los conflictos y, en este mismo contexto, de establecer los vínculos necesarios entre las políticas y recursos dirigidos a la gestión de crisis, ayuda al desarrollo y la reforma del sector de seguridad, respectivamente. Las crecientes y diversas iniciativas, que comprenden actuaciones tanto oficiales como del sector privado, se han centrado en la relación entre los conflictos y la financiación ilegal, el tráfico de drogas, los “diamantes de conflicto”, la disponibilidad de armas pequeñas y ligeras (APYL), así como las actividades de las empresas extractivas en las regiones de crisis potenciales o reales (6). La mención de estos últimos problemas hace obligada una referencia al trabajo que las ONG y las organizaciones benéficas también dedican al reto de los conflictos armados y las consecuencias de los mismos.

En el último apartado de este texto nos referiremos de nuevo a los problemas que la comunidad internacional tiene que afrontar a la hora de tratar el problema de los conflictos en sus múltiples facetas. Sin embargo, cualquier buena respuesta debe estar fundamentada en una acertada comprensión empírica del reto. ¿Cuál es la tendencia histórica más reciente en el número total de conflictos? ¿Qué cambios se observan en términos de grado, equilibrio y distribución en los diferentes tipos y fuentes de conflicto armado, y en su intensidad (medida en términos de pérdida de vidas humanas)? ¿Qué herramientas y hipótesis analíticas ayudarían a explicar las tendencias y prever su dinámica futura?

En el segundo apartado del trabajo se presentan y se analizan varias series de datos diseñadas para responder a las preguntas anteriores, extraídas de las publicaciones del “*Stockholm International Peace Research Institute*” (SIPRI) e inicialmente proporcionados por el *Conflict Data Project* (Proyecto de Datos sobre Conflictos) de la Universidad de Uppsala (UCDP) (7). Finalmente, en el tercer apartado se examinan algunos de los problemas analíticos que tienen interés para la investigación del fenómeno de los conflictos armados. El cuarto y último apartado vuelve sobre el tema de la respuesta de la comunidad internacional y presenta las

- 
- (5) Para el resultado de los debates recientes de la OCDE sobre la Reforma del Sector Seguridad y hasta qué punto puede definirse y contar como contribución a la ayuda al desarrollo, véase: OECD, “*Development Assistance Committee*” (DAC), “*Security Sector Reform and Governance: Policy and Good Practice*”, DAC “*Guidelines and Reference Series*” (OECD: Paris 2004), p. 16-18, <http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>.
- (6) Ver los capítulos sobre la relación entre empresa y conflicto en Bailes y Frommelt, eds. “*Business and Security: public-private partnerships in a new security environment*”, OUP para SIPRI, mayo 2004.
- (7) El UCDP está radicado en el *Centre for Peace and Conflict Research* de la Universidad de Uppsala, Suecia: ver <http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/>. Deseamos agradecer al UCDP su autorización para utilizar los datos citados en el apartado II.

estadísticas y el análisis de la evolución reciente de las operaciones internacionales en lo referido a las operaciones de gestión de crisis.

## TENDENCIAS ESTADÍSTICAS

De acuerdo con lo explicado anteriormente, las estadísticas en que se basa este apartado se limitan a las muertes relacionadas con el combate en los conflictos “armados”, es decir, en los que los dos adversarios utilizan la fuerza militar de forma más o menos organizada. No incluyen las muertes por razones secundarias íntimamente relacionadas con el conflicto, tales como la migración forzada, el hambre o la enfermedad, lo que debe tenerse en cuenta a la hora de considerar los comentarios recogidos más adelante sobre la “intensidad” de los conflictos. Además, con el fin de minimizar las controversias acerca de dónde trazar la divisoria para incluir o no incluir un determinado conflicto y obtener una serie de datos fiables para varios años, el enfoque contable utilizado por el UCDP (en los análisis estadísticos que proporciona al SIPRI para sus anuarios) está basado en la definición concreta de “conflicto armado *importante*”. Se entiende por tal un conflicto en el que la violencia ha llegado a un nivel en que se produce un mínimo de 1.000 muertes en combate durante, al menos, un año de su historia. Asimismo, se obtienen las estimaciones de las muertes recopilando datos de los informes de incidentes individuales (las estimaciones son deliberadamente conservadoras; si no se dispone de cifras bien documentadas, no se utilizan). Posteriormente, los conflictos que cumplen el criterio de las 1.000 muertes se subdividen dependiendo de si la disputa subyacente está principalmente relacionada con el control del gobierno o con el control del territorio (independientemente de la categoría a la que corresponda, una disputa puede tener más de dos partes contrincantes). Por último, tradicionalmente las definiciones del UCDP sólo han abarcado los conflictos en los que al menos uno de los contrincantes es un gobierno, si bien la Universidad de Uppsala está recogiendo datos comparables sobre conflictos importantes entre dos entidades no estatales, y sobre la violencia unilateral, como el genocidio cometido por un gobierno u otro grupo organizado (8).

---

(8) La definición formal de un “conflicto armado importante” para el SIPRI/UCDP es como sigue: “*una incompatibilidad disputada que afecta al gobierno y/o el territorio, en el que el uso de la fuerza armada entre las fuerzas militares de dos adversarios, al menos uno de los cuales es el gobierno de un Estado, ha resultado en un mínimo de 1.000 muertes relacionadas con el combate en un solo año*”. Para explicaciones adicionales y notas sobre metodología, ver Ap.3A, “*Patterns of major armed conflicts, 1990-2003*” y Ap.3B, “*Definitions, sources and methods for the conflict data*”, de M. ERIKSSON y P. WALLENSTEEN en “*SIPRI yearbook 2004: Armaments, Disarmament and International Security*” (Véase nota 1 *supra*).

**Tabla 1.**  
**DISTRIBUCIÓN REGIONAL, NÚMERO Y TIPOS DE CONFLICTOS ARMADOS IMPORTANTES, 1990–2003**

|               | 1990 |    | 1991 |    | 1992 |    | 1993 |    | 1994 |    | 1995 |    | 1996 |    | 1997 |   | 1998 |   | 1999 |    | 2000 |    | 2001            |   | 2002            |   | 2003            |   |   |
|---------------|------|----|------|----|------|----|------|----|------|----|------|----|------|----|------|---|------|---|------|----|------|----|-----------------|---|-----------------|---|-----------------|---|---|
| Región        | G    | T  | G    | T  | G    | T  | G    | T  | G    | T  | G    | T  | G    | T  | G    | T | G    | T | G    | T  | G    | T  | G               | T | G               | T | G               | T |   |
| África        | 8    | 3  | 8    | 3  | 6    | 1  | 6    | 1  | 5    | 1  | 4    | 1  | 2    | 1  | 4    | - | 10   | 1 | 10   | 1  | 8    | 1  | 7               | - | 6               | - | 4               | - |   |
| América       | 4    | -  | 4    | -  | 3    | -  | 3    | -  | 3    | -  | 3    | -  | 3    | -  | 2    | - | 2    | - | 2    | -  | 2    | -  | 3 <sup>a</sup>  | - | 3 <sup>a</sup>  | - | 3 <sup>a</sup>  | - |   |
| Asia          | 4    | 8  | 3    | 7  | 4    | 7  | 4    | 5  | 4    | 5  | 4    | 6  | 4    | 5  | 3    | 5 | 3    | 5 | 2    | 6  | 2    | 6  | 2               | 6 | 2               | 6 | 2               | 6 |   |
| Europa        | -    | -  | -    | 1  | -    | 3  | -    | 5  | -    | 4  | -    | 3  | -    | 1  | -    | - | -    | 1 | -    | 2  | -    | 1  | -               | 1 | -               | 1 | -               | 1 |   |
| Oriente Medio | 1    | 3  | 2    | 4  | 2    | 3  | 2    | 4  | 2    | 4  | 2    | 4  | 2    | 4  | 2    | 2 | 2    | 2 | 1    | 2  | 2    | 2  | 2               | 2 | 2               | - | 2               | 1 | 2 |
| TOTAL         | 17   | 14 | 17   | 15 | 15   | 14 | 15   | 15 | 14   | 14 | 13   | 14 | 11   | 11 | 11   | 7 | 17   | 9 | 15   | 11 | 14   | 10 | 14 <sup>a</sup> | 9 | 11 <sup>a</sup> | 9 | 10 <sup>a</sup> | 9 |   |
| TOTAL         | 31   |    | 33   |    | 29   |    | 30   |    | 28   |    | 27   |    | 22   |    | 18   |   | 26   |   | 26   |    | 24   |    | 23 <sup>a</sup> |   | 20 <sup>a</sup> |   | 19 <sup>a</sup> |   |   |

G = gobierno y T = territorio, los dos tipos de incompatibilidad.

<sup>a</sup> Esta cifra incluye el conflicto entre EEUU y Al-Qaeda. Véase ERIKSSON, SOLLENBERG. AND WALLENSTEEN, “*Patterns of major armed conflicts, 1990–2001*”, *SIPRI Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford University Press: Oxford, 2002), pp. 67–68, para una valoración preliminar de este caso y sus ambigüedades.

*Fuente:* ERIKSSON y WALLENSTEEN, “*Patterns of major armed conflicts, 1990–2003*” en *SIPRI Yearbook 2004: Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford University Press: Oxford, 2004), pp. 132–39, tabla 3A.1, p. 134. *Fuente original:* The Uppsala Conflict Data Project.



**Tabla 2.**

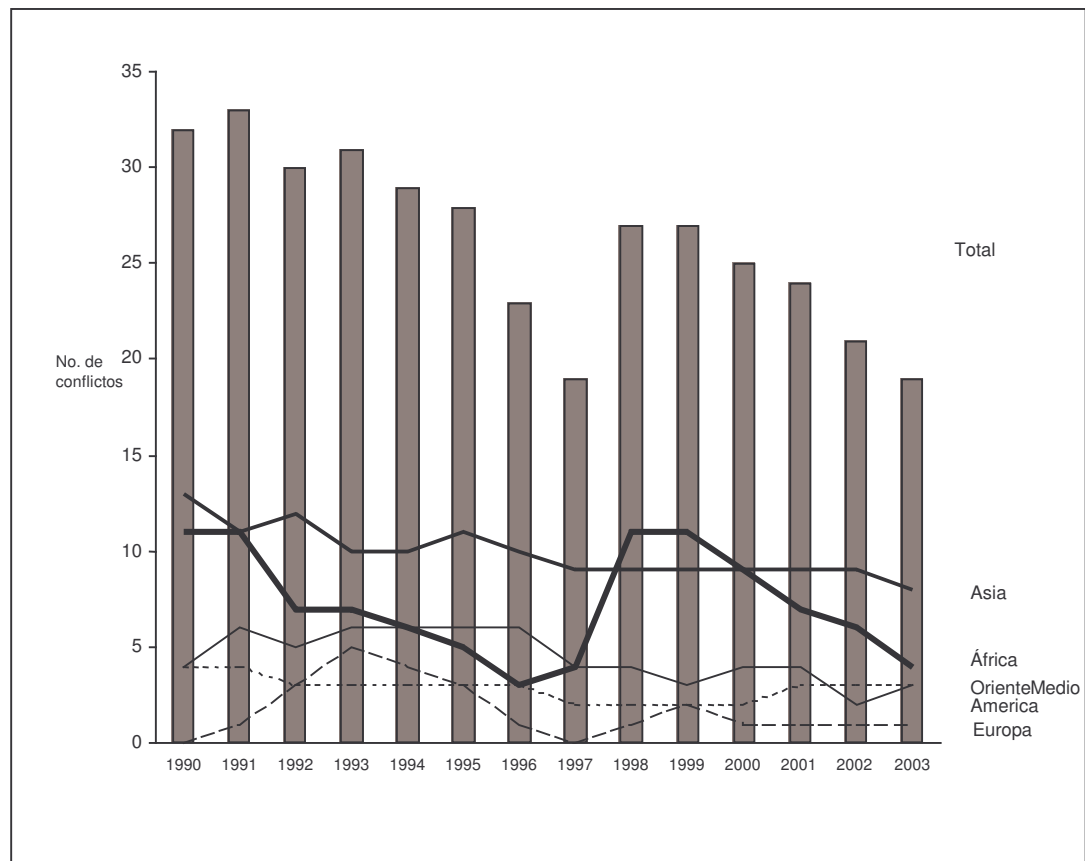
**DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LUGARES CON AL MENOS UN CONFLICTO ARMADO IMPORTANTE, 1990–2003**

| <b>Región</b>        | <b>1990</b> | <b>1991</b> | <b>1992</b> | <b>1993</b> | <b>1994</b> | <b>1995</b> | <b>1996</b> | <b>1997</b> | <b>1998</b> | <b>1999</b> | <b>2000</b> | <b>2001</b>           | <b>2002</b>           | <b>2003</b>           |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <b>África</b>        | 10          | 10          | 7           | 7           | 6           | 5           | 3           | 4           | 11          | 11          | 9           | 7                     | 6                     | 4                     |
| <b>América</b>       | 4           | 4           | 3           | 3           | 3           | 3           | 3           | 2           | 2           | 2           | 2           | 3 <sup>a</sup>        | 3 <sup>a</sup>        | 3 <sup>a</sup>        |
| <b>Asia</b>          | 8           | 7           | 9           | 8           | 8           | 8           | 9           | 8           | 8           | 7           | 7           | 7                     | 7                     | 7                     |
| <b>Europa</b>        | –           | 1           | 3           | 4           | 3           | 3           | 1           | –           | 1           | 2           | 1           | 1                     | 1                     | 1                     |
| <b>Oriente Medio</b> | 4           | 4           | 4           | 4           | 5           | 4           | 4           | 4           | 4           | 3           | 4           | 4                     | 2                     | 3                     |
| <b>Total</b>         | <b>26</b>   | <b>26</b>   | <b>26</b>   | <b>26</b>   | <b>25</b>   | <b>23</b>   | <b>20</b>   | <b>18</b>   | <b>26</b>   | <b>25</b>   | <b>23</b>   | <b>22<sup>a</sup></b> | <b>19<sup>a</sup></b> | <b>18<sup>a</sup></b> |

<sup>a</sup> Esta cifra incluye el conflicto entre EEUU y Al-Qaeda. Ver ERIKSSON, SOLLENBERG, Y WALLENSTEEN, “*Patterns of major armed conflicts, 1990–2001*”, *SIPRI Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford University Press: Oxford, 2002), pp. 67–68, para una valoración preliminar de este caso y sus ambigüedades.

*Fuente:* ERIKSSON y WALLENSTEEN, “*Patterns of major armed conflicts, 1990–2003*” in *SIPRI Yearbook 2004: Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford University Press: Oxford, 2004), pp. 132–39, tabla 3A.1, p. 134. *Fuente original:* The Uppsala Conflict Data Project.

**Tabla 3.**  
**DISTRIBUCIÓN REGIONAL Y NÚMERO TOTAL DE CONFLICTOS ARMADOS**  
**IMPORTANTES. 1990–2003**



*Fuente:* ERIKSSON y WALLENSTEEN, “Patterns of major armed conflicts, 1990–2003” en *SIPRI Yearbook 2004: Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford University Press: Oxford, 2004), pp. 132–39, cuadro 3A.1, p. 135.

### Tendencias desde 1990

El primer resultado importante que se extrae de las Tablas 1-3 es que el número total de conflictos importantes a nivel mundial ha disminuido desde el final de la Guerra Fría. Así, los 31 conflictos existentes en 1990 y los 33 de 1991 contrastan vivamente con los 20 registrados en 2002 y los 19 de 2003. Además, dado que se registró un total de 59 conflictos importantes en el periodo 1990-2003, de los que sólo 19 persisten en la actualidad, se puede concluir que más de dos terceras partes de los conflictos existentes durante los últimos 14 años se resolvieron (al menos temporalmente) durante dicho periodo. La tendencia a la baja mostrada en la Tabla 3 ha

sido relativamente suave, con la excepción de la repentina reducción del número de conflictos en 1996-97 (debido principalmente a la interrupción de los conflictos en el continente africano).

El segundo punto destacable es la tendencia a la baja en la proporción de conflictos “tradicionales” entre Estados-nación. Entre 1946 y 1989 se produjeron 15 conflictos importantes entre Estados; sin embargo de un total de 31 conflictos registrados en 1990, sólo había uno de este tipo. En 2003 sólo dos conflictos se podrían clasificar como “interestatales”: la conocida controversia entre la India y Pakistán, y las hostilidades en Irak entre el régimen de Saddam Hussein y la coalición internacional liderada por los Estados Unidos, que se había saldado con al menos 1.000 muertes desde el mes de marzo de 2003 (9). Otros dos conflictos interestatales, el de Etiopía contra Eritrea y la invasión de Kuwait por parte de Irak, finalizaron durante el periodo 1990-2003. Las razones del predominio de los conflictos intraestatales (internos, civiles) y las consecuencias de los mismos se tratarán con más detalle en el apartado III, pero conviene resaltar aquí dos aspectos preliminares a modo de advertencia contra una categorización demasiado estricta. En primer lugar, es poco habitual que una guerra intraestatal sea solamente de carácter “civil” y limitada a los confines de un solo Estado. En las diferentes regiones africanas sobre todo, los vínculos étnicos transfronterizos y los movimientos de refugiados provocan con gran facilidad el “desbordamiento de la población” de una determinada nación a los países vecinos, y éstos pueden caer en la tentación de involucrarse por cuenta propia, y no como pacificadores precisamente. Tomando un ejemplo más “post-moderno”, las muertes causadas en suelo americano por Al-Qaeda en septiembre del 2001 llevaron directamente a la invasión de Afganistán y el derrocamiento del régimen talibán —los protectores de Al-Qaeda— por parte de una coalición liderada por los Estados Unidos en 2002. En segundo lugar, como demuestra claramente el caso de los conflictos en los Balcanes, es posible que la solución de un conflicto que empieza como intraestatal sólo resulte posible mediante la división del territorio, dando lugar a la creación de dos o más nuevos Estados. Entre los retos políticos que la comunidad internacional encuentra más difícil de afrontar a la hora de intervenir en los

---

(9) Los fenómenos de conflicto relacionados con la “guerra contra el terrorismo” de los Estados Unidos a partir del 11 de septiembre de 2001 han sido de difícil clasificación según el sistema SIPRI/UCDP. En estas tablas, un conflicto “intraestatal” se recoge en el capítulo del continente americano con el fin de reflejar, por una parte, el importante número de bajas causadas por Al-Qaeda en los atentados perpetrados en el 2001 contra el Gobierno de los Estados Unidos y, por otra, el hecho de que el conflicto con Al-Qaeda no se ha cerrado todavía. La guerra en Irak de 2003-4 se recoge como conflicto interestatal en el Oriente Medio porque comprendía un ataque iniciado por los Estados Unidos y otros gobiernos sobre un gobierno iraquí existente. (Nótese que en otros casos cuando se despliegan las fuerzas de pacificación internacionales, con o sin el mandato de la ONU, con el fin de controlar o acabar con conflictos iniciados por dos o más adversarios *locales*, los que intervienen *no* se consideran partes del conflicto).

conflictos, está el de decidir si debería aceptar o promover activamente una solución “secesionista” (como se refleja en los actuales debates sobre Kosovo, aún sin resolver).

