

## ¿Cambiarán las elecciones la política de Washington respecto a Cuba?

*Las decisiones que el próximo presidente norteamericano tome sobre Cuba dependerán hasta cierto punto de la influencia de sus partidarios cubano-norteamericanos y de la coyuntura política en la isla.*

**Daniel P. Erikson**

## El comercio y las elecciones presidenciales norteamericanas

*Durante la campaña electoral y en su historial de votaciones en el Senado, Barack Obama y John McCain han adoptado posiciones distintas en la cuestión del comercio internacional. McCain, se ha definido como un defensor del libre comercio. Obama es mucho más cauteloso, reconociendo sus beneficios de forma abstracta pero oponiéndose en la práctica a la mayoría de los acuerdos comerciales.*

**Daniel Griswold**

## EEUU, Pakistán y la Línea Durand

*Frustrado por la falta de resultados en su campaña afgana, EEUU ha decidido cruzar la Línea Durand que delimita la frontera entre Afganistán y Pakistán en su intento de neutralizar elementos yihadistas en territorio paquistaní. Esa estrategia unilateral ha llevado a las relaciones con Pakistán a su punto más bajo desde 2001.*

**Gabriel Reyes**

## Las FARC después de Marulanda: ¿extinción estratégica o transformación organizativa?

*El año 2008 pasará a la historia de las FARC como un Annus Horribilis en el que no sólo perdieron tres miembros de la cúpula de la organización sino también vieron como la Fuerza Pública rescataba un grupo de secuestrados que representaba uno de los activos de mayor valor político y estratégico en sus manos.*

**Román D. Ortiz**

---

# Real Instituto Elcano

---

El Real Instituto Elcano es una fundación privada, independiente de la Administración Pública y de las empresas que la financian, que se constituyó bajo la presidencia de honor de SAR el Príncipe de Asturias el 27 de diciembre de 2001.

El Instituto se define como una institución apartidista, aunque no neutral, con vocación prospectiva, que utiliza diversos enfoques disciplinares con el propósito de generar propuesta que, más allá de su interés teórico, puedan resultar de aplicación práctica.

La misión esencial del Real Instituto Elcano es generar ideas sobre la realidad internacional y sobre las opciones estratégicas de España en las relaciones internacionales que resulten útiles a los responsables políticos, la empresa privada, el mundo académico, los medios de comunicación y la opinión pública en general.

Los valores y objetivos básicos que inspiran la actuación del Instituto son:

- 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 y defensa de la democracia y de sus valores;
- la concordia entre los Estados, pueblos y civilizaciones del mundo.

El Real Instituto Elcano tiene como objetivos prioritarios:

- analizar el escenario internacional con el fin de producir análisis, estudios e informes que arrojen luz sobre la evolución del mismo;
- difundir esos trabajos con la meta de participar e influir en el debate público global sobre la realidad internacional;
- servir de foro de encuentro y debate, a fin de fortalecer el diálogo entre agentes públicos y privados;
- fomentar el crecimiento y desarrollo de la comunidad académica española dedicada a los estudios internacionales y estratégicos



Si desean suscribirse a nuestro Boletín y/o Newsletter electrónico, pueden hacerlo visitando la página:

[www.realinstitutoelcano.org/boletinsubs.asp](http://www.realinstitutoelcano.org/boletinsubs.asp)

---

Editor: Real Instituto Elcano  
Coordinadora: Carola García-Calvo  
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@rielcano.org](mailto:info@rielcano.org)

---

## **¿Cambiarán las elecciones la política de Washington respecto a Cuba?**

*Daniel P. Erikson*

En vísperas del 50 aniversario de la Revolución Cubana, EEUU y Cuba siguen enzarzados en una larga guerra fría que probablemente siga, de alguna manera, independientemente de cual de los dos candidatos presidenciales llegue a la Casa Blanca. Las decisiones que el próximo presidente norteamericano tome sobre Cuba dependerán hasta cierto punto de la influencia de sus partidarios cubano-norteamericanos y de la coyuntura política en la isla.

**4**

---

## **El comercio y las elecciones presidenciales norteamericanas**

*Daniel Griswold*

Examina las posiciones de Barack Obama y John McCain sobre la liberalización del comercio, y considera las implicaciones para las próximas elecciones presidenciales y del liderazgo de EEUU de la economía global.

**8**

---

## **EEUU, Pakistán y la Línea Durand**

*Gabriel Reyes*

EEUU ha decidido cruzar la Línea Durand que delimita la frontera entre Afganistán y Pakistán a lo largo de 2.400 km, en su intento de neutralizar a los elementos yihadistas en territorio paquistaní. Esa estrategia unilateral de incursiones transfronterizas ha llevado a las relaciones con Pakistán a su punto más bajo desde 2001.

**12**

---

## **Las FARC después de Marulanda: ¿extinción estratégica o transformación organizativa?**

*Román D. Ortiz*

El año 2008 pasará a la historia de las FARC como un Annus Horribilis en el que no sólo perdieron tres miembros de la cúpula de la organización sino también vieron como la Fuerza Pública rescataba un grupo de secuestrados.

**16**

---

## **Documentos de trabajo y libros publicados ARI y materiales de interés Actividades realizadas en noviembre Próximas actividades**

**20**

---

---

# ¿Cambiarán las elecciones la política de Washington respecto a Cuba?

*En vísperas del 50 aniversario de la Revolución Cubana, EEUU y Cuba siguen enzarzados en una larga guerra fría que probablemente siga, de alguna manera, independientemente de cual de los dos candidatos presidenciales llegue a la Casa Blanca.*

**Daniel P. Erikson**

---

## Tema

**H**ay marcadas diferencias entre la visión de guerra fría respecto a Cuba promovida por John McCain y el enfoque más flexible planteado por Barack Obama.

## Resumen

**E**n vísperas del 50 aniversario de la Revolución Cubana, EEUU y Cuba siguen enzarzados en una larga guerra fría que probablemente siga, de alguna manera, independientemente de cual de los dos candidatos presidenciales llegue a la Casa Blanca e independientemente de si Raúl Castro gobierna la isla con eficacia o ineptitud. Las decisiones que el próximo presidente norteamericano tome sobre Cuba dependerán hasta cierto punto de la influencia de sus partidarios cubano-norteamericanos y de la coyuntura política en Cuba.

## Análisis

**L**os ciclos de elecciones presidenciales norteamericanas no han sido nunca positivos para las relaciones entre EEUU y Cuba, pero algunos años han sido peores que otros. A principios de los 90, poco después del colapso de la Unión Soviética y del fin de la Guerra Fría, EEUU tomó la decisión, en 1992, de aprobar la ley por la Democracia en Cuba, una medida con la que se endurecía el embargo. En un principio, el entonces presidente George H.W. Bush se oponía a esta medida que, sin embargo, adoptó cuando su adversario en ascenso, el gobernador de Arkansas

Bill Clinton, hizo campaña a favor de la misma. En 1996, el presidente Clinton se vio obligado a aprobar la impopular ley Helms-Burton, que convertía el embargo norteamericano en ley, para aplacar la indignación de los cubanos residentes en EEUU después de que el gobierno de Cuba derribara aviones civiles pilotados por exiliados radicados en Miami frente a las costas cubanas. En 2000, la decisión de la Administración Clinton de devolver a un niño de seis años, Elián González, a su padre en Cuba provocó una ola de furia en Miami y, en última instancia, acabó con las posibilidades del vicepresidente Al Gore de ganar Florida –y la presidencia del país– meses más tarde frente a George W. Bush. En 2004, el presidente Bush presentó un Informe de Ayuda a una Cuba Libre de 423 páginas y reforzó drásticamente la prohibición de viajar desde EEUU a la isla en un exitoso intento de reforzar sus apoyos menguantes entre los cubanos-norteamericanos más conservadores.

Comparadas con estos sombríos precedentes, las relaciones entre EEUU y Cuba en 2008 han sido casi civilizadas –algo que resulta aún más sorprendente si se tiene en cuenta que Fidel Castro anunció su retirada, tan largamente esperada, en febrero, cediendo el poder a su hermano Raúl Castro–. Es cierto que los dos candidatos principales a la presidencia, John McCain y Barack Obama, han viajado a Miami para pronunciar sus discursos más importantes sobre política latinoamericana ante destacados miembros de la comunidad cubano-americana. También se han dado algunas escaramuzas y acusaciones mutuas entre los gobiernos de Bush y de Castro sobre su fracaso a la hora de decidir una posible ayuda humanitaria de EEUU a Cuba tras los daños devastadores provocados por los huracanes Gustav e Ike en la isla. Pero a pesar de que las relaciones EEUU-Cuba no han mostrado signos de mejoría durante la campaña electoral norteamericana, tampoco se han deteriorado sensiblemente.

El principal estratega político del presidente Bush, Karl Rove, ha declarado en alguna ocasión: “Cuando la gente me pregunta por Cuba, me hace pensar en tres cosas: Florida, Florida, y Florida”. En ese sentido, la posición política de los candidatos respecto a Cuba es una de las pocas cuestiones étnicas que pueden hacer triunfar o fracasar una campaña presidencial. No cabe duda de que el colegio electoral norteamericano ha amplificado la influencia de los cubanos muchos más allá de lo que habría sido posible de otro modo. Más de un millón de cubanos exiliados se han asentado en el sur de Florida, de los cuales 800.000 son ciudadanos en edad de votar y suponen el 5% de la población votante del estado. Los 27 votos electorales de Florida convierten a este estado en el cuarto más importante en las elecciones presidenciales de EEUU, sólo por detrás de California, Texas y Nueva York. Aún más importante es el hecho de que Florida es el único estado de los cuatro principales en el que sigue habiendo competencia entre republicanos y

demócratas –algo que se demostró en las elecciones de 2000 cuando el empate técnico entre George Bush y Al Gore ocasionó un recuento frenético de los votos para decidir la presidencia–.

En octubre, Zogby y el Inter-American Dialogue publicaron un sondeo entre más de 4.700 votantes que revelaba que el 68% de los norteamericanos estaba a favor de levantar la prohibición de viajar a Cuba y el 62% pensaba que las empresas norteamericanas deberían tener permiso para comerciar con Cuba. Pero la cuestión de la política a seguir con respecto a Cuba se ha mantenido básicamente al margen de la contienda presidencial. Cuando John McCain y Barack Obama se encontraron en su primer debate presidencial el 26 de septiembre, se anunciaba que el debate se centraría en las cuestiones de política exterior más importantes a las que se enfrenta EEUU. Sin embargo, en realidad, el derrumbe de los mercados financieros estadounidenses días antes, unido al precipitado regreso de ambos candidatos a Washington para participar en la preparación del plan de medidas de rescate de 700.000 millones de dólares elaborado por la Administración Bush y el Congreso norteamericano, relegó la política exterior a un segundo plano durante el primer tercio del debate. El moderador del mismo, Jim Lehrer, del PBS, guió a los candidatos por una previsible serie de asuntos: Irak, Afganistán, Irán, Rusia y la posibilidad de un nuevo ataque en EEUU como el del 11 de septiembre. La palabra “Latinoamérica” solo fue utilizada una vez, por el senador Obama, en referencia a la creciente influencia de China en esta región. Brasil y México, los dos pesos pesados de la zona con poblaciones respectivas de 190 millones y 110 millones, ni siquiera fueron mencionados. Venezuela fue brevemente evocada por ambos candidatos: Obama advirtió que EEUU debe dejar de depender del petróleo proporcionado por Estados “poco fiables” como Venezuela e Irán, mientras que McCain mencionaba a Hugo Chávez entre los nombres de una lista de adversarios extranjeros con los que, según él, Obama había prometido reunirse sin “condiciones previas”. McCain nombró también a Raúl Castro como parte de esa misma lista.

