



Real
Instituto
Elcano

de Estudios Internacionales y Estratégicos

ani

Japón: la destrucción creativa del PLD

El pasado 11 de septiembre, el primer ministro japonés Koizumi logró los mejores resultados en la historia del partido, lo que facilita la realización de su agenda reformista a pesar de que mantiene su compromiso de abandonar el cargo en septiembre de 2006.

Fernando Delage

¿Es apropiada la ponderación judicial en la lucha contra el terrorismo?

Para conseguir un equilibrio adecuado entre libertad y seguridad, la ponderación judicial en la guerra contra el terrorismo debe adaptarse para ajustarse a situaciones de tensión.

Michel Rosenfeld

¿Una ley para la impunidad?

La reciente aprobación de la Ley de Justicia y Paz, por parte del Congreso de Colombia, como marco jurídico para el actual proceso de paz con los grupos paramilitares de extrema derecha, ha generado una enorme controversia nacional e internacional.

Eduardo Pizarro Leongómez

El final del espejismo: últimos datos sobre la imagen de España

El autor comenta los resultados que sobre la imagen de España arrojan tres estudios recientes: el Nation Brand Index, el Pew Global Attitudes Project y el Barómetro 2005 de los Negocios Norteamericanos en España.

Javier Noya

Real Instituto Elcano

El Real Instituto Elcano es una fundación privada, independiente de la administración pública y de las empresas que mayoritariamente la financian. Se constituyó, bajo la Presidencia de Honor de S.A.R. el Príncipe de Asturias, el 27 de diciembre de 2001, con una tarea fundamental: realizar un estudio exhaustivo de los intereses de España y de los españoles en la sociedad internacional, para ponerlo al servicio de la comunidad.

Desde su nacimiento, el Instituto se define como una institución apartidista aunque no neutral, ya que busca hacer posible los valores que la inspiran; que mediante métodos y aproximaciones científicas multidisciplinares trata de desarrollar una perspectiva estratégica y global, con vocación prospectiva, con el fin de generar propuestas políticas y sociales que puedan ser aplicadas en la práctica.

La misión esencial del Real Instituto Elcano es servir de foco de pensamiento y de generación de ideas que resulten útiles para los responsables políticos, los dirigentes de las instituciones públicas y privadas interesadas y la formación de la opinión pública. Esta tarea se basa en un compromiso de sus miembros con unos valores compartidos:

- la consecución de la paz en las relaciones internacionales
- la cooperación económica y la solidaridad entre los Estados y los pueblos
- el respeto a los derechos humanos
- la promoción de procesos de transición y consolidación de las democracias y de los valores democráticos
- la concordia o al menos la tolerancia, entre Estados, pueblos, y, eventualmente, civilizaciones

La misión del Real Instituto Elcano supone un punto de partida desde el que desarrollar los siguientes objetivos:

- analizar el escenario internacional, con el fin de elaborar y producir análisis, estudios e informes con los que contribuir a la toma de decisiones:
- difundir esos estudios y análisis, con la meta de conformar y participar en el debate público y social, tanto nacional como global.
- servir de foro de encuentro y debate, garantizando así una mayor y mejor comunicación entre agentes públicos y privados en el ámbito de las relaciones internacionales y de seguridad.
- aglutinar a su alrededor los programas, proyectos e ideas de la comunidad estratégica española y, en la medida de lo posible, de la internacional.



Japón: la destrucción creativa del PLD*Fernando Delage*

El pasado mes de agosto, el primer ministro japonés, Junichiro Koizumi, disolvió la cámara baja del Parlamento después de que senadores de su propio partido votaran en contra de su propuesta de reforma de los servicios postales. La convocatoria de elecciones anticipadas planteaba el riesgo de ruptura del PLD, lo que podría haber abierto las puertas del gobierno a la oposición tras medio siglo de hegemonía parlamentaria de los liberales. Ocurrió lo contrario: el 11 de septiembre, Koizumi logró los mejores resultados en la historia del partido.

4

¿Es apropiada la ponderación judicial en la lucha contra el terrorismo? Contrastando tiempos normales, emergencias y tiempos de tensión*Michel Rosenfeld*

Decidir si la ponderación judicial y el análisis de la proporcionalidad resultan apropiados en los casos que surgen de la lucha contra el terrorismo depende de si dicha guerra puede ser afrontada en condiciones normales o si exige el despliegue de poderes excepcionales, o si, por otro lado, exige un enfoque intermedio apropiado para situaciones de tensión. Para conseguir un equilibrio adecuado entre libertad y seguridad, la ponderación judicial en la guerra contra el terrorismo debe adaptarse para ajustarse a situaciones de tensión.

8

¿Una ley para la impunidad?*Eduardo Pizarro Leongómez*

La reciente aprobación de la Ley de Justicia y Paz por el Congreso de Colombia como marco jurídico para el actual proceso de paz con los grupos paramilitares de extrema derecha y, probablemente, en un futuro próximo para las negociaciones con los grupos guerrilleros (FARC y ELN), ha generado una enorme controversia nacional e internacional. Muchos han calificado esta ley como una “ley para la impunidad”.

14

El final del espejismo: últimos datos sobre la imagen de España*Javier Noya*

En el análisis se comentan los resultados que sobre la imagen de España arrojan tres estudios recientes: el *Nation Brand Index*, el *Pew Global Attitudes Project* y el *Barómetro 2005 de los Negocios Norteamericanos en España*.

18

Documentos de trabajo y libros publicados**ARIS y Materiales de Interés****Actividades realizadas en septiembre****Próximas actividades**

24

Editor: Real Instituto Elcano
 Coordinadoras: Isabel Martos y Pilar Tena
 ISSN 1696-3466
 Depósito Legal: M.23.689-2003

Real Instituto Elcano
 c/. Príncipe de Vergara, 51
 28006 Madrid
 Teléfono: 91 781 67 70
 Fax: 91 426 21 57
 E-mail: info@r-i-elcano.org

Japón: la destrucción creativa del PLD

La convocatoria de elecciones anticipadas anunciada por el primer ministro japonés el pasado mes de agosto planteaba el riesgo de ruptura del PLD, lo que podría haber abierto las puertas del gobierno a la oposición tras medio siglo de hegemonía parlamentaria de los liberales. Ocurrió lo contrario: el 11 de septiembre, Koizumi logró los mejores resultados en la historia del partido, lo que facilita la realización de su agenda reformista a pesar de que mantiene su compromiso de abandonar el cargo en septiembre de 2006. Lo ocurrido obliga a preguntarse por las razones de su victoria, así como por sus implicaciones para el sistema político japonés.

Fernando Delage

Tema

El pasado mes de agosto, el primer ministro japonés, Junichiro Koizumi, disolvió la cámara baja del Parlamento después de que senadores de su propio partido (*Jiminto*: Partido Liberal Democrático, PLD) votaran en contra de su propuesta de reforma de los servicios postales. La convocatoria de elecciones anticipadas planteaba el riesgo de ruptura del PLD, lo que podría haber abierto las puertas del gobierno a la oposición tras medio siglo de hegemonía parlamentaria de los liberales. Ocurrió lo contrario: el 11 de septiembre, Koizumi logró los mejores resultados en la historia del partido, lo que facilita la realización de su agenda reformista a pesar de que mantiene su compromiso de abandonar el cargo en septiembre de 2006. Lo ocurrido obliga a preguntarse por las razones de su victoria, así como por sus implicaciones para el sistema político japonés.

Resumen

Tras los sorprendentes resultados electorales del pasado 11 de septiembre, el análisis repasa, en primer lugar, la trayectoria del primer ministro japonés, Junichiro Koizumi, desde que fuera elegido para el cargo en abril de 2001. En segundo lugar, se exploran las razones por las que Koizumi concentró la atención de la opinión pública en los servicios postales como símbolo de sus esfuerzos por enfrentarse a los intereses establecidos y modernizar el país. En tercer lugar, se expone cuál será la próxima fase de la política japonesa.

Análisis

Uno de los secretos mejor guardados de la última década es la revolución tranquila que se ha producido en Japón. La crisis económica, el cierre de buen número de las corresponsalías de prensa extranjeras en Tokio, y el desplazamiento del interés occidental hacia China, explican que el país prácticamente desapareciera de los radares. Sin embargo, a pesar de sus problemas y de su pérdida relativa de influencia global, nunca dejó de ser la segunda economía del mundo, sus reservas de divisas se acercan al billón de dólares —una cifra sin precedente, que hacen de Japón el primer financiador del déficit exterior de Estados Unidos— y, naturalmente, tampoco ha sido desplazado como uno de los gigantes tecnológicos. Por lo demás, su alianza con Washington sigue siendo la espina dorsal de la estabilidad asiática.

Durante la que se dio en llamar “década pérdida”, la sociedad japonesa ha conocido una profunda transformación. El sistema financiero se ha saneado gradualmente, y el aumento de la inversión extranjera ha propiciado notables cambios en la estructura económica así como en las prácticas laborales. Las exportaciones a China y la oportunidad que representa la República Popular como plataforma industrial para muchas empresas han contribuido a una recuperación del crecimiento, aunque naturalmente en las cifras que corresponden a una economía madura como la japonesa. El propio ascenso de China, junto con la amenaza que representa Corea del Norte, han facilitado por otro lado la evolución de la política exterior, abandonándose el pacifismo de posguerra para asumir una posición de creciente realismo y una mayor ambición estratégica.

Frente a la transformación de la sociedad, la economía y la diplomacia, parecía como si sólo el sistema político fuera inmune a los cambios. Aunque el Partido Liberal Democrático venía perdiendo fuerza desde las elecciones al Senado de 1989 —las primeras que perdió desde su fundación en 1955— y quedó durante diez meses fuera del gobierno tras las legislativas de 1993, continuó siendo el partido gobernante, aliado desde entonces a otros pequeños grupos al carecer de mayoría. A pesar de su gradual declive electoral, el hecho de que permaneciera en el poder desautorizaba los análisis sobre su inevitable fin ante su aparente incapacidad para adaptarse a los nuevos tiempos. Pero si algo confirman las elecciones del 11 de septiembre es que ese cambio se estaba produciendo. Cuando llegó a la presidencia del PLD —y, por tanto, a la jefatura del gobierno— en 2001, Junichiro Koizumi fue recibido como quizá la última oportunidad de los liberales para acometer las reformas estructurales que necesitaba la economía. Nadie pensó que su mayor aportación al cambio se produciría en la política.

El mes pasado, con poco más de un año restante como primer ministro (el cargo en Japón es independiente de los procesos electorales), y por un asunto tan aparentemente oscuro como la privatización de

los servicios postales, Koizumi decidió enfrentarse a su partido y convocar unas elecciones anticipadas que el PLD podía perder. Lo que logró, por el contrario, fue una victoria sin precedente. Al ganar su apuesta, Koizumi ha cambiado las reglas del juego en la política japonesa.

El detonador ha sido, en efecto, la reforma postal; un asunto prioritario para el primer ministro desde que entró en política y que, tras años de negociaciones en el seno del PLD, había sido asumido por éste en su programa electoral. Pese a tratarse de un plan gradual y en absoluto radical –no entraría en vigor hasta 2017– recibió la aprobación de la cámara baja en julio, pero fue rechazada en el Senado el 8 de agosto. Aunque Koizumi había amenazado con la disolución si no se apoyaba su propuesta, pensando quizá que sus oponentes darían marcha atrás para evitar una derrota electoral del PLD, sus advertencias no tuvieron efecto. En contra de la opinión de los dirigentes del partido, Koizumi mantuvo su órdago y, al tiempo que anunciaba la convocatoria de elecciones dos años antes de tiempo, expulsó del PLD a los 37 parlamentarios que habían votado en contra de su iniciativa en el Congreso. Simultáneamente, presentó una lista de candidatos (denominados “asesinos” por los medios de comunicación), con la misión de arrebatárselos sus escaños.

Su maniobra ha conducido a una victoria espectacular: los 296 escaños del PLD –84 más que en 2003– son los mejores resultados nunca logrados por el partido.¹ Es la primera vez que el PLD consigue una mayoría desde febrero de 1990, y la primera vez que lo logra además bajo el nuevo sistema electoral, en vigor desde los comicios de 1996. Si se suman los 31 diputados de su socio de coalición, Komeito –que parece que seguirá como tal– Koizumi controla más de los dos tercios de la cámara, lo que resulta suficiente para evitar todo posible veto del Senado a las propuestas legislativas del gobierno.

Tras conocerse los resultados, el primer ministro señaló: “He destruido el viejo PLD. Ha renacido como un nuevo partido”. Para entender el significado de sus palabras es necesario primero situarlas en su debido contexto.

El “fenómeno” Koizumi

Con la elección de Koizumi como líder del PLD en abril de 2001, comenzó una nueva etapa en la política japonesa. Su propio nombramiento supuso una importante novedad, ya que no fue decidido por los líderes de las facciones del partido –como siempre se había hecho– sino por sus bases. A pesar de su escaso poder interno, Koizumi fue aceptado como la única posibilidad de evitar una derrota histórica en las elecciones al Senado de julio de ese año. Su antecesor, Yoshiro Mori, había alcanzado las más altas cotas de impopularidad.

Koizumi no ocultaba su intención de acabar con las facciones (*habatsu*) y con un proceso político que dirige el dinero de los contribuyentes a infraestructuras innecesarias y satisface los intereses de quienes se oponen a las reformas. Su lema no podía ser más explícito: “¡Cambiar el PLD! ¡Cambiar Japón!”. Su mayor dificultad era efectivamente su propio partido y, una vez en el poder, Koizumi se encontró con la práctica imposibilidad de realizar sus grandes planes de cambio: permitir la quiebra de las empresas endeudadas, reducir el gasto público, privatizar el sistema postal y adoptar una reforma fiscal.