En tercer lugar, las estadísticas correspondientes al periodo 1990-2003 demuestran una tendencia creciente a la concentración de los conflictos importantes a las regiones en vías de desarrollo, y en particular al hemisferio sur. Las cifras correspondientes a conflictos en la región europea ampliada tocaron techo en 1993 cuando existía violencia activa tanto en los Balcanes como en varias regiones del antiguo territorio soviético, pero ya en el año 2003 se habían reducido a un solo conflicto intraestatal, en Chechenia (Rusia). El número de conflictos en Oriente Medio se ha mantenido más o menos estable durante el periodo. En Latinoamérica, los conflictos han registrado una clara disminución desde los totales anuales de cinco o seis durante la primera parte de los años noventa a los dos que merecen clasificación en la actualidad (los conflictos intraestatales en Perú y Colombia), y sería generalmente reconocido que el riesgo de *conflictos interestatales* casi se ha casi desvanecido, tanto en América Central como en América del Sur. Así pues, África y Asia (sobre todo Asia del Sur y del Sudeste) serían las regiones del mundo afectadas de forma más permanente por los conflictos en los tiempos modernos. Aunque la mayor parte de la gente apuntaría primero a África como la región conflictiva por excelencia, la verdad es que en los últimos quince años ha compartido este “honor” con Asia. En 1996 África sólo tenía tres conflictos importantes frente a los nueve de Asia; en 1999, once, frente a los siete de Asia. En la actualidad, Asia va por delante con siete conflictos en 2003 (para ser justos, la mayoría son muy antiguos, y no nuevos), frente a los cuatro de África (10). Estas estadísticas son suficientes para explicar cómo los problemas de seguridad entre numerosos pueblos del hemisferio norte han dejado de centrarse en los conflictos, en cuanto amenaza para ellos, tomando el relevo el temor de los azotes “transnacionales”, tales como el terrorismo y/o los de “seguridad blanda” como la enfermedad, los daños medioambientales o el mal funcionamiento social y económico. No obstante, se debe tener en cuenta que algunos de los conflictos en el antiguo espacio soviético están “congelados” sólo de forma precaria (11); que ha existido una preocupación constante por si la violencia en Chechenia pudiese salpicar a los

---

(10) En el año 2003 se produjeron cuatro conflictos en Asia que causaron al menos 1.000 muertes, frente a uno en África (Liberia). Sin embargo, hay que señalar que el conflicto incipiente en la República Democrática del Congo no se recogió en el año 2003 (debido al método de contar las bajas) y que la entrada correspondiente a Asia incluía dos conflictos diferentes, la insurrección intraestatal en Cachemira y el conflicto interestatal con Pakistán. (La insurrección en la provincia hindú de Asma también estaba reflejada en algunas tablas de SIPRI/UCDP en el pasado, pero se ha eliminado tras la revisión del número de muertes).

(11) Por ejemplo, entre Armenia y Azerbaijan en Nagorno-Karabakh, en la provincia moldava de Transdnistria, y en varias provincias de Georgia.

territorios colindantes, sean rusos o no; y que existen “puntos calientes” sin resolver en el Noreste de Asia (Corea del Norte, Taiwán) en que el conflicto armado no sólo es una posibilidad sino que probablemente involucraría a las potencias occidentales.

Una cuarta observación que se puede hacer es en relación con el patrón de la causalidad de los conflictos. Entre el conjunto de los conflictos que tuvieron lugar durante el periodo 1990-2003, resulta imposible afirmar cuáles tuvieron más importancia: las disputas relacionadas con el control del gobierno o con el territorio (que a su vez se trataban bien de controversias interestatales sobre fronteras, bien de reivindicaciones secesionistas con el fin de conseguir el control de determinadas regiones). Cada una de dichas categorías representa aproximadamente la mitad de los conflictos totales habidos durante el periodo, aunque en la actualidad tienen un cierto predominio las disputas sobre el gobierno. En todo caso, y en términos de la causalidad subyacente, la diferencia entre las dos no es muy grande, dado que (tomando un ejemplo frecuente) un grupo étnico descontento puede intentar tanto controlar su propio territorio como tomar el control del gobierno central para servir mejor a sus propios intereses, o ambas cosas a la vez. No obstante, es interesante observar que en las estadísticas de los conflictos africanos han predominado de forma continuada las controversias sobre el control del gobierno, mientras que en Asia (12) los conflictos relacionados con el territorio han sido siempre más numerosos y siguen predominando en la actualidad (seis de un total de ocho). En Latinoamérica, los conflictos relacionados con controversias territoriales predominaban hasta mediados de los años noventa pero desde entonces las cosas han cambiado: un cambio que parece reflejar un esfuerzo deliberado de lograr la reconciliación interestatal y una mayor cooperación multilateral en buena parte del continente, vinculados a su vez con avances, en ocasiones solo temporales, en el ámbito de la democracia interna. Otra idea que suscita la comparación de las Tablas 1 y 2 es que varios países han aparecido como el escenario de más de un conflicto en un mismo año y —en alguna medida contrario a las expectativas— esto ha ocurrido en más ocasiones en Latinoamérica y en Asia que en África. Esto no quiere decir que un determinado país africano no afronte conflictos potenciales en varias fronteras a la vez y/o internamente, pero a lo largo de la última década, algo ha determinado que dichos problemas surgiesen de forma escalonada y no de forma simultánea.

---

12 Hay que señalar que muchos de ellos no se tratan de disputas interestatales relacionadas con fronteras sino que surgen porque la creencia de los pueblos en cuanto a sus derechos étnicos inherentes sobre el territorio (“hijos de la tierra”) choca con las consecuencias de los más recientes movimientos y mezcla de la población y con los esfuerzos de extender el mandato de las autoridades estatales centrales.

En quinto lugar, pero no menos importante, está la cuestión de la “intensidad” del conflicto, es decir el número de muertes registradas durante un determinado año. Es difícil partir de las Tablas 1-3, así como de la base de datos del UCDP, para construir un análisis ambicioso al respecto, dado que la definición de muertes “relacionadas con el combate” se ha mantenido deliberadamente estrecha, y que, en general, la disponibilidad de datos sobre el tema suele ser más bien escasa (13). Las muertes en combate pueden representar sólo la menor parte de las víctimas totales y del sufrimiento de la población en el tipo de guerra intestina que prevalece en la actualidad, y las muertes por causas secundarias, tales como la enfermedad, el hambre y las consecuencias del desplazamiento, lógicamente se convierten en un factor más serio, cuánto más dure el conflicto. Según Milton Leitenberg, que ha intentado recopilar la cifra total de muertes relacionadas directa e indirectamente con los conflictos durante el periodo 1945-2000, el número total de víctimas cobradas por el régimen de Pol Pot en Camboya desde 1975 sumaba alrededor de dos millones de personas, de las cuales menos de 100.000 murieron directamente en combate. Entre otros casos en los que el número de muertes civiles indirectas sobrepasaba con creces a las directamente militares, el mismo autor cita la Guerra de Corea de 1950-53, anteriores guerras civiles en la India, Bangladesh, China, Uganda, Nigeria y Guatemala, el conflicto intraestatal en Colombia, y las masacres y genocidios en países como Uganda y Rwanda. En el otro extremo, existen casos como la guerra entre Irán e Irak de 1998, que puede haber causado unos 1.8 millones de víctimas, pero sólo entre las tropas combatientes (14). En todo caso, las cifras correspondientes a un determinado conflicto pueden sufrir grandes variaciones de un año a otro según el combate se vaya apagando en un lugar o estallando en otro. Tomando los ejemplos más recientes, entre 2002 y 2003 en cinco conflictos se registró un aumento de más de un 50% en las muertes relacionadas con el combate, frente a una reducción de la misma proporción en otros cuatro. El número de conflictos que ganaban y perdían en intensidad respectivamente durante el mismo periodo eran casi idénticos (siete frente a ocho). En consecuencia, en la lista de los seis

---

(13) Entre otros, por supresión deliberada y distorsiones por parte de los combatientes, en territorios en los que un seguimiento internacional objetivo es difícil de realizar. Sirva de ejemplo la polémica que se suscitó en noviembre del 2004 a raíz de la estimación, realizada por una institución británica, de 100.000 muertes iraquíes tras la invasión de la coalición liderada por los Estados Unidos en marzo del 2003.

(14) Según las estimaciones de Leitenberg, el número total de muertes relacionadas con conflictos durante el periodo 1945-2000 alcanza aproximadamente los 40 millones, una media de unos 750.000 al año, frente a los 4 millones, aproximadamente 330.000 al año, de bajas totales durante el periodo 1990-2003 citadas por la UE (European Security Strategy, véase nota 2 arriba) —aunque es imposible saber si los métodos contables empleados son comparables. Leitenberg, *“Deaths in Wars and Conflicts between 1945 and 2000”* (rev. ed.), Center for International and Policy Studies, Univ. of Maryland, 2003.

conflictos “más mortíferos” en el 2002 y en la misma lista para el 2003, sólo dos de los seis repetían en ambos años (India y Nepal) (15).

## **ANÁLISIS DE LOS CONFLICTOS: ALGUNAS CUESTIONES CONTEMPORÁNEAS**

Las observaciones anteriores sólo sirven de punto de partida para un análisis adecuado de las fuentes de los actuales conflictos mundiales y su evolución futura. Por sí solas, las estadísticas nos dicen poco sobre lo que provoca un determinado conflicto; de la interrelación dinámica entre los diferentes conflictos; de los factores que los exacerban, o que los llevan hacia su solución, y del tipo de solución que tiene más posibilidades de perdurar. En el presente apartado, se tratarán cuatro aspectos de un análisis más profundo de los conflictos modernos: a) cómo explicar y entender el predominio de los conflictos intraestatales; b) el reto de los conflictos prolongados; c) las dificultades que hay que afrontar en los esfuerzos dirigidos a la contención y terminación de los conflictos; y d) la relación entre estos conflictos y el terrorismo. Aunque lejos de abarcar toda la gama de preguntas que podrían plantearse, sí que suscita cuestiones especialmente relevantes para las políticas de *gestión* de conflictos de los Estados e instituciones afectados (16). De esta forma, debería ayudar a preparar el terreno para analizar los retos actuales en la gestión de conflictos que se exponen en el apartado III.

### **a) El predominio de los conflictos intraestatales**

El actual predominio de los conflictos intraestatales en los cinco continentes realmente requiere una explicación doble: por qué persiste esta clase de conflicto y por qué casi han desaparecido los conflictos interestatales (que predominaban en anteriores épocas de la Historia). De las dos preguntas, la segunda se planta con menos frecuencia y probablemente no exista una única explicación. Una teoría citada a menudo —ciertamente, no tanto como interpretación del

---

(15) Evidentemente, el objetivo de la intervención internacional es reducir, si no eliminar por completo, las muertes en un determinado conflicto, y dicho efecto queda reflejado en las estadísticas pertinentes, por ejemplo, las correspondientes a las guerras de los Balcanes. Sin embargo, la supresión internacional de una manifestación de un determinado conflicto puede “extraer” más violencia y muertes en otro lugar, como se verá más adelante en el apartado III.

(16) Se tratan estos mismos temas con más detalle en DWAN y GUSTAVSSON: “*Major armed conflicts*” en “SIPRI Yearbook 2004: Armaments, Disarmament and International Security” (OUP, 2004).

pasado sino como prescripción para el futuro— es que “los Estados democráticos no inician la guerra entre sí” (17). Ciertamente, el fuerte crecimiento del número de Estados que disfrutaban de algún tipo de gobierno democrático ha coincidido con la disminución de los conflictos totales a partir de 1990, pero el número de conflictos interestatales a nivel mundial ya se había reducido a un solo dígito con anterioridad. De todos modos, cabe el debate acerca de la definición de la teoría en sí: algunos de los Estados latinoamericanos y africanos que han luchado entre sí en el pasado podrían haberse considerados a sí mismos democracias en aquel momento; y existe evidencia de que las democracias “imperfectas” y en vías de consolidación pueden ser especialmente propensas a inestabilidades que podrían provocar conflictos tanto internos como externos (18); además, la teoría no aborda la situación que se produce cuando un Estado incontestablemente democrático ataca a otro no democrático (19).

Una explicación más prudente podría encontrarse en el impacto de la Segunda Guerra Mundial y en lo que se aprendió de ella, sobre todo por parte de los países occidentales, lo que llevó no sólo a la creación de la Organización de las Naciones Unidas, sino a la fundación de las Comunidades Europeas y del Consejo de Europa —con el fin de acabar para siempre con los conflictos dentro de la Europa Occidental— y a las deliberadas políticas de “pacificación” aplicadas para asegurar un cambio en las políticas internas y también externas de Alemania y Japón. La confrontación Este-Oeste que posteriormente surgió en Europa, con las capacidades de ambos bandos de destrucción mutua asegurada mediante el uso de armas nucleares, sirvió efectivamente para impedir el recurso al conflicto militar en las zonas controladas por las dos alianzas, lo que dio lugar, en cambio, a varias “guerras por intermediarios”, entre protegidos en otros continentes. Puede haber discrepancias respecto de si el nivel total de conflicto en las regiones no europeas mejoró o se suprimió como consecuencia de lo anterior; pero se podría al menos argumentar que, dado que cada bloque estaba interesado en evitar la posibilidad de que la guerra local se convirtiese en guerra global, se frenaron más efectos de contagio potenciales que los promovidos deliberadamente y en muchas ocasiones se preferían que los protegidos hubiesen llegado a un punto muerto a nivel local (sin grandes conflictos). De todos modos, también entraba en juego una dinámica importante que nada tenía que ver con los bloques del Oeste y del

---

(17) Afirmación inicialmente hecha por IMMANUEL KANT en “*The Perpetual Peace*”, pero frecuentemente citada y explorada por autores recientes como Bruce Russett.

(18) Véase la célebre teoría de ALEXIS DE TOCQUEVILLE en: “*L’Ancien Régime*”) según la cual “el momento más peligroso para un gobierno débil es cuando emprende la reforma”; y la experiencia reciente en la antigua República de Yugoslavia, los estados post-soviéticos del Cáucaso del Sur, y Estados africanos como Argelia, Rwanda y Guinea-Bissau.

(19) Por ejemplo, las invasiones de Afganistán e Irak por parte de los Estados Unidos en 2002-4.



Este: es decir, la violencia intraestatal y, en ocasiones, interestatal, asociada con la descolonización y que aumentaba y disminuía en diferentes continentes y en los imperios coloniales de diferentes naciones, alcanzando su último punto álgido en las antiguas colonias portuguesas (Angola, Mozambique, Guinea-Bissau y Timor Oriental). En general, para los noventa también aquí lo peor ya había pasado, y la violencia fue seguida por unos esfuerzos especialmente enérgicos dirigidos a la cooperación multinacional con el fin de la pacificación de precisamente aquellas regiones que se habían visto “colonizadas” en mayor medida (20). Otra tendencia más débil, pero más o menos paralela se podría vislumbrar en el gran Oriente Medio, donde los conflictos “Árabe-Israel” anteriores se han visto reducidos a un solo conflicto “Israel-palestinos” en la actualidad y en que la última guerra interestatal *local* fue al ataque que perpetró Irak contra Kuwait en 1991, hace ya más de una década.

El final de la Guerra Fría también terminó con el “equilibrio del terror” que había impedido la mayor parte de las posibles guerras interestatales en el hemisferio norte, pero fue sustituido por un sistema alternativo de redes, acuerdos y procesos de negociación entre socios y relacionados con problemas territoriales y otras manzanas de la discordia diseñados para tener el mismo efecto. En Europa los procesos más importantes de este tipo que tuvieron lugar durante los años noventa fueron la “Asociación para la Paz” de la OTAN, las relaciones directas de Rusia con la OTAN y la UE, los esfuerzos de la OSCE y los procesos de ampliación de la OTAN y la UE que permitieron la entrada de gran parte de los Estados de la Europa Central en “la zona sin guerras” del antiguo Occidente (hoy en día las aspiraciones explícitas de la UE son de acabar para siempre con las guerras en las Balcanes Occidentales, ofreciendo a sus nuevas democracias la posibilidad de hacerse miembros de pleno derecho en un futuro) (21). Sin embargo, no se pueden olvidar los procesos paralelos de normalización y estabilización entre Rusia y China, que ahora incluyen la “Organización de Cooperación de Shanghai” mencionada anteriormente (22) (que también incluye cuatro Estados de Asia Central) concebida con el fin de evitar tensiones en las fronteras compartidas y colaborar en la lucha contra enemigos comunes como el terrorismo,

---

(20) Por ejemplo, Asia del Sudeste (ASEAN, que ha absorbido y “pacificado” Vietnam y Camboya, y pretende hacer lo mismo con Burma/Myanmar); África (ECOWAS, Comunidad para el Desarrollo del Sur de África, Unión Africana); y América Central y del Sur (OEA, Pacto Andino, MERCOSUR y la nueva Comunidad Sudamericana de Naciones, CSAN).

(21) La oportunidad de adquirir el nuevo status de miembro, con unas perspectivas reales aunque remotas de acceder a la UE, se abrió para estos estados por vez primera en el Pacto de Estabilidad para los Balcanes Occidentales de la UE; para el último documento de estrategia de la UE sobre Bosnia-Herzegovina véase Consejo de la Unión Europea doc. 10099/04, PESC 441, del 15 de junio de 2004.

(22) Sobre la OCS ver el capítulo de TROFIMOV en “*Armament and Disarmament in the Caucasus and Central Asia*”, SIPRI Policy Paper No 3 de 2003, disponible en <http://www.sipri.org>

además de avanzar en la solución de las últimas controversias sobre la delimitación de las fronteras sino-rusas (23). En conjunto, dichas tendencias contribuyen a explicar por qué en la actualidad el “Norte” en sí se ve *relativamente* libre de conflictos armados de todo tipo, pero también por qué los conflictos civiles que persisten, incluso en el corazón de Occidente (como Irlanda del Norte), no corren el riesgo de causar contagio interestatal y por qué se han reducido los casos de abierta intervención “competitiva” por parte de grandes potencias rivales que apoyan a diferentes bandos en un conflicto regional (aunque esta clase de manipulación todavía puede ocurrir de forma más disimulada, como sugiere el creciente interés de China por el Sudán).

Si pasamos a considerar los factores que fomentan los conflictos intraestatales, las disputas relacionadas con el territorio pueden ser especialmente intratables y prolongadas. Es importante destacar que la reivindicaciones de los actores subestatales que buscan el control de sus propios territorios locales, y posiblemente la secesión del Estado madre, no siempre tiene por que coincidir con las diferencias étnicas, pero aún si cuando es así, no son necesariamente las más difíciles de resolver. Existe un amplio abanico de medidas paliativas que se pueden adoptar para que las diferentes comunidades étnicas y culturales se encuentren cómodas dentro de un mismo Estado (24), y durante las últimas décadas se han observado varios ejemplos de secesiones totalmente pacíficas, así como la concesión voluntaria de una amplia autonomía a comunidades definidas en términos étnicas en países desarrolladas (25). Los conflictos surgen y persisten más bien cuando los combatientes locales definen sus reivindicaciones (por los motivos que sean) en términos absolutos que no permiten “tonalidades grises” —tales como la total independencia o secesión— poniendo en tela de juicio la supervivencia del Estado en cuestión y/o del régimen existente (ver los casos de Chechenia, Indonesia (Aceh), o la Unión Nacional Karen en Myanmar). Tales actitudes descartan en buena medida la utilización de incentivos “blandos” (por ejemplo, de carácter económico) como pasos previos a la solución del problema, y tienden a producir una actitud igualmente intransigente en las autoridades estatales centrales, en la medida en que consideran que están en juego tanto su control físico como su autoridad. En algunos casos

---

(23) El último trozo de territorio disputado en la frontera chino-rusa se resolvió mediante un acuerdo bilateral firmado a finales del 2004 y la cesión de la pequeña zona en cuestión estará acompañada de la retirada de las tropas y de medidas para aumentar la confianza a lo largo de la frontera nueva. Además, recientemente Rusia ha dado pasos hacia la solución de una larga disputa territorial con Japón, ofreciendo el reparto del control soberano de las islas conocidas por Japón como los Territorios del Norte.

(24) En general, esto es el tipo de solución que el Alto Comisario para las Minorías Nacionales de la OSCE procura promover.

(25) Por ejemplo, el “divorcio aterciopelado” de la República Checa y Eslovaquia, y las medidas adoptadas con el fin de conceder la autonomía parcial a Escocia y el País de Gales.

de este tipo, incluso la obtención de una autonomía importante o la independencia nacional no resuelve el problema, puesto que las actitudes de “suma-cero” de los nuevos líderes locales siguen causando problemas, por ejemplo con cualquier minoría residual de la nación “madre” en su territorio (véase los actuales problemas en Kosovo, o en la independiente Antigua República Yugoslava de Macedonia). En general, los únicos acuerdos que ofrecen alguna garantía fiable de evitar conflictos futuros —excepto la indiscutible victoria de una parte u otra— son aquellos en los que las dos partes enfrentadas son capaces de relajar sus posiciones absolutistas y hacer concesiones importantes (como sugiere el intento de acuerdo intermediado por el Alto Representante para la PESC de la UE, Javier Solana, entre Serbia y Montenegro en el 2002). La estabilidad o “finalidad” de este tipo de solución es dudosa, aunque las perspectivas parecen mejorar si ambas partes tienen la posibilidad de integrarse en un marco más amplio de cooperación regional, que refuerce tanto los incentivos materiales como las presiones reguladoras en cuanto a la buena conducta (26).