Un observador de esos debates podría inferir que Latinoamérica no figura en la agenda de política exterior de EEUU, y esta conclusión no estaría desencaminada. En un año electoral en el que la incertidumbre económica se ha agudizado tanto que ha eclipsado en parte las dos guerras que EEUU mantiene en el exterior para convertirse en la principal preocupación, Latinoamérica queda bastante alejada de las pantallas de radar del público norteamericano, y las cuestiones sobre el futuro de la política respecto a Latinoamérica quedan limitadas a un pequeño grupo de expertos en la región y de medios de comunicación especializados. Sin embargo, la falta de debate sobre asuntos latinoamericanos en los medios de comunicación principales no significa que las

campañas de los candidatos no hayan dedicado tiempo o energía a reflexionar sobre asuntos de esa región. De hecho, tanto John McCain como Barack Obama han reunido equipos de expertos en Latinoamérica, publicado artículos explicando sus posiciones y pronunciado importantes discursos políticos sobre cuestiones del hemisferio occidental, y elaborado sus estrategias sobre la región en caso de llegar a la Casa Blanca. Y en ningún asunto está tan clara la división o las posiciones respectivas son tan clarificadoras como en la cuestión de Cuba.

---

### *La cuestión de la política a seguir con respecto a Cuba se ha mantenido básicamente al margen de la contienda presidencial*

---

La batalla electoral entre John McCain, el rebelde héroe de la Guerra de Vietnam de 72 años, y Barack Obama, el abogado progresista afroamericano de 47 años, constituye el contraste más marcado entre dos candidatos presidenciales en los últimos tiempos. La importancia vital de Florida, y de su tempestuoso bloque de votantes cubano-americanos, supuso que ambas campañas se vieran forzadas a definir sus posturas sobre política cubana al principio del proceso. Barack Obama cristalizó su opinión sobre la necesidad de entablar un diálogo con los adversarios de Norteamérica, incluyendo a Cuba, durante el debate demócrata mantenido en julio de 2007, cuando sostuvo que “la idea de que no hablar con un país supone de alguna manera castigarle –idea que ha sido el principio diplomático que ha guiado a esta Administración– es ridícula”. Hillary Clinton se mostró en desacuerdo, asegurando que “por supuesto que no vamos a hacer que nuestro presidente simplemente se reúna con Fidel Castro y con Hugo Chávez, o con los presidentes de Corea del Norte, Irán y Siria hasta que no sepamos a qué llevaría eso”. En agosto de 2007, Obama publicó un ensayo en el *Miami Herald* donde se comprometía a “garantizar a los cubano americanos el derecho de visitar a sus familias y de enviar remesas a la isla” y a utilizar una “diplomacia agresiva y de principios” por medio de “conversaciones bilaterales” que promuevan la democracia en Cuba. Reiteró estos conceptos durante toda la campaña al tiempo que expresaba su apoyo al embargo.

John McCain ha manifestado frecuentemente su antipatía hacia Fidel Castro a lo largo de sus 25 años en Capitol Hill, pero también participó en la batalla por la normalización de las relaciones entre EEUU y Vietnam en los 90. Es más, en ocasiones se ha visto en apuros para explicar por qué la política que apoyó en el caso de Vietnam, un país comunista en el que 58.000 soldados norteamericanos murieron en combate, era inapropiada para Cuba, una isla que se

encuentra a escasa distancia de las costas de Florida. En 2000, McCain declaró a la CNN, “no estoy a favor de incordiar a Fidel Castro. De hecho, sería partidario de una hoja de ruta hacia la normalización de las relaciones como la que presentamos a los vietnamitas y que llevó a la normalización de las relaciones entre nuestros dos países”. Sin embargo, a principios de 2007, McCain había endurecido abiertamente su posición sobre la política respecto a Cuba, consiguiendo con ello el apoyo de prominentes anti castristas como los congresistas por Florida Lincoln y Mario Diaz-Balart e Ileana Ros-Lehtinen. Esta última declaraba que el “senador McCain es un firme defensor del embargo norteamericano contra Cuba y ha estado trabajando con nosotros para ayudar a llevar la libertad y la democracia a la esclavizada isla”. En enero de 2008, el senador por Florida Mel Martínez se expresaba en parecidos términos, elogiando a McCain como alguien con “conocimiento de primera mano sobre las maldades del comunismo”, para agregar “tengo plena confianza en que John McCain será la peor pesadilla de Fidel Castro”.

---

*El llamamiento de Obama a emplear la diplomacia, junto a su interés por eliminar las barreras a los viajes y los intercambios entre Cuba y EEUU, sugerían una probable ruptura con las directrices políticas de aislamiento de Bush. Pero se guardaba una frase que le merecería el aplauso de su audiencia en Miami. “Mantendré el embargo”*

---

Pronto quedaron en evidencia las importantes diferencias entre la visión de guerra fría promovida por McCain y la posición política más flexible propuesta por Obama. Sus diferencias políticas más acusadas se centraban en dos áreas: Obama instaba a ampliar significativamente la capacidad de los cubano-americanos de viajar y de enviar remesas a Cuba, y prometía entablar un diálogo con el gobierno de Castro. Pese a que algunos analistas han descartado estas propuestas como triviales, denotan sin embargo la ruptura más clara con la política norteamericana de aislar a Cuba desde el final de la Guerra Fría. En mayo de 2008, sus respectivos discursos casi consecutivos sobre el asunto en Miami ponían de relieve sus puntos de vista sobre la cuestión cubana. Fuera cuales fuesen las dudas que McCain pudo albergar en algún momento sobre el embargo a Cuba habían sido totalmente expurgados de su repertorio político cuando declaró ante una audiencia cubano-norteamericana en Little Havana que Cuba era el “feudo personal” de Fidel Castro, desdeñando las reformas puestas en

marcha por Raúl Castro como “una serie de pequeños cambios” carentes de sentido para “los presos políticos que llenan las cárceles cubanas, para los millones que sufren la pobreza y la represión, y para todos los que desean elegir a sus líderes, no sufrir bajo su poder”. McCain hizo una promesa: “como presidente, no esperaré pasivamente el día en que el pueblo cubano disfrute las bendiciones de la libertad y la democracia”. En lugar de ello, su administración evitaría entablar contactos con el gobierno de Castro y mantendría el embargo hasta el día en que Cuba libere a sus presos políticos, legalice a los partidos de la oposición y celebre elecciones democráticas bajo supervisión internacional. McCain prometió también un mayor apoyo a la radio y la televisión Martí y a los grupos disidentes así como incrementar los esfuerzos para convencer a los aliados europeos y latinoamericanos de lo acertado del enfoque estadounidense. Si todo esto suena inquietantemente familiar, es porque John McCain está ofreciendo volver a comprometerse firmemente con las mismas medidas políticas que guiaron a la Administración Bush en su trato con Cuba. De hecho, se necesitaría una lupa para ver las diferencias.

Barack Obama explicó su punto de vista en más detalle principalmente durante una reunión organizada por la Fundación Nacional Cubano Norteamericana, que sigue considerándose como el bastión de los exiliados políticos cubanos. Aunque los puntos de vista políticos de este grupo se han moderado bastante durante el mandato de Bush, su influencia en el Partido Republicano se ha debilitado debido a las escisiones bizantinas entre las facciones rivales en Miami. Obama afirmó ante la Fundación, “sé qué es lo más fácil que puede hacer un político norteamericano. Cada cuatro años, vienen a Miami, hablan en tono duro, vuelven a Washington, y no cambia cambio en Cuba”. Dicho esto se comprometió de nuevo con la premisa de que el objetivo de la política de EEUU es democratizar Cuba. “Mi política respecto a Cuba estará guiada por una palabra: *libertad* (en español en su discurso). Y el camino hacia la libertad para todos los cubanos debe comenzar con la justicia para los presos políticos cubanos, los derechos de libertad de expresión, libertad de prensa y libertad de reunión, y debe llevar hacia elecciones libres y justas”. Tras esta convencional declaración, Obama hizo un llamamiento a mantener conversaciones directas con Cuba. “Después de ocho años de políticas desastrosas de George Bush, es hora de buscar la diplomacia directa, tanto con amigos como con enemigos, sin condiciones previas. Habrá una cuidadosa preparación. Estableceremos una agenda clara. Y, como presidente, estaría dispuesto a dirigir esa diplomacia en el tiempo y lugar que yo elija, pero solo en el momento en que tengamos la oportunidad de promover los intereses de Estados Unidos, y de promover la causa de la libertad para el pueblo cubano”. El llamamiento de Obama a

emplear la diplomacia, junto a su interés declarado por eliminar las barreras a los viajes y los intercambios entre Cuba y EEUU, sugerían una probable ruptura con las directrices políticas de aislamiento defendidas por la Administración Bush. Pero Obama se guardaba una frase que le merecería el aplauso de su audiencia en Miami. “Mantendré el embargo”, aseguró, describiendo el mismo como una “palanca” con la que influir en el régimen cubano.

Las aparentes diferencias sobre la política respecto a Cuba entre McCain y Obama han generado el interés de una serie de actores en el extranjero, en especial en Latinoamérica, donde a menudo se contempla a política hacia Cuba como un barómetro de cómo una administración presidencial tratará a la región en su conjunto. La UE, que durante mucho tiempo ha estado enfrentada a Washington sobre el embargo a Cuba, está especialmente interesada en saber si será posible sortear estas diferencias con el próximo presidente de EEUU. Pero pocos países tienen tanto en juego como España, cuarto mayor socio económico de Cuba con un comercio bilateral que superó los 1.000 millones de dólares tan solo el año pasado. En los últimos años, el gobierno español del presidente José Luis Rodríguez Zapatero ha tratado de mejorar las relaciones entre Cuba y los países europeos, congeladas desde la ofensiva de Fidel Castro contra los disidentes en 2003. En abril de 2007, Miguel Ángel Moratinos se convirtió en el primer ministro de Asuntos Exteriores español en visitar Cuba en casi una década, y el apoyo español fue crucial en la decisión de la UE de poner fin a las llamadas “sanciones diplomáticas” sobre Cuba el pasado mes de junio. Sin embargo, lo cierto es que ni McCain ni Obama han ofrecido una estrategia que pueda llevar a un verdadero acercamiento a las posiciones políticas de Madrid en cuanto a Cuba. Lo máximo que se puede asegurar a día de hoy es que una administración presidida por Obama será probablemente menos agresiva en su aplicación de las complicadas cláusulas extraterritoriales de la ley Helms-Burton de 1996. Por el contrario, una administración bajo el mando de McCain podría tratar de aplicar partes de esta ley –como negar visados a ejecutivos europeos de empresas con inversiones en Cuba–, lo que podría complicar las relaciones de Washington con Madrid y con otros aliados europeos.