Pese a los obstáculos, Koizumi supo mantener su principal base de poder: su popularidad. Koizumi

Cuando llegó a la presidencia del PLD –y, por tanto, a la jefatura del gobierno– en 2001, Junichiro Koizumi fue recibido como quizá la última oportunidad de los liberales para acometer las reformas estructurales que necesitaba la economía. Nadie pensó que su mayor aportación al cambio se produciría en la política

representa, de hecho, un nuevo tipo de político japonés; un líder que deriva su influencia de su imagen, estilo y apoyo público en vez de sus pactos a puerta cerrada con otros dirigentes del partido. Su relación con la opinión pública le ha permitido seguir en el cargo pese a la oposición interna en su grupo, y le ha permitido también hacerse con el control de la agenda de una manera inimaginable según los patrones tradicionales de la política japonesa. Si no conseguía cambiar Japón como se proponía, al menos intentaría cambiar la manera en que funciona el PLD.

En septiembre de 2003, Koizumi renovó su mandato como presidente hasta 2006. Si conserva su liderazgo hasta el final de este período –cosa que ahora está clara– se convertirá en el primer ministro que más tiempo se ha mantenido en su puesto en las últimas tres décadas, superando los cinco años de Nakasone en los ochenta. Tras su reelección, inmediatamente renovó su gabinete, dividiendo y neutralizando las facciones del partido. Koizumi confirmó así de nuevo su voluntad de romper todas las reglas tradicionales al no usar dinero para ganar votos –la razón de ser de las facciones– y no ceder a las presiones de los dirigentes que querían que prescindiera de varios ministros. Koizumi hizo ver a las facciones –en una advertencia repetida este año– que, si no era reelegido, el PLD perdería en las elecciones generales que a él correspondía convocar.

Pese a su victoria personal y a la imagen de outsider que quiere cultivar, Koizumi es un hombre de partido. Con independencia de sus maniobras para

¹ Aunque se comparan con los conseguidos por Yasuhiro Nakasone en 1986, Koizumi ha logrado el 61,7% de los diputados (en una cámara de 480) mientras que en aquella ocasión el PLD obtuvo 300 diputados, pero en una cámara con 511 escaños, lo que representa el 58,7%.

romper la estructura de poder del PLD, siempre ha preferido cambiar el sistema desde dentro antes que destruirlo. En las elecciones de noviembre de 2003, que debían servir para confirmar su control del partido y del gobierno, el primer ministro se encontró con la necesidad de tener que asegurar la mayoría parlamentaria del PLD. La razón fue que, por primera vez en décadas, concurría a las elecciones un grupo, el Partido Democrático de Japón (PDJ), con el potencial de acabar con la hegemonía de los liberales. Éstos perdieron 10 de los 247 escaños que tenían y sólo gracias a sus socios de coalición se aseguraron

Koizumi representa un nuevo tipo de político japonés; un líder que deriva su influencia de su imagen, estilo y apoyo público en vez de sus pactos a puerta cerrada con otros dirigentes del partido. Su relación con la opinión pública le ha permitido seguir en el cargo pese a la oposición interna en su grupo, y le ha permitido también hacerse con el control de la agenda de una manera inimaginable según los patrones tradicionales de la política japonesa

la mayoría absoluta. Se confirmaba el gradual debilitamiento del PLD, cada vez más dependiente de otros, mientras que el PDJ, creado en 1998, se consolidaba al obtener 177 diputados. Parecía surgir finalmente el sistema bipartidista buscado por la reforma electoral de 1994.

El porqué de la reforma postal

Desde entonces, Koizumi concentró la atención de la opinión pública en los servicios postales como símbolo de sus esfuerzos por enfrentarse a los intereses establecidos (lo que él llama las “fuerzas de resistencia”) y modernizar Japón. Su obsesión con Correos puede parecer extraña, pero éstos sintetizan el origen de buena parte de las disfunciones económicas y políticas del país.

Los servicios postales japoneses (con tres billones de dólares en sus arcas, son la mayor institución financiera del mundo) han competido desigualmente con bancos y compañías de seguros, ofreciendo depósitos y pólizas garantizados por el gobierno. Esos ahorros son utilizados a modo de un “segundo presupuesto”, que financia infraestructuras y las corporaciones públicas. Aquí se encuentra la causa de la deuda pública japonesa (la mayor de la OCDE al superar el 160% del PIB, y en buena parte destinada a mantener “engrasado” el sector de la construcción, uno de los pilares tradicionales del PLD), así como el corazón del sistema de *amakudari*: al dejar la administración, los altos funcionarios “aterrizan” en puestos de responsabilidad en las empresas privadas que

anteriormente regulaban, o bien en las corporaciones públicas y semipúblicas. Esta práctica es la razón que explica la resistencia burocrática a las reformas. Por añadidura, la extensión por las zonas rurales de las oficinas de Correos –con un total de 380.000 empleados– les ha hecho desempeñar un importante papel en la red clientelar del PLD.

En la privatización del sistema postal confluyen por tanto no pocas cuestiones. Por un lado, la disciplina fiscal que Japón necesita ante una deuda desbordada; por otro, es una pelea por el control de sus gigantescos recursos, es decir, por quién decide cómo gastar esos tres billones de dólares. Es también una lucha de poder entre la clase política y la burocracia, así como entre dos diferentes “culturas” en el seno del PLD.

Cuando Koizumi habla de reformar el partido, su objetivo es acabar con el clientelismo con el que desde principios de los años setenta, Kakuei Tanaka –el líder más poderoso en la historia del PLD– aseguró la permanencia de éste en el poder. Al centrar el debate en la reforma postal, un asunto confuso para la mayoría de los japoneses, Koizumi ofreció no obstante al electorado una clara opción entre dos PLD: el “viejo” que quiere destruir, y el nuevo que él promete rehacer. Consciente de que, como indican desde hace años los sondeos, la mayoría de la sociedad está a favor del cambio, Koizumi convocó unas elecciones a su medida. Sus movimientos parecen haber destruido prácticamente el poder de las facciones; sin embargo, no puede decirse que haya concluido la modernización política japonesa.

La próxima fase

Después de lo ocurrido, el Senado aprobará la privatización de los servicios postales. Pero Koizumi no ha dicho qué hará con posterioridad. La “obsesión” con Correos le permitió evitar cualquier otro asunto, incluyendo algunos tan importantes como las pensiones, la reforma constitucional o la política exterior. Su control de la campaña ocultó que, en realidad, carece de una clara agenda más allá de la destrucción del viejo PLD, lo que plantea algunas incertidumbres.

Quizá la consecuencia más importante de las elecciones es que Koizumi ha hecho creer a los japoneses en la necesidad de la reforma (*kaikaku*). Su decisión y capacidad de liderazgo, rompiendo las reglas tradicionales del consenso, ha sorprendido y atraído el apoyo de muchos votantes, como revelan las cifras de participación (67,5%, frente al 59% de 2003). Los japoneses saben que para afrontar los grandes asuntos de su futuro –el envejecimiento de la población, la reforma de la seguridad social, la deuda pública o cómo responder a una China en ascenso– se requiere un líder fuerte. De ahí el riesgo de que las expectativas despertadas en la opinión pública se vean frustradas por la ausencia de reformas concretas, así como por la retirada de Koizumi en septiembre de 2006, cuando concluya su actual mandato como presidente del partido.

De momento, y a modo de resumen, sólo cabe analizar las grandes implicaciones de lo ocurrido para el sistema político y para el PLD. Por lo que se refiere al primero, es evidente que el margen de derrota del PDJ, que ha pasado de los 177 diputados logrados en 2003 a 113, ha sido demoledor. El partido concurrió a las elecciones convencido de que había llegado su hora, después de haber ganado gradualmente credibilidad como alternativa de gobierno. Las elecciones han acabado de este modo con las expectativas de que Japón avanzaba hacia un sistema político bipartidista.

El PDJ, que nació como alternativa al PLD, se formó con una clara orientación reformista. De ahí que, en palabras del profesor de la Universidad de Columbia Gerald Curtis, Koizumi “haya logrado lo imposible”: convencer al electorado de que el PLD, opuesto a sus propias reformas, era el partido del cambio y de que el partido democrático, creado para la reforma, defendía el statu quo. Esa habilidad no oculta la realidad planteada por el líder de la oposición, Katsuya Okada, al presentar su dimisión nada más conocerse los resultados: “Sin una alternancia en el poder, la política de este país no puede cambiar”.

Al menos sí está claro que Koizumi ha reinventado el PLD, aunque hará falta mayor perspectiva para afirmar la consolidación de algunos cambios. Por una parte, como ya se señaló, Koizumi se ha impuesto sobre las facciones creando un sistema más presidencialista. Pero está por ver si lo que Koizumi ha conseguido para sí mismo podrá continuar con sus sucesores. Asimismo, Koizumi ha roto la dependencia del PLD con sectores como la asociación de Correos, las cooperativas agrícolas o la construcción; ha abandonado buena parte del electorado rural y buscado el voto urbano para presentar a los liberales como un partido moderno. El aumento de votos en las ciudades, en distritos donde el PDJ había conseguido su principal apoyo, es de hecho una de las grandes novedades de estas elecciones. Pero ese nuevo electorado no depende de una red clientelar, sino de que se satisfagan las expectativas ahora creadas. Por ello, aunque Koizumi ha intentado cambiar las bases electorales del partido, para mantenerlas necesitará algo más que el desafío constante a las fuerzas antirreformistas.

Koizumi utilizó la expulsión de los rebeldes del partido que se oponían a su plan para rehacer su imagen, logrando convencer al electorado de que votar por un partido en el poder desde 1955 era votar por el cambio. Los votantes no esperan una revolución, sino que el gobierno se imponga sobre la burocracia y los grupos de intereses para defender los intereses de la mayoría. En este sentido, los dos mandatos de Koizumi quizá hayan sido suficientes para cambiar las reglas del juego. Las instituciones y prácticas del sistema desarrollista de posguerra, que han frenado desde comienzos de los años noventa

las reformas, han perdido su legitimidad, por lo que resulta difícil una vuelta atrás.

Pero aún queda por resolver una pregunta: ¿de dónde vendrá la oposición? El abandono del puro pragmatismo dará al PLD una mayor coherencia, pero ¿cómo se definirá ideológicamente? El PDJ, por su parte, ha dado muestra de insuficiente madurez y su supervivencia en su forma actual no está asegurada: muchos no saben en qué se diferencia de los liberales. Esta peculiaridad del sistema político japonés queda sin respuesta. Koizumi ha marcado la dirección de los cambios que Japón necesita en el siglo XXI, pero puede que, en último término, sea una figura de transición que contribuyó a desmantelar el viejo sistema más que a construir uno nuevo.

Fernando Delage

*Subdirector de la revista
Política Exterior*

¿Es apropiada la ponderación judicial en la lucha contra el terrorismo?

Algunos cuestionan lo apropiado de hacer uso de la ponderación judicial para alcanzar un equilibrio adecuado entre libertad y seguridad en el contexto de la guerra contra el terrorismo. Unas teorías apuntan que las necesidades de seguridad que surgen en la guerra contra el terrorismo justifican la imposición de poderes excepcionales. Otras sostienen que la guerra contra el terror no justifica sacrificar las libertades a fin de defender los intereses de la seguridad. **Michel Rosenfeld**

Tema

Decidir si la ponderación judicial (*judicial balancing*) y el análisis de la proporcionalidad resultan apropiados en los casos que surgen de la lucha contra el terrorismo depende de si dicha guerra puede ser afrontada en condiciones normales o si exige el despliegue de poderes excepcionales, o si, por otro lado, exige un enfoque intermedio apropiado para situaciones de tensión. Para conseguir un equilibrio adecuado entre libertad y seguridad, la ponderación judicial en la guerra contra el terrorismo debe adaptarse para ajustarse a situaciones de tensión.

Resumen

Algunos cuestionan lo apropiado de hacer uso de la ponderación judicial para alcanzar un equilibrio adecuado entre libertad y seguridad en el contexto de la guerra contra el terrorismo. Según una de las posturas, las necesidades de seguridad que surgen en la guerra contra el terrorismo justifican la imposición de poderes excepcionales y la concesión de poderes ejecutivos exclusivos para determinar cuándo, y hasta qué punto, deben restringirse las libertades para satisfacer las necesidades de seguridad. Esta postura no deja margen para la ponderación judicial en la guerra contra el terrorismo. En el otro extremo existe una postura

que sostiene que la guerra contra el terror no justifica sacrificar las libertades a fin de defender los intereses de la seguridad. Según esta postura, no solo resulta apropiada la ponderación judicial, sino que debe operar del mismo modo que en períodos de normalidad. Una tercera postura adopta un enfoque intermedio entre las dos anteriores y sostiene que la guerra contra el terrorismo provoca unas condiciones especiales (una situación de tensión) que exigen ajustar el equilibrio entre libertad y seguridad. Dichos ajustes, no obstante, pueden lograrse plenamente mediante la ponderación judicial, siempre que se establezcan los paradigmas legales apropiados.

En 2004, los tribunales superiores de tres países distintos, Estados Unidos, el Reino Unido e Israel, pronunciaron sentencias en casos relativos a la guerra contra el terrorismo, y en los tres casos hicieron uso de la ponderación judicial. Debido a la incapacidad para decidir acerca de cuál era el paradigma legal apropiado, el tribunal estadounidense puso excesivo énfasis en la seguridad, el israelí excesivo énfasis en la libertad y el británico llegó al resultado correcto, debido más a circunstancias especiales que a un uso consecuente de la ponderación judicial. Un análisis crítico de estas sentencias revela cómo debería funcionar la ponderación judicial en tiempos de tensión.