Los conflictos internos cuyo fin es hacerse con el control del gobierno también pueden ser provocados por cuestiones étnicas e intereses territoriales de cierto tipo (como el deseo de controlar las fuentes de recursos especialmente valiosos), pero hay otros muchos motivos potenciales que bien pueden coexistir con los mismos o ser independientes de ellos. Con frecuencia, entran en juego los agravios de tipo político relacionados con la opresión, la discriminación, el abuso de derechos o el no reconocimiento del derecho a la representación, así como fenómenos económicos equivalentes y motivos religiosos o ideológicos. Existe un tipo de conflicto especialmente intratable asociado con ideologías militantes que, por definición, produce la actitud “suma-cero” mencionada anteriormente y que en modo alguno se limita al fundamentalismo islámico militante. Países como Colombia, Nepal, Perú y Filipinas se han visto afectados en años recientes por insurrecciones basadas en el entorno rural y que se autodenominaban comunistas, marxistas o maoístas, y éstos se encuentran entre los conflictos más cruentos y costosos en la actualidad: hasta la fecha se han producido al menos 28.000 muertes en el conflicto peruano con Sendero Luminoso, entre 21.000 y 25.000 muertes atribuidas al conflicto con el Partido Comunista de Filipinas y un total estimado de 5.000 bajas

---

(26) El creciente reconocimiento de la complejidad de dichos retos, incluyendo los problemas que pueden persistir tras la autonomía o secesión, puede ayudar a explicar por qué la forma en que la comunidad internacional enfoca el problema ya no se ve dominada por argumentos a favor y en contra de un único principio como la “auto-determinación”. Para un análisis adicional, ver MARSHALL y GURR (eds.), *“Peace and Conflict 2003: A Global Survey of Armed Conflicts, Self-Determination Movements and Democracy”*, disponible en <http://www.cidcm.umd.edu/inscr.peace.htm>.

hasta finales del 2003 en el conflicto con insurgentes maoístas en el Nepal, por no hablar del caso más conocido de Colombia). Además, dichos conflictos se han caracterizado por el recurso frecuente a tácticas de “terror” tales como bombardeos, asesinatos públicos y secuestros, abducción arbitraria y tortura, en ocasiones por ambas partes. En general, los conflictos contemporáneos en los que está en juego el control del gobierno caracterizados por la presencia en liza de motivaciones muy diversas y, en ocasiones, múltiples contrincantes, suelen dar lugar a condiciones especialmente caóticas y brutales, en las que los objetivos de la violencia se hacen aleatorios, las zonas de guerra cambian constantemente, y los fenómenos de “quiebra del derecho” como la tortura, el terror, la utilización de soldados infantiles y la limpieza étnica o el genocidio son muy corrientes.

A menudo resulta difícil que el mundo exterior comprenda las razones que empujan a los habitantes de un determinado país a comportarse de esta forma y a permitir que tales condiciones persistan, y seguramente por ello, en los últimos años muchos análisis se han centrado en este tipo de conflicto interno. Una explicación interesante que ha surgido está relacionada con factores económicos perversos, que no sólo sostienen la capacidad de lucha de los diversos contrincantes, sino que hacen que la continuación del conflicto parezca enormemente rentable y, por el contrario, que la firma de la paz se traduzca en un perjuicio económico. Este tipo de “economía de guerra” puede estar vinculada o basada en la producción y tráfico de drogas, el comercio ilegal de “diamantes del conflicto”, o el control de territorios que contienen petróleo y otros recursos naturales de valor así como su extracción y venta ilícitas —además de las prácticas más tradicionales de tráfico de armas y de seres humanos (27). Estos factores se han identificado con mayor facilidad en los conflictos recientes que se han producido en regiones africanas ricas en recursos y han impulsado a la comunidad internacional a intentar contener y terminar los conflictos, tomando el control de los flujos de recursos identificables. Por ejemplo, la ONU creó un Grupo de Expertos cuyo cometido era identificar a los procesos y las personas involucrados en la utilización ilegal de recursos relacionada con los conflictos en la República Democrática del Congo (28); y a partir del 2001 la ONU impuso sanciones para impedir que el régimen del Presidente Charles Taylor de Liberia traficara con armas, diamantes y (a partir del

---

(27) Véase KEEN, *“The Economic Functions of Violence in Civil Wars”*, IISS Adelphi Paper No. 320/OUP, Oxford 1998), y BALLENTINE Y NITZCHKE, *“Beyond Greed and Grievance: Policy Lessons from Studies in the Political Economy of Armed Conflict”*, International Peace Academy New York 2003, disponible en [http://www.ipacademy.org/PDF\\_Reports/BGG\\_rpt.pdf](http://www.ipacademy.org/PDF_Reports/BGG_rpt.pdf); también los capítulos de BATRUCH Y BONE en *“Business and Security...”*, al igual que en la nota 6 arriba.

(28) Para el informe del Panel presentado en octubre 2003, ver documento de la ONU S/2003/1027 de 23/10/03.

2003) con maderas. Otra inquietud del mismo tipo ha servido de impulso a los múltiples esfuerzos recientes para controlar el tráfico internacional, tanto estatal como no estatal, de Armas Pequeñas y Ligeras (APYL), que se consideran las típicas “armas del pobre” y que aumentan la intensidad de numerosos conflictos a nivel local (29). Lo que tal vez no se haya tratado en suficiente profundidad es el impacto dinámico de la ayuda concedida por potencias externas a los gobiernos en guerra, tanto en efectivo como en especie (es decir, armas) o mediante el suministro de asesores: los Estados Unidos en particular han aumentado este tipo de contribución a la economía de guerra en los territorios que, bajo su punto de vista, están amenazados por insurrecciones relacionadas con el terrorismo desde 2001 (30).

Existe otra serie de explicaciones populares y bastante persuasivas y que están relacionadas con el fenómeno de los Estados “débiles” o “fracasados”. Casi cualquier Estado, sea abierto y democrático o autoritario y represivo, puede considerarse “débil” si pierde su monopolio oficial del uso de la fuerza y es incapaz de impedir la violencia interna y/o los ataques externos mediante el acercamiento y reconciliación o mediante la coacción directa. Los países se pueden encontrar en esta situación debido a un cambio de régimen, de estructura o de las circunstancias que los impulsan hacia el conflicto, o como resultado secundario del conflicto en sí (sea externo o interno). En teoría, es fácil entender por qué las situaciones de este tipo producen condiciones tan caóticas y brutales, puesto que el vacío de poder impulsa a las diferentes fuerzas a luchar por él, empleando entre sus armas el terror y la intimidación de la población. Entonces, la tarea de acabar con la violencia y volver a la normalidad requiere no sólo —de acuerdo con las nociones tradicionales de “pacificación”— la modificación del comportamiento de las autoridades pre-existentes y/o un cambio de liderazgo, sino la reconstrucción de todos los componentes de un Estado viable y bien gobernado, en algunos casi empezando desde cero. La experiencia internacional y un más acertado análisis de estas situaciones en la última década probablemente hayan sido los factores que más influencia han tenido a la hora de impulsar nuestro conocimiento sobre las situaciones post-conflicto hacia un concepto de intervención de amplio espectro y de carácter multifuncional, que no ha hecho sino subrayar el reto que plantea la coordinación de la amplísima gama de instrumentos nacionales e internacionales disponibles (véase el apartado III).

---

(29) Sobre este tema, ver la página web de Small Arms: [www.smallarmssurvey.org](http://www.smallarmssurvey.org)

(30) Véase la última parte del capítulo de DWAN Y WIHARTA en “*SIPRI Yearbook 2004: Armaments, Disarmament and International Security*” (OUP/SIPRI, 2004); ANDERSON, “*Do no harm: how can aid support peace—or war*” (Lynne Rienner: Boulder, Colo., 1999); y también la sección (d) de este mismo apartado.

## **b) Por qué perduran los conflictos**

Dado que el número total de conflictos se ha reducido a nivel mundial, la persistencia en el tiempo de algunos conflictos especialmente pertinaces (principalmente de carácter intraestatal, pero con el destacado ejemplo interestatal del conflicto entre la India y Pakistán) ha adquirido aún más visibilidad. No todos los casos más significativos pertenecientes a esta categoría se ven reflejados en las estadísticas del UCDP: algunos, como Irlanda del Norte o la tensión interestatal entre las dos Coreas, no están incluidos debido a que los números de víctimas son relativamente reducidos, aunque plantean retos muy similares para su comprensión y superación. Aún así, un análisis de los 19 conflictos “importantes” identificados por SIPRI/UCDP en el año 2003 indica que cuatro de ellos (Colombia, Cachemira, India-Pakistán y Myanmar) tienen orígenes que se sitúan en fechas anteriores a 1950, y otros seis (Perú, Indonesia, Filipinas, Sri Lanka, Israel/palestinos y Turquía) surgieron en fechas anteriores a 1980. En suma, más de la mitad de los conflictos más costosos existentes todavía hoy tienen al menos 24 años de antigüedad. Aunque algunos (por ejemplo los de Myanmar, Perú y Turquía) pueden estar temporalmente apagados, sigue existiendo el potencial de una nueva conflagración en tanto no se hayan resuelto los problemas subyacentes al conflicto (31).

En general, es bastante fácil explicar por qué un conflicto puede auto perpetuarse tras haber perdurado un cierto tiempo. Los intereses económicos, las distorsiones y las adaptaciones (véase el último apartado) llegan a arraigar, y la violencia y el odio pueden convertirse en premisas culturales que se transmite de generación en generación. Casi igual de insidiosa es la manera en que la comunidad internacional y regional se adapta a convivir con los conflictos de otros, sobre todo si el país en cuestión está tan alejado que la dinámica del conflicto provoca una escasa interacción con lo demás (Myanmar), aunque también sucede en países integrados de forma variopinta, que aprenden a compartimentar y no hurgar en las heridas mal curadas causadas por la violencia (como el Reino Unido, Turquía, etc. —y existe una creciente tentación de tratar de esta manera a Rusia respecto de Chechenia—). En muchos de los conflictos antes mencionados, y que se originaron antes de 1990, otra característica común es que ninguna de las partes combatientes apreciaría los esfuerzos de mediación provenientes del exterior: bien por actitudes

---

(31) Por ejemplo, en Turquía, la Conferencia del Congreso Popular del Kurdistan (KONGRA-GEL, antiguamente conocido por PKK) anunció el 1 de septiembre de 2003 que ponía fin al alto de fuego acordado.



básicas de orgullo, desconfianza, y demás, o bien porque se han visto frustradas tantas esperanzas suscitadas por anteriores soluciones propuestas por la comunidad internacional.

Con los plazos tan largos contemplados aquí, los conflictos pueden desarrollar muchas complejidades e idiosincrasias propias, por lo que no existe un único marco analítico que se ajuste a todos ellos. Para dar una idea de la dinámica individual y los obstáculos que pueden oponerse a su solución, a continuación se hace un resumen de los acontecimientos recientes que han ocurrido en el conflicto interno en Colombia y en los conflictos, relacionados principalmente con la autodeterminación, entre Israel y los palestinos y en Sri Lanka.

*Colombia:* desde finales de los sesenta el gobierno colombiano ha padecido ataques de dos grupos armados inspirados por la ideología marxista, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Las FARC y el ELN tienen sus zonas de influencia en el sur y el norte del país respectivamente, y generalmente actúan también como rivales entre sí. Con estos giros característicos que fácilmente afectan a conflictos prolongados, un grupo de organizaciones paramilitares derechistas conocido como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) se ha propuesto erradicar las FARC y el ELN y ha cometido numerosas atrocidades contra civiles. Todos estos movimientos tienen vínculos de dependencia con fuentes ilegales de ingresos, tráfico de drogas, así como el secuestro y la extorsión. Se estima en casi 60.000 las víctimas producidas durante el periodo del conflicto. Como es bien sabido, los Estados Unidos ha mostrado un especial interés en el conflicto por la relación que tiene con el suministro de drogas a su propio territorio, pero también por los intereses de las empresas petrolíferas norteamericanas establecidas en la región de Arauca en el noreste de Colombia y la necesidad de proteger un oleoducto que parte de aquella zona.

El Presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez, elegido en mayo del 2002, ha sido asociado con una nueva estrategia para afrontar las diferentes partes del conflicto y que contempla métodos diferenciados y la utilización más decidida de la fuerza, con el apoyo de los Estados Unidos. El Presidente ofreció a los miembros de las AUC una amnistía efectiva a cambio de la desmovilización y se han dado algunos pasos en este sentido, aunque a los observadores internacionales les han preocupado el efecto de la impunidad implícita por las masacres del pasado. Respecto a las FARC y el ELN, la postura de Uribe ha sido intransigente, rechazando cualquier negociación de paz hasta y a menos que los movimientos rebeldes renuncien a la violencia. La estrategia anti-insurgencia del Gobierno lanzada en 2002 otorga nuevos poderes a

las fuerzas militares y a la policía y emplea una nueva fuerza a tiempo parcial de unos 16.000 soldados campesinos. Durante el año 2003 se emprendieron varios ataques gubernamentales contra los rebeldes en la zona petrolífera de Arauca, y en enero de ese año se desplegaron en la región las Fuerzas Especiales estadounidenses con el fin de colaborar en la formación de los soldados colombianos para defender el oleoducto de forma más eficaz. En general, la ayuda que Colombia recibe de los Estados Unidos ha ido en aumento desde la entrada en vigor del “Plan Colombia”, con lo que en la actualidad dicho país es el que más apoyo estadounidense recibe en Latinoamérica. En 2002 se levantaron las restricciones que impedía a Colombia sufragar acciones contra los insurgentes, y en el año 2003 la Administración norteamericana concedió al país unos 320 millones de dólares adicionales para combatir el tráfico ilegal de armas, la producción y tráfico de drogas, y otros 130 millones de dólares específicamente destinados a acciones contra las FRAC, el ELN y las AUC (32).

Las políticas del Presidente Uribe han producido una reducción significativa de los niveles de violencia que afectaba muchas regiones de Colombia, proporcionándole altas cotas de popularidad a nivel doméstico. No obstante, de ningún modo han logrado romper la resistencia de los rebeldes, sobre todo en el sur (33), mientras que los combatientes apremiados en el norte han optado sencillamente por trasladar sus zonas de operaciones, con consecuencias que incluyen varios incidentes transfronterizos (con Venezuela, Ecuador, Perú y Brasil). Las políticas del Presidente y su buena disposición a la hora de ofrecer a los Estados Unidos una base importante para su influencia estratégica en la zona han producido una inquietud generalizada en los países vecinos, sobre todo en Venezuela. Quizás el aspecto más vulnerable de la estrategia reside en su dependencia de la continuación a corto plazo de los elevados volúmenes de ayuda de los Estados Unidos —un asunto sometido a negociaciones intensas a finales del 2004— y, a medio plazo, en su capacidad de impulsar el crecimiento económico con la rapidez suficiente para generar fondos destinados a programas que pretenden sustituir los ingresos de la droga y a la rehabilitación generalizada de las zonas afectadas por los conflictos. En resumen, la estrategia del Gobierno colombiano y sus aliados demuestra, por una parte, la sensatez de centrar los esfuerzos dirigidos a la solución de conflictos en la reafirmación del monopolio de la fuerza del Estado central y, por otra, los elevados riesgos y costes de este tipo de programa cuando la autoridad estatal lleva décadas fragmentada en la práctica.

---

(32) Para información actualizada sobre ayuda estadounidense, véase Center for International Policy (CIP), “*US aid to Colombia since 1997: summary tables*”.

(33) Se estima que los rebeldes siguen controlado aproximadamente el 40% del territorio colombiano.



El *conflicto entre Israel y los palestinos* tiene su origen en la guerra de 1948-49 y más concretamente en la Guerra de los Seis Días del mes de junio de 1967, cuando Israel ocupó los territorios colonizados por los palestinos en Cisjordania y la Franja de Gaza. Desde entonces se alternan periodos de insurrección palestina (“Intifada”) contra la ocupación israelí con los esfuerzos —siempre lanzados por potencias externas— de lograr un acuerdo pacífico que complemente el *modus vivendi* que Israel ha conseguido (aunque todavía frágil en algunos lugares) con los Estados árabes vecinos. Los Acuerdos de Oslo firmados por representantes de Israel y Palestina bajo la mediación noruega pusieron fin a la primera Intifada de 1987-1993, pero la puesta en práctica del Proceso de Paz de Oslo se vio frustrada en el 2000, provocando una segunda Intifada en septiembre del mismo año. El intento posterior más notorio de reemprender el proceso de paz es la “Hoja de Ruta” (34) respaldado en el 2003 por el “Cuarteto” de aspirantes a mediadores, formado por los Estados Unidos, la ONU, la UE y Rusia. Dicha iniciativa destaca por la claridad con que promueve una “solución de dos Estados”: el pleno reconocimiento de Israel con la garantía de sus antiguos contrincantes, y un nuevo Estado soberano controlado por los palestinos. En vista de la ausencia de avances notables en este sentido, el conflicto sigue teniendo graves repercusiones dentro y fuera de los territorios disputados: ataques terroristas (incluidos atentados suicidas) contra la ciudadanía israelí, importantes contingentes de refugiados, la radicalización de las comunidades palestinas exiliadas en diversos países árabes y en otros lugares del mundo, la internacionalización de algunos de los movimientos terroristas asociados, y un impedimento hasta la fecha insuperable para la estabilización general y la construcción de una cooperación multilateral incluyente en la región del “gran Oriente Medio” en su conjunto.

Los últimos años del conflicto han demostrado claramente el fenómeno de los ciclos de violencia que se auto-perpetúan, con ataques terroristas seguidos por las represalias israelíes (algunas veces extendiéndose a los territorios de otros Estados) (35) y viceversa. También ha evidenciado las dificultades con las se encuentran los agentes externos a la hora de intentar controlar la dinámica de la situación y de influir en una o ambas partes para que hagan concesiones significativas. La causa de esto, que puede aparecer con relación a otros conflictos,

---

(34) Véase US Institute of Peace, “*A performance-based road map to a permanent two-state solution to the Israel-Palestine conflict*”, 30 de abril de 2003, [www.usip.org/library/pa/israel\\_plo/adddoc/roadmap\\_04302003.html](http://www.usip.org/library/pa/israel_plo/adddoc/roadmap_04302003.html).

(35) Por ejemplo, un atentado israelí sobre un campo palestino cerca de Damasco, Siria, el 5 de octubre de 2003, así como repetidas escaramuzas en la frontera entre Israel y el Líbano.

tanto prolongados como *ad hoc*, reside en el hecho de que los principales agentes externos — incluso cuando prestan su apoyo unánime a un determinado plan de paz— en la práctica tienen juicios subjetivos y normativos distintos en lo que se refiere a las causas profundas del conflicto. Concretamente, y especialmente a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, la Administración de los Estados Unidos siente una especial simpatía hacia Israel como víctima del terrorismo, mientras que los gobiernos europeos suelen ser más conscientes del trasfondo de las reivindicaciones de autodeterminación palestinas y del sufrimiento actual del pueblo palestino (al que la UE concede una ayuda significativa). También han existido diferencias en los análisis de la importancia *relativa* y las posibilidades de instrumentalización del conflicto Israel/palestinos. Así, el Primer Ministro británico, Tony Blair, y otros han argumentado que el progreso conseguido respecto de éste mejoraría las condiciones para la transformación democrática de Irak después de Saddam Hussein (“el camino a Bagdad pasa por Jerusalén”), mientras que los asesores políticos estadounidenses, al menos en un principio, creían que el cambio de rumbo en Irak crearía una nueva dinámica para la solución de la confrontación Israel/palestinos y, de hecho, de otros problemas regionales difíciles (“el camino a Jerusalén pasa por Bagdad”).