## Conclusión

En vísperas del 50 aniversario de la Revolución Cubana, EEUU y Cuba siguen enzarzados en una larga guerra fría que probablemente siga, de alguna manera, independientemente de cual de los dos candidatos presidenciales llegue a la Casa Blanca e independientemente de si Raúl Castro gobierna la isla con eficacia o ineptitud. Las decisiones que el próximo presidente norteamericano tome sobre Cuba dependerán hasta cierto punto de la influencia de sus partidarios cubano-americanos y de la coyuntura política en Cuba.

---

*Las aparentes diferencias sobre política entre McCain y Obama han generado el interés de una serie de actores en el extranjero, en especial en Latinoamérica, dónde a menudo se contempla la política hacia Cuba como un barómetro de cómo una administración tratará a la región en su conjunto*

---

No cabe duda de que tanto John McCain como Barack Obama estarán en mucha mejor situación que George W. Bush para enderezar las relaciones EEUU-Cuba. Pero McCain ha mostrado poco interés en establecer un nuevo rumbo en la política hacia Cuba, lo que significa que la posibilidad de un cambio en esta cuestión, como en muchas otras, está en manos del joven senador por Illinois.

**Daniel P. Erikson**

*“Senior associate” de política de EEUU  
y director de los programas del Caribe de  
Inter-American Dialogue*

# El comercio y las elecciones presidenciales norteamericanas

*El presidente debe buscar el bien de la nación en su conjunto, lo cual incluye establecer relaciones en el extranjero mediante la expansión comercial y de las inversiones. La retórica proteccionista que puede suscitar aplausos ante una multitud partidaria, a menudo no tiene ningún eco en la campaña electoral general.*

**Daniel Griswold**

## Tema

Los candidatos a las elecciones presidenciales norteamericanas Barack Obama y John McCain han adoptado posiciones totalmente distintas en la importante cuestión del comercio internacional.<sup>1</sup>

## Resumen

Durante la campaña electoral y en su historial de votaciones en el Senado, los candidatos a la presidencia de EEUU, Barack Obama y John McCain, han adoptado posiciones muy distintas en la importante cuestión del comercio internacional. McCain, senador republicano por Arizona en cuatro legislaturas, se ha descrito a sí mismo sin ambages como un defensor del libre comercio. Obama, senador en su primera legislatura del Partido Demócrata por Illinois, es mucho más cauteloso a la hora de valorar la importancia del comercio, reconociendo sus beneficios de forma abstracta pero oponiéndose a la mayoría de los acuerdos comerciales en la práctica. Este ARI examina sus respectivas posiciones sobre la liberalización del comercio, y considera las implicaciones para las próximas elecciones presidenciales y del liderazgo de EEUU de la economía global.

## Análisis

### Posición de John McCain con respecto al comercio

John McCain ha hecho gala de su apoyo al libre comercio durante su campaña electoral, y su trayectoria en el Senado lo demuestra. Según el sitio *web* del Cato Institute, [www.freetrade.org](http://www.freetrade.org),

McCain ha votado a favor de reducir las barreras comerciales en el 88% de los 40 proyectos de ley principales que se han presentado ante el Senado en los últimos 15 años. Antes de dejar EEUU en un viaje a Latinoamérica en julio, McCain dijo, “Renunciar a mi defensa del libre comercio sería traicionar la confianza. Yo creo que el activo más valioso que tengo con el pueblo norteamericano es que confían en mí”.

McCain votó a favor y sigue apoyando el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, o NAFTA en inglés) con Canadá y México. Votó a favor del TLC, el acuerdo de libre comercio que EEUU firmó en 2005 con cinco países de Centroamérica y con la República Dominicana. Votó a favor de normalizar las relaciones comerciales con China al tiempo que se oponía a los aranceles punitivos contra China por motivo de su moneda. Votó en contra de la enmienda Byrd, que reparte impuestos *anti dumping* a las empresas norteamericanas solicitantes y que ha sido denunciado con éxito por la UE ante la OMC. Se opuso a los proyectos de ley proteccionistas y cargados de subvenciones de 2002 y 2008, y está en contra asimismo de los subvenciones al etanol que distorsionan el comercio. Apoya además los acuerdos de libre comercio propuestos con Colombia y Corea del Sur.

Aunque reconoce que el comercio perjudica a algunos trabajadores norteamericanos, McCain sostiene que el libre comercio impulsa el crecimiento y la innovación para beneficio de una mayoría de norteamericanos. Es uno de los pocos políticos que defienden las ventajas para el consumidor de la competencia en la importación, así como los evidentes beneficios que obtienen los productores al aumentar sus exportaciones.

En un artículo publicado en el *Wall Street Journal* justo antes de las primarias del Super Martes en febrero, el asesor jefe de economía de McCain, y ex director de presupuestos del Congreso, Douglas Holtz-Eakin, resumió así la postura del candidato respecto al comercio:

“El señor McCain afianzará el liderazgo de EEUU en el comercio global. Es esencial que los trabajadores norteamericanos tengan acceso al 95% de los clientes del mundo que se encuentran fuera de nuestras fronteras. EEUU debería comprometerse en esfuerzos multilaterales, regionales y bilaterales para reducir las barreras al comercio, nivelar el campo de juego mundial y conseguir una aplicación efectiva de las normativas comerciales mundiales. Abrir nuevos mercados para el comercio de bienes y servicios es un aspecto indispensable de la libertad económica, para empresarios y trabajadores, y un camino probado para alcanzar una mayor prosperidad.

“Como estudiante de historia, el señor McCain está en contra de quienes predicán la falsa virtud

<sup>1</sup> Este trabajo se basa en comentarios de McCain realizados durante un simposio celebrado en Barcelona el 5 de junio de 2008 y patrocinado por la Cámara de Comercio de Estados Unidos en España.



del aislacionismo económico –aquellos que instan a EEUU a esconder la cabeza bajo la arena–. El mundo cometió el grave error de levantar muros contra el comercio hace 75 años, lo cual contribuyó a la Gran Depresión. Desde entonces, EEUU ha liderado la lucha para reducir las barreras comerciales. Ha cosechado los beneficios de un crecimiento sostenido en los niveles de vida, un formidable despliegue en innovación y avances técnicos, una explosión en la variedad, la calidad y en la reducción de los precios de los bienes de consumo, un incremento de la propiedad de la vivienda, y el ascenso a la posición de la mayor economía del mundo”.

La única cuestión comercial a la que McCain se opone es a reducir las barreras con Cuba. Al igual que el presidente Bush y la mayoría de los republicanos, apoya el prolongado embargo comercial de EEUU frente a la isla caribeña de gobierno comunista. McCain ha votado sistemáticamente a favor de mantener el embargo y de la prohibición de viajar a la isla.

#### *Posición de Barack Obama con respecto al comercio*

**B**arack Obama ha mantenido un punto de vista mucho más escéptico respecto al comercio. Desde su acceso al senado en 2005, Obama ha votado a favor del libre comercio solo en cuatro de 11 votaciones importantes relacionadas con las barreras comerciales, es decir el 36% de las ocasiones. A diferencia de McCain, votó en contra del TLC y a favor de un escaneo total de los contenedores importados antes de 2012, la enmienda Byrd para distribuir los ingresos procedentes de los impuestos *anti dumping*, y la enmienda Schumer-Graham que hubiera impuesto aranceles del 27,5% sobre los artículos chinos a menos que China revaluara su moneda, el renminbi. Votó a favor del proyecto de ley sobre el medio rural 2008 y está en contra de los acuerdos con Colombia y Corea del Sur.

Obama ha sido un crítico implacable del TLCAN con Canadá y México, el mismo acuerdo al que el presidente Bill Clinton diera carácter de ley 1993. En un debate con la senadora por Nueva York, Hillary Clinton, antes de las primarias de Ohio en marzo, Obama dijo que, de alcanzar la presidencia, exigiría a Canadá y México que revisaran el tratado para incluir normas mínimas en materia laboral y medioambiental. Si los dos vecinos más próximos a EEUU se negaran a satisfacer esta exigencia, Obama se comprometía a utilizar “la amenaza de una cláusula de excepción” para persuadirlos.

Esta amenaza plantea todo tipo de problemas con respecto a la credibilidad de EEUU. Perpetúa además un engaño cruel según el cual unos pequeños ajustes en un acuerdo de hace 15 años pueden llevar al renacimiento económico de ciudades industriales en declive como Youngstown, en Ohio. Al parecer,

un asesor de Obama aseguró al Gobierno canadiense que la declaración de Obama “reflejaba más una maniobra política que un proyecto político”, así que está por ver hasta qué punto forzará Obama la renegociación del tratado en caso de convertirse en presidente.

---

### *Obama ha sido un crítico implacable del TLCAN con Canadá y México. En un debate con Hillary Clinton, Obama dijo que, de alcanzar la presidencia, exigiría a Canadá y México que revisaran el tratado para incluir normas mínimas en materia laboral y medioambiental*

---

La trayectoria y la retórica de Obama no han estado siempre en contra de la liberalización comercial. Junto a McCain, apoyó los de libre comercio con Omán y Perú, y a diferencia de su oponente que está más en la línea dura, Obama desea en realidad suavizar el fracasado embargo comercial y de viajes a Cuba en vigor desde hace 48 años.

En su libro *The Audacity of Hope*, que fue éxito de ventas en 2006, Obama reconoce que la expansión comercial puede beneficiar a la nación en su conjunto:

“No hay duda de que la globalización ha aportado importantes beneficios a los consumidores norteamericanos. Ha bajado los precios de artículos antes considerados de lujo, como televisiones de gran pantalla y melocotones en invierno, y ha aumentado el poder adquisitivo de los norteamericanos de rentas bajas. Ha ayudado a mantener la inflación bajo control, incrementado los rendimientos de millones de norteamericanos que invierten hoy en día en bolsa, suministrado nuevos mercados para los bienes y servicios estadounidenses, y ha permitido a países como China y la India reducir la pobreza de forma espectacular, lo cual a largo plazo contribuye a conseguir un mundo más estable”.

Sobre el TLC con Centroamérica y la República Dominicana, Obama reconoce que, “visto de forma aislada, el acuerdo plantea una pequeña amenaza para los trabajadores norteamericanos... Hubo algunos problemas con el acuerdo pero, en general, el TLC fue probablemente positivo de forma global para la economía de EEUU”. Y sin embargo, justificó su voto en contra de ese acuerdo como “la única forma de hacer constar una protesta contra lo que considero falta de atención de la Casa Blanca hacia los perdedores del comercio”.

La única votación importante en la que Obama no coincidió con Hillary Clinton fue la enmienda de 2005 que hubiese impedido a los negociadores estadounidenses en la OMC acordar algún tipo

de restricción a las actuales leyes *anti dumping* norteamericanas. Clinton votó a favor de esta enmienda, Obama en contra. Podría ser un rayo de esperanza sobre hasta donde está dispuesto a llegar el senador Obama para aplacar a las circunscripciones más tradicionales de su partido en materia de comercio.