Análisis

Los períodos de tensión no son ni tiempos normales ni tiempos de crisis. En el contexto de una crisis, ya sea militar, económica, social o natural, el jefe de Gobierno puede tener derecho a declarar poderes excepcionales y suspender derechos constitucionales, incluyendo los derechos políticos. En una crisis de suma gravedad, el Gobierno se centra esencialmente en la supervivencia, y el resto de las preocupaciones y los objetivos políticos pasan a un segundo plano.¹ En cambio, en tiempos normales el Gobierno puede absorber rápidamente todo el impacto del toma y daca de la política diaria y deben protegerse al máximo posible los derechos constitucionales.

Los tiempos de tensión difieren de los de crisis, fundamentalmente, en términos de gravedad, intensidad y duración de las amenazas existentes en cada caso. Puede resultar difícil establecer la línea de separación, pero lo más probable es que una amenaza menos grave, menos intensa y más duradera dé lugar a tiempos de tensión y que una amenaza grave, intensa y concentrada y de duración relativamente corta provoque una crisis. Por ejemplo, lo probable es que una invasión militar del exterior o una insurrección generalizada a nivel interno provoquen una crisis. En cambio, el período posterior a los atentados

¹ La concesión y duración de poderes excepcionales para casos de emergencia resultan problemáticos, no con respecto a su uso apropiado como medio de combatir amenazas para la vida del Gobierno sino con respecto al potencial de abuso en la invocación o la prolongación de dichos poderes. Véase Bruce Ackerman, *The Emergency Constitution*, 113 Yale L.J. 1029, 1040 (2004).

terroristas contra la ciudad de Nueva York el 11 de septiembre de 2001, que puede implicar amenazas, hechos que se perciben como amenazas, la iniciación de una “guerra contra el terrorismo” librada principalmente en países lejanos y el arresto y la detención de posibles terroristas, pero ningún atentado más en Estados Unidos en el momento de redactarse este documento, ha producido tiempos de tensión más que de crisis.²

Se puede profundizar más en la distinción entre tiempos normales, tiempos de crisis y tiempos de tensión según una concepción pluralista del Gobierno, en la que la política se presenta como la continua confrontación entre el Yo y los otros. En un sistema de Gobierno pluralista compiten por el poder y por unos bienes políticos escasos distintos grupos (étnicos, religiosos o ideológicos) y distintos intereses. Dicha competencia, además, puede describirse como luchas entre el Yo y los otros. En tiempos normales, los conflictos entre el Yo y los otros no amenazan la unidad del sistema de Gobierno y encuentran solución, o al menos limitación, dentro del marco constitucional, institucional o político existente. Así, a pesar de que una serie de luchas relativas a la identidad individual o grupal y a la distribución de los beneficios y las cargas en el sistema de Gobierno dividen a la ciudadanía en una multiplicidad de Yos enfrentados a numerosos otros, el Yo común que liga a todos los ciudadanos a la unidad del sistema de Gobierno sigue unido y no muestra síntomas de desintegrarse. En tiempos normales, ni el Yo ni los otros estarán plenamente satisfechos con su suerte y probablemente lucharán de forma continuada por mejorar sus respectivas posiciones. No obstante, lo probable es que ninguno de ellos se sienta tan insatisfecho con respecto a su situación o al marco institucional existente para la resolución de conflictos como para querer apartarse del sistema de Gobierno.

En cambio, los tiempos de crisis se producen cuando la identidad común o la misma vida del sistema de Gobierno se encuentra en peligro inminente. La causa de dicho peligro puede ser externa, como en el caso de una guerra externa, o interna, como en el caso de una guerra civil o una secesión violenta. En tiempos de crisis la concepción que tienen del bien el Yo o los otros está tan poco integrada o contenida en el sistema de Gobierno que cualquier posible solución institucional al conflicto existente entre el Yo y los otros les parecerá ampliamente insuficiente, insatisfactoria e injusta a uno de ellos o a los dos.

Los tiempos de tensión se sitúan en un punto intermedio entre los tiempos normales y los de crisis. En tiempos de tensión existe un menor grado de integración y acuerdo en la concepción del bien común. El Yo y los otros tienen menos tendencia que en tiempos normales a considerar justos o imparciales los procesos institucionales de resolución de conflic-

tos. La identidad o unidad del Yo común que se supone une a los ciudadanos no se desintegra, pero sí se ve desestabilizada y sometida a diversas presiones. Mientras que una guerra convencional puede provocar una crisis, parece más probable que el terrorismo y la lucha contra el mismo originen tensión. De hecho, a diferencia de lo que ocurre con una invasión militar, lo más probable es que los actos terroristas sean esporádicos y generalizados, causando más daño psicológico que físico. Tener a terroristas ocultos entre la población del territorio resulta sin duda inquietante y puede conducir fácilmente a reac-

La ponderación judicial no debería eliminarse en los casos derivados de la guerra contra el terrorismo, pero debería estructurarse a fin de minimizar los resultados insatisfactorios. Además, las cuestiones legales derivadas de la guerra contra el terrorismo no encajan claramente en ninguno de los tres paradigmas legales existentes discutidos a lo largo de este documento

ciones desproporcionadas, a una supresión excesiva de derechos fundamentales o a una exacerbación de los prejuicios étnicos o raciales de modo que determinados Yos y las concepciones del bien que comparten pueden verse cada vez más trastornados. En un momento dado, la erosión del consenso en torno a determinadas concepciones del bien puede llegar a ejercer una tensión cada vez mayor en la unidad funcional de la ciudadanía del Estado. En resumen, tanto la amenaza representada por el terrorista (ya sea extranjero o nacional) como los peligros planteados por una reacción desproporcionada pueden llegar a desgastar el aglutinante común que mantiene unido al sistema de Gobierno. Así, puede que los peligros que se ciernen sobre el horizonte en tiempos de tensión no sean de naturaleza muy distinta a los que aparecen en tiempos de crisis. No obstante, en tiempos de tensión estos peligros son notablemente menos inminentes y menos intensos.

Que la actual guerra contra el terrorismo da lugar a situaciones de tensión más que de crisis queda ilustrado en el fallo de Lord Hoffman en el Caso *A(FC)*, en el que afirmó que “(el Reino Unido) es una nación que ha sido puesta a prueba en la adversidad, que ha sobrevivido a la destrucción física y una pérdida catastrófica de vidas. No subestimo la capacidad de matar y destruir de los grupos terroristas fanáticos pero éstos no amenazan la vida de la nación. Había dudas sobre si sobreviviríamos a Hitler, pero no hay duda de que sobreviviremos a al-Qaeda. El pueblo español no ha dicho que lo que sucedió en Madrid, a

² Es importante, sin embargo, distinguir entre el período posterior a largo plazo y el efecto inmediato y las consecuencias a corto plazo de un atentado terrorista. Por ejemplo, los atentados del 11-S, que ocasionaron aproximadamente 3.000 muertos, y los días posteriores, en los que el pueblo estadounidense tuvo que hacer frente al *shock* de unos atentados repentinos e inesperados y a la posibilidad de futuros atentados inminentes, puede definirse bastante bien como un tiempo de crisis. El largo período de intranquilidad que siguió a esas primeras semanas, sin embargo, parece ajustarse mejor a la descripción de tiempo de tensión que a la de tiempo de crisis.

pesar de lo espantoso del crimen, amenazara la vida de su nación, Su legendario orgullo no lo permitiría. La violencia terrorista, por muy grave que sea, no amenaza las instituciones de gobierno ni nuestra existencia como comunidad civil.”³

Tanto los criminales ordinarios como los soldados de ejércitos extranjeros enemigos pueden suponer una amenaza para las vidas y la seguridad de los miembros de un sistema de Gobierno. Sin embargo, la ley trata a los sospechosos de haber cometido un delito de forma muy distinta a como trata a los soldados enemigos prisioneros. Tras su detención, los sospechosos de haber cometido un delito deben ser acusados, juzgados, declarados culpables y condenados antes de poder ser legalmente enviados a prisión

Los períodos de tensión no son ni tiempos normales ni tiempos de crisis. En el contexto de una crisis, ya sea militar, económica, social o natural, el jefe de Gobierno puede tener derecho a declarar poderes excepcionales y suspender derechos constitucionales, incluyendo los derechos políticos. En una crisis de suma gravedad, el Gobierno se centra esencialmente en la supervivencia, y el resto de las preocupaciones y los objetivos políticos pasan a un segundo plano

durante un determinado período de tiempo. Además, en las democracias constitucionales, como por ejemplo Estados Unidos, a los acusados de un delito se les conceden determinados derechos categóricos protegidos constitucionalmente, tales como el derecho a la no autoincriminación⁴, el derecho a asistencia letrada⁵ y el derecho a carear a los testigos que testifiquen contra ellos⁶ a fin de garantizar un mínimo aceptable de imparcialidad en el proceso. Dichos derechos, así como otras normas y protecciones, como la exigencia de que el Estado demuestre con argumentos la verdad de lo que defiende frente al acusado “fuera de toda duda razonable”, enmarcan el “paradigma del Derecho penal”.

En cambio, los soldados de ejércitos extranjeros enemigos que son capturados y que no estén violando las leyes de la guerra sólo pueden ser detenidos de acuerdo con las normas aplicables del Derecho internacional para evitar que sigan participando en el conflicto militar en el bando enemigo del captor.⁷ Estos prisioneros de guerra deben ser tratados humanamente, están obligados tan sólo a un interrogatorio mínimo claramente definido y deben ser puestos en

libertad a la mayor brevedad posible una vez que hayan cesado las hostilidades.⁸ En resumen, estas y otras normas de obligado cumplimiento que establecen los límites legales para el trato otorgado a los prisioneros de guerra en el contexto de las hostilidades militares convencionales entre dos o más Estados-nación circunscriben el “paradigma del Derecho de la guerra”.

Además de requerir la neutralización de los delincuentes y los soldados extranjeros que luchan contra las fuerzas armadas de su país, la seguridad de la ciudadanía del sistema de Gobierno puede exigir mayores restricciones que afecten a la ciudadanía en su conjunto o a algunos grupos concretos dentro de ella. Por ejemplo, una ciudad asolada por la violencia de bandas juveniles puede aumentar la seguridad de sus habitantes imponiendo un toque de queda general o uno limitado a todos los residentes por debajo de una determinada edad. De forma más general, las necesidades especiales de seguridad derivadas de determinadas amenazas específicas (tales como las que suponen los terroristas, la propagación de enfermedades contagiosas mortales, una catástrofe natural, el crimen organizado, etc.) exigen medidas gubernamentales para la protección de la ciudadanía que seguramente afectarán a la protección o el ejercicio de determinados derechos fundamentales, tales como la libre circulación, la libertad de reunión, el derecho a la intimidad, etc. En estas circunstancias, el Estado constitucional debe intentar armonizar libertad y seguridad mediante un proceso de ponderación. Las bases legales-constitucionales de dicho proceso de ponderación, así como las normas legales específicas que éste origina dan forma al “paradigma de los poderes policiales”.

En su reacción inicial a los atentados del 11-S, la Administración Bush pareció no poder decidir si los actos terroristas habían sido actos de guerra de una red transnacional de terrorismo organizado auspiciada y respaldada por un Estado o actos delictivos de Osama Bin Laden y varias decenas de co-conspiradores.⁹ De forma similar, las resoluciones judiciales de Estados Unidos y el Reino Unido relativas a la guerra contra el terrorismo no parecen ser consecuentes en el modo de diferenciar delito y guerra. Es más, algunos de los jueces en cuestión trataron asuntos derivados de la guerra contra el terrorismo como si entrasen dentro del paradigma del Derecho penal mientras que otros lo hicieron como si éstos pudieran enmarcarse claramente dentro del paradigma del Derecho de la guerra. Ninguno de estos dos paradigmas resulta satisfactorio para la resolución de casos en que aparezcan enfrentados

³ *A(FC), et al. v. Secretary of State for the Home Department* [2004] UKHL56 (Cámara de los Lores), en par. 96 (Lord Hoffman, coincidente).

⁴ Véase *V. Enm. Const. EEUU*.

⁵ *Id.*, Enm. VI.

⁶ *Id.*

⁷ Véase, en general, la Convención de Ginebra de 1949 relativo al trato debido a los prisioneros de guerra.

⁸ *Id.*, arts. 13, 17 y 118.

⁹ Cf. las observaciones de George Fletcher de que tras el 11 de septiembre de 2001 la Administración Bush no era capaz de decidir si los atentados de Nueva York eran un crimen colectivo de al-Qaeda y los talibanes, en cuyo caso una guerra era la respuesta adecuada, o si el crimen individual de Osama Bin Laden y otros, en cuyo caso la acción correcta era el enjuiciamiento penal. *American Prospect*, 1 de enero de 2002, 26.

libertad y seguridad en el contexto de la guerra contra el terrorismo.

Por su parte, los dos casos israelíes tienen que ver con restricciones de las libertades entre la población civil de los territorios ocupados de Gaza y Cisjordania. Estas restricciones pretendían mejorar la seguridad de los ciudadanos israelíes frente a los atentados terroristas mediante operaciones militares tanto defensivas (la construcción de una barrera de separación que incluía muros, vallas, etc. en Cisjordania) como ofensivas (la persecución de terroristas y la destrucción de hogares para impedir la entrada en Gaza de armas de contrabando desde Egipto). Independientemente de que estas operaciones fueran de carácter militar y de que se llevaran a cabo en el contexto de la guerra contra el terror, el Tribunal Supremo israelí trató los dos casos sobre los que se pronunció como si encajasen en el paradigma de los poderes policiales. Como se explicará más abajo, este paradigma resulta insatisfactorio desde el punto de vista de alcanzar un equilibrio entre libertad y seguridad en el contexto del efecto que tienen las acciones militares en los civiles en el escenario de la guerra contra el terrorismo. El última instancia, los tres paradigmas empleados en los seis casos en estudio presentan deficiencias en el contexto de la guerra contra el terrorismo, de ahí la exigencia de que se articule un nuevo paradigma, tal y como se defiende más abajo.