Con tales dificultades y obstáculos, en los últimos años el elemento más dinámico de la situación probablemente sea la política desarrollada por el Primer Ministro israelí Ariel Sharon —a pesar de la fuerte oposición doméstica— que contemplaba, por una parte, la construcción de una barrera física de una longitud de 365 Km. para defender a Israel contra las incursiones palestinas (36), y, por otra, preveía preparar la retirada de las fuerzas y colonias israelíes de la franja de Gaza. A pesar de que la barrera en sí ha sido blanco de las críticas de la opinión internacional, que ha expresado su fuerte desaprobación de la misma (37) y se ha encontrado con la impugnación legal tanto a nivel nacional como internacional (38) por la manera en que invade territorios no asignados anteriormente a Israel, caben opiniones diversas respecto de sus implicaciones a más largo plazo. Algunos ven las medidas de Sharon como pasos previos necesarios para una posible solución de dos Estados, en la que Israel requerirá garantías eficaces y visibles de su seguridad física, al menos en un principio. Otros sospechan que su intención es la de evacuar algunos territorios palestinos con el único fin de quedarse con otros en Cisjordania,

---

(36) Para más información véase <http://www.globalsecurity.org/military/world/israel/fence-imagery.htm>.

(37) Una Resolución de la ONU exigiendo la paralización de la construcción de la barrera fue aprobada en octubre del 2003 (General Assembly Resolution A/RES/ES-10/13, 27 Oct. 2003).

(38) El Tribunal Internacional de Justicia se pronunció en contra de la legalidad del muro en julio del 2004.

y/o de poner nuevos obstáculos en el camino hacia un futuro Estado palestino viable (39). Mientras tanto, los problemas que afrontan los palestinos se han convertido en un nuevo objeto de interés desde 2002, fecha desde la que Washington viene liderando la exigencia y promoción de mayores niveles de calidad democrática en Palestina. Un congreso patrocinado por el Reino Unido y respaldado por todos los socios del “Cuarteto”, se celebró el 14 de enero de 2003 para analizar este asunto, dando lugar dos meses después al nombramiento del reformista Mahmoud Abbas como Primer Ministro de la Autoridad Palestina. Sin embargo, Mahmoud Abbas y su sucesor a partir de noviembre 2003, Ahmed Qurei, tuvieron que afrontar la lucha permanente por el poder y el control de los recursos que les negaba el Presidente palestino Yasser Arafat —que a su vez fue considerado por Israel y cada vez más por los Estados Unidos como poco más que un obstáculo a la paz. Dadas estas condiciones, no es difícil entender por qué durante 2003-4 no se produjo ningún avance en las negociaciones ni en los demás procesos de cooperación, previstos en la “Hoja de Ruta”, entre las partes del conflicto.

Hasta aquí, la historia sólo parece mostrar la insolubilidad de un conflicto de muchos años de duración en el que las identidades y filosofías, así como los intereses, de las dos partes parecen opuestos de forma (literalmente) existencial; y en que la asimetría *prima facie* del poder militar no lleva a una solución “rápida y sucia” sino que provoca una reacción “asimétrica” clásica en forma de desobediencia civil y terrorismo. Sin embargo, al menos en la opinión de los observadores más optimistas, algunos acontecimientos que se produjeron a finales de 2004 parecieron reorganizar la constelación de forma que pudiera abrir nuevas posibilidades. Quizás el más decisivo fue la muerte en noviembre de Yasser Arafat, que generó el riesgo de una lucha por el poder pero también la oportunidad de un mayor margen de maniobra en la política palestina. En las posteriores elecciones palestinas celebradas en enero del 2005, bajo estricto escrutinio internacional, Mahmoud Abbas regresó al poder, apoyándose en una plataforma de renovados esfuerzos de pacificación y del desarme —o al menos control— de las distintas milicias extremistas. Este objetivo en sí, sin embargo, aseguraba que su liderazgo no quedaría indiscutido ni su camino libre de obstáculos, como demostró el movimiento militante Hamás con su decisión de boicotear las elecciones. Al mismo tiempo, las dificultades internas del Primer Ministro Sharon respecto de la política de retirada llevaron a un cambio de coalición en Israel

---

(39) Otro factor importante es el hecho de que el muro tiende a obstaculizar los movimientos de los trabajadores, junto con otros intercambios económicos naturales, entre los territorios palestino y israelí: dicha interdependencia ha sido importante para ambas economías en el pasado, aunque las condiciones de vida de los palestinos se han visto más afectadas por la interrupción del tránsito.

para incorporar al Partido Laborista, tradicionalmente a favor de la paz. Por último, pero no menos importante, la reelección en los Estados Unidos del Presidente George W. Bush para un segundo mandato —junto con la persistencia cuando no agravamiento de los problemas suscitados por el intento de crear una democracia segura en Irak— ha servido de estímulo al Reino Unido y a otras potencias de actitud parecida a ejercer nuevas presiones a favor de la decisiva intervención diplomática de los Estados Unidos. En el momento de escribir estas líneas, es imposible saber si estos acontecimientos se aunarán de forma constructiva o si las partes interesadas los dejarán caer en otra espiral de acciones suma-cero, haciendo que la posible solución de dos Estados sea más difícil de alcanzar, precisamente ahora que la comunidad internacional, más unida que nunca, ha empezado a apoyarla (al menos nominalmente) (40).

*Sri Lanka*: se trata de un conflicto esencialmente separatista con tintes étnicos, en el que los Tigres para la Liberación de Tamil Eelam (TLTE) —cuya zona de influencia es el noreste del país— se enfrentan al gobierno central de Sri Lanka, en el que predominan los cingaleses. Se estima que desde el año 1983 este conflicto ha causado unas 65.000 muertes, así como el desplazamiento de entre 800.000 y 1.000.000 de personas. En febrero de 2002 parecía que se había producido un avance cuando el Primer Ministro de Sri Lanka (Ranil Wickramasinghe) y el líder de los TLTE (Velupillai Prabhakaran) firmaron un acuerdo provisional de alto el fuego mediado por Noruega. No obstante, con un trasfondo marcado por serias discrepancias entre los miembros del gobierno, las negociaciones sobre la pacificación fueron interrumpidas cuando los rebeldes abandonaron las negociaciones en abril del 2003. En noviembre del mismo año, el Presidente de Sri Lanka (Chandrika Kumaratunga) declaró el estado de emergencia y, de hecho, tomó el poder de las manos de Wickramasinghe, a quien acusó de estar dispuesto a ceder demasiado terreno a los rebeldes, poniendo en riesgo la seguridad nacional y la soberanía.

Los problemas subyacentes a la reciente paralización de las negociaciones entre el gobierno y los rebeldes muestran la mezcla de motivos separatistas, políticos y económicos que hacen que los conflictos de tipo “territorial” sean tan difíciles de desenmarañar. Desde febrero del 2002, los rebeldes tamiles no exigen ni su soberanía ni la independencia completas, pero hasta la fecha no han logrado llegar a un acuerdo con el gobierno sobre las condiciones de autonomía de su

---

(40) Otra cuestión que merece ser tenida en cuenta es el valor, precisamente ahora que hay mayor movilidad, de otro intento de pacificación “independiente” por parte de un Estado local, un mediador de otra región (del estilo del papel jugado anteriormente por Noruega) u otra fuente —véase, por ejemplo, el plan de paz no oficial llamado el Acuerdo de Ginebra y promovido por ex-ministros israelíes y palestinos el 1 de diciembre de 2003.

provincia, incluyendo el sistema de administración a establecer y sus competencias en cuanto a finanzas, la policía, el comercio exterior, etc. También está en juego el grado de reconocimiento político que debe otorgarse a los propios TLTE (todavía prohibidos por varias potencias externas). El motivo aducido para explicar la interrupción de las negociaciones en la primavera del 2003, sin embargo, fue que no se había canalizado a la zona del conflicto (para el restablecimiento de refugiados y desarrollo general) toda la ayuda económica que los TLTE creían que se había acordado y que consideraban necesaria. Este último punto es ilustrativo de un fenómeno que se analiza en mayor profundidad en el siguiente apartado de este trabajo: a saber, la manera en que las medidas acordadas con las mejores intenciones durante los procesos de pacificación con respaldo internacional pueden convertirse en manzanas de la discordia en sí mismas y, en el peor de los casos, en fuente de un nuevo estallido de violencia armada.

Sin embargo, (en Sri Lanka y otros lugares), la naturaleza intervino de forma inesperada con el catastrófico tsunami del 26 de diciembre de 2004 y los terribles daños humanos y materiales que produjo en las zonas costeras. A principios del 2005, han aumentado las esperanzas de que el desastre abra una nueva oportunidad de resolver el conflicto: mediante las poderosas fuerzas para la reconciliación creadas dentro de Sri Lanka por el sufrimiento compartido, la distribución de ayuda humanitaria, la lógica de unirse para la reconstrucción y el interés que todos comparten de no permitir que el conflicto constituya un obstáculo a ésta; pero también porque la atención internacional ha vuelto a centrarse en la región. Los donantes de ayuda se han visto incentivados por la esperanza de que sus acciones tengan un valor añadido como base de la pacificación, y algunos políticos occidentales (sobre todo el Ministro de Asuntos Exteriores alemán Joschka Fischer) han llegado a sugerir abiertamente que se podrían establecer ciertas condiciones, vinculando al menos la ayuda a la reconstrucción con la acción del gobierno en términos de pacificación. Queda por ver si una táctica tan evidente dará sus frutos o si simplemente servirá para fortalecer el instinto de los gobiernos locales de anunciar cuanto antes (como hizo la India desde un principio) que pueden afrontar los daños solos.

### **(c) Los conflictos que surgen a partir de los intentos de acuerdo**

A grandes rasgos, existen sólo dos maneras de poner fin a los conflictos: con la victoria de una de las partes o mediante acuerdo. Por desgracia, los intentos por conseguir ambos resultados —y no sólo el primero— pueden dar lugar a nuevas complicaciones y contratiempos, incluyendo

la reanudación e intensificación de la violencia. Los procesos de pacificación y acuerdo pueden llegar a provocar el uso renovado de la fuerza de las siguientes maneras, entre otras:

- a).- antes de sentarse a la mesa, las partes intensifican sus esfuerzos por ganar terreno y fortalecerse de cara a las negociaciones;
- b).- se produce una división interna en una o ambas partes negociadoras, con una facción (o más) que rechaza la idea de la pacificación y regresa ostentosamente al camino de la violencia. En estos casos, nuevos “frentes” de conflicto pueden abrirse en el seno de o entre movimientos que anteriormente estaban del mismo lado;
- c).- facciones y individuos que se consideran irreconciliables y que, por tanto, no están incluidos en las negociaciones desde un principio, prosiguen con la violencia o la intensifica, en parte como protesta porque sus intereses no se tienen en cuenta;
- d).- los que se han beneficiado de la violencia (categoría que puede incluir a proveedores y clientes externos, con objetivos económicos y/o estratégicos) intentan sabotear la pacificación para proteger sus ganancias;
- e).- la violencia puede dirigirse contra los propios pacificadores, si se considera que les falta legitimidad y/o que persiguen sus propios intereses (por ejemplo, en el caso de Estados vecinos que buscan imponer un determinado resultado). En los peores escenarios, un actor nacional o internacional que ostensiblemente interviene para lograr la paz se convierte en otra parte del conflicto, y/o un grupo de actores que buscan juntos la pacificación pueden enfrentarse entre sí;
- f).- si la paz es frágil por alguna o todas de estas razones, y/o es insuficiente la provisión asignada al “mantenimiento” y “construcción” de la paz tras el acuerdo, puede producirse un deterioro del orden y quizá incluso estallen nuevas formas de violencia provocadas por una combinación de resentimiento, desencanto y oportunismo.

En los últimos tiempos, los efectos descritos en b), c) y d) han recibido mucha atención, conociéndose como fenómenos que “dinamitan” (*spoilers*), y han ampliado el conocimiento y el debate sobre el número de partes que son necesarias y factibles en un proceso de pacificación. La

experiencia reciente también ha dejado claro que algunos de los anteriores escenarios — concretamente b), c), e) y f)— pueden llevar a la aparición de grupos que emplean métodos terroristas, incluso cuando éstos no se hubiesen utilizado en el conflicto anteriormente.

Algunos ejemplos concretos de estos problemas pueden extraerse de la reciente evolución de los conflictos en Burundi, Costa de Marfil y el Sudán. En Burundi, desde 1993 el gobierno nacional surgido de un golpe militar, con predominio del grupo étnico tutsi (minoritario), se ha enfrentado a dos grupos étnicos rebeldes de etnia hutu —las FDD y las FNL (41). En la actualidad se estima que se han perdido unas 200.000 vidas en este conflicto. El proceso de paz mediado por importantes políticos de Tanzania y África del Sur se cerró con el Acuerdo de Paz y Reconciliación de Arusha, firmado en suelo tanzano el 28 de agosto de 2000. El acuerdo contemplaba el reparto de poder entre los grupos étnicos tutsi y hutu en el marco de un gobierno de transición, establecido en 2001. Sin embargo, no se incluyeron en el proceso de paz a los grupos armados rebeldes de la parte hutu, las FDD y FNL, con lo que éstos rechazaron la solución política resultante, tachándola de poco adecuada y parcial y pidiendo en su lugar el restablecimiento de la constitución de 1992. Posteriormente, la Iniciativa Regional sobre Burundi liderada por África del Sur medió en otro acuerdo, firmado el 2 de diciembre de 2002 entre el gobierno de transición y las FDD, y cuyas condiciones incluían un alto el fuego y el despliegue de una misión observadora militar de la Unión Africana (42). Tras largas negociaciones, en marzo de 2003 el FDD aceptó el reparto de poder previsto en el acuerdo Arusha del año 2000. El gobierno suizo medió en las negociaciones con la otra facción armada, las FNL, buscando un avance paralelo.

Sin embargo, a pesar de todos estos esfuerzos, en junio del 2003 la guerra volvió a estallar entre los dos grupos rebeldes y el gobierno. Las operaciones de las FNL incluyeron varios ataques sobre la capital de la nación, Bujumbura. Al parecer, las acciones de las FDD obedecían a un intento de mejorar las condiciones del tratado de paz, más que a destruirlo: de hecho, el grupo firmó un nuevo acuerdo con el gobierno en noviembre del 2003 que les concedía un mayor número de puestos gubernamentales y un papel más importante en el control del ejército nacional. Sin embargo, las FNL seguían irreconciliables y en diciembre también extendieron sus ataques a los miembros de las FDD. Los conflictos continuaron durante el 2004 y se añadió otra

---

(41) Forces pour la Défense de la Démocratie y Forces Nationales de Libération, respectivamente.

(42) Para la creación y objetivos de la Unión Africana, véase el capítulo de JINMI ADISA en el “*SIPRI Yearbook 2003: Armaments, Disarmament and International Security*” (OUP, 2003).



complicación más cuando el FNL fue clasificado formalmente como movimiento terrorista por los Estados africanos vecinos, que acudieron a la ONU y a la Unión Africana en busca de respaldo. Como se argumenta más adelante, la utilización de la clasificación de terrorista constituye una táctica de alto riesgo que puede alejar la posibilidad de llegar a un acuerdo si los clasificadores no tienen el poder para simplemente aplastar a los así clasificados.

En el caso de Burundi, nadie ha sugerido que los esfuerzos de los mediadores externos (tanto africanos como europeos) no hayan sido útiles. En cambio, el caso de Costa de Marfil ofrece un ejemplo de cómo el deseo de llegar rápidamente a un acuerdo impuesto básicamente desde el exterior no ha logrado (hasta la fecha) ni abordar ni dominar la dinámica fundamental del conflicto. La guerra civil actual empezó en septiembre del 2002, con un intento por parte de elementos militares desafectos de desbancar al Presidente Laurent Gbagbo. A pesar del fracaso de su primer intento de tomar la capital, Abidjan, el grupo rebelde, que adoptó el nombre de MPCCI (43), rápidamente se hizo con el control de la mitad norte del país. Se unieron a ellos otros dos grupos, el MJP y el MPIGO (44), que también buscaban el derrocamiento de Gbagbo. Hasta la fecha, el número de muertes provocadas por el conflicto se cuenta en muchos miles, con más de un millón de personas desplazadas.

La Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS), que se ha convertido en un actor que juega un destacado papel tanto de mediación como en el mantenimiento de la paz a nivel regional, participó en las negociaciones de un alto el fuego entre el Presidente y los rebeldes en octubre del 2002 y envió a sus propias tropas a mantener la paz. En septiembre del 2002 Francia, la antigua potencia colonial, intervino desplegando unos 1.800 soldados (principalmente para proteger a residentes extranjeros) y entrando en el proceso de pacificación. Gracias a la intervención personal del Ministro de Asuntos Exteriores francés Dominique de Villepin, el 23 de enero de 2003 se llegó a un acuerdo de reparto de poder entre el gobierno y los grupos rebeldes en Linas-Marcoussis, Francia, y el Presidente Gbagbo nombró a un nuevo Primer Ministro (Seydou Diarra) como primer paso en la implementación del acuerdo. Sin embargo, en ese momento los propios seguidores de Gbagbo se dividieron, con manifestaciones callejeras masivas en Bujumbura para protestar contra el reparto de poder con los rebeldes. La lucha entre las facciones se reanudó en el mes de marzo en la región occidental

---

(43) Mouvement Patriotique de Côte d'Ivoire.

(44) Movement for Justice and Peace y Mouvement Populaire Ivoirien du Grand Ouest.



del país, agravada por la infiltración de combatientes de la vecina Liberia, y en septiembre los rebeldes se retiraron formalmente del gobierno.

Los problemas suscitados por el control rebelde de zonas cada vez más amplias del territorio, por el faccionalismo de los seguidores de Gbagbo, y por el resentimiento hacia las tropas francesas siguen sin resolverse y, si cabe, se han agravado en el 2004. En noviembre de ese año Francia se vio obligada a proceder a la evacuación de sus propios ciudadanos y de otros extranjeros, tras una ola de graves disturbios inicialmente provocados por la muerte de varios soldados franceses como consecuencia de las acciones militares del gobierno marfileño a las afueras de Bujumbura y las posteriores represalias francesas. Por su parte, Gbagbo ha sido acusado de intentar fomentar deliberadamente el resentimiento contra los franceses con el fin de disimular y/o justificar su preferencia personal de aplastar a los rebeldes por la fuerza.

Sudán viene protagonizando una de las guerras civiles más antiguas del mundo, que cumplió su vigésimo aniversario en 2003. El gobierno del Frente Nacional Islámico de Khartoum, dominado por elementos étnicos del norte y que intentó imponer la ley islámica Shari'a en todo el país en 1983, se enfrenta al Movimiento/Ejército para la Liberación del Pueblo Sudanés (M/ELPS) con base en el sur del país, por motivos que incluyen la religión, la exigencia de autonomía y el control del gobierno y sus recursos. Hasta el año 2004 la lucha había costado la vida de al menos 50.000 personas, había desplazado internamente a unos cuatro millones de personas y había llevado a unas 570.000 a refugiarse en países vecinos.

Desde 1994 los esfuerzos de mediación se han realizado principalmente en el marco de la organización sub-regional AIGD (Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo), con el apoyo de los llamados Países Observadores —Estados Unidos, Reino Unido, Noruega e Italia. Noruega se ha mostrado especialmente activa en proveer “buenos oficios” aquí, al igual que en Sri Lanka. Gracias a dichos esfuerzos, en julio de 2002 se firmó el Protocolo de Machakus entre el gobierno y los rebeldes, a lo que siguieron otras negociaciones sobre el reparto de poder, riqueza y territorio. Un proceso de mediación adicional, en el que el ex Presidente de Estados Unidos Jimmy Carter había estado negociando la normalización de las relaciones entre Sudán y Uganda (45), resultó en negociaciones cara a cara entre el M/ELPS y los líderes del gobierno y,

---

(45) Las guerras civiles en Sudán y Uganda han llegado a ser interrelacionadas y uno de los objetivos de las negociaciones de Carter —cuyo resultado fue un acuerdo entre los dos Estados en diciembre de 1999— era evitar que los dos Gobiernos ayudasen a los elementos rebeldes en el territorio del otro.

posteriormente, en un acuerdo aparentemente exitoso. Firmado en Naivasha, Kenya, el 25 de septiembre de 2003, y conocido formalmente como el Acuerdo sobre las Medidas de Seguridad durante el Periodo Interino, el documento contempla la retirada de las tropas de ambas partes de la principal zona controlada por la otra parte y la contribución de tropas de ambas al ejército nacional, así como la guarnición de determinados territorios disputados. En enero de 2004 se firmó un acuerdo adicional sobre el reparto de las ganancias generadas por los recursos petrolíferos del país.