#### *El impacto del comercio en las elecciones estadounidenses*

A primera vista, las políticas comerciales pueden parecer favorables a Obama. La mayor parte de los norteamericanos dicen a los encuestadores que están preocupados por el impacto del comercio en los puestos de trabajo y en la industria. Gran parte del enojo en las regiones industriales en declive se dirige contra los acuerdos comerciales como el TLCAN, a pesar de que el empleo en general, la producción industrial y las rentas familiares medias se han incrementado significativamente desde la aprobación del tratado.

---

### *La mayor parte de los norteamericanos dicen a los encuestadores que están preocupados por el impacto del comercio en los puestos de trabajo y en la industria*

---

Las reservas sobre el comercio, aunque muy generalizadas, no han sido decisivas en las elecciones presidenciales. Los norteamericanos esperan que sus presidentes sean más hombres de Estado que típicos miembros del Congreso con miras más estrechas. El presidente debe buscar el bien de la nación en su conjunto, lo cual incluye establecer relaciones en el extranjero mediante la expansión comercial y de las inversiones. La retórica proteccionista que puede suscitar aplausos ante una multitud partidaria, a menudo no tiene ningún eco en la campaña electoral general.

Las campañas presidenciales del pasado están llenas de ejemplos de candidatos que intentaron utilizar la carta del comercio sin éxito: en 2004, John Kerry señaló con el dedo a “ejecutivos traidores” que estaban externalizando puestos de trabajo para mandarlos al extranjero. En 1992, H. Ross Perot advirtió sobre un “alarmante sonido de fuga” de los trabajos e inversiones que huirían en estampida a México si el TLCAN se convertía en ley. En 1988, Michael Dukakis criticó a los inversores extranjeros que estaban haciéndose con el poder de la economía del país, y en 1984, Walter Mondale predijo que los jóvenes norteamericanos pronto se dedicarían a barrer alrededor de ordenadores japoneses y a vender hamburguesas el resto de sus vidas. Que yo sepa, ninguno de ellos llegó a ser presidente.

Incluso en la temporada política de 2008, las voces más populistas de ambos partidos no consiguieron adhesiones. En el bando republicano, el mensaje de los que querían cerrar la puerta a la inmigración no cuajó. Y en el bando demócrata, el candidato más opuesto al libre comercio, el ex senador por Carolina del Norte y ex-candidato a la vicepresidencia John Edwards, no llegó a tener importancia y abandonó la campaña en sus inicios.

#### *El impacto de las elecciones norteamericanas en el comercio*

Sea quien sea el ganador en noviembre, el liderazgo norteamericano en la economía global probablemente disminuya. Incluso si gana el senador McCain, se enfrentará posiblemente a un Congreso de mayoría demócrata que no estará muy dispuesto a aprobar medidas radicales para la liberalización del comercio. No hay buenos presagios para quienes apoyamos la reducción de barreras al comercio y a la inversión. El Congreso acaba de aprobar un proyecto de ley bastante proteccionista en materia agrícola, rechazando el veto del presidente Bush. Este proyecto de ley pone en ridículo nuestros llamamientos para que otros países, incluidos los de la UE, reduzcan sus propias barreras comerciales y subvenciones a la agricultura. Proporciona miles de millones de dólares al año en subsidios y protección comercial para un pequeño número de granjeros cuyos ingresos medios y patrimonio está bastante por encima de los de una familia normal no rural.

A principios de esta primavera, el mismo Congreso reescribió las reglas que rigen la competencia para promocionar el comercio, a fin de aparcar por el momento el Acuerdo de Libre Comercio EEUU-Colombia. Fue una bofetada en todo el rostro de uno de nuestros mejores amigos en Latinoamérica, un gobierno que está plantando cara a su bravucón vecino, Hugo Chávez. Cediendo a la presión de los sindicatos, los líderes del Congreso impidieron incluso que el acuerdo fuese sometido a votación. Era la primera vez desde los años 70 que el Congreso cambiaba las reglas básicas del llamado *fast track authority*, concepto bajo el cual el congreso vota sí o no a un acuerdo de libre comercio negociado por el ejecutivo, pero no puede proponer enmiendas. Desde el momento en que el Congreso aprobó esta competencia por primera vez en 1974, los presidentes tanto demócratas como republicanos la han utilizado para aprobar las rondas de negociaciones GATT de Tokio y Uruguay, así como acuerdos comerciales con 14 países, incluidos Israel, Canadá, México, Jordania, Australia, la República Dominicana y cinco países de Centroamérica.

## Conclusión

El resultado más probable de las elecciones será un impasse legislativo sobre el comercio. Lograremos, por defecto, el “tiempo muerto” que proponía Hillary Clinton. Sin nuevos acuerdos, el “cumplimiento” de los mismos se convertirá en el objetivo prioritario de la política comercial de EEUU. Aumentará la presión para que “endurezcamos” nuestra posición con los socios comerciales denunciando más casos ante la OMC, más acciones de salvaguarda y más casos especiales contra China. El proyecto de ley agrícola de 2008 probablemente ya haya socavado cualquier iniciativa nueva que pueda presentar EEUU en la Ronda de Doha. Un compromiso fuerte del Congreso de defender cada punto de las leyes anti dumping norteamericanas complicará los esfuerzos para alcanzar un acuerdo final.

El consuelo que nos queda a los defensores de la liberalización comercial es que es poco probable que veamos una vuelta drástica al proteccionismo. El sistema federal norteamericano se diseñó para evitar cambios políticos radicales. Los sistemas de control y de contrapeso que incorpora nuestro sistema atajarán probablemente el peor tipo de legislación comercial. En primer lugar, cualquier proyecto de ley comercial deberá pasar por el Senado, históricamente más inclinado a favor del libre comercio, donde tendrá que lograr el apoyo de 60 votos sobre 100 para cerrar el debate.

En segundo lugar, los presidentes tienden a aprender una vez que toman posesión del cargo que la protección

comercial conlleva un alto precio para la nación en su conjunto. En 1992, Bill Clinton se presentó a las elecciones con un programa generalmente pro comercio, pero también amenazó con ponerse duro con los “carniceros de Pekín” prometiendo condicionar las relaciones comerciales normales a la cuestión de los derechos humanos. Pero una vez en el cargo, tuvo que considerar el posible daño económico y para la política exterior que se ocasionaría al país en su conjunto si se impusieran aranceles punitivos a los artículos chinos. Clinton abandonó de forma rápida y sabia esta condición previa.

Pese a ese sistema de controles norteamericano, el resultado de las elecciones presidenciales de este otoño tendrá un impacto apreciable e incluso radical en la dirección de la política comercial de EEUU. Basándonos en sus trayectorias respectivas, un presidente McCain seguramente apueste más por nuevas iniciativas para liberalizar el comercio que un presidente Obama. Y si se diera el caso de que una legislación destinada a crear barreras comerciales llegase a la mesa del próximo presidente, es prácticamente seguro que un presidente McCain lo vetaría, mientras que sería mucho más probable que un presidente Obama convirtiera en ley este proyecto legislativo.

**Daniel Griswold**

*Director del Center of Trade Policy Studies en el  
Cato Institute de Washington, DC*

---

# EEUU, Pakistán y la Línea Durand

*Pakistán podría derivar hacia el desastre y el caos si EEUU y sus aliados no recalibran su estrategia y optan por soluciones menos agresivas con vistas a la consolidación del gobierno civil y el desarrollo del país a largo plazo –y en especial de las zonas tribales–*

**Gabriel Reyes**

---

## Tema

Frustrado por la falta de resultados en su campaña afgana, EEUU ha decidido cruzar la Línea Durand que delimita la frontera entre Afganistán y Pakistán a lo largo de 2.400 km, en su intento de neutralizar a los elementos yihadistas afincados en territorio paquistaní. Esa estrategia unilateral de incursiones transfronterizas ha llevado a las relaciones con Pakistán a su punto más bajo desde 2001.

## Resumen

Si bien el incremento de actividad insurgente en Afganistán por parte de yihadistas con base en las zonas tribales de Pakistán podría justificar la reciente estrategia estadounidense, ésta plantea problemas sobre los efectos a corto y largo plazo en la seguridad en la región y en el todavía frágil gobierno civil del primer ministro Yousuf Raza Gilani. El país se encuentra en un punto de inflexión en el que el nuevo gobierno intenta consolidar su posición mientras se enfrenta a una creciente insurgencia, en especial en las zonas tribales, y una crisis económica aguda. Pakistán podría derivar hacia el desastre y el caos si EEUU y sus aliados no recalibran su estrategia y optan por soluciones menos agresivas con vistas a la consolidación del gobierno civil y el desarrollo del país a largo plazo –y en especial de las zonas tribales–.

## Análisis

*El principio del fin del statu quo*

El 3 de septiembre de 2008, helicópteros de las fuerzas especiales estadounidenses –probablemente miembros de la *Task Force 88* cuya misión es “neutralizar” a comandantes de al-Qaeda y Talibán– cruzaron la frontera paquistaní en una operación sin precedentes. Las fuerzas especiales de EEUU aterrizaron en el pueblo de Musa Nikow

en la zona de Angorada, Waziristán del Sur, en una operación aérea-terrestre que presumiblemente dejó 20 muertos, muchos de ellos civiles.

Si bien las incursiones terrestres transfronterizas dentro del marco de la Operación Libertad Duradera (OEF) siguen siendo excepcionales, el número de ataques estadounidenses, mayoritariamente con aeronaves no tripuladas, se ha incrementado de forma considerable en los últimos meses –25 confirmados en lo que va de año frente a un total de 10 entre 2006 y 2007–. Los acontecimientos recientes muestran, para alarma de muchos, que las incursiones transfronterizas van más allá de persecuciones puntuales “en caliente” y hay indicios de que EEUU está consolidando de forma paulatina una estrategia de intervención sistemática y unilateral en territorio paquistaní. Esa estrategia plantea problemas no sólo en cuanto a su justificación legal sino también y sobre todo en cuanto a sus efectos en la consolidación de la posición del nuevo gobierno, la dinámica del conflicto afgano a ambos lados de la frontera, especialmente en las zonas tribales, y la propia viabilidad de un Estado paquistaní unitario más o menos democrático.

El secretario de Defensa Robert Gates afirmó en su comparecencia ante el Senado de EEUU el 23 de septiembre de 2008 que las tropas de EEUU tienen derecho a actuar en defensa propia contra los terroristas internacionales afincados en Pakistán si el gobierno no es capaz o no quiere acabar con ellos. EEUU reproduce así la controvertida y mayoritariamente rechazada doctrina de defensa propia ante agresiones armadas indirectas que creó y sostuvo en la guerra de Vietnam. Sea cual fuera la valoración legal de los últimos acontecimientos no hay duda de que éstos han llevado a las relaciones entre el gobierno de Pakistán y EEUU a uno de sus puntos más bajos desde 2001.