Un análisis de los seis casos en cuestión revela que la ponderación judicial estadounidense es demasiado escasa, que la israelí es demasiado amplia y que la británica resulta difícil de medir dado que en la resolución judicial de los casos relativos a la guerra contra el terrorismo resultaron cruciales otros factores.

Una diferencia importante entre las tres jurisdicciones tiene que ver con cómo cada una de ellas decidió enmarcar los asuntos derivados de la guerra contra el terror dentro de un paradigma concreto de entre los tres identificados anteriormente. Los jueces estadounidenses del Caso Hamdi¹⁰ (el único que contemplaba las peticiones de “enemigos combatientes” visto el fondo de la cuestión) se mostraron divididos, con distintas posturas legales, desde el paradigma del Derecho de guerra hasta el del Derecho penal. Puede decirse que donde mejor encaja, casi completamente, la posición de los cuatro jueces en la resolución de la mayoría de control es en el paradigma del Derecho de guerra (convencional). De hecho, la mayoría aceptó la legitimidad de la detención de combatientes enemigos por motivos de seguridad mientras continuasen las hostilidades. Su única concesión a la naturaleza no convencional de la guerra contra el terrorismo fue su reconocimiento de que, dada la inusual naturaleza del enemigo y la tremenda dificultad a la hora de precisar con exactitud el fin de dicha guerra,

los riesgos de una detención errónea, y de que esta última pasase inadvertida, eran mucho más grandes que en el contexto de una guerra convencional. En consecuencia, la mayoría concluyó que los detenidos deberían tener derecho a cuestionar su detención. Pero puesto que dicha mayoría estaba trabajando fundamentalmente a partir de un paradigma de guerra, otorgaba un derecho a un debido proceso legal adecuado para un contexto de presuntas privaciones de libertad o propiedad en el ámbito del Derecho civil, pero no penal. Sin embargo, a quien considere que donde mejor encaja la detención de Hamdi

La guerra contra el terrorismo es en muchos aspectos distinta de la guerra convencional. Es distinta en términos del enemigo, de cómo se libra, de los peligros que supone y de su duración. Mientras que las guerras convencionales suelen tener una duración limitada, la guerra contra el terrorismo debe ser concebida como una guerra sin fin

durante dos años (que podía perfectamente haberse prolongado durante decenios) es en el paradigma del Derecho penal, probablemente le parezcan inadecuados y desproporcionados los derechos al debido proceso otorgados por dicha mayoría.

El tribunal israelí se percibió a sí mismo como fuertemente cimentado en un paradigma de guerra, y mostró bastante explícitamente que estaba aplicando el Derecho de guerra y ocupación beligerante en los dos casos sobre los que se pronunció (uno relativo a la valla de separación construida en Cisjordania¹¹ y el otro a una incursión militar en Gaza para frenar la entrada de armas de contrabando procedentes de Egipto¹²). A pesar de esto, el tribunal israelí en realidad trató con poca deferencia al ejército. Es más, aunque el tribunal especificó en ambos casos que las acciones militares que se juzgaban estaban dirigidas contra el terrorismo palestino, no parece figurar nada relativo a la guerra contra el terrorismo ni en el paradigma expresamente abrazado por el tribunal ni en los fallos en sí.

Existe una incongruencia entre la aplicación unánime por parte tribunal israelí del paradigma del Derecho de la guerra y su aparente infravaloración de los objetivos militares de seguridad en juego en ambos casos. Mientras que estos casos conciernen a los derechos e intereses de los civiles palestinos, el tribunal también subrayó que tanto en Gaza como en Cisjordania los terroristas a menudo se mezclaban con la población civil, lo que suponía una amenaza oculta constante e impredecible.¹³ En estas circuns-

¹⁰ *Hamdi v. Rumsfeld*, 124 S. Ct. 2633 (2004).

¹¹ *Beit Sourik Village Council v. The Government of Israel*, HCJ 2056/04 (2004).

¹² *Physicians for Human Rights v. Commander of the IDF Forces in the Gaza Strip*, HCJ 4764/04 (2004).

¹³ El objetivo de la barrera de separación era frenar el terrorismo, separando a la población palestina entre la cual los terroristas se ocultaban fácilmente de la población israelí contra la cual éstos dirigían sus acciones. Véase *Beit Sourik*, *supra*.

tancias, el infravalorar o el no mostrar suficiente deferencia a los objetivos militares de seguridad resulta desconcertante a menos que uno se plantee como hipótesis que junto con (o bajo) el paradigma de la guerra existe un paradigma diferente.

Este segundo paradigma es el paradigma de los poderes policiales. La Administración militar de ocupación israelí es verdaderamente el garante del orden público y los derechos en aquellas partes de los terri-

En su reacción inicial a los atentados del 11-S, la Administración Bush pareció no poder decidir si los actos terroristas habían sido actos de guerra de una red transnacional de terrorismo organizado auspiciada y respaldada por un Estado o actos delictivos de Osama Bin Laden y varias decenas de co-conspiradores

torios ocupados que controla o a los que afecta sustancialmente. Desde el punto de vista de este segundo paradigma, además, las Fuerzas de Defensa Israelíes (FDI) están ejerciendo lo que equivale a poderes policiales con respecto a los civiles palestinos afectados por sus actividades en Gaza y Cisjordania. Al igual que cualquier Estado se responsabiliza de mantener el orden y proporcionar los servicios esenciales a sus ciudadanos, las FDI como ocupación militar tenían obligaciones similares de cara a los civiles palestinos sobre cuya vida ejercían un control sustancial.

Vistas desde la perspectiva del paradigma de los poderes policiales, el tribunal israelí debería haber considerado que la mayor parte de las demandas de los civiles palestinos en ambos casos¹⁴ requerían una ponderación entre lo que básicamente eran demandas relativas a los poderes policiales de las FDI¹⁵ y lo que eran demandas relativas a los derechos constitucionales de los civiles palestinos. De esta forma, el tribunal israelí estaría en la misma posición que cualquier tribunal que se enfrenta a casos de derechos constitucionales en los que existe un conflicto entre el ejercicio de los poderes policiales del Estado y la reivindicación de los derechos fundamentales individuales.

Los Lores miembros del tribunal de apelación de la Cámara de los Lores británica en el Caso A (FC), de forma muy parecida al tribunal estadounidense, parecen posicionarse a medio camino entre el paradigma del Derecho de la guerra y el del Derecho penal. Aquellos Lores que acordaron que los terroristas amenazaban la vida del Reino Unido habrían aceptado sin duda la detención indefinida de los sospechosos de terrorismo si no fuese por el hecho de que el Gobierno británico había optado por medidas

claramente discriminatorias para lograr sus objetivos.

A diferencia de los casos estadounidenses, donde puede que se haya hecho un mal uso del paradigma del Derecho de guerra pero donde verdaderamente existía una guerra externa librándose en Afganistán, en el Reino Unido ese paradigma de guerra parece surgir fuera de contexto. No se conocía ninguna conexión entre los detenidos sospechosos de terrorismo en el Reino Unido y una guerra convencional, tan sólo una supuesta conexión con una red de terroristas vagamente y mal definida. Además, el paradigma de la guerra suele ser apropiado tan sólo en tiempos de crisis. En cambio, A (FC) pone en duda si la guerra británica contra el terrorismo está siendo librada en condiciones de crisis. Presuponiendo, de acuerdo con determinadas opiniones entre los Lores anteriormente mencionados, que no es así, ¿sigue entonces siendo apropiado el paradigma del Derecho de guerra?

Conclusiones

La ponderación judicial no debería eliminarse en los casos derivados de la guerra contra el terrorismo, pero debería estructurarse a fin de minimizar los resultados insatisfactorios. Además, las cuestiones legales derivadas de la guerra contra el terrorismo no encajan claramente en ninguno de los tres paradigmas legales existentes discutidos a lo largo de este documento. Según esto, parecería apropiado adoptar un nuevo paradigma, el “paradigma de la guerra contra el terrorismo”. Este nuevo paradigma incorpora aspectos de los otros tres pero reestructura la relación entre ellos. El paradigma de la guerra contra el terrorismo también da cuenta de las tensiones que enfrentan las situaciones de tensión con las de crisis.

El paradigma de la guerra contra el terrorismo se concibe como dinámico, en evolución y adaptación para adaptarse a las necesidades y los problemas de dicha guerra. Sus contornos quedan definidos por los cambios de contexto provocados por el terrorismo actual y por las reacciones que surgen en su contra. La guerra contra el terrorismo es en muchos aspectos distinta de la guerra convencional. Es distinta en términos del enemigo, de cómo se libra, de los peligros que supone y de su duración. Mientras que las guerras convencionales suelen tener una duración limitada, la guerra contra el terrorismo debe ser *concebida* como una guerra sin fin. Esto, a su vez, debería afectar profundamente al modo en que se conciben e institucionalizan los poderes excepcionales en el contexto de dicha guerra. En el contexto de una guerra convencional de duración limitada, los poderes excepcionales pueden concebirse e implementarse como medidas excepcionales temporales. En la

¹⁴ Las demandas derivadas directamente del combate militar, tales como las relativas a la evacuación de los heridos en los casos *Médicos por los derechos humanos*, par. 21 a 23, no encajan en el paradigma de los poderes policiales.

¹⁵ En una democracia, los poderes policiales se emplean para fomentar objetivos colectivos mayoritarios en origen. En una ocupación, en cambio, los fines colectivos no son mayoritarios, sino impuestos por el Derecho internacional. No obstante, en términos del contenido de dichos fines y de su choque con los derechos individuales, las dos situaciones son ampliamente equivalentes, de forma que el paradigma de los poderes policiales puede extenderse a ambas.

guerra contra el terrorismo estas medidas excepcionales deben concebirse como permanentes, y en consecuencia es necesaria una ponderación distinta y más cuidadosa de los derechos y las libertades, una que se ajuste a las preocupaciones existentes en tiempos de tensión más que a las exigencias de los tiempos de crisis.

Por su misma naturaleza, el terrorismo pretende causar miedo, pánico e inseguridad hasta un punto a menudo desproporcionado con respecto al daño infligido o el peligro supuesto realmente.¹⁶ Aunque hay que reconocer que algunos de los actos terroristas imaginables, tales como bombas sucias o la contaminación química o biológica, podrían causar desastres masivos, lo más probable es que otros, tales como los atentados suicidas o los camiones bomba, sólo causen algunas decenas de víctimas, ciertamente una cifra inaceptable y que no debe tomarse a la ligera, pero verdaderamente mucho menor que la cifra de víctimas experimentada en las guerras convencionales.¹⁷ Es importante para las instituciones gubernamentales, incluyendo el sistema judicial, no dejarse influenciar por los posibles escenarios imaginarios más inquietantes sin investigar primero la viabilidad o probabilidad de determinados tipos de actos terroristas.¹⁸ De lo contrario, tanto la ponderación judicial como la interinstitucional se verán inevitablemente sesgadas.

Los casos israelíes subrayan la importancia de incluir elementos del paradigma de los poderes policiales en el paradigma de la guerra contra el terrorismo. Aunque es cierto que la situación israelí es única debido a su ocupación del territorio palestino, en la medida en que los problemas suscitados por la barrera de separación y aspectos de la ocupación militar de Gaza pueden ser considerados “internos” realmente, sus implicaciones son bastante trascendentales. De hecho, la guerra contra el terrorismo a menudo suele terminar exigiendo la imposición de restricciones y cargas a los propios ciudadanos de un país. Y a menudo, como en el caso de la comunidad árabe-americana de Estados Unidos tras el 11-S, dichas cargas terminan afectando de forma desproporcionada a unas minorías concretas.¹⁹ En consecuencia, resulta importante recordar que aun en países como Estados Unidos y el Reino Unido, donde el terrorismo no guarda conexión con una guerra convencional o una disputa fronteriza, la guerra contra el terrorismo no encaja sencillamente en los paradigmas del Derecho de la guerra y del Derecho penal.

Parece especialmente difícil sugerir modos de sortear el peligro de que el poder judicial se exceda en

sus acciones. Está claro que las incursiones judiciales en la política y las acciones militares, aun cuando no estén absolutamente prohibidas, deberían producirse en muy contadas ocasiones. La intervención del tribunal israelí fue aparentemente inevitable al verse provocada por la necesidad de evitar dejar un vacío legal. Sin embargo, en circunstancias distintas parece preferible limitar el alcance de la ponderación judicial ya sea mediante proceso administrativo, si son los militares quienes llevan a cabo las funciones de orden público, o mediante legislación, si son las autoridades civiles las que las llevan a cabo.

Algunas de las tareas necesarias para aproximarse cada vez más a unos resultados positivos es mejor dejarlas en manos de los legisladores. Otras pueden ser encomendadas a la ponderación judicial debidamente limitada dentro del paradigma de la guerra contra el terrorismo. Esto implicará inevitablemente un cierto grado de experimentación y criterio, para elegir entre los diversos caminos abiertos. Nos encontramos al inicio de este proceso y cabe esperar que el desarrollo del nuevo paradigma legal de la guerra contra el terrorismo proporcione herramientas útiles para hacer frente a estos nuevos desafíos, en constante cambio y siempre desalentadores.

Michel Rosenfeld

*Profesor de la cátedra Sydney L. Robins
de Derechos Humanos,
Benjamin N. Cardozo School of Law,
Nueva York, Estados Unidos*

¹⁶ Aun los planes que conllevan bombas sucias, el envenenamiento de los suministros de agua, las armas biológicas o químicas y otros horrores frecuentemente asociados al terrorismo no causarían ningún daño comparable al de una aniquilación nuclear mutua. Aun así, a pesar de lo aleatorio, arbitrario e impredecible del terrorismo, éste tiende a causar mayor pánico que la constante amenaza nuclear experimentada durante la Guerra Fría.