Tras la firma de Naivasha, la comunidad internacional continuó ejerciendo presión sobre ambas partes para que buscaran un acuerdo definitivo, que aportase soluciones a las cuestiones religiosas, los territorios disputados y el retorno de los refugiados. Los Estados Unidos apostaron fuerte, ofreciendo levantar las sanciones que habían impuesto y retirar a Sudán de la lista de países patrocinadores del terrorismo si se cumplía el acuerdo (46). Sin embargo, la esperanza dio paso a la preocupación internacional cuando, a partir de 2003, empezó una escalada de violencia en otra provincia del Sudán: Darfur. Dos nuevos grupos armados políticamente motivados, el Movimiento/Ejército para la Liberación del Sudán (M/ELS) y el Movimiento para la Justicia e Igualdad (MEJ) (47), emprendieron ataques contra las fuerzas gubernamentales a principios de 2003 en protesta por el hecho de que, en su opinión, éstas no habían protegido a los campesinos de los ataques normales y en defensa de los intereses regionales de Darfur. En abril de 2003, los combates ya se habían extendido a toda la provincia, y las negociaciones entre los rebeldes del M/ELS y el gobierno patrocinadas por el Chad se interrumpieron en el mes de diciembre. Durante el año 2004, la intensidad de la violencia, las atrocidades cometidas contra la población civil y el número de refugiados fueron en aumento, principalmente como consecuencia de las acciones de una milicia islámica conocida como Janjaweed, hasta tal punto que diversos Estados extranjeros han pedido que la situación se reconozca como un genocidio. Las estimaciones actuales hablan de unos 70.000 muertos, 1.500.000 de personas desplazadas dentro del país y 200.000 refugiados de Darfur huidos al país vecino, el Chad (48). Hasta la fecha, sin embargo, la intervención directa internacional se ha limitado a una pequeña fuerza de observadores enviada por la Unión Africana para supervisar los planes anunciados relativos al desarme de Janjaweed;

---

(46) Los Estados Unidos consideran al Sudán como estado de primera línea en la lucha contra el terrorismo internacional y en el pasado, además de imponer sanciones, ha ejercido represalias contra el país por apoyar a grupos terroristas, Al-Qaeda entre ellos.

(47) El “*Sudan Liberation Movement/Army*” y el “*Justice and Equality Movement*”, respectivamente.

(48) Fuentes: RIVERA, “*U.N. puts Darfur dead at 70,000*”; CNN.com, “*Integrated Regional Information Network for West Africa*”; (IRIN-WA), “*AU says Darfur awash with weapons and situation a time-bomb*”; “*IRIN Weekly Round-up 255*”, 11-17 de diciembre de 2004, en [www.irinnews.org](http://www.irinnews.org)

desde entonces la asignación de tropas adicionales para fines de protección ha aumentado la presencia de la UA a unas 3.000 personas.

Una de las principales razones por las que las Naciones Unidas, con el respaldo de las grandes potencias, se han guardado de emitir una declaración formal de genocidio, por una parte, y de intervenir a mayor escala por otra, es el interés que tiene en no permitir que la situación de Darfur se convierta en un ejemplo de *spoiler* a gran escala, interrumpiendo los esfuerzos ya existentes por lograr la pacificación del norte y el sur. Durante el año 2004 los mediadores de la AIGD sostuvieron firmemente que la puesta en práctica del proceso de Naivasha era la solución más adecuada a los problemas internos étnicos y de gobernanza del país, y que podía resultar trágicamente contraproducente abordar el problema de Darfur de tal forma que desviase al gobierno de Khartoum de las obligaciones asociadas con dicho proceso o que le desanimase a cumplir con ellas. El caso es que, como consecuencia de la constante presión internacional y tras una serie de negociaciones y acuerdos parciales, las autoridades sudaneses y el M/ELPS finalmente firmaron un amplio acuerdo de paz el 30 de diciembre de 2004. Ahora la atención se centra en el difícil proceso de implementación de las medidas relacionadas con el reparto de poder y de recursos, y en la presencia o ausencia del esperado beneficio para Darfur (conflicto en relación con el cual generalmente se considera que sería mucho más difícil llegar a un acuerdo de tipo “participativo”). En conjunto, el caso sudanés sirve de claro ejemplo, no sólo de las terribles proporciones que puede adquirir la violencia que surge a partir de un proceso de paz previo, sino de las dificultades a las que se enfrentan los mediadores externos —y no sólo las partes involucradas en el conflicto— a la hora de tomar decisiones en las fases críticas de un proceso de pacificación.

#### **d) Conflicto y terrorismo (49)**

Los fenómenos de conflicto y terrorismo han estado íntimamente ligados a lo largo de la historia. Los motivos de los mismos y sus efectos sobre los inocentes son a menudo tan

---

(49) Esta afirmación está coincide con el espíritu de la nueva definición del terrorismo propuesta para uso internacional en el párrafo 168 del informe del Grupo de Alto Nivel de la ONU, a saber: “*toda acción, además de las acciones ya estipuladas en los convenios existentes sobre aspectos del terrorismo, los Convenios de Ginebra y la resolución 1566 del Consejo de Seguridad (2004), cuyo fin es causar la muerte o graves daños corporales a civiles o no combatientes, cuando el objetivo de dicha acción, por naturaleza o contexto, es intimidar a una población, u obligar a un gobierno u organización internacional a realizar o no realizar cualquier acto*”.

parecidos que apenas se diferencian; sin embargo, es importante percibir claramente la diferencia entre el carácter del uno y del otro. Los conflictos pueden existir sin terrorismo (por ejemplo, éste tuvo una escasa presencia en los grandes conflictos de los noventa en los Balcanes Occidentales), como también puede existir terrorismo que ni tiene sus orígenes en un conflicto *armado* en el sentido empleado en el presente estudio ni tampoco lo produce. Una o ambas partes involucradas en un conflicto armado “clásico” puede cometer atrocidades y utilizar la guerra psicológica con el fin de aterrorizar a sus contrincantes, pero eso no significa que sean terroristas. Lo mismo es aplicable a las luchas internas, en las que es más prudente utilizar el término “tácticas de terror” para referirse a la violencia —con frecuencia muy grave— aplicada “de arriba abajo” por las autoridades gubernamentales o su equivalente y que, en los casos más extremos, podría considerarse como “genocidio” oficial. Así pues, es conveniente reservar la denominación de “terrorista” como tal para los individuos o movimientos que buscan causar un efecto de terror como fin *principal* y a menudo exclusivo, que actúan contra civiles, y que lo hacen por razones “políticas” y no puramente criminales o económicas (50).

Gran parte de los movimientos terroristas que siguen activos en el mundo hoy (principalmente en el Oriente Medio, Latinoamérica y Asia del Sur/Sureste Asiático) tienen sus orígenes en conflictos armados reales, o en el tipo de disputas sobre territorio y gobierno en las que dichos conflictos suelen estar basados. El terrorismo es un instrumento típicamente “asimétrico” (una manera de permitir que la parte más débil haga daño y desestabilice a otra más fuerte), con lo que el recurso al mismo es especialmente atractivo para las partes en conflicto con desventaja militar, y para los que “dinamitan” que se encuentran excluidos del acuerdo de paz y proscritos por el mismo. Las situaciones de conflicto que se encuentran bajo un control riguroso en términos de orden superficial y que, por lo tanto, producen pocas víctimas (o ninguna) “en combate” pueden provocar la utilización de métodos terroristas por los dos contrincantes locales— como se ha visto en Irlanda del Norte. Típicamente, los terroristas “criados en el conflicto” de este tipo limitan sus ataques a sus adversarios directos —británicos, españoles, turcos, esrilanqueses, etc.— aunque existen casos en los que se ha producido la progresiva diversificación e internacionalización de sus actividades, como es el caso de Hamás y Hizbollah

---

(50) Para debates más profundos sobre del tema, véase STEPANOVA, “*Anti-terrorism and peace-building during and after conflict*”, SIPRI Policy Paper No. 2 de julio del 2003 en <http://www.sipri.org>, y BAILES, “*Terrorism and conflict*”, en “*Developing a Culture of Conflict Prevention*” ed. Mellbourn, publicado por el Swedish Institute of International Affairs y la Madariaga European Foundation for the Anna Lindh Programme on Conflict Prevention, Stockholm, agosto 2004.

en el Oriente Medio (51). Mucho más recientemente, ha aumentado notablemente la inquietud internacional en torno a grupos que, como Al-Qaeda, se han convertido en *transnacionales* o auténticamente *globalizados*, que actúan por motivos ideológicos contra partes vinculadas con su reivindicación original sólo de manera secundaria (o de forma más remota) (52). Hasta la fecha el tipo de terrorismo practicado por Al-Qaeda ha sido relativamente poco frecuente y sigue siendo minoritario en cuanto al número de miembros conocidos y de ataques realizados (53), pero sin embargo constituye una amenaza importante por diversos motivos —como se evidenció con los terribles atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos. Ha demostrado su habilidad para “contagiar” a otros movimientos terroristas islámicos, federándolos efectivamente a su causa, y para reclutar nuevos adherentes en todo el mundo. Se aprovecha plenamente y con gran habilidad de las posibilidades de un sistema globalizado de transporte, comunicaciones y financiación; y se sabe que sus representantes han mostrado interés por la posibilidad de utilizar —en lo que sería la peor pesadilla de la mayoría de las personas— las tecnologías de las Armas de Destrucción Masiva en sus ataques.

Las maneras en las que los propios terroristas pueden causar y agravar los fenómenos de conflicto son bastante evidentes. Invirtiendo la asimetría, los atentados terroristas pueden provocar al objetivo —si se trata de un Estado o un gobierno con capacidad militar— para que tome represalias utilizando la fuerza, y frecuentemente con resultados que afectan a un número muy superior de personas que los mismos terroristas y territorios mucho más amplios que sus zonas de influencia. Al fin y al cabo, este fue precisamente el mecanismo que provocó las invasiones de Afganistán e Irak en 2002 y 2003 respectivamente por parte de los Estados Unidos y sus coaligados. Los terroristas que atentan contra un Estado desde territorios colindantes, incluso sin el apoyo del gobierno vecino, pueden atraer represalias del gobierno objetivo contra sus bases, lo que conlleva el riesgo de convertir el conflicto en interestatal (un síndrome conocido, como ya se ha visto, en el Oriente Medio y, hasta hace poco, en Latinoamérica). Existen casos bien documentados de grupos terroristas que participan en conflictos inicialmente inconexos (por ejemplo, cuando individuos de origen árabe/islámico se alistaron en el bando de

---

(51) Véase STEPANOVA, op. cit (nota 51 *supra*).

(52) En el caso de Al-Qaeda, estaba relacionado con la usurpación extranjera de los lugares santos de Arabia Saudita.

(53) Es importante destacar estos aspectos, puesto que a partir del 11 de septiembre el “modelo” de terrorismo de Al-Qaeda ha llegado a dominar los análisis y las respuestas políticas, en posible detrimento de la atención y remedios algo distintos que habría que aplicar a otros fenómenos terroristas. Sobre la dificultades de trazar la actividad terrorista a nivel mundial, véase KREUGER y LAITIN, “‘Misunderestimating’ Terrorism”, *Foreign Affaire*, sept/oct. 2004, págs. 8-14.

Bosnia-Herzegovina en las guerras de los Balcanes), y de elementos terroristas involucrados en diversos conflictos que se ayudan entre sí, ofreciendo asesoramiento, formación, armas y otros recursos (por ejemplo, el Ejército Republicano Irlandés (IRA) y las guerrillas de las FARC en Colombia). Cuando los grupos terroristas se ven involucrados en un conflicto armado “clásico”, figuran típicamente entre los que “dinamitan” los procesos de paz; de hecho, con frecuencia estos últimos están diseñados con el propósito de romper los lazos entre las facciones terroristas y sus aliados más moderados, con los que es más fácil alcanzar un acuerdo basado en un nuevo reparto de poder. En tales circunstancias, las fuerzas de pacificación externas pueden también ser el blanco de los ataques terroristas (véase los incidentes que forzaron la retirada de las tropas estadounidenses del Líbano en los años ochenta) y la actividad terrorista puede convertirse en un obstáculo importante para los esfuerzos de pacificación post-conflicto, como se demuestra claramente en Irak en la actualidad.

No obstante, la “guerra contra el terrorismo” emprendida a partir de septiembre del 2001 por los Estados Unidos y algunos de sus aliados también ha influido en las pautas de los conflictos a nivel global, abarcando mucho más que el simple derrocamiento de dos regimenes y los desafíos pacificadores posteriores en Afganistán e Irak. En términos históricos, es todavía demasiado pronto para obtener una visión completa y equilibrada de sus repercusiones, pero destacamos a continuación algunos aspectos que probablemente seguirán siendo importantes y que merecerían ser objeto de análisis adicionales.

En primer lugar, el fortalecimiento del consenso internacional en contra del terrorismo, y el hecho de que los Estados Unidos y muchos otros países estén dispuestos a realizar un mayor esfuerzo para combatirlo, ha tentado a numerosos Estados o gobiernos involucrados en conflictos a redefinir a sus contrincantes como “terroristas”. El tema de la nomenclatura siempre ha sido delicado y ya hace muchos años que se afirmó que “el que es terrorista para uno es para otro un luchador por la libertad”. Tras la solución de la mayor parte de los conflictos asociados con la descolonización —en los que los antiguos dirigentes de la guerrilla e incluso de la actividad terrorista contra las potencias metropolitanas pueden terminar como respetados Jefes de Estado— la opinión mundial había comenzado a mostrar más respeto por la causa de la “auto-determinación” y, en el caso de abusos evidentes, y una menor predisposición a reconocer como irrevocables la soberanía nacional y la autoridad de los gobiernos que ocupaban el poder. Al definir como terroristas a sus adversarios, los gobiernos actualmente en conflicto disponen de una herramienta que sirve para restablecer el equilibrio, mucho más eficaz desde que existen



nuevas medidas institucionales que contemplan nuevas penas específicas para los que llevan la etiqueta de terrorista (54). A modo de ejemplo, podemos referirnos a la manera en que Rusia ha presentado el conflicto en Chechenia (apoyándose en las atrocidades terroristas perpetradas por los chechenos o sus simpatizantes en un teatro de Moscú en 2003 y en Beslán en 2004); a los intentos de China de conseguir la inclusión de los grupos rebeldes islámicos/étnicos de Xinjiang en las “listas negras” del terrorismo internacional; al éxito de Israel en seguir suscitando el apoyo de la Administración de George W. Bush en los Estados Unidos (ver arriba); y otros casos, como los de Uganda, Indonesia y Filipinas (se tratan los dos últimos más adelante).

En segundo lugar, con el estado actual de opinión, caracterizar de “terroristas” a los adversarios tiene consecuencias en cuanto a la forma preferida o más probable de terminar el conflicto. Un régimen que no quiera compartir el poder, conceder autonomía ni llegar a otro tipo de acuerdo con sus contrincantes probablemente esté menos presionado a hacerlo. Incluso se le puede criticar si parece que su política sobre terroristas es demasiado “blanda”, sobre todo cuando sus acciones podrían crear precedentes poco deseables o tener repercusiones para con sus vecinos y sus socios institucionales (por ejemplo, dentro de la UE). Crecientemente, parecería que la única solución aceptable para tales conflictos es la completa derrota (o rendición) del contrincante. A pesar de que algunos esfuerzos de pacificación que gozan de fuerte aprobación internacional —por ejemplo, los planes de Londres y Dublín para una solución que contempla el reparto de poder y la autonomía parcial en Irlanda del Norte— hayan proseguido pese a presiones cambiantes, existen otros casos en los que la nueva dinámica parece haber contribuido al abandono o relajación de los esfuerzos gubernamentales para llegar a un acuerdo (véase el caso de Colombia mencionado anteriormente, y el de Israel y los palestinos, aunque éste no pueda encajarse fácilmente ni en éste, ni en ningún otro modelo).

En tercer lugar, desde el 11 de septiembre, es más fácil para los gobiernos cuyos adversarios utilizan el elemento terrorista conseguir ayuda práctica contra ellos de los Estados Unidos, y posiblemente de otros (55). Indonesia, por ejemplo, estaba en la lista negra de la comunidad internacional desde el conflicto de Tímor Oriental de 1999; sin embargo, se ha rehabilitado con

---

(54) La Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU de 28 de septiembre de 2001 (y la resolución complementaria 1483) obliga a todos los agentes, tanto estatales como no estatales, a ayudar a congelar los bienes de individuos y movimientos terroristas y a bloquear los flujos de fondos a los mismos. Para más información sobre el tema, véase los capítulos de BIERSTEKER y NORGREN en *“Business and Security: Public-Private Partnerships in a New Security Environment”*, ed. Bailes y Frommelt (OUP/SIPRI, 2004).

(55) Algunos gobiernos, como el ruso y el chino, han utilizado la etiqueta de terrorista para fines contrarios, es decir para evitar la “ingerencia” externa.

rapidez en los dos últimos años al situarse en el bando antiterrorista en el largo conflicto con el Gerakan Aceh Merdeka (GAM, o Movimiento para la Liberación de Aceh) en su provincia de Aceh. Esta lucha por la autonomía ha costado al menos 12.000 vidas, principalmente civiles, desde el año 1976. Anteriormente, la comunidad internacional jugaba un papel de mediador imparcial y, en diciembre del 2002, consiguió incluso un acuerdo de alto el fuego (56) con el apoyo de una fuerza supervisora internacional. Sin embargo, la violencia no cesó, los observadores internacionales no tuvieron más remedio que retirarse, y el 19 de mayo de 2003, el Gobierno de Indonesia puso Aceh bajo ley marcial y emprendió una fuerte campaña militar contra los terroristas. A pesar de que la UE, los Estados Unidos y Japón pidieron la reanudación de las negociaciones de paz, en agosto del 2002 los Estados Unidos levantaron el veto a la ayuda militar a Indonesia y destinaron unos 50 millones de dólares de ayuda antiterrorista al gobierno durante el periodo 2002-4. Además, la UE acordó aceptar a Indonesia como socio en un estudio piloto sobre la utilización de fondos europeos en apoyo a esfuerzos antiterroristas locales. A pesar de que la venta de armas de los Estados Unidos a Indonesia sigue estando sujeta al cumplimiento de las condiciones relacionadas con el anterior conflicto con Timor Oriental, para finales del 2004 el Gobierno de Indonesia había logrado desvincular en buena medida dicha experiencia de su imagen internacional y su posición frente a lo que ahora se denomina abiertamente el desafío “terrorista” de Aceh.

Aquí también el impacto del tsunami del 26 de diciembre fue enorme: la provincia de Aceh se encontraba entre los territorios más cercanos al epicentro del maremoto que lo provocó, de tal manera que la capital provincial de Banda Aceh fue barrida del mapa. En principio, deberían haberse producido las mismas consecuencias benignas (en términos de conflicto) que las descritas en el caso de Sri Lanka. Sin embargo, hasta ahora, la dinámica ha sido mucho más compleja en Aceh, no sólo por su lejanía, que de todos modos hubiera impedido a la ayuda externa, sino porque las fuerzas armadas de Indonesia son reacias a perder el control de la provincia, y porque ambas partes en el conflicto temen que la otra se aproveche de la situación, lo cual explica la fragilidad del alto el fuego declarado por el GAM en un primer momento. Además, ha empezado a ser evidente la tensión entre los intereses e intenciones de los militares indonesios por una parte y el gobierno civil de Yakarta por otra. El factor más positivo es el modo en que la atención de la comunidad internacional ha empezado a centrarse en las realidades de la situación de Aceh, con lo que es probable que los esfuerzos de los principales

---

(56) Con la mediación del *Henry Dunant Centre for Humanitarian Dialogue* de Ginebra.



países e instituciones por explorar el nuevo potencial de pacificación no sólo serán más proactivos sino también más sutiles, dando lugar a una mejor comprensión del conflicto en su conjunto.