Tras meses de ataques transfronterizos a sus tropas y a las de la OTAN-ISAF en Afganistán, el gobierno estadounidense ha querido dejar claro que el *statu quo* existente (una explosiva combinación de actividad de elementos insurgentes operando a ambos lados de la Línea Durand conjugada con la pasividad de las fuerzas paquistaníes) ya no era sostenible, más aun cuando la Administración estadounidense saliente estaba decidida a obtener resultados positivos en su campaña afgana y dentro del marco de la OEF. La cuestión ahora es hasta dónde llegará la nueva estrategia estadounidense y en qué medida podría poner en peligro la alianza con Pakistán y la frágil posición del gobierno de Yousuf Raza Gilani.

*Pakistán entre la espada y la pared*

Las reiteradas violaciones de la frontera y las numerosas bajas civiles derivadas de las operaciones de EEUU en los últimos meses han puesto al gobierno de Gilani en una posición comprometida ante su electorado que le ha forzado a reaccionar de forma contundente, al punto incluso

de arriesgarse a provocar un conflicto abierto con su principal aliado.

El presidente Asif Ali Zardari, respaldado por el Congreso y el Senado, ha declarado en varias ocasiones en el último mes que su gobierno “no tolerará la violación de su soberanía y su integridad territorial por ninguna potencia en el nombre de la lucha contra el terrorismo”. Más allá de la mera retórica, las fuerzas fronterizas paquistaníes abrieron fuego (disuasorio) sobre helicópteros militares estadounidenses que intentaron cruzar la frontera en varias ocasiones en el mes de septiembre.

La reacción del gobierno de Gilani manda el mensaje firme y claro a sus aliados, al pueblo de Pakistán y a los enemigos de éste, de que el nuevo gobierno civil es capaz de velar por la soberanía y la integridad territorial del país sin ser un peón de EEUU. Dicho esto, es poco probable que la alianza con EEUU se deteriore de forma drástica debido a los numerosos y cuantiosos intereses mutuos.

Por otro lado, el atentado suicida en el Hotel Marriott de Islamabad el 20 de septiembre pasado que se saldó con más de 50 muertos, ha demostrado al nuevo gobierno paquistaní la fuerza y el alcance de los extremistas afincados en su territorio. Pero constituye sobre todo la prueba de que el *statu quo* post 11-S heredado de la era Musharraf (con el que hasta ahora Pakistán parecía estar dispuesto a vivir pese a la inseguridad e inestabilidad que conllevaba) tampoco favorece al país a medio e incluso corto plazo. El atentado del Hotel Marriott parece asimismo haber desencadenado un germen de cambio de actitud del gobierno de Pakistán frente a los talibán y al-Qaeda, aunque todavía de forma limitada. Días después del ataque, el ejército intensificó las operaciones en las Agencias Tribales Administradas Federalmente (FATA en sus siglas en inglés) y prosiguió con las operaciones en Swat, Bajaur y otras agencias tribales del noroeste que según las autoridades han dejado más de 1.500 combatientes enemigos muertos y, según la ONU, 450.000 desplazados. Pese al aparente empuje del ejército de Pakistán, ciertos medios locales comentan que el control que ejerce en Bajaur sigue siendo extremadamente reducido.

La intensificación de las operaciones bélicas constituye una demostración de fuerza que podría consolidar la posición del gobierno de Gilani siempre y cuando consiga mantener la presión sobre los extremistas evitando un número excesivo de bajas civiles y muestre a la población y a sus socios en el gobierno que la lucha contra los yihadistas es una lucha por la supervivencia del Estado, más allá del obvio interés estratégico de EEUU en la región. En este sentido, un consenso entre los partidos mayoritarios, el PPP y la PML-N, sobre la posición a adoptar frente a los yihadistas afincados en territorio paquistaní también sería necesario, aunque las rivalidades ideológicas y políticas y el constante flirteo de Nawaz Sharif con

distintos grupos islamistas hacen del consenso una cuestión inviable a corto plazo.

---

*La reacción del gobierno de Gilani manda el mensaje firme y claro a sus aliados, al pueblo de Pakistán y a los enemigos de éste, de que el nuevo gobierno civil es capaz de velar por la soberanía y la integridad territorial del país sin ser un peón de EEUU*

---

Paralelamente, parece haberse desencadenado un cierto cambio de actitud de la población, y en especial de los líderes tribales de las zonas fronterizas, frente a los talibán y al-Qaeda, en un movimiento impulsado y alentado por el gobierno de Pakistán que busca el apoyo de las tribus como parte integral de su estrategia de lucha contra los yihadistas. En distintas partes de la frontera afgano-pakistaní se están constituyendo ejércitos tribales (conocidos como *lashkars*) para enfrentarse a los talibán y elementos yihadistas extranjeros afiliados a al-Qaeda.

Más allá de las expectativas de cambio que podrían inferirse de estas iniciativas anti-talibán, es necesario puntualizar que movimientos de este tipo han visto la luz en el pasado con un éxito muy limitado, ya sea por la falta de coordinación de las fuerzas tribales frente a las experimentadas unidades talibán, ya sea por la capacidad de éstas de decapitar con éxito el liderazgo de las tribus pashtún, como han demostrado recientemente diversos atentados contra distintas *jirgas* en la Agencias tribales. Asimismo, cabe señalar que el apoyo tribal al gobierno en su campaña es reducido y se limita a un número marginal de tribus en Bajaur, Swat, Khyber, Dir y Buner, en contraposición al apoyo yihadista de tribus mayoritarias como la Utmanzai Wazir en Waziristán del Norte y la Ahmedzai Wazir en Waziristán de Sur, entre otras.

Todo ello muestra que la situación en las zonas tribales está todavía muy lejos del control de la autoridad estatal paquistaní que sigue cultivando una política ciertamente ambigua frente a los talibán, basada en la estratégica distinción entre elementos “buenos” y “malos” en función de si operan o no en contra de los intereses del Estado. Un ejemplo de ello es la reciente decisión del ejército de no adentrarse en Waziristán para atacar a las tropas de Hafiz Gul Bahadar y Mullah Nazir –conocidos por apoyar a al-Qaeda y sus operaciones contra EEUU y la OTAN en Afganistán– supuestamente basándose en los acuerdos de alto el fuego del 17 de febrero de 2008. Esa postura ambivalente del ejército y de los servicios secretos sin duda pone en peligro al país y a su alianza con EEUU, y por ello ha ser abandonada en favor de un apoyo incondicional al nuevo gobierno civil y una depuración y reforma de las fuerzas de seguridad.

### *La política estadounidense frente a Pakistán: la responsabilidad del cambio*

A la vista de los poco halagüeños resultados de la campaña afgana en los últimos meses, el nuevo jefe del Mando Central de EEUU (USCENTCOM), el general David H. Petraeus, ha pedido una evaluación de la estrategia militar en la región con vistas a la formulación de un nuevo plan. El grupo de trabajo conocido como *Joint Strategic Assessment Team* comenzará su labor a mediados de noviembre de 2008 y contará con unos 100 expertos internacionales que analizarán las causas subyacentes del conflicto en Afganistán y Pakistán. Con ello se pretende diseñar una nueva estrategia adaptada a las necesidades en el terreno dentro del marco del cambio de Administración en EEUU e inspirada por los logros de Petraeus en Irak. Miembros del entorno de Petraeus apuntan que la estrategia incluirá elementos como la posibilidad de un proceso gubernamental de diálogo y reconciliación con los talibán en Afganistán y Pakistán, una opción que en los últimos meses ha ido tomando fuerza y que pretende aprovechar las posibles fracturas entre el núcleo duro de los talibán afiliados a la causa de al-Qaeda y los llamados “moderados”.

---

### *En distintas partes de la frontera afgano-pakistaní se están constituyendo ejércitos tribales (conocidos como lashkars) para enfrentarse a los talibán y elementos yihadistas extranjeros afiliados a al-Qaeda*

---

El frente afgano-pakistaní se ha ido configurando como una de las prioridades del presidente electo de EEUU, Barack Obama, a lo largo de la campaña electoral, dónde ha manifestado su voluntad de dar un nuevo impulso a la campaña afgana, actualmente en “una espiral descendente” tal y como la describe el estamento militar. Asimismo, las declaraciones del por entonces candidato a la presidencia indican que la actual estrategia de incursiones transfronterizas tendrá continuidad basándose en el derecho de defensa propia de EEUU. La nueva Administración estadounidense puede (y debe) aportar mucho al proceso de desarrollo y seguridad en la zona fronteriza entre Afganistán y Pakistán con los consiguientes beneficios en términos de seguridad para los dos países y la región en general. Para ello, partiendo de la base de que la solución al conflicto no será militar, EEUU deberá replantearse su estrategia y en particular su política post 11-S de ayuda a Pakistán.

En los últimos siete años, EEUU ha desembolsado cerca de 10.600 millones de dólares en ayuda a Pakistán. Más allá de esta cifra astronómica subyacen enormes problemas de transparencia en el gasto y una desproporción entre las partidas destinadas

al desarrollo del país y la aportación al ejército paquistaní: una cuarta parte frente a tres cuartas partes, respectivamente (cerca del 60% de la ayuda se ha destinado a los llamados Fondos de Apoyo de la Coalición que se consideran como un pago o reembolso al gobierno paquistaní por su inversión en la Guerra contra el Terrorismo). Ante una desproporción de tal envergadura, el pragmatismo y las lecciones del pasado llaman a un cambio de dirección.

El vicepresidente electo Joseph Biden ha apostado con fuerza por este cambio. Su propuesta de ley (*S. 3263: Enhanced Partnership with Pakistan Act*) ante el Congreso de EEUU en julio de 2008 aboga por triplicar la ayuda no militar en los próximos cinco años a un total de 7.500 millones de dólares (1.500 millones al año) para el desarrollo del país y propone condicionar la partida de ayuda militar a objetivos como el respeto a los derechos humanos y el desarrollo de un poder judicial independiente, entre otros. Frente a la primacía de los objetivos militares a corto plazo, la propuesta de Biden, pendiente aun de aprobación por el Congreso, abre la puerta a una política con miras al desarrollo y la seguridad de Pakistán a largo plazo.

De especial importancia será la inversión en desarrollo que se haga en las FATA, que cuentan con niveles de pobreza dos veces superiores a la media nacional y que constituyen un caldo de cultivo y un santuario para grupos yihadistas. El desarrollo industrial y agrario de las FATA, su integración económica y el diseño de políticas lingüísticas que retomen el uso del pashtún como lengua administrativa son algunas de las medidas vitales en la búsqueda de una solución sostenible a la cuestión pashtún, que llevarán a la desaparición del apoyo popular los yihadistas y al desarrollo de medios de vida alternativos al crimen organizado, y al tráfico de drogas y de armas.

El necesario cambio en la política de ayuda ha de acompañarse con un replanteamiento de la estrategia diplomática de EEUU, que ha de recalibrar la presión que ejerce sobre el gobierno y el ejército de Pakistán sin dejar por ello de exigir resultados militares, apoyar la reforma de ciertos sectores e impulsar la integración política y económica de los pashtún. Tal y como se ha puesto de manifiesto, EEUU tiene suficientes elementos para presionar con firmeza pero discretamente a Pakistán sin tener que adoptar medidas que erosionen la soberanía territorial del Estado a ojos del pueblo paquistaní o que pongan en evidencia de forma pública a su gobierno y a su ejército en un período crítico de reajuste.