¹⁷ En la Guerra de Yom Kipur, que duró 17 días, Israel sufrió 2.523 bajas (véase Meter Colon, *The Yom Kippur War: A Nation Caught by Surprise*, <http://www.foigm.org/IMGlypmkippr.htm>), frente a las 900 que sufrió como consecuencia del terrorismo de 2000 a abril de 2004.

¹⁸ Véase *Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (BRN) Terrorism*, The Wednesday Report, <http://www.thewednesdayreport.com/twr/CBRN.htm> (donde se establece que el escenario generalizado con envenenamiento de los suministros de agua de una de las principales zonas metropolitanas no parece muy viable y que el uso de muchos agentes químicos o biológicos dependería de que se produjera con éxito una combinación perfecta de diversas condiciones atmosféricas).

¹⁹ Véase, p. ej., *Muslims, Arabs Bracing for Discrimination*, Religion Link, 24 de febrero de 2003.

²⁰ De hecho, en ausencia de intervención por parte de los tribunales israelíes, los civiles palestinos que quisieran interponer una demanda no dispondrían, a efectos prácticos, de ningún recurso legal ante las violaciones de sus derechos humanos.

¿Una ley para la impunidad?

La reciente aprobación de la Ley de Justicia y Paz, por parte del Congreso de Colombia, como marco jurídico para el actual proceso de paz con los grupos paramilitares de extrema derecha, ha generado una enorme controversia nacional e internacional. Muchos han calificado esta ley como una “ley para la impunidad”. ¿Es justo este calificativo?

Eduardo Pizarro Leongómez

Tema

La reciente aprobación de la Ley de Justicia y Paz por el Congreso de Colombia como marco jurídico para el actual proceso de paz con los grupos paramilitares de extrema derecha y, probablemente, en un futuro próximo para las negociaciones con los grupos guerrilleros (FARC y ELN), ha generado una enorme controversia nacional e internacional. Muchos han calificado esta ley como una “ley para la impunidad”. ¿Es justo este calificativo?

Resumen

Hace ya dos años, cuando el gobierno nacional presentó el primer proyecto de ley (No. 85 de 2003, o “ley de alternatividad penal”), el país se polarizó entre dos posiciones extremas: por una parte, el “minimalismo pragmático”, el cual argumentaba que el logro de la paz justificaba hondos sacrificios en el plano de la verdad, la justicia y la reparación. Por otra parte, un “maximalismo moral”, según el cual era indispensable que la ley tuviera por el contrario altísimos estándares en esas tres dimensiones. Quienes defendían la primera postura consideraban que las negociaciones de paz eran un problema exclusivamente de índole política. Por el contrario, quienes abogaban por la segunda posición reducían el problema a un simple sometimiento a la justicia. Es decir, los primeros dejaban por fuera a la justicia y los segundos a la política.

Ambos se equivocaban, pues, ni una ni otra postura permitía alcanzar la paz. La primera, debido a la indignación de la comunidad nacional e internacional frente una política de paz fundada en altísimos niveles de impunidad. La segunda, porque los estándares que se exigían hacían imposible lograr una salida negociada al conflicto. Lo preocupante era que en este aparente error de apreciación lo que se ocultaba fuera, en realidad, un perverso cálculo estratégico, que consistía en que quienes defendían el “maximalismo moral” con respecto a la desmovi-

lización de los grupos paramilitares fueran mañana a ocupar el campo del “minimalismo pragmático” cuando llegara el momento de las negociaciones con la guerrilla. Y viceversa. Que quienes defendían el “minimalismo pragmático” en las actuales negociaciones con los paramilitares, fueran mañana a exigir duras penas cuando llegara el momento de la paz con las FARC y el ELN. Es decir, en estas circunstancias se corría el riesgo de que Colombia se viera abocada a una politización de los temas de la paz y la justicia como viene ocurriendo en España en torno a las negociaciones con ETA. La creación en Colombia de dos asociaciones de víctimas, una de las víctimas de la guerrilla y otra de los paramilitares, es una evidencia de este riesgo de politización indebida.

Para superar este “juego perverso”, en sectores mayoritarios del país se acogió la idea de la necesidad de encontrar un “punto de equilibrio” entre los requerimientos de la justicia y la necesidad de alcanzar la paz. Es decir, se hizo necesario consolidar un proyecto de ley cuyos niveles de justicia no impidieran alcanzar la paz negociada, pero, a su turno, que las necesidades de la paz no se hicieran a costa de la justicia.

El tema no era simple: ¿cómo encontrar un “punto de equilibrio” que, a su vez, reivindicara a las víctimas de ayer e impidiera las víctimas de mañana, que cumpliera con los requerimientos nacionales pero que, igualmente, respondiera a los nuevos estándares del derecho internacional? Para responder a este dilema crucial, múltiples analistas y funcionarios públicos nos volcamos hacia las experiencias internacionales para hallar una respuesta. Básicamente encontramos dos modelos de justicia que habían sido utilizados en los años noventa en el mundo.

Análisis

A partir de 1989, cuando a nivel mundial se privilegió la solución negociada de los conflictos armados internos y no el triunfo militar de una de las partes, la justicia retributiva, es decir, la equivalencia estricta entre delito y pena, dio paso a otros modelos de justicia. Por un lado, se dio paso a la llamada “justicia transicional” en América Latina (El Salvador, Guatemala, Argentina, Chile y Uruguay), en la cual la transición hacia la democracia o la superación de las secuelas de la guerra civil fueron los motores que sirvieron de criterio para el manejo del tema de la justicia. En Sudáfrica se aplicó otro modelo de justicia alternativa que sería denominada “justicia restaurativa”. En estas dos experiencias, la justicia penal fue sustituida por otras modalidades de satisfacción a las demandas de las víctimas, las cuales giraban, principalmente, en torno a la reconstrucción de los hechos ocurridos (en general, mediante comisiones de la verdad) y la reparación simbólica y/o material de las víctimas. En Chile, Uruguay, El Salvador y Guatemala hubo,

en el plano de la justicia penal, impunidad total. En Argentina y Sudáfrica casi total. Veamos.

En Argentina, tras la caída de la dictadura, Raúl Alfonsín creó en 1983 la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, dirigida por Ernesto Sábató. Esta Comisión reconstruyó la verdad en su informe *Nunca Jamás*, pero las leyes de Punto Final y Obediencia Debida sólo permitieron juzgar a un puñado de generales. En 1990 en Chile, el presidente Patricio Aylwin creó la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, dirigida por Raúl Rettig, la cual tenía como función reconstruir la verdad sobre la dictadura y recomendar medidas de reparación para las víctimas. La justicia fue sustituida por la reparación económica y moral. En Uruguay, no hubo ni verdad, ni justicia ni reparación. A fines de 1985, mediante un acuerdo en el Congreso se aprobó la Ley de “Caducidad de la pretensión punitiva del Estado”. Las asociaciones de víctimas exigieron indignadas un referendo nacional en contra de la amnistía, pero fueron derrotadas por mayoría de votos en 1989. Por su parte, en El Salvador, la Comisión de la Verdad impulsada en 1992 por el Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali y dirigida por Belisario Betancur, sustituyó la justicia por la condena moral en su informe *De la locura a la esperanza: la guerra de los doce años en El Salvador*. En Guatemala, tras la firma de la paz, se creó en Oslo (1994) una Comisión para el Esclarecimiento Histórico que tendría una función similar a la comisión salvadoreña. En Sudáfrica, a diferencia de América Latina donde se impulsó un modelo de justicia transicional, se aplicó una justicia reparativa. Con base en una tradición cultural africana, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación diseñada por Nelson Mandela (1995), encontró en la expiación de las culpas (victimarios) y en el relato público de los sufrimientos (víctimas), una forma de superar las heridas del *apartheid* y construir una nación multirracial respetuosa. En este caso, la catarsis colectiva constituyó, en general, un sustituto a las penas de prisión.

Estos modelos alternativos de justicia no son posibles ni deseables hoy en día. En Chile, en Argentina e, incluso en Uruguay, se han reabierto los expedientes y las leyes de impunidad han caducado. Además, la comunidad internacional exige penas de prisión para los responsables de crímenes de lesa humanidad, de la misma manera que propugna por la reconstrucción de la verdad histórica y la reparación a las víctimas. Lo cual no es negativo. Todo lo contrario. Estas altas exigencias van a servir para disuadir a muchos posibles dictadores o criminales de guerra de cometer en el futuro actos de barbarie. El problema es que los países que, como Colombia, no resolvieron su conflicto armado interno en los años ochenta o noventa, se hallan inmersos en dilemas aparentemente irresolubles.

Difícil encrucijada

Colombia vive una compleja encrucijada debido, en primer término, a los cambios radicales que ha sufrido la percepción internacional en torno a los estándares mínimos para la solución de conflictos. En segundo término, debido a la idea que existe en algunos círculos de que, ante la ausencia de altos estándares de verdad, justicia y reparación, la reconciliación nacional es imposible de alcanzar. Finalmente, al hecho de que la ley de justicia y paz no se discute en Colombia *a posteriori* (es decir, una vez finalizado el conflicto interno o la dictadura militar como ocurrió en las experiencias señaladas), sino en medio del conflicto.

(a) Nuevos valores, nuevas exigencias

Las experiencias de transición hacia la democracia en América Latina o en Sudáfrica en los años ochenta y noventa tuvieron un ambiente internacional que, dados los valores y percepciones dominantes en aquella época, situaba a la democracia o al fin de la guerra como los objetivos centrales del proceso transicional. Incluso, a riesgo de altos niveles de impunidad. Hoy éste no es el caso.

Las experiencias de transición hacia la democracia en América Latina o en Sudáfrica en los años ochenta y noventa tuvieron un ambiente internacional que, dados los valores y percepciones dominantes en aquella época, situaba a la democracia o al fin de la guerra como los objetivos centrales del proceso transicional. Incluso, a riesgo de altos niveles de impunidad. Hoy éste no es el caso

Es probable que si en Chile las elites políticas hubiesen rechazado los términos y condiciones que impusieron las Fuerzas Armadas para abandonar el poder, la transición hacia la democracia no hubiese ocurrido en forma pacífica. Deponer a Pinochet hubiese costado miles de muertos. Lo mismo se puede afirmar de Uruguay o Brasil. Es muy probable que si en Guatemala o El Salvador se hubiese amenazado con aplicar sólo una parte mínima de los estándares de justicia que hoy exige la comunidad internacional, la guerra civil en uno y otro país no hubiese culminado todavía.

Pero la paz con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y, ojalá más temprano que tarde, con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), se está o se va a llevar a cabo en un mundo distinto. Desconocer esta realidad abrumadora es ilusorio. Colombia tiene que satisfacer los estándares mínimos que exige hoy la comunidad internacional, ya sea la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las normas del Tribunal Penal Internacional de La Haya o los nuevos parámetros del Derecho Internacional. La rea-

lidad es que ni los grupos paramilitares ni los grupos guerrilleros van a poder escapar a la justicia nacional o, en su defecto, a la justicia internacional. Entonces, vuelve la pregunta que nos obsesiona a los colombianos: ¿cómo conciliar la paz con la justicia y, simultáneamente, satisfacer los estándares mínimos que exige la comunidad internacional? Éste es el primer reto que enfrenta el país.

(b) Reconciliación nacional

¿Qué estándares de verdad, justicia y reparación permiten una efectiva reconciliación nacional? Uno de los principales argumentos de los críticos al proyecto de justicia y paz es que éste no constituye una efectiva herramienta de paz, pues va dejar heridas abiertas que habrán de revivir tarde o temprano la violencia. Al respecto, la experiencia internacional no es concluyente. Al parecer no es igual la reacción de las comunidades nacionales cuando el conflicto ha afectado relaciones interétnicas o interreligiosas a las violencias de orden político. En las primeras, los excesos cometidos se insertan de manera prolongada en la memoria colectiva y, generación tras genera-

Es probable que si en Chile las elites políticas hubiesen rechazado los términos y condiciones que impusieron las Fuerzas Armadas para abandonar el poder, la transición hacia la democracia no hubiese ocurrido en forma pacífica. Deponer a Pinochet hubiese costado miles de muertos. Lo mismo se puede afirmar de Uruguay o Brasil

ción, se reviven los horrores. Una de las raíces probables de la brutalidad que alcanzó el conflicto armado en la antigua Yugoslavia fue el recuerdo en la comunidad serbia de las sevicias cometidas por los comandos croatas *ustachis* (insurgentes) de extrema-derecha durante la Segunda Guerra Mundial. Según el historiador Francisco Veiga “después de la Alemania nazi, la Croacia *ustachi* fue la segunda potencia europea del Eje en cuanto al volumen de crímenes de guerra”, cuyas víctimas se estiman en medio millón de personas. Este fenómeno ha sido analizado, igualmente, en múltiples experiencias africanas y asiáticas.

Por el contrario, en América Latina ha sido sorprendente la capacidad de reconciliación nacional, así las heridas de la guerra y las dictaduras persistan abiertas. Ni chilenos, ni argentinos, ni uruguayos se están matando en un ciclo infernal. Incluso, en Argentina las asociaciones de víctimas lograron que fuesen anuladas las leyes de Punto Final y Obediencia Debida. Lo notable es que en los tres países la izquierda —es decir, la principal víctima de la brutal represión de las dictaduras militares— ha llegado al poder, sin que esto hubiese generado una ruptura nacional.