Algo parecido ocurrió en Filipinas, donde el Gobierno de la Presidenta Gloria Macapagal Arroyo logró que Washington clasificara como “organización terrorista extranjera” al grupo rebelde Abu Sayyaf que actuaba en el sur del país, grupo que anteriormente se había considerado principalmente como un fenómeno criminal centrado en la extorsión y el secuestro. En el 2002 se enviaron 600 soldados estadounidenses para apoyar las actuaciones contra el mismo, y en mayo de 2003 la Administración de Bush destinó más de 114 millones de dólares de ayuda militar para combatir las actividades antiterroristas en Filipinas. Desde entonces el Gobierno también ha clasificado como terrorista al Partido Comunista de Filipinas (PCF) y su ala militar, la NPA, y ha interrumpido los procesos de paz emprendidos con ellos. Por otra parte, las autoridades filipinas lograron sentar a la mesa de negociaciones a otro grupo —el Frente de Liberación Moro Islámico (FLMI)—, amenazándole con clasificarlo como terrorista si no abandonaba la violencia. En este caso, el FLMI aceptó y el 18 de julio de 2003 se firmó un acuerdo que abre el camino a importantes negociaciones de paz (con el seguimiento de Malasia).

En cuarto lugar, y como demuestra éste último caso, las nuevas implicaciones de la categoría “terrorista” tienden a polarizar las opciones que tienen los propios movimientos rebeldes. Algunos han optado por abjurar del terrorismo y buscar la respetabilidad internacional por cualquier otro medio (por ejemplo, comprometiéndose de forma unilateral a respetar las leyes de la guerra y las restricciones humanitarias sobre las armas) (57). En casi todas las circunstancias concebibles esto favorece la causa de la paz. No obstante, es posible que otros movimientos opten por lo contrario, endureciendo su resistencia y quizá recurriendo incondicionalmente a las tácticas terroristas, además de solicitar la ayuda de otros terroristas o gobiernos en el exterior que apoyen a los terroristas. Existe evidencia de dicha tendencia entre los sectores más radicales activos en Afganistán, Chechenia, Irak, y en los nuevos pasos dados por los rebeldes maoístas en Nepal, además de los casos de Indonesia y Filipinas mencionados anteriormente. Junto con el nuevo acceso a la ayuda externa de los gobiernos en cuestión, existe el claro riesgo de que, debido a estas tendencias, los conflictos se encuentren más lejos, y no más cerca, de una solución —y que la población civil sea (como siempre) el principal perdedor.

---

(57) La ONG “Geneva Call” ha promovido valiosas iniciativas con el mismo fin, véase [www.genevacall.org/home.htm](http://www.genevacall.org/home.htm)

Por último, pero no menos importante, las acciones militares emprendidas con el fin de derrocar a los regímenes “delincuentes” —a causa de su supuesto apoyo al terror, entre otros motivos— pueden crear ambientes post-conflicto especialmente duros, abriendo nuevos posibles frentes al terrorismo. Para ser justos, el problema en estos casos surge no sólo de los posibles errores cometidos por agentes externos cuyos esfuerzos van dirigidos a la reconstrucción y la democratización, sino de los niveles a los que han caído tales sociedades en términos de mal gobierno, corrupción y contradicciones internas (étnicas, territoriales, religiosas, etc.) sin resolver. En cualquier caso, el resultado puede ser un largo periodo de “ni conflicto, ni paz”, en el que la falta de control, junto con una legitimidad quizá dudosa, de las autoridades que intervienen, crea el clásico “vacío de poder” que no hace sino fomentar el terrorismo. Desgraciadamente, en la actualidad Irak sirve de ejemplo de esto, aunque existen señales del mismo síndrome en las operaciones de Al-Qaeda y sus aliados en Afganistán y zonas colindantes de Pakistán. Dichas situaciones plantean un doble reto: para las fuerzas de pacificación externas que han de convertirse en expertos en técnicas “anti-insurgencia”, así como en las disciplinas (posiblemente aún más ajenas) de pacificación y construcción nacional; y para estas fuerzas junto con las autoridades locales emergentes, en la creación de un nuevo orden capaz de suprimir el terrorismo sin oprimir al pueblo en su conjunto (algo que ni siquiera los Estados Occidentales más desarrollados encuentran fácil).

## **“MISIONES DE PAZ” INTERNACIONALES**

Este tema permite una transición natural hacia el último asunto que se plantea en este artículo: la pauta y evolución de los esfuerzos de gestión de conflictos internacionales en forma de intervenciones militares, no-militares, o mixtas. Los datos sobre despliegues multilaterales con este propósito desde 1993 aparecen en la Tabla 4. Una de las primeras cosas que se pone de manifiesto es que no hay una correspondencia unívoca entre conflictos con muertes y respuestas internacionales. Ni las Naciones Unidas ni ningún otro ente poseen los recursos para intervenir en todos los conflictos, pero incluso si los tuvieran, el consenso internacional necesario para producir acciones universalmente respaldadas (o toleradas) no se lograría en todos los casos (58). Aunque el tema es demasiado amplio para que se le haga justicia aquí, se puede decir que, en

---

(58) El conflicto de Darfur en Sudán es particularmente ilustrativo de esta controvertida situación en 2004.

términos generales, la pauta de intervención ha venido dictada más por las propias prioridades estratégicas, políticas y percepciones de los actores externos (a su vez fuertemente influidas por los medios de comunicación y los informes de las ONG,s) que por la inherente gravedad de los conflictos o el grado de sufrimiento humano alcanzado. Algunos de los conflictos más duraderos y sangrientos no han conocido, hasta la fecha, intervención *militar* externa alguna: es el caso de Myanmar, Colombia, y Sudán hasta 2004.

**Tabla 4.**  
**NÚMERO DE MISIONES DE PAZ MULTILATERALES**

| Año                                            | 1993      | 1997      | 2000      | 2001      | 2002      | 2003      |
|------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>Número total de misiones multilaterales</b> | <b>34</b> | <b>52</b> | <b>55</b> | <b>51</b> | <b>48</b> | <b>52</b> |
| Número de misiones nuevas                      | 9         | 11        | 3         | 5         | 4         | 14        |
| Misiones realizadas por:                       |           |           |           |           |           |           |
| Naciones Unidas                                | 20        | 23        | 22        | 18        | 19        | 19        |
| OSCE                                           | 5         | 12        | 12        | 13        | 11        | 10        |
| OTAN                                           | –         | 1         | 2         | 4         | 4         | 4         |
| UE <sup>a</sup>                                | 1         | 1         | 3         | 3         | 1         | 5         |
| CIS                                            | 3         | 4         | 4         | 3         | 3         | 3         |
| Otras organizaciones regionales <sup>b</sup>   | 1         | 4         | 5         | 3         | 3         | 4         |
| Coaliciones no permanentes <sup>c</sup>        | 4         | 7         | 7         | 7         | 7         | 8         |

<sup>a</sup> Incluye misiones dirigidas por UEO.

<sup>b</sup> Por ejemplo: AU, ECOWAS, CEMAC, OEA.

<sup>c</sup> Incluye misiones directamente encomendadas y autorizadas por la ONU, pero llevadas a cabo por una coalición de Estados *ad hoc*.

Fuentes: SIPRI Yearbooks 1994, 1998, 2001–2004 (Oxford University Press: Oxford, 1994–2004).

La pauta cambiante de las misiones internacionales y las experiencias que resultan de ellas suscitan múltiples cuestiones, pero por razones de espacio sólo serán abordados aquí tres aspectos (59): la necesidad de un planteamiento más multifuncional y de “ciclo completo” en la

(59) Para un análisis más detallado véase DWAN y WIHARTA, “*Multilateral peace missions*”, en SIPRI Anuario 2004: Armaments, Disarmament and International Security (OUP/SIPRI, 2004).

gestión de conflictos y de las tareas de pacificación; la pauta cambiante de las secuencias de intervención y del reparto de cargas entre diferentes actores internacionales; y la importancia cada vez más reconocida a la justicia post-conflicto (60).

## La pacificación integral

Ya antes del final del siglo XX, la cruda experiencia en los Balcanes occidentales y en África había convencido tanto a los políticos como a los expertos en política internacional que en la gestión de conflictos, alcanzar un control suficiente de la situación como para detener la violencia es tan sólo el primer estadio en la batalla. Sin un arreglo político que encare las cuestiones que están en el origen de la disputa, el conflicto puede desatarse de nuevo tan pronto como la mano del interviniente se levante. Sin esfuerzos activos dirigidos a reparar aquello que se quebró o desapareció en el Estado previamente “débil”, y/o mal gobernado, no se podrán garantizar los derechos humanos y el adecuado funcionamiento político, económico e internacional del régimen sucesor —con independencia de que efectivamente se produzca una reanudación de la violencia y el terrorismo. Afrontar estos desafíos es algo que se ve cada vez más, no ya como un deber humanitario de los intervinientes (si es que los hay), sino como una cuestión de interés propio por parte de la comunidad internacional. Dada la naturaleza crecientemente transnacional o globalizada de muchas dimensiones de la seguridad —señaladamente la lucha contra el terrorismo, la superpoblación, las epidemias, el cambio climático o el deterioro medioambiental— la familia internacional necesita saber que el Estado post-conflicto está funcionando adecuadamente en su interior, y no simplemente absteniéndose de causar problemas en el exterior. Además, un ejercicio de mantenimiento de la paz malogrado casi siempre significa, o bien la prolongación del conflicto (como se indicó antes), o bien periódicas recaídas en él. Algunos de estos casos han dado lugar en el pasado a misiones internacionales de mantenimiento de la paz extraordinariamente prolongadas (recuérdese el caso de UNFICYP en Chipre), que no solo constituyen un permanente recuerdo del fracaso de la

---

(60) Esta elección de temas no pretende marginar o minimizar la cuestión de las *condiciones* de la intervención: de carácter legal, político o moral. Sin embargo, en opinión de los autores, esta cuestión difícilmente podría tratarse mejor de lo que lo hace el informe del *Grupo de Alto Nivel* de la ONU (nota 3 arriba), que enuncia cinco criterios básicos de legitimidad para decidir sobre intervenciones (no basadas en el consenso): seriedad de la amenaza, el propósito apropiado de la acción, la fuerza como *ultima ratio*, proporcionalidad de las medidas empleadas, y la razonable ponderación de las consecuencias (párrafo 208, p.67).

comunidad mundial en terminar lo que inició, sino que consumen recursos ya demasiado escasos que podrían ser mejor empleados en nuevos despliegues preventivos o de reacción rápida.

La reflexión sobre estos factores ha llevado progresivamente a los analistas a considerar el conflicto como un proceso cíclico o reincidente, respecto del cual una buena tarea de pacificación tras el conflicto debe considerarse como una de las mejores y más tangibles rutas para la prevención de conflictos. Idealmente, este efecto debería operar no sólo en el mismo Estado afectado sino en toda la región, convirtiendo el régimen post-conflicto en un modelo de buena gobernanza y de conducta internacional responsable que puede al mismo tiempo ser respaldado por, y tener beneficiosos efectos osmóticos sobre, sus vecinos. En el mejor de los casos, el que antes fuera un Estado-problema pasa a ser rápidamente promocionado a la categoría de suministrador, él mismo, de fuerzas de paz internacionales (61). Esta filosofía de ciclo completo ha tenido reflejo del modo más evidente en la recomendación realizada por el *Grupo de Alto Nivel* de la ONU en diciembre de 2004 de establecer una Comisión de Pacificación de la ONU capaz de dar apoyo a Estados-problema en *ambos* casos: tanto en condiciones de pre-conflicto como de post-conflicto (62).

El corolario obvio a lo anterior es que los *inputs* de la comunidad internacional deben ser mucho más que meramente militares, y deben ser mantenidos mucho más allá de cualquier “fecha final” formal, vinculada, por ejemplo, a la entrada en vigor de un acuerdo político o de cese el fuego, o a la celebración de nuevas elecciones. En el pasado, la comunidad internacional generalmente ha sabido ver la necesidad de un compromiso continuado en el terreno económico, de la ayuda al desarrollo y de la ayuda humanitaria; el problema ha estado más bien en la incapacidad para hacer un diseño del alcance de estos programas suficientemente generoso, o de obligarse a las promesas hechas por un período de tiempo adecuado (63). La mayor parte de los nuevos planteamientos en materia de roles internacionales (en operaciones de paz y de apoyo post-conflicto) se adentran, por tanto, en esos terrenos de la gobernanza que se sitúan en algún lugar intermedio entre la seguridad militar y la economía: la reforma del ámbito de la seguridad en un sentido amplio (para incluir tanto medidas de desmilitarización/desarme como medidas

---

(61) Esta secuencia se ha visto, notoriamente, en los Balcanes occidentales, donde países como Croacia y Serbia-Montenegro están dispuestos a contribuir a las misiones de paz lideradas por la OTAN o la Unión Europea (como parte de su recorrido hacia una eventual plena condición de miembros de la OTAN o la UE). En el largo plazo, también ha funcionado en África.

(62) Ver párrafos 228 y 261-9 del informe del *Grupo de Alto Nivel* de la ONU, así como las notas 3 y 54 *supra*.

(63) El problema inverso surge cuando se aporta demasiada ayuda y poca inversión comercial, lo que conduce a la “dependencia de la ayuda” —como se ha visto en los casos recientes de Bosnia-Herzegovina y Kosovo.

positivas orientadas a establecer sistemas adecuados antiterroristas, de control de fronteras, de control de exportaciones, de control de armas, etc.); apoyo directo (operativo y/o a través de actividades de formación) para el mantenimiento del orden y seguridad internos; la construcción de estructuras de derecho y justicia, y de administración central y local en general; medidas para remediar injusticias sociales ligadas al género, la religión, la identidad étnica, etc. y para garantizar la adecuada participación política y la protección de iguales oportunidades en el futuro; y otras más. En años recientes se ha diseñado un creciente número de misiones internacionales que operan en estas zonas del espectro: señaladamente, misiones de la ONU como UNMA en Angola, UNAMA en Afganistán y UNMISSET en Timor Oriental, o diversas misiones funcionales lanzadas por la Unión Europea (misiones de policía en Bosnia-Herzegovina y en la antigua República Yugoslava de Macedonia, y la misión asesora EUROJUST THEMIS para materias de orden público en Georgia). Las misiones promovidas bajo mandato de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), siempre han sido, en la práctica, de este tipo no militar, orientadas las más de las veces a la prevención de conflictos a través de la resolución pacífica de disputas y el cumplimiento de ciertos estándares políticos y derechos civiles (incluidos los de las minorías).

Las consecuencias de no conceder a estos aspectos de la tarea de pacificación la atención que merecen, o de abordarlos con instrumentos y modelos erróneos y legitimidad insuficiente, se han hecho dramáticamente obvias en Irak. Sin embargo, hasta las misiones de este tipo mejor concebidas se enfrentan a serios desafíos. Uno es el de procurar los recursos humanos adecuados, ya que sólo muy recientemente se han comenzado a identificar y preparar capacidades policiales análogas a las militares, para tales usos internacionales, y todavía es más reciente el traslado de ese planteamiento a otras funciones civiles (64). Otro gran desafío es la coordinación y el logro de sinergias, no sólo entre los distintos contingentes humanos que operan sobre el terreno —¡y es bastante difícil para soldados, policía, personal de las misiones de ayuda y ONG de diversas naciones trabajar armoniosamente! (65)— sino entre las distintas áreas de la

---

(64) DWAN, “*Civilian tasks and capabilities in EU operations*”, ponencia presentada en un Seminario de Expertos sobre “Towards a Global Security Policy for Europe: Tasks and capabilities” Berlin 18-19 mayo 2004. Véase también “*A Human Security Doctrine for Europe: Report of the Study Group on Europe’s Security Capabilities*”, publicado el 15 de sep. 2004 en [www.lse.ac.uk/Depts/global/#Recent%20contributions%20by%20our%20staff](http://www.lse.ac.uk/Depts/global/#Recent%20contributions%20by%20our%20staff)

Una buena orientación para el trabajo y estudio internacionales en el futuro sería la de considerar la conformación de capacidades de intervención no militar para uso cooperativo en regiones no europeas, como África.

(65) Un relato sucinto del debate (con ulteriores referencias) en HOLMQVIST, “*Private Security Companies - the case for regulation*”, SIPRI Policy Paper no. 9, enero de 2005, accessible en [www.sipri.org](http://www.sipri.org)

pacificación internacional y de las políticas de reconstrucción. Es cada vez más evidente la necesidad de programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) tras conflictos en los que las fuerzas militares han resultado infladas (entre otras causas por reclutamientos involuntarios y posiblemente con niños soldados); sin embargo, los programas no surtirán el efecto deseado sobre la seguridad general a menos que se coordinen adecuadamente con la reconstrucción económica y con estrategias de desarrollo generales y —si hiciera falta— con la activa reconfiguración y modernización de la defensa nacional y las fuerzas de seguridad. (La reflexión sobre este aspecto está ligada al muy interesante debate a propósito de las relaciones entre defensa, desarme y desarrollo en materia de seguridad internacional). Por último, y no menos importante, la paradoja de la participación internacional en aspectos tan íntimos de la reestructuración de una sociedad, de una nación o de un aparato estatal, radica en que todo funciona mejor cuanto antes se acaba con la necesidad de tal interferencia. Los instrumentos militares para detener conflictos no varían mucho, pero las precondiciones para la estabilidad y viabilidad de los nuevos regímenes sí lo hacen, dependiendo de regiones y culturas, grado de desarrollo, y muchas otras características internas o del entorno. Cuanto más se implique a agentes locales en el proceso para que expresen sus propias preferencias y asuman sus propias responsabilidades desde el principio, mejor, y en este sentido una “estrategia de salida” bien meditada y bien planificada es tan vital para las misiones de pacificación como para las más tradicionales de tipo militar.

### **Pautas de intervención**

Lo que más llama la atención de la Tabla 4 es la continuada supremacía de las Naciones Unidas en el cometido de la pacificación, si se estima globalmente —aproximadamente dos quintos de las misiones internacionales se llevan a cabo bajo su autoridad directa, y ejerce algún tipo de mandato sobre la mayoría restante. Pese a todas las críticas y el escepticismo que se suele dirigir contra ella, sobre todo por parte de EEUU tras el 11 de septiembre, la ONU ha seguido promoviendo nuevas misiones con amplio respaldo internacional, y en 2003 tenía desplegados a más de 38.500 efectivos en tareas de pacificación sobre el terreno (66). Incluso en el caso de Irak, tras la controversia política desatada por la invasión militar realizada por una coalición

---

(66) En el pasado, esta cifra ha oscilado desde un pico de 72.000 en 1994 a 13.600 en 1999. La tendencia ha sido al alza desde esta última fecha. Cifras publicadas por el Departamento de Operaciones para el mantenimiento de la paz de la ONU, accesibles en [www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/index.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/index.htm).



liderada por EEUU no amparada por un mandato de la ONU, Washington y sus aliados enseguida tuvieron que volverse hacia dicha organización en busca de soluciones legales efectivas para cuestiones tales como la deuda iraquí o el levantamiento de sanciones. (Muchos dirán además que el trabajo de las misiones de desarme y de monitorización de la ONU en Irak, UNSCOM y UNMOVIC, fue reivindicado una vez se comprobó que Saddam Hussein no había estado realmente en posesión de armas de destrucción masiva). Los esfuerzos para la pacificación de Irak han sufrido como resultado de la ausencia de esos servicios altamente especializados que la ONU y sus agencias pueden proporcionar, y los EEUU se han visto en la situación de tener que presionar a la ONU para que desempeñe un *mayor* papel —análogo al jugado en Afganistán— mientras la ONU se retrae, entre otras cosas por la incapacidad de las fuerzas de la coalición de garantizar un nivel adecuado de seguridad. No puede haber prueba más palpable de que “ir por libre” en la gestión de conflictos funciona muy raras veces.