EEUU tiene la responsabilidad de guiar a Afganistán y a Pakistán hacia un camino de colaboración y entendimiento sin el cual la paz no será posible. Para ello, ha de poner los medios necesarios para encontrar una solución sostenible al estatus de la controvertida Línea Durand que salvaguarde los intereses de ambos países y de las tribus pashtún a los dos lados de la frontera. Un posible mecanismo de canalización del

proceso a corto plazo es la Comisión Tripartita, en la que participan la ISAF, representantes del ejército afgano y del ejército paquistaní, que debería apoyarse de forma efectiva como foro privilegiado de resolución de conflictos y coordinación de esfuerzos. Asimismo, el apoyo activo a las patrullas fronterizas conjuntas que el gobierno de Pakistán autorizó el 7 de octubre de 2008, contribuirá a reforzar la comunicación y el entendimiento entre las dos naciones, asentando las bases de confianza mutua necesarias para cualquier negociación específica sobre el estatus de la frontera.

La Administración estadounidense debería asimismo buscar soluciones de compromiso a los conflictos existentes entre la India y Pakistán (principalmente el de Cachemira) que históricamente constituyen una de las causas subyacentes de los enfrentamientos asimétricos indirectos en suelo afgano (la India apoyando tradicionalmente al gobierno afgano y Pakistán, en especial sus servicios secretos, a grupos insurgentes que buscan la desestabilización de aquel en un intento de asegurarse una cierta profundidad estratégica en el país vecino). EEUU debería no sólo desempeñar una función mediadora sino también apelar ante la India para que limite los gestos que puedan poner a Pakistán a la defensiva, ya que Islamabad teme la creciente influencia de la India en Afganistán como agente de desarrollo y proveedor de asistencia técnica militar al ejército afgano, entre otros aspectos. Pero Washington debería también tener más presentes las legítimas inquietudes de Pakistán, que en los últimos meses se ha sentido amenazada por la relación privilegiada entre su aliado y la India cuyo ejemplo más reciente es la firma de un acuerdo de cooperación nuclear civil el 1 de octubre de 2008.

## Conclusión

Ahora más que nunca, el futuro de Pakistán, del conflicto en Afganistán y de la estabilidad en la región se juega en las montañosas tierras de la frontera noroeste. EEUU y sus aliados han de tener en consideración que la solución del

conflicto a ambos lados de la Línea Durand no será militar. Tan solo una estrategia regional conjunta y coordinada entre EEUU, las potencias de la OTAN, Pakistán y Afganistán, que encuentre el equilibrio entre la necesaria intervención militar, la búsqueda de soluciones negociadas, la consolidación del gobierno civil de Pakistán y la reforma de sus instituciones, el control conjunto de la frontera y la integración política y económica de los pashtún a ambos lados de la Línea Durand contribuirá a la estabilidad de Pakistán, así como al desarrollo efectivo y a la seguridad de la región a largo plazo.

---

*El frente afgano-paquistaní se ha ido configurando como una de las prioridades del presidente electo de EEUU, Barack Obama, a lo largo de la campaña electoral, dónde ha manifestado su voluntad de dar un nuevo impulso a la campaña afgana, actualmente en “una espiral descendente”*

---

Todo ello llama a un cambio profundo de la estrategia de EEUU en Pakistán y en la región en general que vaya más allá de los objetivos militares a corto plazo de la OEF. Afganistán y, por extensión ineludible, Pakistán estarán en el centro de la política exterior de la Administración estadounidense en los próximos años. EEUU, Pakistán y Afganistán andan juntos por la fina línea que determina el destino de una región a la que la historia le ha negado la paz. Solo el tiempo dirá si ésta consigue finalmente resarcirse.

**Gabriel Reyes**

*Coordinador de Proyectos, Programa de Oriente Medio y del Mediterráneo, Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax)*

---

# Las FARC después de Marulanda: ¿extinción estratégica o transformación organizativa?

*El declive estratégico ha colocado el futuro de las FARC entre interrogantes, generando expectativas de que la guerrilla se vea obligada a buscar una negociación con el Gobierno o se desmorone internamente. Pero, ¿cuán cerca está la derrota estratégica de guerrilla y la pacificación del país?*

**Román D. Ortiz**

---

## Tema

Los golpes recibidos por las FARC la colocan en una profunda crisis estratégica. Sobre esta base, el futuro del grupo terrorista podría orientarse en tres direcciones: (1) la búsqueda de una salida negociada con el gobierno colombiano; (2) un paulatino proceso de desintegración que podría terminar en el colapso de la organización; y (3) una transformación estratégica de la guerrilla hacia el terrorismo urbano.

## Resumen

El año 2008 pasará a la historia de las FARC como un *Annus Horribilis* en el que no sólo perdieron tres miembros de la cúpula de la organización –Raúl Reyes, Iván Ríos y Manuel Marulanda– sino también vieron como la Fuerza Pública rescataba un grupo de secuestrados que representaba uno de los activos de mayor valor político y estratégico en sus manos. Todo ellos mientras el número de miembros de la organización que abandonaban la guerrilla y se unían al programa de desmovilización del Gobierno continuaba creciendo. Pese a estos golpes, parece difícil que el nuevo liderazgo encabezado por Alfonso Cano opte por una salida negociada. Por el contrario, la guerrilla parece apostar por un cambio en su estrategia con dos rasgos básicos. De un lado, está renunciado a combatir abiertamente a la Fuerza Pública en el campo y parece apostar por convertir sus estructuras rurales en redes criminales orientadas a recolectar fondos destinados a sostener al grupo. Del otro, apuesta por incrementar su actividad

en las zonas urbanas a través de ataques terroristas que hagan perder credibilidad pública al Estado y demuestren que se mantiene activa pese a los golpes recibidos.

## Análisis

En noviembre de 2008 se cumplirá una década de la toma de la localidad de Mitú, capital del departamento de Vaupes, por un millar de guerrilleros de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia). Concebida como una demostración de fuerza, la operación marcó su mayor poder. Entonces, la guerrilla liderada por Manuel Marulanda, “Tirofijo”, tenía más de 11.000 combatientes agrupados en 70 frentes apoyados en una sólida infraestructura logística como resultaba evidente a la vista de los relucientes uniformes y el sofisticado arsenal de sus militantes. Diez años después, nada parece más lejano del actual estado de las FARC que esa imagen victoriosa. Según las fuentes, los efectivos de la organización se han reducido a unos 7.000 hombres, obligados a replegarse a las áreas más remotas del país. Simultáneamente, la situación logística de la organización se ha deteriorado, como demuestran los desertores que describen la escasez de alimentos y armas. En este contexto, aunque la organización mantiene nominalmente unas 70 estructuras, sólo una decena confronta a la Fuerza Pública, mientras la gran mayoría elude el combate y algunas sólo existen sobre el papel. Este agudo declive estratégico ha colocado el futuro de las FARC entre interrogantes, generando expectativas de que la guerrilla se vea obligada a buscar una negociación con el Gobierno o sencillamente se desmorone internamente. Pero, ¿cuán cerca está la derrota estratégica de guerrilla y la pacificación definitiva del país?

## El declive estratégico de la guerrilla

El factor clave que ha hundido a las FARC en una crisis estratégica sin precedentes ha sido la dislocación de su estructura de mando. Bajo la presión de la campaña de seguridad de la administración Uribe, la guerrilla se vio obligada a operar de forma dispersa para hacer que sus unidades fuesen más difíciles de localizar. Esta dilución de su estructura militar incrementó las dificultades de la dirección para mantener el control efectivo de sus fuerzas. La capacidad de la Fuerza Pública colombiana para interceptar las comunicaciones electrónicas de la guerrilla hizo imposible que el liderazgo del grupo pudiese mantener un flujo de órdenes estable sobre las unidades a su mando. La organización tuvo que recurrir al envío por radio de correos electrónicos cifrados como único medio de conservar la seguridad de sus comunicaciones. Pero incluso con este tipo de procedimientos, la seguridad de los enlaces vía radio de la guerrilla se hizo cada vez más débil. Como alternativa, la utilización de correos humanos para trasladar órdenes no sólo resultó una opción muy lenta, sino que tampoco resolvió el problema de la fiabilidad. La capacidad de las fuerzas militares y policiales para recolectar información de fuentes humanas –reclutando guerrilleros decididos a desertar o infiltrando agentes en sus filas– hizo que abundantes mensajes de los comandantes de las FARC terminaran en manos de los analistas de inteligencia.

La muerte de tres miembros del Secretariado de las FARC en unos pocos meses asestó un golpe decisivo a su



estructura de mando. La baja de Raúl Reyes durante un ataque contra su campamento en territorio ecuatoriano, el 1 de marzo pasado, seguido por la caída de Iván Ríos a manos de su jefe de seguridad una semana después y la desaparición del fundador Manuel Marulanda, aparentemente por enfermedad a finales del mismo mes, dejó fuera de combate a tres de los siete miembros de la cúpula. El grupo encontró rápido reemplazo a estas bajas con el ascenso de Alfonso Cano a la cabeza de la guerrilla, mientras el Secretariado incorporaba como nuevos miembros a Joaquín Gómez, Pablo Catatumbo y Mauricio Jaramillo “El Médico”. Un cambio tan amplio en un liderazgo que había permanecido estable durante largo tiempo dislocó los procedimientos de toma de decisiones de la organización. El resultado ha sido una parálisis aún mayor de las actividades de las FARC y dificultades crecientes para elaborar una nueva estrategia político-militar que permita a la organización responder a la campaña de seguridad del Gobierno.

La mejor muestra del deterioro de la estructura de mando y control de las FARC fue el éxito de la Operación Jaque a principios de julio, que permitió a la Fuerza Pública liberar a 15 rehenes, entre ellos la ex-candidata presidencial Ingrid Betancur, tres contratistas de seguridad estadounidenses y varios soldados y policías. Concedida dentro del concepto de “operaciones de información”, la acción estuvo dirigida a manipular la percepción del Frente 1° de las FARC responsable de custodiar a los secuestrados hasta convencerlo de que la dirección de la organización había ordenado su traslado y empujarle a entregar a los cautivos a una supuesta misión humanitaria, en realidad integrada por militares colombianos. El engaño privó a la guerrilla de un grupo de rehenes clave para su estrategia internacional, dado que las FARC habían aprovechado la relevancia mundial de los cautivos para agigantar su talla en el exterior y presentarse a gobiernos en América Latina y Europa como un interlocutor que debía ser tomado en cuenta. Pero además, la Operación Jaque demostró como la cadena de mando y las comunicaciones de la guerrilla habían sido vulneradas hasta permitir que la inteligencia colombiana manipulase el entorno informativo de una fracción de la guerrilla para empujarla a entregar voluntariamente al grupo de secuestrados políticamente más valiosos en manos de la organización. Una percepción de creciente desintegración que se agudizó después de que el congresista Óscar Lizcano secuestrado por las FARC durante ocho años pudiese escapar de sus captores a finales de octubre gracias a la ayuda de un mando de la guerrilla que escogió acompañarle en su fuga y entregarse a la Fuerza Pública.