En Chile, tras dos gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia al mando de presidentes demócrata-cristianos (Patricio Aylwin y Eduardo

Frei), el péndulo se corrió hacia la izquierda con el gobierno de Ricardo Lagos. Es más, probablemente la próxima mandataria sea Michelle Bachelet, víctima de la dictadura militar ya que además de haber sido detenida bajo la dictadura, su padre —un general de aviación— murió a consecuencia de las torturas sufridas durante el cautiverio. El caso de Uruguay es aún más impactante. Tras el triunfo electoral de la izquierda después de 174 años de hegemonía de los dos partidos tradicionales, dos ex tupamaros se posesionaron como presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados: en el primer caso, José Mujica, líder del Movimiento de Participación Popular, quien estuvo doce años encarcelado (1973-1985) y en el segundo caso, la maestra Nora Castro, igualmente encarcelada por largos años. Un cuadro similar a los anteriores se vive en Brasil y Argentina con el triunfo de Luiz Inácio “Lula” da Silva y Néstor Kirchner.

Esta capacidad de reconciliación nacional, así, insisto, continúan muchas heridas abiertas y amplias y justas reivindicaciones de las víctimas de la represión, muestra que la población comprende que el logro de la paz y el fortalecimiento de la democracia constituyen valores intrínsecos por sí mismos. Las reivindicaciones de las asociaciones de víctimas en estas naciones se están tramitando por canales institucionales y no mediante cadenas de venganza, de retaliaciones y contra-retaliaciones. Lograr que la ley de justicia y paz sea un instrumento de paz es el segundo reto que afrontamos los colombianos.

(c) Negociaciones en medio del conflicto

Otro gran desafío es el de llevar a cabo la negociación en medio de la guerra. Este problema no ha sido analizado con la seriedad que se requiere. Los expertos repiten que en tal o cual país se aplicó una política X o Y, pero se olvidan de mencionar que en estas naciones los actores armados estaban al menos parcialmente neutralizados. Las comisiones de la verdad se han conformado siempre en un clima posdictatorial o de posconflicto. La Comisión de la Verdad y la Reconciliación, impulsada por Nelson Mandela en Sudáfrica en 1995, comenzó sus funciones cuatro años después del fin del *apartheid* que auspició el último gobierno de la minoría blanca liderado por Frederik De Klerk. Tanto los escuadrones de la muerte alimentados por sectores de la comunidad blanca, como los grupos armados de la comunidad negra articulados en torno al Consejo Nacional Africano (CNA), habían sido desmontados. En América Latina la situación fue similar. Las comisiones de la verdad fueron impulsadas por los presidentes elegidos tras el fin de las dictaduras militares en el Cono Sur (Alywin, Alfonsín, Cardoso) o mediante acuerdos de paz con mediación de la comunidad internacional (El Salvador y Guatemala).

La situación en Colombia es distinta e inédita. La Ley de Justicia y Paz no se discute *a posteriori*, sino en medio de la guerra y con actores armados que no han sido derrotados. Además, se discute frente a una comunidad internacional que ayer aceptó la impunidad como el costo a pagar para lograr la paz o la

democracia, pero que hoy ya no está dispuesta a hacer esta concesión. Y, a su vez, las AUC, las FARC y el ELN no van a dejar las armas si se les aplican altísimas penas de prisión. ¿Cómo resolver, entonces, esta “cuadratura del círculo”?

La “cuadratura del círculo”

Anivel internacional existen, con respecto al contenido de la Ley de Justicia y Paz, dos posiciones básicas: por una parte, se encuentran quienes rechazan el proyecto con el argumento de que es una ley de impunidad, dado que sus estándares son inferiores a los que el Tribunal Penal Internacional de La Haya le está aplicando a los criminales de guerra en Yugoslavia. Por otra parte, están quienes aceptan que dado que el conflicto colombiano no ha cesado y que es necesario pensar no solo en las víctimas de ayer sino también y, ante todo, en las víctimas de mañana, los estándares contemplados en el proyecto permiten construir un punto de equilibrio entre las exigencias de la justicia y las necesidades de la paz.

Si llega a dominar la primera mirada, simple y llanamente no será posible una solución negociada al conflicto y Colombia se vería abocada a la búsqueda —que se ha mostrado esquiva a lo largo de cuatro décadas—, de una solución militar. Si, por el contrario, predomina la segunda mirada es posible que, tras la desmovilización de los grupos paramilitares, se cree un ambiente favorable para una negociación exitosa con la guerrilla. ¿Cómo lograr que predomine esta segunda mirada?

Aún cuando la “comunidad internacional” es un ente imaginario compuesto de miles de actores con convicciones disímiles —que van desde Bush hasta Chávez—, es indudable que existen realidades que no se pueden desconocer, tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Penal Internacional y la nueva sensibilidad de la humanidad frente a los crímenes de lesa humanidad (secuestro, toma de rehenes, masacres, asesinato fuera de combate, etc.). Si Colombia impulsa una ley que genere un rechazo abierto de influyentes actores internacionales, puede terminar siendo un “Estado paria”. Por ello, es indispensable no sólo construir un consenso interno mayoritario a favor de la Ley de Justicia y Paz (con las modificaciones que sean necesarias), sino convencer a influyentes sectores de la comunidad internacional sobre sus bondades.

A mi modo de ver, dado que la Ley de Justicia y Paz ya fue aprobada por el Congreso y sancionada por el presidente de la República, la única forma de lograr este objetivo va a ser a través de sus resultados. Para ello es indispensable que el número y la tasa de homicidios siga cayendo como viene ocurriendo en los últimos tres años, que mejore el monopolio de las armas por parte del Estado y, por tanto, que las elites regionales se sientan protegidas y no tentadas a reemplazar al Estado con grupos de justicia privada. Además, es indispensable que las penas contempladas en la ley no se conviertan en un hazmerreír. Toda la cúpula paramilitar, sin excepción alguna, debe pagar las penas de prisión contempladas en la ley evitando que construyan una nueva

Catedral, como la que cobijó a Pablo Escobar, el líder del Cartel de Medellín y desde donde continuó delinquiendo.

La Ley de Justicia y Paz puede convertirse, por otra parte, en una política de paz integral si contribuye a gestar un clima de confianza para las futuras negociaciones de paz con las FARC y el ELN. Una de las principales barreras para avanzar en las negociaciones de paz con las FARC durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), fue el temor de la cúpula guerrillera frente a una eventual desmovilización en presencia de poderosas organizaciones armadas de extrema derecha. Por tanto, la desaparición de estas estructuras militares debería en principio servir como un primer escalón necesario para la paz total.

Conclusiones

Sin lugar a dudas, la Ley de Justicia y Paz no es lo deseable en términos de plena justicia frente al horror de los crímenes perpetrados por los grupos paramilitares y los movimientos guerrilleros. Pero, si constituye un marco básico para lograr el equilibrio entre las exigencias de la justicia y los requerimientos de la paz, es decir, un marco que permite a la vez pensar en las víctimas de ayer e impedir las víctimas de mañana. Falta, sin duda, la prueba de los hechos, ante el escepticismo que existe en algunos sectores de la comunidad internacional.

Para afrontar estas dudas, el presidente Álvaro Uribe Vélez ha solicitado a la Unión Europea la creación de una comisión de seguimiento y verificación de la aplicación de la ley. Ya sea mediante una comisión propia o, mejor aún, mediante un apoyo de la UE a la actual Misión de la OEA, esta propuesta del gobierno colombiano es estratégica por dos razones al menos: por una parte, permite alcanzar una mayor transparencia en el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares y de la aplicación del marco jurídico aprobado para tal efecto y, en segundo término, puede ser una base de experiencias para el futuro proceso de paz con la guerrilla.

El *timing* es angustioso. Cada día que corre se hace más y más difícil alcanzar en el mundo soluciones de paz negociadas, ante el endurecimiento de los requerimientos judiciales. Es una paradoja: los “paras” están negociando cuando la puerta está todavía entreabierta. Ojalá la guerrilla no entre en negociaciones cuando la puerta ya esté cerrada. La caída de las leyes de amnistía y punto final en Argentina es una dramática campanada de alerta.

Eduardo Pizarro Leongómez

Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia y columnista del diario El Tiempo

El final del espejismo: últimos datos sobre la imagen de España

Cada vez sabemos más de las imágenes que tiene el ciudadano medio de un país sobre otros países, una información que es fundamental en un mundo global y de masas dado que es el ciudadano de a pie el que compra productos de otros países, viaja al extranjero, etc. En el análisis se comentan los resultados que sobre la imagen de España arrojan tres estudios recientes: el Nation Brand Index, el Pew Global Attitudes Project y el Barómetro 2005 de los Negocios Norteamericanos en España

Javier Noya

Tema

En el análisis se comentan los resultados que sobre la imagen de España arrojan tres estudios recientes: el *Nation Brand Index*, el *Pew Global Attitudes Project* y el *Barómetro 2005 de los Negocios Norteamericanos en España*.

Resumen

Cada vez sabemos más de las imágenes que tiene el ciudadano medio de un país sobre otros países, una información que es fundamental en un mundo global y de masas dado que es el ciudadano de a pie el que compra productos de otros países, viaja al extranjero, etc. Aunque importa, y mucho, conocer la visión de los líderes de opinión, porque en muchos casos son prescriptores que influyen en la opinión pública, también se ha constatado la distancia creciente entre los primeros y la segunda, de manera que al final será inevitable conocer y atraer directamente a la gente corriente para aumentar las exportaciones, atraer turistas o personal cualificado, etc.

Sucesivas series de estudios internacionales a través de encuestas contribuyen a dicho conocimiento de la opinión pública. A la encuesta Bozell-Gallup sobre *made in* y calidad percibida, de mediados de los 90, le siguió la de Young&Rubicam, centrada en la personalidad de marca de los países. En el terreno político, de la diplomacia pública, ya más recientemente el *Pew Global Attitudes Project* se ha convertido en una fuente imprescindible sobre la imagen de los EEUU tras la guerra de Irak.

El modesto objetivo de este análisis es discutir los resultados que sobre España arroja un estudio que acaba de lanzarse: el *Nation Brand Index* (índice de

marca país, o NBI en lo sucesivo). Es una iniciativa de la empresa de investigación de mercados GMI (Global Market Inside) bajo la dirección de Simon Anholt, gurú de la marca país: una especie de Wally Olins, pero especializado en la gestión de la marca de países. En el Reino Unido, sería algo comparable a Mark Leonard en la diplomacia pública. Ha asesorado a numerosos países, y tiene su propia consultora. Colabora con Naciones Unidas y gobiernos nacionales. Edita la revista *Place Branding* y es autor de libros como *Brand New Justice* y *Brand America*.

Análisis

El NBI

Sus seis dimensiones configuran la percepción de un país en el exterior. El hexágono de la imagen de los países, como lo llama Anholt, se compone de: turismo, exportación, política, inversión e inmigración, cultura y gente. Son los factores que determinan la percepción de otros países.

El **turismo** es la dimensión más visible. El argumento de Anholt es que los países gastan cada vez más en la promoción de su turismo en el exterior. ¿Cómo se mide en el NBI? Preguntando al encuestado por el país que gustaría visitar sin tener en cuenta el coste, y por el país con un mayor número de atracciones turísticas.

Las **exportaciones** serían cada vez más importantes en un mundo global. El efecto *made in*, la preferencia por productos o servicios de determinados países, por lo tanto deberá convertirse necesariamente en un aspecto clave de la imagen exterior. En el NBI se miden dos aspectos. Por un lado, la satisfacción con los productos y servicios con los que se ha tenido contacto. Pero, también, la propensión a buscar o, por el contrario, evitar los productos o servicios de un determinado país.

En aspecto **político** se mide la percepción de la política interior, es decir, si el gobierno de un país es democrático y eficaz. Ahora bien, la encuesta también pregunta por la valoración de la política exterior, es decir, si el país contribuye a la paz y la seguridad mundial.

En el índice también se incluye una dimensión económica que combina **la inmigración y las inversiones**. Tenemos, de una parte, la disposición del entrevistado a vivir y trabajar en un país y, de otra, la valoración de si un país es un destino adecuado para localizar una filial de una empresa de su país.

El quinto pilar es la **cultura**, etiqueta bajo la cual en el NBI se entiende concretamente la valoración que merece el patrimonio cultural del país, pero también la propensión a buscar o, por el contrario, evitar las actividades y productos que comercializa un artista de un país (un disco o un concierto).

Finalmente, el sexto y último lado del hexágono es la **gente**, la calidad humana del país. De nuevo se incorporan aspectos distintos e incluso contradictorios entre sí. Por un lado se incluye el

capital humano –la disposición a contratar a personas de un determinado país–, pero también se pregunta por la hospitalidad de los nacionales del país.

A partir de estas seis dimensiones se obtiene un índice acumulativo en el que puntúa más quien obtiene las mejores posiciones en los seis puntos del hexágono. Este indicador sintético es el índice de Marca País de Anholt. Ciñéndonos a España, pues los resultados generales, no así los referidos a España, pueden consultarse en la web del NBI (www.nationbrandindex.com) veamos cómo se nos percibe.

En el *ranking* resultante España obtiene una modesta 12ª posición, justo en la mitad de la tabla, en el entorno de los EEUU, pero ello no debería ser un consuelo, sino más bien una fuente de desasosiego, dada la crisis de imagen que vive la hiperpotencia norteamericana en el exterior. Somos el penúltimo de los países europeos, sólo por delante de Irlanda. Estamos en el límite de los países menos desarrollados que se incluyen en el *ranking*.

En los resultados se nota que es una encuesta internacional pero no se puede decir que sea “mundial”. Puesto que hay que subrayar que los países en los que se realiza la encuesta (unas mil entrevistas en cada uno) de momento son pocos, sólo diez en total:

- Dos de América del Norte (EEUU y Canadá).
- Cuatro de la UE (Alemania, Dinamarca, Francia y Reino Unido).
- Cuatro de Asia-Pacífico (Corea del Sur, China, India y Japón).