Al mismo tiempo, otra tendencia llamativa de los últimos años es la que se ha producido hacia nuevas formas de colaboración y reparto de cargas entre la ONU y otros suministradores de recursos, tanto de carácter “horizontal” como consecutivo. El reparto de cargas “horizontal” es el que se da cuando una misión de la ONU y otra presencia coexisten una al lado de la otra con diferentes responsabilidades funcionales: este fue el caso por un tiempo en Kosovo (con una administración civil de la ONU y fuerzas militares de la OTAN), y sucede ahora (por ejemplo) entre las Naciones Unidas y una fuerza liderada por la OTAN (ISAF) en Afganistán, o con la presencia de la ONU (MINUCI) junto a ECOWAS y fuerzas francesas en Costa de Marfil. La misión de la ONU (MONUC) en la República Democrática del Congo (RDC) fue complementada temporalmente en 2003 por la Operación Artemis, liderada por la UE, enviada para controlar la amenaza de ruptura del orden en la región de Bunia. Sin embargo, es más típico que las instituciones se sucedan unas a otras “en serie” a lo largo del tiempo, normalmente, a medida que los recursos requeridos se tornan de naturaleza más “blanda”, pasando de tratarse de operaciones militares de mantenimiento de la paz a las de monitorización, re-educación y reconstrucción. Lo que resulta interesante es que, sobre todo en los últimos tiempos, no parece que exista un orden fijo para estos trasposos. En ocasiones han sido las instituciones regionales las que se han ocupado de la fase “dura” de la operación antes de que la ONU se hiciera cargo, o sumara sus esfuerzos en el marco de un dispositivo más amplio —Liberia, RDC, Burundi. En un caso bien conocido, la OTAN se hizo cargo después de que el planteamiento de la ONU se demostrara incapaz o inadecuado para afrontar una situación militar deteriorada (la transición del UNPROFOR a IFOR en la antigua Yugoslavia). No obstante, también ha habido casos en los que



la ONU ha estado al cargo durante la inmediata resolución del conflicto en el período post-conflicto, para ser sucedida posteriormente por organizaciones locales que poseían modelos y recursos mejor adaptados para la reconstrucción (como la UE en los Balcanes occidentales). El único proceso que parece unidireccional es aquel en el que la fase “dura” de la acción es conducida por una coalición auto designada, en cuyo caso la ONU puede optar o no por legitimar y asumir responsabilidad en las fases subsiguientes —como en Afganistán o Irak, pero también en otros casos africanos.

La variedad de estas secuencias de intervención refleja asimismo la diversidad de los socios disponibles en la actualidad. Desde 2001 tanto la OTAN como la Unión Europea han desarrollado sus políticas y capacidades hasta el punto de estar en condiciones de colaborar en intervenciones en cualquier lugar del mundo. La madurez de la OTAN a este respecto la marcó su asunción de responsabilidad sobre la *International Security Assistance Force* (ISAF) en Afganistán en agosto de 2003, tras lo cual ha seguido un período en el que países miembros de la OTAN, individualmente, se han ido relevando en el mando de la fuerza con ayuda de la OTAN entre bastidores (67). La Unión Europea, como ya se ha indicado, llevó a cabo una breve intervención “autónoma” (68) en la RDC en 2003, y su nueva Estrategia de Seguridad (adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003) expresa los motivos de tal activismo global: “Ante las nuevas amenazas, la primera línea de defensa estará a menudo en el exterior” (69). Ambas organizaciones se han mostrado capaces de trabajar (horizontal y sucesivamente) con las Naciones Unidas, si bien la UE ha puesto de relieve su deseo de poner sus operativos al servicio de esta última, y a tal fin firmó una Declaración Conjunta con la ONU en septiembre de 2003 (70).

La Unión Europea ha mostrado igualmente interés en apoyar y complementar operativamente los esfuerzos regionales de mantenimiento de la paz en África (71), y esto nos

---

(67) En el momento de escribir estas páginas la OTAN ha asumido ciertas tareas de formación en Irak, aunque no con un componente operacional directo (y con algunas naciones declinando tomar parte activa, al menos en el interior de Irak).

(68) En contexto, autónomo significa sin la asistencia de la OTAN (tal ayuda fue empleada para los despliegues militares de la UE en Macedonia en 2003, y en Bosnia-Herzegovina a finales de 2004).

(69) Véase nota 2 *supra*.

(70) La organización europea de seguridad permanente, la OSCE, aún no ha dirigido ninguna operación militar, y no tiene una competencia evidente para hacerlo fuera del área europea, pero trabajó con la ONU en los Balcanes occidentales y, notoriamente, en Kosovo (UNMIK).

(71) La UE acordó conceder ayuda financiera a los operativos de mantenimiento de la paz africanos en julio de 2003 y ha creado una “*Peace Facility*” permanente para este fin. El G8 ha prometido otro programa de apoyo internacional, y volverá sobre el asunto en su Cumbre de Gleneagles en 2005.

lleva al último punto a tratar en este apartado. Desde la pasada década, se aprecia un considerable aumento en la ambición, y los esfuerzos prácticos, de las organizaciones regionales y subregionales africanas por proporcionar servicios primarios de mantenimiento de la paz en su propio continente. En 1994, de las 11 operaciones de paz en África, 8 las llevaba a cabo la ONU directamente y 3 las organizaciones locales; en 1998 el balance varió a 4 misiones lideradas por la ONU y 7 por agentes locales; en 2003 había 6 de cada una. Las primeras operaciones estuvieron dominadas por el grupo africano occidental ECOWAS, acusado en ocasiones de estar al servicio de intereses nacionales nigerianos, pero desde hace un par de años los reparos en ese sentido han disminuido en la medida en que se ha preocupado por conseguir los preceptivos mandatos de Naciones Unidas y ha sabido trabajar en el marco de una Unión Africana que ha emergido como un ente muy útil para tales acciones (72). Los retos principales a los que se enfrentan estas fuerzas africanas se refieren ahora al aspecto de los recursos, a lo que se suma la necesidad de elevar los estándares en cuestiones de personal y equipamiento y de armonizarlos mejor (73). Aun así, el continente está muy por delante de cualquier otro en su grado de autosuficiencia a estos efectos. Países como la India o Pakistán hacen contribuciones masivas de personal a misiones de mantenimiento de la paz lideradas por la ONU, pero en su región no hay una estructura propia de cooperación verdaderamente funcional, mientras que otras organizaciones regionales como ASEAN (Asia de Sudeste) o la Organización de Estados Americanos (entre otras) en Latinoamérica, avanzan muy lentamente en esta dirección. En otros lugares, las misiones recientes de mantenimiento de la paz “multilaterales” han sido en realidad coaliciones *ad hoc* lideradas por un país concreto: así fue en el caso de las operaciones dirigidas por Australia en las Islas Salomón y en Papúa Nueva Guinea, y así fue *de facto* en el caso de diversas misiones de la Organización de Estados Independientes (CIS) en el área de la antigua Unión Soviética, iniciadas y controladas por Rusia. Aunque atraigan mucho menos la atención internacional, estos últimos ejemplos plantean intrínsecamente las mismas cuestiones de legitimidad y responsabilidad que se han debatido *ad nauseam* en el caso de Irak.

### **Justicia post-conflicto en el marco de la pacificación y prevención de conflictos**

---

(72) La misma tendencia se refleja en misiones recientes emprendidas por grupos de países centroafricanos y sudafricanos; para más detalles, véase DWAN and WIHARTA, en nota 60, *supra*.

(73) Véase el Capítulo de WILLIAMS en SIPRI Anuario 2004: Armaments, Disarmament, and International Security.

Durante la pasada década se ha prestado una atención creciente a la cuestión de la justicia transicional, particularmente en el escenario post-conflicto. Enfrentado a las atrocidades cometidas durante los conflictos armados de la antigua Yugoslavia y Ruanda, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas respondió autorizando la creación de dos tribunales internacionales *ad hoc* (el ICTR y el ICTY, respectivamente), encargados de juzgar las violaciones más graves del derecho internacional humanitario. La década de los noventa también fue testigo de cómo unas cuantas dictaduras represivas daban paso a regímenes más democráticos en el Centro y Este de Europa, Sudamérica y Sudáfrica (74), en los que la experiencia puso de nuevo de manifiesto que la revisión y castigo adecuados de las pasadas injusticias puede ser una clave del éxito de la transición.

La injusticia se considera con frecuencia una *consecuencia* del conflicto, pero mucho más a menudo es también un *síntoma* y una *causa*. La injusticia puede adoptar diversas formas, en particular: a) la estructural y sistémica, por ejemplo, a través de la marginación política, social y económica de ciertos grupos o individuos combinada con la ausencia o corrupción del estado de derecho; o b) la injusticia infligida a particulares en tiempos de conflicto derivada de la ejecución de “crímenes atroces” (75). Así pues, sólo puede decirse que se ha hecho justicia cuando pueden corregirse de manera justa y legítima la discriminación étnica, el desigual acceso a los recursos, y el abuso de poder. Esto ha llevado a un creciente consenso en la comunidad internacional en cuanto a que impartir justicia y la exigencia de responsabilidades son elementos integrales de la paz y la estabilidad. Tal y como afirmó el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, en su reciente informe sobre “El estado de derecho y la justicia transicional en sociedades en conflicto y post-conflicto”: “*Justicia y paz no son fuerzas contradictorias... La pregunta, entonces, no puede ser nunca la de si se debe luchar por la justicia y exigir responsabilidades, sino más bien la de cuándo y cómo hacerlo*”. Hasta qué punto la comunidad internacional ha abrazado esta norma emergente es algo que se refleja en la aparición de un incipiente sistema de justicia internacional —consistente en el Tribunal Penal Internacional, tribunales penales internacionales *ad hoc*, “tribunales híbridos”, tribunales nacionales y comisiones de la verdad y la reconciliación— que transmite el compromiso de acabar con la impunidad de los criminales. Igualmente importante es la idea de que los tribunales internacionales son tan sólo un elemento

---

(74) Esto ocurrió, por ejemplo, en Argentina, El Salvador y Suráfrica. Para una discusión sobre la justicia transicional véase KRITZ (ed.), “*Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*”, vol. 2, *Country Studies* (United States Institute of Peace: Washington, DC, 1995).

(75) El término “*crímenes atroce’s*” (atrocities crimes) se emplea aquí para incluir los crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad, el delito de genocidio y delitos de agresión.

más, que necesita ser compensado y coordinado con otros, de una amplia gama de instrumentos para la prevención de conflictos y para la estabilización post-conflicto (o del cambio post-régimen). La disuasión también forma parte de la motivación que está detrás del establecimiento de tales mecanismos.

Quizá uno de los más singulares desarrollos en el ámbito de la justicia post-conflicto haya sido el establecimiento del Tribunal Penal Internacional. La idea de crear un tribunal de este tipo echó raíces tras la II Guerra Mundial, pero sólo comenzó a adoptar forma concreta al final de la Guerra Fría, para cristalizar finalmente el 1 de julio de 2002 con la entrada en vigor del Estatuto de Roma (76). El TPI sólo tiene jurisdicción sobre individuos, no puede juzgar a gobiernos y puede reclamar su competencia para juzgar sobre crímenes contra la humanidad, genocidio, crímenes de guerra y crímenes de agresión sólo cuando se reúnen una serie de condiciones. El acto sujeto a investigación debe haber ocurrido en el territorio de un Estado firmante del Estatuto de Roma, o bien el acusado debe ser nacional de un Estado parte; una o más de las partes implicadas deben ser Estados firmantes; o bien ha de tratarse de un Estado que aunque no sea parte haya reconocido la jurisdicción del TPI. De acuerdo con el principio de complementariedad, el Estado responsable tiene el deber de juzgar en primera instancia. Sólo en la circunstancia de que el tribunal nacional no pueda o no quiera juzgar el caso, actuará directamente el TPI. En las situaciones en que estén implicados Estados que no son parte, el caso sólo se considerará dentro de la jurisdicción del TPI si el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, actuando de conformidad con lo establecido en el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, decide dar traslado del mismo al Fiscal. Por último, el TPI carece de poder retroactivo y sólo puede juzgar crímenes que hayan sido cometidos con posterioridad a la entrada en vigor del Estatuto (1 de julio de 2002) (77).

En el momento de escribir estas páginas, el TPI, aunque plenamente operativo desde 2003, todavía no ha juzgado ningún caso. La Oficina del Fiscal está actualmente realizando

---

(76) El Estatuto de Roma, el tratado por el que se establece el TPI, fue adoptado el 17 de julio de 1998 en la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de Naciones Unidas para el Establecimiento de un Tribunal Penal Internacional. Véase “*Rome Statute: International Criminal Court*”, “*International Legal Materials*”, vol. 37 (sept.1998), pp. 1002-69, y “*Rome Statute of the ICC, as corrected by the procès-verbaux of 10 November 1998 and 12 July 1999*”, [www.un.org/law/icc/statute/contents.htm](http://www.un.org/law/icc/statute/contents.htm). El Estatuto entró en vigor el 1 de julio de 2002. El relato de la creación del TPI en WIHARTA, “*The International Criminal Court*”, “*SIPRI Anuario 2003: Armaments, Disarmament and International Security*” (Oxford University Press: Oxford, 2003), pp. 153–66.

(77) WIHARTA, “*Post-conflict justice: Developments in international courts*”, “*SIPRI Yearbook 2004: Armaments, Disarmament and International Security*” (Oxford University Press: Oxford, 2004), pp. 191–206.

investigaciones sobre “crímenes atroces” presuntamente cometidos en la región Ituri de la República Democrática del Congo y en el norte de Uganda; y en enero de 2005, la situación relativa al conflicto interno en la República Centroafricana fue también remitida a la Oficina del Fiscal. Sin embargo, el progreso del TPI ha sido lastrado por cierta oposición, particularmente de Estados Unidos, que ha mantenido su política de formalizar Acuerdos Bilaterales de Inmunidad tanto con Estados-parte como con Estados no-parte (asegurándose de que no remitirán al Tribunal casos que impliquen a ciudadanos o empleados de los EEUU), y que para otros aspectos sigue aplicando la *American Service Members’ Protection Act*.

En vista de las limitaciones del TPI y en particular de su jurisdicción *pro futuro* (que le inhabilita para conocer de crímenes cometidos con anterioridad al 1 de julio de 2002), se ha hecho preciso encontrar mecanismos alternativos para que los culpables de graves crímenes de guerra puedan ser juzgados. En términos generales, también las lecciones duramente aprendidas, derivadas de las experiencias con los tribunales internacionales penales para Ruanda y la antigua Yugoslavia, han añadido nuevas dimensiones al debate sobre la justicia post-conflicto. Se aprecia ahora que, con demasiada frecuencia, el énfasis se ha puesto en expertos extranjeros, modelos extranjeros y soluciones concebidas por extranjeros. La idea que crecientemente se impone es la de que en cualquier aspecto de la pacificación post-conflicto, y sobre todo, en el caso de la justicia post-conflicto, la titularidad local es crucial para la viabilidad, legitimidad y sostenibilidad del proceso. Por tanto, cualquier mecanismo empleado para juzgar injusticias pasadas debe cuidar de tomar en cuenta el carácter del sistema legal existente, la particular pretensión y demanda de derecho y justicia y, lo más importante, las tradiciones y valores del país en cuestión —todo ello sin dejar de cumplir los requerimientos legales internacionales. Concretamente, el enfoque seguido para incorporar estas lecciones ha sido el de establecer una variedad de tribunales “híbridos”, que son en parte internacionales, y en parte nacionales. Los tribunales híbridos combinan el derecho internacional en materia de exigencia de responsabilidad con normas locales de justicia. La razón para desarrollar este modelo, sin embargo, también está en otra serie de consideraciones: señaladamente, el reconocimiento de que los procesos prolongadísimos y los costes elevadísimos que fueron típicos del ICTR y del ICTY amenazan con debilitar la voluntad política y también la disposición a proporcionar fondos destinados a la justicia post-conflicto. Los mandatos limitados y el presupuesto relativamente bajo de los tribunales híbridos constituyen un intento de atajar este problema. Por último, el modelo híbrido se presenta como menos politizado que el ICTR y el ICTY: el Tribunal Especial para Sierra Leona y las Cámaras Extraordinarias para Camboya (los primeros experimentos importantes

realizados bajo este enfoque) son organizaciones de base convencional y quedan fuera de la autoridad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Dentro de este modelo cabe distinguir entre dos tipos de tribunal: el internacional-interno y el interno-internacional. El primero se refiere a un órgano internacional con elementos nacionales, de lo cual el Tribunal Especial para Sierra Leona (SCSL), radicado en Freetown, es un buen ejemplo. El SCSL entró en funcionamiento el 1 de julio de 2002, está integrado por jueces internacionales y locales, y aplica el derecho penal internacional y el interno. El otro tipo de tribunal híbrido es aquél en el que los elementos internacionales se han engarzado en el sistema legal interno. En marzo de 2003, la ONU y el Gobierno de Camboya acordaron los términos para la creación de las Cámaras Extraordinarias que se encargarían de juzgar sobre crímenes de guerra cometidos durante el régimen de los Jemeres Rojos (78). El único obstáculo con el que tropieza este tribunal de Pnom-Pen es el de su viabilidad financiera, ya que hasta la fecha está íntegramente financiado a través de contribuciones voluntarias de los Estados miembros de Naciones Unidas. Aunque es un caso controvertido, el Tribunal Especial Iraquí, establecido por el Consejo de Gobierno Iraquí el 10 de diciembre de 2003, podría asimismo ser clasificado como tribunal híbrido. La presencia internacional que se da en este caso se limita al empleo de asesores, observadores y jueces especialmente designados. Sin embargo, los asesores designados internacionalmente tienen poca autoridad en el marco de este tribunal y no está claro a quién podrían dirigirse si se hiciera evidente que el tribunal no estuviera siguiendo los estándares internacionales. La organización del Tribunal Especial Iraquí plantea pues muchas preguntas (79), y son muchos los que desde la comunidad de los derechos humanos se muestran escépticos en cuanto a su capacidad para realizar juicios imparciales, dada su naturaleza eminentemente interna (80). El establecimiento del Tribunal Especial Iraquí podría, de hecho, ser considerado con fundamento como una reversión hacia un sistema basado en la justicia “de los vencedores”, que es exactamente algo de lo que pretendía alejarse la comunidad internacional de un tiempo a esta parte (81).

---

(78) El Panel Especial para Crímenes Graves en Timor Oriental y los paneles de la “*Regulation 64*” en Kosovo son otros ejemplos.

(79) La comisión, que estaba compuesta principalmente por representantes de EEUU pero también incluía otros expertos legales internacionales e iraquíes, se creó para estudiar la reforma judicial en Irak.

(80) ROTH, “*Now try him in an international court*”, “*International Herald Tribune*”, 15 diciembre 2003, p. 10.

(81) El debate sobre Irak es similar al de Afganistán, el caso en el que los individuos capturados permanecen detenidos en la Bahía de Guantánamo, Cuba, en situación legal nada clara. A los detenidos capturados no se les considera “prisioneros de guerra”, y quedan pendientes de procesamiento por una Comisión Militar norteamericana. Para una discusión sobre la conexión entre terrorismo y derecho internacional, véanse ROBERTS, “*Counter-terrorism, armed force and the laws of war*”, “*Survival*”, vol. 44, no. 1 (primavera



El modelo híbrido (con independencia del tipo) ayuda a subrayar que, con frecuencia, existe un déficit en el sistema judicial de los Estados post-conflicto. Los sistemas judiciales pueden haberse hundido, o pueden ser corruptos y estar sujetos a la manipulación política. El modelo híbrido es un intento de combatir esta carencia mediante la aportación de *know-how* internacional, pero con el ánimo de reforzar la capacidad judicial interna del país en cuestión. Además, la presencia internacional confiere al tribunal mayor legitimidad y objetividad tanto para los acusados como para las víctimas; y puede servir para atraer financiación adicional. Es demasiado pronto para afirmar que el modelo híbrido sea el ideal, pero por ahora parece el proyecto más eficaz para la pronta administración de la justicia post-conflicto.