El otro gran golpe contra la estrategia internacional de las FARC fue el hallazgo de dos ordenadores de Raúl Reyes. La información allí contenida reveló los contactos de la organización con los Gobiernos de Venezuela y Ecuador. Los documentos evidenciaron como Quito ofreció a la guerrilla apoyo político y garantías de seguridad en su territorio mientras Caracas iba aún más lejos suministrando armas y fondos a un grupo incluido en las listas de bandas terroristas de EEUU y la UE. Al mismo tiempo, los ordenadores de Reyes pusieron al descubierto las redes de colaboradores de las FARC en América Latina, EEUU y Europa. El resultado fue una quiebra generalizada de sus puntos de apoyo

internacionales. Por un lado, los Gobiernos de Ecuador y Venezuela se vieron obligados a poner distancia, al menos temporalmente, con la guerrilla colombiana. Por el otro, los colaboradores de las FARC, de Costa Rica a España y de Chile a EEUU, fueron descubiertos y, en algunos casos, arrestados.

A medida que se acerca el fin de 2008, las FARC parecen tener síntomas cada vez más claros de encontrarse acorraladas. Dificultades logísticas, bajos niveles de operatividad y aislamiento político parecen los términos de una ecuación que coloca a la guerrilla en una posición de aguda crisis estratégica. Sin embargo, por paradójico que parezca, este giro del balance estratégico del conflicto colombiano no parece haber incrementado la voluntad del grupo armado para buscar una salida negociada, ni permite anunciar un rápido final de la violencia. Más bien, el debilitamiento de las FARC ha venido acompañado de una paulatina transformación de la organización, que ha perdido una parte sustancial de su peso militar; pero parece haber escogido una fórmula estratégica que le permitiría sobrevivir en el largo plazo y conservar suficiente capacidad operativa como para desestabilizar la vida política colombiana a través del uso sistemático del terrorismo. Dicho de otra forma, las FARC han sufrido un descalabro político-militar decisivo, pero prometen mantenerse como un desafío relevante para el Estado colombiano en el futuro próximo.

Para entender la resistencia de las FARC a abrir un proceso de negociación con el Gobierno, resulta imprescindible considerar su actual posición estratégica y el juego de poder desatado en su interior tras el reemplazo de Manuel Marulanda por el más sofisticado y urbano Alfonso Cano. Para empezar, los desastres militares, el crecimiento de las desertiones y el desprestigio internacional han colocado a la organización en una posición de debilidad que desincentiva al liderazgo a avanzar hacia una negociación, en tanto un movimiento de este tipo sea visto como una señal de debilidad. Más allá de la coyuntura estratégica de la organización, es necesario analizar la posición de Cano, aplastado por el legado de Marulanda. La orientación estratégica de la guerrilla está definida en el “Plan Estratégico para la Toma del Poder”, diseñado durante la VII Conferencia de las FARC en 1982 y completado en el Pleno Ampliado de la cúpula de la organización un año más tarde. Semejante documento, que trazaba la ruta para la conquista del poder según los principios de la guerra popular prolongada, ha perdido toda conexión con la realidad. Sin embargo, diseñar un nuevo documento de direccionamiento estratégico resulta políticamente casi imposible para un líder recién llegado como Cano en la medida en que podría ser interpretado por sus oponentes internos como una traición al legado fundacional.

Más allá de estos factores circunstanciales, al menos otras dos cuestiones se mantienen como obstáculos clave para que las FARC opten por abrir una negociación. Para empezar, es necesario considerar su rechazo frontal a cualquier diálogo con el gobierno responsable de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDS), en la medida que la guerrilla percibe que tal negociación equivaldría a admitir que la presión militar fue efectiva para empujarles a la mesa de conversaciones. La administración Uribe planteó la actual campaña de seguridad como un esfuerzo para obligar a las FARC a aceptar unos términos de negociación razonables, pero

su cúpula se ha resistido a iniciar conversaciones ante el temor de que el mero hecho de sentarse a hablar legitime la estrategia de seguridad que la ha puesto al borde del colapso. A la hora de valorar la ausencia de cualquier perspectiva de negociación con las FARC tampoco se debe pasar por alto la extrema rigidez ideológica de la organización. Semejante inflexibilidad podría haberse acrecentado con la llegada de Cano a la cabeza del movimiento. De hecho, la doctrina bolivariana asumida por las FARC como nuevo credo ideológico le debe mucho al trabajo político del nuevo líder de la organización cuando en los 80 se convirtió en uno de los discípulos predilectos del teórico máximo del grupo, Jacobo Arenas. Resulta difícil imaginar a Cano arrojando por la borda los principios ideológicos que el mismo ayudó a crear para abrir unas conversaciones con el Gobierno.

Con la salida negociada aparentemente cerrada, ¿cuál es la alternativa de las FARC? Probablemente la modernización de la violencia política, que conduciría a la organización a abandonar los sueños de tomar el poder mediante la guerra de guerrillas y la empujaría a asumir las formas organizativas y los recursos tácticos de una organización terrorista inspirada en grupos clásicos, como ETA ó IRA, hasta movimientos globalizados, como el islamismo radical. En principio, algunos cambios en el comportamiento estratégico de la organización apuntan en esta dirección. Este proceso de innovación estratégica promete acelerarse bajo el nuevo liderazgo de Cano. El nuevo líder guerrillero representa una ruptura con la esencia de las antiguas FARC, inspiradas en el accionar guerrillero durante el período de “La Violencia” (1948-1958) e integradas casi en su totalidad por militantes de origen rural. De hecho, la nueva cabeza de las FARC es de origen urbano, obtuvo un grado en sociología y ha sido uno de los principales impulsores de la internacionalización del grupo.

### *La transformación estratégica de la guerrilla*

Las FARC parecen estar transformando de manera sustancial el papel estratégico de sus estructuras rurales. Aunque mantienen una constante actividad militar, un número creciente de sus unidades en el campo parecen cada vez menos orientadas a lanzar ataques contra la Fuerza Pública y más centradas en la recolección de recursos a través de actividades ilícitas, como el robo de ganado, la extorsión, el secuestro y, sobre todo, el narcotráfico. Los frentes rurales parecen haber abandonado parcialmente su papel militar para asumir funciones logísticas. Dentro de este esquema, las unidades en el campo parecerían destinadas a convertirse en el soporte financiero de las FARC, en tanto sus actividades criminales generarían el grueso de los recursos que sostendrían el conjunto de sus actividades político-militares.

Este cambio en las funciones de los Frentes rurales ha sido acompañado por la puesta en práctica de un nuevo concepto de control territorial. Tradicionalmente, las FARC apostaban por desafiar la presencia del Estado en una determinada zona utilizando medios militares para expulsar a la policía y al ejército, destruir las instituciones locales y afirmar su control militar del área. Sin embargo, cada vez con más frecuencia, la guerrilla parece haber renunciado a destruir físicamente la presencia estatal y prefiere apostar por desarrollar una influencia más selectiva centrada en controlar aquellos sectores de población o

aquellas actividades estratégicas de su interés. En ciertas áreas del suroriente, la organización ha estimulado la creación de redes de pequeños negocios que facilitan su control sobre la población o ha empleado testaferros para apoderarse de propiedades rurales de donde ha expulsado a sus legítimos dueños. Estas formas de penetración se desarrollan sin confrontar frontalmente al Estado, sino recurriendo a una mezcla de corrupción y coerción para debilitar las instituciones y controlar a la población.

El proceso de consolidación de la seguridad en ciertas zonas se ha enfrentado a la persistencia de una forma de poder paralelo desarrollado por la guerrilla en una forma semejante a como las formaciones paramilitares mantuvieron su control sobre extensas zonas nororientales. Esta tendencia se ha hecho visible en aquellas áreas donde las FARC mantuvieron históricamente una fuerte presencia. En estas regiones, la Fuerza Pública ha creado un clima de seguridad que ha permitido avanzar en la reconstrucción de las instituciones locales. Al mismo tiempo, las estructuras clandestinas de la guerrilla continúan activas, apoyadas en el terrorismo, para mantener amedrentada a la población. La capacidad de estas redes para condicionar la vida local o realizar actividades criminales, como el secuestro o el narcotráfico, es muy reducida en comparación con los tiempos en que las FARC mantenían un control militar. Al mismo tiempo, este tipo de presencia guerrillera es menos vulnerable a la estrategia tradicional de la Fuerza Pública orientada a destruir las unidades de combate de la guerrilla. El desmantelamiento definitivo de la amenaza de las FARC en esas zonas sólo será posible a través de un prolongado esfuerzo de inteligencia destinado a identificar y desmantelar sus estructuras clandestinas.

Entretanto, la organización parece haber girado una parte relevante de su esfuerzo armado hacia las ciudades. Durante los pasados meses, las FARC han incrementado sus acciones en Bogotá, Cali, Neiva y otras ciudades. En Bogotá, la gran mayoría de la veintena de ataques de los últimos dos meses se han orientado hacia la destrucción de blancos civiles con escasa protección. Un número de artefactos explosivos se han colocado en las calles o han servido para destruir autobuses de servicio público para generar un sentimiento de inseguridad. Otros ataques se han dirigido contra locales comerciales o sedes de compañías en lo que parece parte de una campaña para forzar el pago de extorsiones. En cualquier caso, semejante cadena de acciones ha puesto de relieve dos hechos clave. Por un lado, la construcción por las FARC de una infraestructura permanente en la capital para ejecutar acciones continuas. Del otro, la mejora de sus capacidades operativas hasta el punto de que han podido coordinar ataques simultáneos.

Se han incrementado las señales de un creciente esfuerzo de la guerrilla para ganar influencia en las universidades. A principios del pasado septiembre, un vídeo mostró a un grupo de encapuchados lanzando consignas de extrema izquierda a los estudiantes de la Universidad Distrital, una institución educativa en el centro de Bogotá. Más allá del consiguiente escándalo político, el incidente demostró que al menos parcialmente la guerrilla había tenido éxito construyendo algún nivel simpatía hacia sus planteamientos en ciertos sectores estudiantiles. El crecimiento de la influencia política de las FARC entre los estudiantes y otros sectores sociales fue uno de los factores que empujó a la organización a

crear el Movimiento Bolivariano para la Nueva Colombia (MBNC), en 2000, como una estructura destinada a estimular movilizaciones sociales acordes con sus intereses. Una tarea entonces encomendada a Alfonso Cano. El incidente de la Universidad Distrital demostró el trabajo del MBNC y su rama juvenil, las Juventudes Bolivarianas, para conquistar adeptos en los centros de enseñanza superior. A mediados de 2008 se calculaba que había presencia del grupo armado en una veintena de universidades en cerca de una docena y media de ciudades.