Esta sobrerrepresentación de países asiáticos explica el éxito australiano y la notable posición de Nueva Zelanda.

En el estudio no hay representación de América Latina, en donde España se sitúa sistemáticamente por delante. A pesar de este importante sesgo, sin embargo, no debemos consolarnos, puesto que países como Holanda o Suecia alcanzan posiciones más altas que España.

El irregular hexágono español

Siguiendo el orden del mismo Anholt veamos qué posición ocupa España en los rankings de turismo, exportación, política, inversión e inmigración, cultura y gente.

Siendo España uno de los principales destinos turísticos del mundo, ocupa una posición relativamente baja en el ranking. Es el 10º, prácticamente al mismo nivel que Francia, en 11º lugar.

El hecho de que primero se sitúe Australia y en cuarto lugar Nueva Zelanda sólo se explica por el peso de los países asiáticos y, ahora también, de América del Norte, en la muestra. Parece que hubiese una distorsión, pero fijémonos igualmente en que, a pesar de esto, Italia resiste el sesgo y aparece en segundo lugar.

Cuadro 1.
NBI, ranking general, 2T05

País	Posición
Australia	1
Canadá	2
Suiza	3
Reino Unido	4
Suecia	5
Italia	6
Alemania	7
Países Bajos	8
Francia	9
Nueva Zelanda	10
EEUU	11
España	12
Irlanda	13
Japón	14
Brasil	15
México	16
Egipto	17
India	18
Polonia	19
Corea del Sur	20
China	21
Sudáfrica	22
República Checa	23
Rusia	24
Turquía	25

Cuadro 2.
Turismo, ranking general

País	Posición
Australia	1
Italia	2
Canadá	3
Nueva Zelanda	4
Suiza	5
EEUU	6
Reino Unido	7
Suecia	8
Países Bajos	9
España	10
Francia	11
Irlanda	12
Brasil	13
Egipto	14
Alemania	15
México	16
Japón	17
China	18
India	19
Sudáfrica	20
Rusia	21
Polonia	22
Turquía	23
República Checa	24
Corea del Sur	25

Cuadro 3.
Marcas/productos, ranking general

País	Posición
Alemania	1
EEUU	2
Japón	3
Suiza	4
Suecia	5
Reino Unido	6
Italia	7
Francia	8
Países Bajos	9
Corea del Sur	10
Canadá	11
Irlanda	12
Australia	13
Nueva Zelanda	14
España	15
México	16
Sudáfrica	17
República Checa	18
Brasil	19
India	20
Polonia	21
Egipto	22
Turquía	23
Rusia	24
China	25

En lo relativo a la dimensión comercial, ahora sí, como era de esperar, el *made in Germany, USA o Japan* prevalece claramente sobre otras marcas-país. Por el contrario, España obtiene su peor resultado de las seis dimensiones. Figuramos en 15ª posición, siendo el antepenúltimo país de la UE: a continuación de Irlanda, y sólo por delante de Polonia. Por detrás ya sólo encontramos países menos desarrollados, como México, Brasil, etc.

Cuadro 4.
Situación política, ranking general

País	Posición
Suiza	1
Canadá	2
Suecia	3
Países Bajos	4
Australia	5
Alemania	6
Nueva Zelanda	7
Reino Unido	8
Francia	9
Irlanda	10
España	11
Italia	12
Japón	13
Polonia	14
Brasil	15
EEUU	16
República Checa	17
México	18
Corea del Sur	19
Sudáfrica	20
Egipto	21
India	22
Turquía	23
Rusia	24
China	25

En el aspecto político nuestro país recupera posiciones para situarse en 12º lugar, aunque de nuevo por debajo del umbral de los diez primeros. Figuramos en el grupo de Irlanda, Italia o Japón, a la cola de los países avanzados, y sólo por delante de los EEUU, que figura en el puesto 16º por el efecto de la guerra de Irak.

En el terreno económico de las inversiones e inmigración España se descuelga de nuevo del *top ten*, pero al menos esta vez tenemos el consuelo de entrar en el grupo de países de nuestro entorno, como Italia, Francia, Alemania, o también Japón.

España vuelve a subir posiciones en el ranking de la cultura alcanzando su mejor posición: un 6º lugar. Aunque también es obligado comentar que estamos lejos de Italia o Francia, que ocupan los dos primeros puestos. Hay que subrayar que en las preguntas de la encuesta no se incluye la lengua, y sí el patrimonio (monumentos), lo cual explica el tercer puesto de Egipto o el quinto de China.

Cuadro 5.

Inversión/inmigración, ranking general

País	Posición
Australia	1
Canadá	2
EEUU	3
Suiza	4
Reino Unido	5
Suecia	6
Nueva Zelanda	7
Países Bajos	8
Italia	9
Alemania	10
Francia	11
España	12
Irlanda	13
Japón	14
Brasil	15
México	16
Polonia	17
China	18
Corea del Sur	19
Sudáfrica	20
India	21
República Checa	22
Egipto	23
Rusia	24
Turquía	25

Cuadro 6.

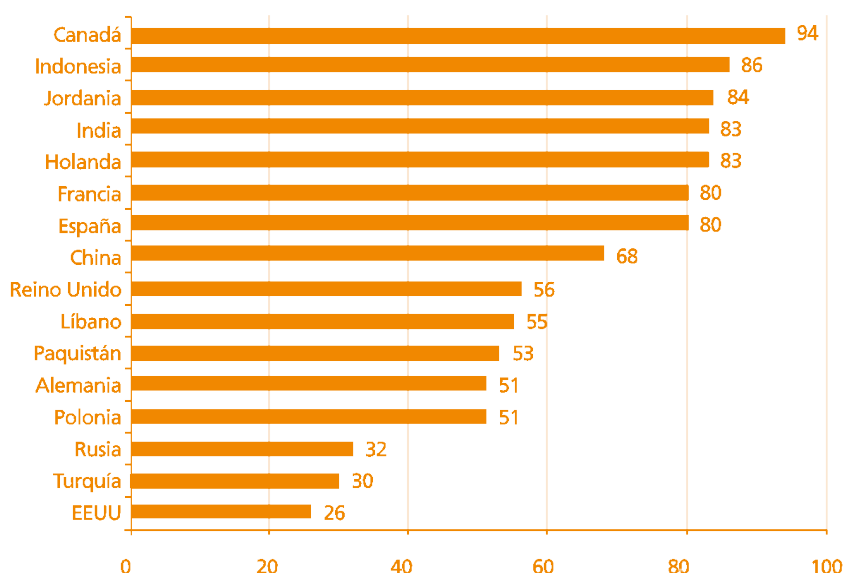
Cultura, ranking general

País	Posición
Italia	1
Francia	2
Egipto	3
Reino Unido	4
China	5
España	6
India	7
Japón	8
Irlanda	9
Brasil	10
Alemania	11
México	12
Suiza	13
Países Bajos	14
Suecia	15
Rusia	16
Australia	17
Canadá	18
Nueva Zelanda	19
Turquía	20
EEUU	21
Corea del Sur	22
Sudáfrica	23
República Checa	24
Polonia	25

Cuadro 7.
La gente, ranking general

País	Posición
Australia	1
Canadá	2
Reino Unido	3
Alemania	4
EEUU	5
Suiza	6
Suecia	7
Nueva Zelanda	8
Francia	9
Países Bajos	10
Italia	11
Irlanda	12
Japón	13
España	14
Brasil	15
Polonia	16
China	17
India	18
República Checa	19
México	20
Rusia	21
Corea del Sur	22
Egipto	23
Sudáfrica	24
Turquía	25

Gráfico 1.
“¿Cómo piensa Vd. que es la opinión de otros países del mundo sobre su país: buena o mala?”



Nota: % de respuesta “(la opinión es) buena”.
Fuente: PGAP.

Después del mejor resultado en el aspecto cultural, cabía esperar que nuestro país puntuase alto en otro aspecto no instrumental, la gente. Pero de los dos aspectos por los que se pregunta en la encuesta, el capital humano y la hospitalidad (el calor humano) los encuestados han hecho primar el primero. Sólo así se puede entender que España, en 14º lugar, sea el último de los países desarrollados.

A este respecto los resultados del NBI vienen a confirmar un extremo que ponía más claramente en evidencia otro estudio reciente del *Barómetro 2005 de los Negocios Norteamericanos en España*, encuesta realizada a empresas de los EEUU con implantación en España. En opinión de los directivos norteamericanos España destaca por la calidad de vida o la calidad de los servicios a empresas. También es buena la capacidad de relación de los trabajadores, tanto con otros compañeros como con los clientes. Nuestro punto débil está en la cualificación de la mano de obra y, en particular, en el conocimiento de idiomas.

En definitiva, España obtiene su mejor puntuación en un intangible expresivo, el terreno cultural, situándose entre los primeros, en 6ª posición. En los demás aspectos no aparecemos en el *top ten*. No somos los líderes de la carrera sino, en todo caso, estamos en la cabeza del pelotón; aunque nos situamos casi en la cola del pelotón en el aspecto humano (14º) o comercial (15º). En estos dos últimos aspectos somos el último de los países desarrollados.

La imagen exterior de España contrasta con el perfil de países de nuestro entorno que exhiben una posición mejor en el *ranking* y el liderato en alguna de las seis dimensiones:

- Alemania: el *made in*.
- Reino Unido: gente.
- Francia e Italia: cultura.
- Italia, además, el turismo.
- Suecia: la política.
- EEUU: inversiones e inmigración.

Cómo nos ven y cómo creemos que nos ven

Esta pobre imagen exterior contrasta con la impresión de que somos apreciados, bastante extendida entre los españoles. El último estudio del *Pew Global Attitudes Project* (PGAP, en adelante) incluyó la pregunta: “¿cómo piensa Vd. que es la opinión de otros países del mundo sobre su país: buena o mala?” (*web del Pew*).

En general casi todos los países, excepto tres (Rusia, Turquía y, sobre todo, los EEUU), consideran que tiene una buena imagen en el exterior, con lo cual no se puede decir que los españoles seamos los únicos chovinistas. Pero sucede que España se sitúa en el grupo de países que se consideran más queridos, y tanto como los franceses, aunque quizá no con tanto motivo, ya que nuestras expectativas no se corresponden con la realidad de las percepciones.

Al cruzar los datos del índice de imagen exterior (tomados del NBI) con los referidos a las expectativas propias sobre dicha imagen (tomados del PGAP)

encontramos cuatro tipos de países: (ver Cuadro 8)

Por un lado se nos presentan dos casos de congruencia entre las dos imágenes. Los franceses piensan que tienen una buena imagen y, en términos generales, así es. En el extremo contrario, los norteamericanos se sienten menos queridos y esta sensación se corresponde con la realidad.

Pero la misma tabla revela dos casos de aguda incongruencia. De un lado, los alemanes creen que no son bien vistos, pero lo son mejor de lo que piensan. Por el contrario, los españoles nos caracterizamos por el hecho de pensar que tenemos una excelente imagen, cuando en realidad no es para lanzar las campanas al vuelo.

Conclusiones

Los últimos datos disponibles sobre la imagen de España vienen a abundar en el hecho de que nuestro país sigue en una mala posición relativa al menos en comparación con los países de nuestro entorno. Estos resultados, aunque predecibles en algunos aspectos, no son irrelevantes, ya que los españoles parecen resistirse a asumirlos, al menos a tenor de los resultados de los estudios de autoimagen, que muestran un alto grado de *wishfull thinking* entre nuestros conciudadanos.

Por otra parte, esta actitud fue alimentada por determinados segmentos de nuestra clase política. Después de algunos años de pretensiones excesivas sobre el lugar de nuestro país en el mundo, los estudios nos devuelven a la realidad. Sencillamente, fue un espejismo, porque en el exterior no nos ven así. Sólo el tópico de España como hiperpotencia cultural resiste el análisis de las percepciones reales, aunque en términos relativos, al no incluir la lengua, no superemos el estatus de 'potencia media'.

Lamentablemente esta buena imagen cultural contrasta abiertamente con la mala imagen comercial, la dimensión en la que cosechamos las puntuaciones más bajas, y ello a pesar de los encomiables esfuerzos de instituciones tan importantes como el ICEX. Parece ser un problema con origen más privado que público, de manera que las empresas exportadoras, pero también asociaciones que las representan, como el Foro de Marcas Renombradas Españolas, deberían tomar buena nota y colaborar más estrecha y eficazmente con otras instituciones, porque parece que ellas, por sí solas, son incapaces de solucionar un problema que las persigue desde los albores de su internacionalización.

Desde luego, un estudio como el NBI presenta importantes sesgos. No parece justificado desde un punto de vista conceptual mezclar en una dimensión el atractivo de un país como destino inversor con su valoración como país ideal para vivir o trabajar. Precisamente España desde siempre ha puntuado más bajo en lo primero que en lo segundo.

Además, el NBI es todavía muy parcial en la selección de los países en los que se realiza la

Cuadro 8.

Expectativas propias e imagen exterior

		Expectativas propias sobre la imagen	
		+	-
Imagen exterior	+	Francia	España
	-	Alemania	EEUU

Fuente: elaboración propia a partir de datos del NBI sobre imagen exterior y del PGAP para expectativas propias sobre la imagen.

encuesta. Hay que suponer que la inclusión de una región como América Latina haría que aumentase la puntuación que podría obtener España, sobre todo en el aspecto político o en el humano.

A pesar de estos sesgos, relativos tanto a las variables de las que se compone como a la selección de los países en los que se realiza la encuesta, el hecho de que otros países de nuestro entorno y con un perfil similar al nuestro, como Italia, obtengan una mejor posición, es elocuente. El problema de España no es artificial, atribuible al resultado de una mala medición.