A juzgar por los distintos mecanismos legales formales ahora existentes, parece haber un consenso cada vez más robusto entre políticos y expertos en cuanto a que la administración de justicia es importante para la sostenibilidad de la tarea de pacificación. No obstante, todavía no hay acuerdo sobre cómo, hasta dónde y de qué forma debe administrarse la justicia. El mandato limitado de los modelos híbridos, y la decisión del TPI de ocuparse únicamente de aquellos sobre los que recae la mayor responsabilidad, son un reflejo de los límites *de facto* del compromiso de la comunidad internacional con la justicia. También suscitan la duda de si, en su premura por culminar tantos juicios como se pueda de manera visible y por cumplir con los mandatos de los tribunales internacionales, no se estará haciendo un flaco servicio la propia comunidad internacional. Las penas negociadas en los juicios pueden hacer sentir a las víctimas que no se está haciendo justicia; y la gravedad de los delitos cometidos puede no ser acorde con las condenas relativamente suaves impartidas. Además, si sólo los altos dirigentes son encausados, los ciudadanos de a pie no siempre sentirán que se han ocupado de sus agravios. Hoy por hoy, un punto central en disputa es precisamente que los modelos existentes no colman las expectativas reales y las necesidades de las víctimas. Por otra parte, se puede sostener que la *justicia absoluta*, la que implica el máximo castigo para todos los que perpetraron crímenes atroces y vulneraron gravemente los derechos humanos, no siempre y no necesariamente conduce al éxito de la tarea de pacificación. Tal punto de vista absolutista en cuestiones de verdad y exigencia de responsabilidad puede ser destabilizador, y puede prolongar e incluso obstruir la transición y

consolidación de la democracia y la paz en el corto plazo (82). Existe pues una obvia necesidad de complementar y añadir algo más a un proceso internacionalmente dirigido de retribución judicial. Esto puede hacerse a través de mecanismos tales como las comisiones de la verdad y reconciliación, y procesos judiciales locales —que en ambos casos suelen estar más orientados hacia las víctimas. Las comisiones de verdad y reconciliación ofrecen la oportunidad de una rigurosa revisión del pasado, lo cual es importante para restaurar la dignidad de las víctimas y para abrir tanto a víctimas como a verdugos una oportunidad de cerrar las heridas y seguir con sus vidas. Los recientes experimentos con diferentes modelos de mecanismos judiciales son ilustrativos de un movimiento hacia una comprensión más holística y compleja de la justicia, capaz de cerrar eficazmente la “brecha de la impunidad”.

Además de aportar un enfoque multi-nivel hacia la justicia retributiva, la justicia post-conflicto debe ayudar a establecer las bases para evitar injusticias y conflictos futuros mediante la reforma y el fortalecimiento del estado de derecho. Finalmente, el concepto de justicia post-conflicto también debería ser ampliado más allá de la justicia retributiva para incluir aspectos sociales y económicos.

La viabilidad presupuestaria de la justicia post-conflicto es una importante cuestión práctica que debe ser atendida. La comunidad internacional, particularmente un selecto grupo de países, han invertido hasta la fecha más de 1.000 millones de dólares en los tribunales internacionales. Con tantos tribunales internacionales ahora en pie, la cuestión que surge es la de la sostenibilidad financiera de este compromiso. La devolución ulterior al nivel local no es siempre una solución porque en territorios como Bosnia y Herzegovina, donde amplias áreas de la administración siguen siendo responsabilidad de la comunidad internacional, los costes seguirán recayendo sobre esta última. Hay por tanto materia más que suficiente para mantener vivo el debate acerca de cómo alcanzar el equilibrio adecuado entre los recursos limitados por un lado, y por otro, una provisión de justicia simbólica y psicológicamente adecuada que asegure unos niveles de sanción apropiados.

## CONSIDERACIONES FINALES

---

(82) NEWMAN, “*Transitional justice: The impact of transitional norms and the UN*” en “*International Peacekeeping*”, vol. 9, no.2, verano 2002, pp.30-50.



La complejidad del reto actual de los conflictos, como se ha reflejado en los anteriores apartados, hace inviable nada que pueda describirse como una “conclusión”. Toda nuestra experiencia y avances analíticos ponen de manifiesto la necesidad de no considerar los conflictos de manera aislada sino como un síntoma de disfunciones de carácter más general, tanto en materia de seguridad como de gobierno, dentro y entre Estados, y en la comunidad global. Todas las pruebas apuntan a la necesidad de aproximarse a cualquier forma de “tratamiento” del conflicto —prevención, contención, gestión o conclusión y reconstrucción— de forma holística, multidimensional y multifuncional.

Se pueden añadir, sin embargo, algunas últimas reflexiones atendiendo al cuadro más amplio. Desde un punto de vista histórico, estamos viviendo en un período de reducción del número de conflictos que está ligado a importantes (y a veces alarmantes) alteraciones en su naturaleza o “cualidad”. Desde el final de la Guerra Fría en particular, las corrientes que se suceden en el discurso de la seguridad han pretendido proporcionar una única percepción clarificadora y una única batería de armas que podrían poner bajo control los restantes problemas: el conflicto como una deconstrucción étnica del Estado, el conflicto como síntoma de una “debilidad estatal” más generalizada, y más recientemente, el conflicto como detonante o manifestación de amenazas “nuevas” o “asimétricas”. Ninguno de estos enfoques se ha revelado aún capaz de proporcionar la esperada “bala de plata”. Todos pasan por alto un aspecto que se constata muy claramente en los estudios estadísticos: a saber, la desproporcionada cantidad de sufrimiento, y de peligro para el orden internacional, que generan un número limitado de conflictos muy arraigados y prolongados —siendo el ejemplo más obvio el del Oriente Medio. Como tales, deberían lógicamente suscitar un mayor esfuerzo por parte de la comunidad internacional, tanto en términos de análisis como de recursos, dando lugar a soluciones nuevas y más creativas (que, sobre todo en estos casos, deberían diseñarse a la medida de cada situación). Un enfoque nuevo podría enriquecer el debate en curso sobre las políticas a desarrollar en el ámbito de la prevención de conflictos. Mejor que tomar el camino de la menor resistencia, consistente en tratar de prevenir las causas de los últimos conflictos que nos son familiares (como esos estrategias militares que vuelven a pelear constantemente su última guerra), deberíamos, por una parte, acudir a instrumentos específicamente diseñados para manejar el reto de la reincidencia; y por otra, ser más imaginativos a la hora de tomar en cuenta los nuevos factores instigadores de conflictos (los medio ambientales, los biológicos/demográficos, etc.), que dentro de no mucho tiempo podrían ocupar el lugar de las últimas “nuevas amenazas” en una sociedad globalizada en constante evolución.



## COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

- Coordinador:*           **D. JOSÉ ANTONIO BALBÁS OTAL**  
*Almirante del Cuerpo General de la Armada.*  
*Diplomado en Guerra Naval.*  
*Ha sido: Director del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (1996 – 2001) y Almirante de la Flota.*
- Vocal Secretario:*   **D. ALFREDO RODRÍGUEZ FARIÑAS**  
*Capitán de Fragata del Cuerpo General de la Armada.*  
*Diplomado en Guerra Naval.*  
*Actualmente destinado en el Instituto Español de Estudios Estratégicos.*
- Vocales:*               **D. FÉLIX SANZ ROLDÁN**  
*General de Ejército.*  
*Diplomado de Estado Mayor y en Cuestiones Internacionales por el Instituto de Cuestiones Internacionales.*  
*Jefe del Estado Mayor de la Defensa.*
- D. FERNANDO REINARES NESTARES**  
*Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos, de Madrid.*  
*Investigador Principal de Terrorismo en el Real Instituto Elcano.*  
*Miembro de la relación de expertos de la Subdivisión para la Prevención del Terrorismo, de Naciones Unidas.*  
*Asesor en asuntos de política antiterrorista del Ministro del Interior.*
- D. JOSÉ IGNACIO TORREBLANCA PAYÁ**  
*Profesor Titular en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.*  
*Analista principal del área Europa del Real Instituto Elcano.*  
*Miembro del Consejo Editorial de la revista “Foreign Policy en español”.*
- DÑA. ALICIA SORROZA BLANCO**  
*Politóloga y Licenciada en Relaciones Internacionales.*  
*Master en Cooperación Internacional. Diplomada en Estudios Avanzados en Estudios Europeos.*  
*Actualmente desempeña su actividad profesional como ayudante de investigación en el Real Instituto Elcano.*

**D. MANUEL COMA CANELLA**

*Fundador del Grupo de Estudios Estratégicos (GEES).*

*Profesor de la UNED.*

*Analista de Seguridad y Defensa del Real Instituto Elcano.*

**D. CARLOS MALAMUD RIKLES**

*Profesor de Historia de América de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.*

*Profesor del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.*

*Investigador principal para América Latina y la Comunidad Iberoamericana del Real Instituto Elcano.*

**D. PEDRO LÓPEZ AGUIRREBENGOA**

*Diplomático.*

*Embajador en Egipto y Sudán.*

*Anteriormente: Embajador en Misión Especial para Asuntos del Mediterráneo (1997); Embajador ante la Santa Sede y Soberana Orden de Malta (1992); en Israel (1986); en Grecia (1982).*

**DÑA. GEMA MARTÍN MUÑOZ**

*Profesora de Sociología del Mundo Árabe e Islámico de la Universidad Autónoma de Madrid.*

*Miembro de los Consejos Científicos del Instituto Europeo del Mediterráneo, de L'Annuaire de la Méditerranée (Rabat), del Real Instituto Elcano y de las revistas Foreign Policy, Confluence Méditerranée (París) y Cahiers d'Etudes sur la Méditerranée et le Monde Turco-Iranien (París).*

*Miembro del Consejo de la Fundación Anna Lindh para el Diálogo entre Culturas.*

**D. CARLOS FERNÁNDEZ-ARIAS MINUESA**

*Diplomático.*

*Licenciado en Derecho.*

*Subdirector General de África del Norte en el Ministerio de Asuntos Exteriores.*

*Asesor ejecutivo en el Gabinete del Ministro de Defensa entre julio 1995 y julio 1998.*

*Colaborador del CESEDEN, Escuela Diplomática y del Real Instituto Elcano.*

**D. JOSÉ LUIS CALVO ALBERO**

*Teniente Coronel de Infantería del Ejército de Tierra. Diplomado de Estado Mayor.*

*Profesor de Estrategia y Relaciones Internacionales en la Escuela de Guerra del Ejército.*

*Analista de doctrina militar internacional en el Mando de Adiestramiento y Doctrina. Premios: Defensa 2004, Hernán Pérez del Pulgar 2002 y Revista Ejército 1999.*

**D. FERNANDO DELAGE CARRETERO**

*Subdirector de la revista Política Exterior.*

*Enseña regularmente sobre Asia en la Universidad Complutense, en la Escuela Diplomática y en la Escuela de las Fuerzas Armadas.*

*Ha sido profesor de Seguridad en Asia-Pacífico en el Instituto Gutiérrez Mellado de la UNED y profesor invitado en la Universidad Nacional de Yokohama (Japón).*

**D. ÁNGEL LOBO GARCÍA**

*Teniente General del Ejército de Tierra (R).*

*Doctor en Ciencias Económicas.*

*Diplomado en Mando y Estado Mayor por el ejército de los EEUU.*

*Profesor de Relaciones Internacionales de Seguridad en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado y en el Doctorado en Economía y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid.*



## ÍNDICE

|                                                                          | <i><u>Página</u></i> |
|--------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| <b>CARTA DEL DIRECTOR .....</b>                                          | <b>7</b>             |
| <b>SUMARIO .....</b>                                                     | <b>9</b>             |
| <b>INTRODUCCIÓN .....</b>                                                | <b>11</b>            |
| <br><i>Capítulo I</i>                                                    |                      |
| <b>PANORAMA DE LA CONFLICTIVIDAD INTERNACIONAL .....</b>                 | <b>17</b>            |
| Configuración conflictiva internacional .....                            | 22                   |
| — Eurasia .....                                                          | 23                   |
| — África Subsahariana.....                                               | 30                   |
| — América .....                                                          | 36                   |
| La posición estratégica de los grandes actores internacionales .....     | 38                   |
| Mirando al futuro.....                                                   | 41                   |
| <br><i>Capítulo II</i>                                                   |                      |
| <b>TERRORISMO INTERNACIONAL .....</b>                                    | <b>47</b>            |
| Sobre el terrorismo internacional .....                                  | 49                   |
| Objetivos del Yihadismo Neosalafista .....                               | 51                   |
| Estrategias del terrorismo panislámico.....                              | 54                   |
| Terrorismo internacional en 2004.....                                    | 57                   |
| Escenarios de la Yihad Neosalafista.....                                 | 62                   |
| ¿Un nuevo terrorismo internacional? .....                                | 67                   |
| En conclusión .....                                                      | 72                   |
| <br><i>Capítulo III</i>                                                  |                      |
| <b>LA UNIÓN EUROPEA .....</b>                                            | <b>73</b>            |
| Introducción: la Unión Europea en transición.....                        | 75                   |
| — El desenlace de la ampliación y sus consecuencias.....                 | 77                   |
| La Constitución Europea y el poder de España en la Europa ampliada ..... | 83                   |
| España y la seguridad y defensa en la Unión Europea .....                | 91                   |
| El impacto del 11-M.....                                                 | 97                   |
| Conclusiones.....                                                        | 100                  |
| <br><i>Capítulo IV</i>                                                   |                      |

|                                                                            |     |
|----------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>ESTADOS UNIDOS</b> .....                                                | 103 |
| Introducción.....                                                          | 105 |
| El marco estratégico: la pugna antihegemónica .....                        | 106 |
| La guerra contra el terror .....                                           | 109 |
| — La reforma del Oriente Medio Amplio y Norte de África.....               | 110 |
| — Irak.....                                                                | 111 |
| — Afganistán.....                                                          | 118 |
| — Irán y Corea del Norte .....                                             | 120 |
| — El conflicto israelo-palestino .....                                     | 123 |
| El frente interior .....                                                   | 124 |
| — Elecciones y guerra.....                                                 | 124 |
| — La cuestión de la inteligencia sobre Irak .....                          | 126 |
| — Derechos humanos y guerra contra el terror.....                          | 129 |
| — Los fundamentos militares y económicos del poder americano.....          | 130 |
| Perspectivas .....                                                         | 132 |
| <br><i>Capítulo V</i>                                                      |     |
| <b>IBEROAMÉRICA</b> .....                                                  | 135 |
| Situación política y opinión pública .....                                 | 139 |
| Crecimiento económico y lucha contra la pobreza.....                       | 147 |
| Las relaciones internacionales .....                                       | 149 |
| Defensa y Seguridad.....                                                   | 152 |
| Conclusiones.....                                                          | 155 |
| <br><i>Capítulo VI</i>                                                     |     |
| <b>ORIENTE MEDIO Y EL MAGREB</b> .....                                     | 157 |
| <br><b>EL CONFLICTO ISRAELO-PALESTINO</b> .....                            | 159 |
| Las grandes líneas de la situación .....                                   | 159 |
| La evolución en 2004 .....                                                 | 163 |
| Perspectivas y sugerencias .....                                           | 168 |
| <br><b>LA REFORMA POLÍTICA EN EL MUNDO ÁRABE E ISLÁMICO</b> .....          | 175 |
| La lucha contra el terrorismo y el Estado de Derecho.....                  | 180 |
| Reforma democrática y partidos islamistas .....                            | 181 |
| ¿Primero desarrollo económico o democracia?.....                           | 184 |
| Europa y los EEUU ante la reforma política del mundo árabe y musulmán..... | 186 |
| ¿Qué cambios son necesarios? .....                                         | 190 |
| <br><b>PROBLEMAS DE ESTABILIDAD EN EL MAGREB</b> .....                     | 193 |
| Introducción.....                                                          | 193 |
| Los cambios en el Magreb.....                                              | 194 |
| Los desafíos del Magreb.....                                               | 197 |
| — El resurgir del terrorismo.....                                          | 197 |
| — El islamismo como alternativa política .....                             | 198 |
| — La inmigración ilegal.....                                               | 199 |
| El conflicto del Sahara Occidental .....                                   | 199 |
| — La integración regional.....                                             | 200 |



|                                            |     |
|--------------------------------------------|-----|
| Conclusiones: perspectivas de futuro ..... | 201 |
|--------------------------------------------|-----|

## *Capítulo VII*

|                   |     |
|-------------------|-----|
| <b>IRAK</b> ..... | 203 |
|-------------------|-----|

|                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Los problemas estratégicos en la fase previa al conflicto .....                                  | 206 |
| Las operaciones convencionales (marzo-abril 2003) .....                                          | 208 |
| Los intentos de estabilización y la consolidación de la insurgencia (mayo 2003-marzo 2004) ..... | 210 |
| Faluya y la crisis de abril de 2004 .....                                                        | 218 |
| La transferencia de autoridad. Las fuerzas locales (junio-octubre 2004).....                     | 221 |
| Pulso antes de las elecciones (noviembre-diciembre 2004) .....                                   | 225 |
| Conclusiones y Prospectiva .....                                                                 | 228 |

## *Capítulo VIII*

|                   |     |
|-------------------|-----|
| <b>ASIA</b> ..... | 233 |
|-------------------|-----|

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| Introducción.....         | 235 |
| China.....                | 237 |
| — Taiwán .....            | 241 |
| — Hong Kong .....         | 244 |
| Japón.....                | 245 |
| Península Coreana .....   | 248 |
| — La crisis nuclear.....  | 248 |
| — Corea del Sur .....     | 253 |
| Sureste Asiático .....    | 254 |
| — Indonesia.....          | 254 |
| — Filipinas .....         | 255 |
| — Tailandia .....         | 257 |
| — Malaisia .....          | 257 |
| — Birmania .....          | 258 |
| Subcontinente indio ..... | 259 |
| Conclusiones.....         | 261 |

## *Capítulo IX*

|                                              |     |
|----------------------------------------------|-----|
| <b>EL GASTO DE DEFENSA EN EL MUNDO</b> ..... | 265 |
|----------------------------------------------|-----|

|                                                                                  |     |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----|
| El gasto de defensa y el concepto de seguridad .....                             | 267 |
| — Seguridad y defensa.....                                                       | 267 |
| — Concepto amplio de seguridad .....                                             | 269 |
| Las “Nuevas Amenazas” .....                                                      | 272 |
| — Necesidad de una gran estrategia multilateral .....                            | 274 |
| El Estado y el gasto de defensa .....                                            | 277 |
| — Valoración del esfuerzo de defensa. Su complejidad y heterogeneidad.....       | 277 |
| — El gasto de defensa como medida del esfuerzo de defensa. Sus limitaciones..... | 278 |
| — El gasto de defensa como indicador de poder .....                              | 280 |
| El gasto de defensa en el mundo .....                                            | 282 |
| — Valoración de conjunto.....                                                    | 282 |
| — Análisis regional del gasto de defensa.....                                    | 283 |
| Conclusión.....                                                                  | 294 |

*Apéndice I*

|                                                                                                  |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>LOS CONFLICTOS ARMADOS Y LA SEGURIDAD INTERNACIONAL. UN ESTUDIO FACTUAL Y ANALÍTICO .....</b> | <b>297</b> |
| Introducción.....                                                                                | 299        |
| Tendencias estadísticas.....                                                                     | 303        |
| — Tendencias desde 1990.....                                                                     | 306        |
| Análisis de los conflictos: algunas cuestiones contemporáneas.....                               | 311        |
| “Misiones de Paz” internacionales .....                                                          | 338        |
| — La pacificación integral .....                                                                 | 340        |
| — Pautas de intervención .....                                                                   | 343        |
| — Justicia post-conflicto en el marco de la pacificación y prevención de conflictos.....         | 346        |
| Consideraciones finales .....                                                                    | 352        |
| <b>COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO .....</b>                                                    | <b>355</b> |
| <b>ÍNDICE.....</b>                                                                               | <b>359</b> |