En consecuencia, los estudios analizados ponen de relieve la urgencia de emprender acciones públicas y privadas para mejorar la imagen de España en el exterior, pero también para que la sociedad española tome conciencia de la autocomplacencia en la que parece instalada. Los dos espejismos, el excesivamente negativo de la imagen exterior, y el excesivamente positivo de la autoimagen, son igualmente falsos, tanto como dañinos.

Javier Noya

*Investigador Principal,
Imagen Exterior de España
y Opinión Pública
Real Instituto Elcano*

Documentos de trabajo y libros publicados

Documentos de trabajo publicados en el mes de septiembre

El turismo cultural en la gestión de la marca España

Marta Jimeno Viñes

(6/9/2005)

Según muchos expertos el correcto uso y aprovechamiento de la imagen de un país constituye un activo tan vital que se enmarca dentro de las cuestiones de Estado y como tal debe ser cuidado y tratado. El presente documento de trabajo responde a una necesidad íntima de tratar de contribuir a que España sepa amortizar su imagen de forma eficaz.

China y la geopolítica del petróleo en Asia-Pacífico

Pablo Bustelo

(7/9/2005)

La creciente demanda de petróleo por parte de China está alterando de manera significativa la geopolítica internacional de la energía, especialmente en Asia-Pacífico. La evolución reciente y las previsiones de crecimiento del consumo y de incremento de las importaciones de petróleo (sobre todo desde Oriente Medio) han generado una honda preocupación entre los dirigentes chinos sobre la seguridad energética del país.

La imagen de España en la inmigración europea y latinoamericana

Mercedes Maderuelo

(23/8/2005)

En el siguiente documento se analiza cuál era la imagen que iberoamericanos y europeos tenían de España antes de conocer el país y en qué medida han podido producirse modificaciones respecto a su primera impresión. Los cambios de opinión, las fuentes y canales de información y comunicación, así como factores determinantes como la formación académica o el nivel socioeconómico, entre otros, son abordados para profundizar sobre el porqué de los posibles cambios y, en la medida de lo posible, ahondar en sus causas.

Del 92 a la Alianza de Civilizaciones: cumbres abismales en la imagen exterior de España

Javier Noya

(1/8/2005)

Sin duda, España es el mejor ejemplo de un cambio de imagen acompañado por un rotundo éxito. Ha pasado a ser una nación próspera, democrática y activa en la Unión Europea cuando hace treinta años era una economía atrasada y una dictadura aislada internacionalmente.

Anuario Asia/Pacífico 2004

El Anuario Asia-Pacífico nace con la voluntad de satisfacer el interés creciente por esta región en España y América Latina, analizando todas estas cuestiones y con el objetivo de cubrir un espacio vacío actualmente entre las publicaciones especializadas en esta región en español. Para hacerlo realidad, han unido esfuerzos tres de las instituciones que desde el mundo de la reflexión académica y la promoción cultural, más han trabajado para la difusión de Asia-Pacífico en España. **Casa Asia, la Fundación CIDOB y el Real Instituto Elcano** han aportado su experiencia, diversa y complementaria, con la voluntad de que se convierta en una referencia de calidad para todos aquellos interesados en la actualidad de la región.

Anuario Elcano América Latina 2004-2005

Coordinadores: Carlos Malamud y Paul Isbell
Editorial Ariel y Real Instituto Elcano

Sale a la luz el número 2 del Anuario Elcano América Latina, que prácticamente coincide en el tiempo con la celebración de la Cumbre Iberoamericana de Salamanca. Aunque se trata de una mera coincidencia de calendario, refleja la importancia que el Real Instituto Elcano da tanto a América Latina como a la proyección iberoamericana de España. Desde el Instituto se sigue afirmando, sin embargo, que la política exterior española hacia América Latina mantiene el criterio de que la política de cumbres es uno de sus principales ejes de actuación en desmedro de las políticas bilaterales. Por eso, igual que se hiciera en el primer número del Anuario, los renovados Anexos que completan esta obra ponen el acento en las relaciones bilaterales de España con los diversos países de América Latina.

Informe Elcano “La política española hacia América Latina: Primar lo bilateral para ganar en lo global”

Coordinador: Carlos Malamud
(Mayo de 2005)

Cuando se habla de la política global hacia América Latina se alude a la política de conjunto que España desarrolla en la región. Es un elemento sumamente positivo de nuestra política exterior, interesada en el subcontinente latinoamericano como un todo y no sólo en una parte de él o en un grupo determinado de países. Esta preocupación

por lo global ha sido bien recibida por los gobiernos y la opinión pública latinoamericanos y ha servido para reforzar la presencia española. Se trata, por tanto, de un valor que no se debe perder. Sin embargo, este sesgo por lo global puede afectar negativamente las relaciones bilaterales. No es que éstas no hayan existido, ni que no se desarrollaran satisfactoriamente, pero en el afán por abarcar el todo se había dejado de trabajarlas sistemáticamente, al considerarse más conveniente unas buenas relaciones con todas las naciones iberoamericanas que un vínculo estable con los países más importantes. Por eso, según afirma el coordinador del Informe, Carlos Malamud, aquí se profundiza en la tensión entre lo global y lo bilateral y se analizan las opciones más convenientes para la política española hacia América Latina.

Informe Elcano “Construir Europa desde España: los nuevos desafíos de la política europea”

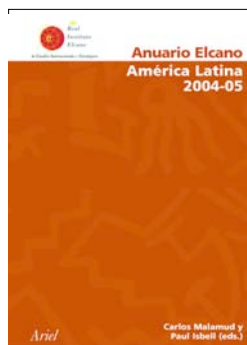
Coordinadores: Charles T. Powell, José I. Torreblanca y Alicia Sorroza
(Marzo 2005)

Este segundo Informe Elcano examina en primer lugar la trayectoria seguida por España dentro de la Unión en los casi veinte años transcurridos desde su adhesión en 1986 a la (entonces) Comunidad Europea. A continuación, analiza los principales desafíos a los que se enfrenta la política europea de España en el ámbito político, institucional, financiero, de política exterior y de defensa, así como en lo referido al espacio de libertad, seguridad y justicia. Para concluir, el Informe detalla una serie de recomendaciones específicas cuyo fin es mejorar la capacidad de adaptación de España al nuevo contexto europeo marcado por el binomio “Ampliación + Constitución” de forma que la consecución de objetivos marcadamente nacionales sea compatible con el reforzamiento de la Unión Europea en su conjunto.

Informe Elcano: “Inmigración: Prioridades para una nueva política española”

Coordinadores: Joaquín Arango y Rickard Sandell
(Enero 2005)

El Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y el Real Instituto Elcano han realizado conjuntamente el primer Informe Elcano: “Inmigración: Prioridades para una nueva política española”, coordinado por Joaquín Arango, Director del Centro de Estudios sobre Migraciones y Ciudadanía del Instituto Universitario Ortega y Gasset y Rickard Sandell, Investigador Principal del Real Instituto Elcano en Demografía, Población y Migraciones Internacionales.



ARIs y materiales de interés

ARIs publicados en los meses de septiembre y agosto

Sombras chinescas: un análisis de la imagen de China en España

Javier Noya
(28/9/2005)

Dimensiones recientes del "soft power" chino

Augusto Soto
(27/9/2005)

Un pacto con los ciudadanos europeos: una iniciativa de los miembros de la Red de Institutos de Política Europea (EPIN) para tender la mano a los ciudadanos de Europa

José I. Torreblanca
(26/9/2005)

Argelia, entre los desafíos internos y el cortejo internacional

Natalia Sancha
(26/9/2005)

Cachemira: ¿hacia una reconciliación definitiva?

Eva Borreguero
(22/9/2005)

Japón: la destrucción creativa del PLD

Fernando Delage
(21/9/2005)

¿Tiene Francia una ventaja en la lucha antiterrorista?

Antoine Garapon
(19/9/2005)

¿Es apropiada la ponderación judicial en la lucha contra el terrorismo? Contrastando tiempos normales, emergencias y tiempos de tensión

Michel Rosenfeld
(19/9/2005)

La diplomacia pública y el efecto Blair

Philip Fiske de Gouveia
(19/9/2005)

El final del espejismo: un análisis de los últimos datos sobre la imagen de España

Javier Noya
(8/9/2005)

¿Una ley para la impunidad?

Eduardo Pizarro Leongómez
(2/9/2005)

La crisis política en Brasil: la esperanza se transformó en decepción

Bruno Ayllón
(1/9/2005)

Cambios en el Consejo de Seguridad que podrían impedir una reforma más amplia

Soeren Kern
(1/9/2005)

La estrategia de EEUU hacia la India: luces y sombras

Antía Mato Bouzas
(23/8/2005)

La cuestión bereber en Argelia y Marruecos

Ángel Pérez González
(22/8/2005)

Repensar las cumbres Unión Europea-América Latina y el Caribe tomando conciencia de sus fundamentos institucionales

Ramón Torrent
(13/7/2005)

Materiales de interés

Documento final de la Cumbre Mundial 2005

Declaración adoptada por los líderes mundiales reunidos en la sede de Naciones Unidas (ONU), Nueva York, con motivo de la celebración de la Cumbre Mundial durante los días 14 a 16 de septiembre.

<http://www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp>

What is the conomic Outlook for OECD Countries?

Según afirma el economista jefe de la OCDE, Jean-Philippe Cotis, en este documento publicado el 6 de septiembre de 2005, la escalada de los precios del petróleo y, en particular, su aceleración por los efectos del huracán Katrina podrían frenar la recuperación del crecimiento económico en la zona euro previsto para el segundo semestre

<http://www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp>

Índice de desarrollo democrático de América Latina (IDD-LAT) 2005

Elaborado por el sitio **Polilat.com** y la **Fundación Konrad Adenauer**, con el auspicio de la **Red Interamericana para la Democracia (RID)**, el índice mide cuatro dimensiones del desarrollo democrático:

condiciones básicas de la democracia; respeto a los derechos políticos y libertades civiles; calidad institucional y eficiencia política, y ejercicio de poder efectivo para gobernar en 18 países de América Latina. Pese a las diversas crisis político-institucionales ocurridas a lo largo de 2004, los resultados revelan que el funcionamiento de las democracias en la región ha mejorado.

<http://www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp>

World Economic Outlook. Building Institutions

El **Fondo Monetario Internacional (FMI)** ha publicado una nueva edición de su informe semestral sobre la economía global. Según este organismo, el crecimiento mundial se mantiene en un 4,3% para este año, siendo los motores de la economía mundial China e India con un crecimiento para 2005 del 9% y el 7,1% respectivamente. En cuanto España, las expectativas de crecimiento se sitúan en un 3,2% para el año 2005, cinco décimas por encima de la cifra anunciada por el FMI en el informe de abril...

<http://www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp>

Actividades realizadas en el mes de septiembre

27 de septiembre de 2005

Presentación del Anuario Asia/Pacífico 2004

Casa Asia, CIDOB y Real Instituto Elcano
Presidió el acto el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Angel Moratinos, y participaron Ión de la Riva, Director General de Casa Asia, Narcís Serra, presidente de la Fundación CIDOB y Gustavo Suárez Pertierra, presidente del Real Instituto Elcano.



21 de septiembre de 2005

Visita de la Delegación de la Sociedad de Estudios de Derechos Humanos en China

Real Instituto Elcano

Se celebró una reunión entre la delegación de la Sociedad de Estudios de Derechos Humanos en China y miembros del Real Instituto Elcano.



15 de septiembre de 2005

Almuerzo con los Embajadores de los países del sur del Mediterráneo miembros de la Asociación Euromediterránea

Real Instituto Elcano

Con la asistencia de representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores se celebró una reunión con los embajadores del área y miembros del Real Instituto Elcano para hablar sobre la cumbre Euromediterránea que se celebrará en Barcelona en noviembre y discutir los últimos acontecimientos en el ámbito de la UE.



8 de septiembre de 2005

Desayuno de trabajo con Antoine Garapon y Michel Rosenfeld

Real Instituto Elcano

Antoine Garapon, Secretario General del Instituto de Altos Estudios de Justicia de París, y Michel Rosenfeld, Catedrático de la Cardozo School of Law de Nueva York, visitaron el Instituto para hablar sobre “Justicia, Globalización y Terrorismo: Análisis Comparado”



Próximas actividades

6 de octubre, Círculo de Bellas Artes (Madrid)
Presentación del Informe “Índice Elcano de las oportunidades y riesgos estratégicos de la economía española”

Presentación a cargo de Gustavo Suárez Pertierra, con la participación de Guillermo de la Dehesa y Javier Gómez-Navarro y los coordinadores del Informe, Paul Isbell y Alfredo Arahuetes.

17 de octubre, Círculo de Bellas Artes (Madrid)

Presentación del Informe “La Asociación Euromediterránea una década después”

Se presenta el Informe realizado conjuntamente por FRIDE y el Real Instituto Elcano.

21 y 22 de noviembre, Senado (Madrid)

Seminario “España-Perú: Balance y perspectivas de las transiciones a la democracia”

Con la colaboración del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y de la Secretaría General Iberoamericana, se organiza un encuentro de

dos días de duración en el que participarán personalidades del mundo político, académico y cultural de ambos países.

Patronato

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

Ministerio de Defensa

Ministerio de Economía y Hacienda

Ministerio de Cultura

BBVA

CEPSA

EADS CASA

Grupo Prisa

IBM

Indra

RENFE

Santander Central Hispano

SGAE

Telefónica

Zeltia

Consejo Asesor Empresarial

Aceralia

Altadis

El Corte Inglés

Iberia

Repsol YPF

Unión Fenosa

El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación del Real Instituto. El Instituto considera que su misión fundamental es servir de foro de discusión y análisis, estimulando el debate y recogiendo opiniones diversas sobre temas de la actualidad internacional, y muy particularmente sobre aquellos que afecten a las relaciones de España y su repercusión en los diferentes ámbitos de la sociedad española.