El crecimiento de la presencia de la guerrilla en las universidades amenaza con convertirse en un desafío político y estratégico clave. La penetración entre sectores estudiantiles podría resolver las dos barreras principales que han frenado a la guerrilla en sus intentos de proyectarse hacia las ciudades. Para empezar, incluso teniendo en cuenta que la influencia de las FARC se limita a sectores muy reducidos del estudiantado, la captación de esta exigua minoría puede ser suficiente para conseguir el pequeño número de militantes con perfiles urbanos y una fuerte ideologización necesarios para alimentar sus comandos urbanos. La posibilidad de que la guerrilla consolide su presencia en algunos centros de educación superior amenaza con crear “santuarios” de las FARC en el centro de algunas ciudades. Como en la mayoría de los países democráticos, la capacidad del Estado para intervenir en las universidades está restringida por ciertos factores políticos. Las universidades colombianas tienen una profunda tradición de autonomía que estimula un rechazo generalizado de docentes y estudiantes a la presencia de agentes de seguridad en los recintos educativos. Al mismo tiempo, al menos un sector de la comunidad universitaria vería como un atentado contra la libertad de pensamiento cualquier medida legal contra los sectores radicales que promueven el mensaje político de la guerrilla. Como consecuencia, una acción del Gobierno en este sentido terminaría provocando una radicalización del clima político que paradójicamente favorecería a la guerrilla. En consecuencia, las posibilidades del Estado para frenar la infiltración de la guerrilla en los centros universitarios son limitadas y están cuajadas de delicados dilemas políticos.

Finalmente, pese a que la información de los ordenadores incautados durante el ataque contra el campamento de Reyes permitió poner al descubierto la amplitud de las redes internacionales de las FARC, parece probable que la organización pueda reconstruir parte de estas estructuras en un plazo relativamente corto. De hecho, esta parece ser la tarea asumida por Ivan Márquez como miembro del secretariado de la organización que ha asumido la dirección de las actividades internacionales. Su esfuerzo se puede ver facilitado por el hecho de que el descubrimiento de las conexiones exteriores de la organización terrorista no ha traído grandes consecuencias para los individuos y gobiernos implicados. Caracas y Quito han salido indemnes pese a las pruebas que demostraban sus estrechos lazos con las FARC. En el caso de Venezuela, el descubrimiento de la provisión de fondos y armas a la guerrilla colombiana no ha tenido mayores consecuencias para la posición internacional del país. Desde luego, Rodríguez Chacín, como uno de los máximos artífices de la política de acercamiento a las FARC, renunció al Ministerio del Interior. Asimismo, tanto él como otros funcionarios civiles y militares venezolanos vieron sus bienes en EEUU congelados.

Pero si se toma en consideración la gravedad de las evidencias contra Caracas, se puede afirmar que el Gobierno de Chávez salió prácticamente ileso del caso, como demuestra el que haya podido continuar vendiendo petróleo y comprando armas sin mayores dificultades.

Probablemente, la falta de consecuencias para Venezuela de que se descubriesen sus contactos con las FARC explica que las señales de simpatía hacia la organización hayan continuado repitiéndose en la región sin mayores problemas. Nicaragua no tuvo mayores inconvenientes en otorgar asilo político a dos guerrilleras de las FARC el pasado junio. Una decisión seguida tres meses después por la inauguración de una plaza pública en honor de Manuel Marulanda en el centro de Caracas. Semejante clima induce a pensar que Márquez podría no tener mayores dificultades en restablecer parte de los contactos exteriores del grupo. Entretanto, la llegada de una nueva administración norteamericana muy probablemente significará un giro sustancial de la política de Washington hacia Bogotá, lo que probablemente se traducirá en un debilitamiento de la posición internacional de Colombia. De este modo, la guerrilla podría esperar en el futuro próximo un giro del escenario internacional favorable a sus intereses.

## Conclusión

### *Una organización debilitada; pero no quebrada*

Visto desde esta perspectiva, las FARC bajo Alfonso Cano podrían responder a la cadena de golpes sufridos a lo largo del año con una estrategia que combine una intensificación del activismo político y una escalada de acciones terroristas en las grandes ciudades para desestabilizar el escenario político colombiano. Dentro de este esquema, la guerrilla puede transformarse en una organización más pequeña, con menos recursos y una capacidad militar limitada. Un grupo muy distinto de aquel que asestó los grandes golpes militares de fines de los años 90. Sin embargo, las FARC intentarían compensar estas debilidades con un esfuerzo por manipular a su favor las protestas de ciertos sectores sociales y realizar acciones armadas selectivas para conmocionar a la opinión pública. Al mismo tiempo, la guerrilla redoblará sus esfuerzos para recuperar contactos internacionales con vistas a consolidar el apoyo de gobiernos radicales de la región y ampliar su proyección internacional fuera del continente. La nueva cúpula de la guerrilla trataría de ganar peso político al mismo tiempo que deteriora el clima político interno y hunde la credibilidad del Estado. Sin duda, el grupo armado tiene pocas posibilidades de llevar a cabo estos planes y alterar el curso de una guerra que claramente está perdiendo. Pero el mero hecho de que impulse semejante estrategia significa que las FARC están determinadas a continuar desestabilizando las instituciones democráticas colombianas en el futuro próximo.

**Román D. Ortiz**

*Fundación Ideas para la Paz*

# Documentos de trabajo y libros publicados

## Documentos de trabajo publicados en noviembre

### Mujer terrorista suicida, manipulación extrema

Pedro Baños

DT 48/2008 - 19/11/2008

### Acciones exteriores para el aprovisionamiento de hidrocarburos: ¿hacia una mayor seguridad energética en China?

Clara García

DT 47/2008 - 13/11/2008

### El Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea

Natividad Fernández Sola

DT 46/2008 - 10/11/2008

### La Imagen de España en Estados Unidos

Javier Noya, Beatriz Rodríguez y Antonia María Ruiz Jiménez

DT 44/2008 - 28/10/2008

### Globalização e Integração regional

Ricardo Carneiro

DT 43/2008 - 27/10/2008

### Novedades en inglés

### Image and Reality: Contemporary Spain

William Chislett

WP 45/2008 - 05/11/2008

## Libros publicados recientemente

### Las democracias globales frente al terrorismo global

Editores: Charles T. Powell y Fernando Reinares

Editado por: Real Instituto Elcano y Ariel  
2008

Recoge textos inéditos de especialistas de la talla de Martha Crenshaw, Luigi Bonanate, Sebestyén L. V. Gorka, David Wright–Neville, Frank Gregory, Laurent Bonelli, Rik Coolsaet o Tanguy Struye de Swielande quienes analizan las distintas medidas tomadas tras el 11-S en países como Estados Unidos, Australia, España (tras los atentados del 11-M), Reino Unido, Francia, Bélgica, Italia y la Unión Europea, tratando también la cuestión de cómo responder con eficacia al terrorismo sin menoscabar los derechos y libertades inherentes a la democracia liberal. (A la venta en librerías)

### ¿Somos coherentes? España como agente de desarrollo internacional

Autora: Iliana Olivé

Editado por: Real Instituto Elcano y Marcial Pons  
2008

Analiza las relaciones económicas de España con Senegal, Ecuador, Argelia y Vietnam, y su impacto en el desarrollo de estos países, receptores de la ayuda española. De utilidad tanto para los gestores públicos y miembros de organismos internacionales, como para profesionales, académicos, expertos y otros estudiosos del desarrollo económico, este texto pretende también orientar la formulación de políticas públicas. (A la venta en librerías)

### Anuario Asia-Pacífico 2007 (edición 2008)

Autores: VVAA

Publicado por: Casa Asia, Fundación CIDOB y Real Instituto Elcano  
2008

Casa Asia, la Fundación CIDOB y el Real Instituto Elcano publican la cuarta edición del Anuario Asia-Pacífico, una obra de referencia en el área de los estudios sobre Asia en español que tiene como objetivo acercar al lector a los principales sucesos que han tenido lugar en la región durante el 2007.

### La internacionalización de la empresa española. Estudio monográfico sobre el entorno económico y las oportunidades de inversión en: Turquía

Autores: Gonzalo Escribano, con la colaboración de M. Oguaz Tinaztepe

Editado por: Real Instituto Elcano, ICEX e ICO  
2008

Primer volumen de una serie que analiza las oportunidades de comercio e inversión en diferentes países. La iniciativa arranca con el estudio monográfico sobre Turquía que, mediante informes y estudios, literatura académica, y entrevistas con actores de la vida empresarial y económica turca, concluye que el horizonte estratégico económico de este país ofrece oportunidades importantes y que las empresas españolas deberían posicionarse con rapidez en su mercado.



# ARI y materiales de interés

## ARI publicados en noviembre

### **El impacto de la crisis de los alimentos en América Latina y el Caribe**

*Héctor García Cebolla*

ARI 152/2008 - 24/11/2008

### **Paraguay: ¿Un giro a la izquierda bajo el mandato de Lugo?**

*Andrew Nickson*

ARI 99/2008 (traducido del inglés) - 21/11/2008

### **El futuro debate sobre cuestiones nucleares en la OTAN**

*Bruno Tertrais*

ARI 117/2008 (traducido del inglés) - 21/11/2008

### **La victoria de Fernando Lugo: el final de la transición paraguaya**

*Ignacio García-Valdecasas*

ARI 150/2008 - 19/01/2008

### **¿Cambiarán las elecciones la política de Washington respecto a Cuba?**

*Daniel P. Erikson*

ARI 125/2008 (Traducido del inglés) - 04/11/2008

### **Los republicanos después de St. Paul**

*John S. Gardner*

ARI 102/2008 (traducido del inglés) - 13/11/2008

### **EEUU, Pakistán y la Línea Durand**

*Gabriel Reyes*

ARI 149/2008 - 13/11/2008

### **La OSCE y la democratización de las Fuerzas de Seguridad**

*Manuel Marión*

ARI 148/2008 - 13/11/2008

### **Pakistán, un futuro incierto**

*Antía Mato*

ARI 145/2008 - 10/11/2008

### **Elecciones municipales en Brasil: entre los efectos de la crisis económica y las presidenciales de 2010**

*Bruno Ayllón*

ARI 144/2008 - 10/11/2008

### **Acabó todo, menos el criterio**

*Stephen J. Wayne*

ARI 130/2008 (traducido del inglés) - 04/11/2008

### **La montaña rusa de las elecciones norteamericanas de 2008**

*Matthew Continetti*

ARI 123/2008 (traducido del inglés) - 04/11/2008

### **El comercio y las elecciones presidenciales norteamericanas**

*Daniel Griswold*

ARI 113/2008 (traducido del inglés) - 31/10/2008

### **Las FARC después de Marulanda: ¿extinción estratégica o transformación organizativa?**

*Román Ortiz*

ARI 139/2008 - 29/10/2008

### **El audiovisual público como potente altavoz de un país ante el mundo: el ejemplo francés**

*Catalina Guerrero*

ARI 138/2008 - 29/10/2008

## **Novedades en inglés**

### **European Issues from a Spanish Perspective: Contribution to EU-27 Watch nr 7**

*Ignacio Molina and Alicia Sorroza*

ARI 147/2008 - 12/11/2008

### **Chaos, International Terrorism and Beyond: A Strategic Prognosis**

*Xavier Raufer*

ARI 146/2008 - 11/11/2008

### **The EU's Progress Report on Turkey's Accession: Stalling Reform**

*William Chislett*

ARI 143/2008 - 06/11/2008

### **The Threat of Jihadist Terrorism in Germany**

*Guido Steinberg*

ARI 142/2008 - 06/11/2008

### **Don't Hold Your Breath (Yet) for a Settlement in Cyprus**

*Nathalie Tocci*

ARI 141/2008 - 04/11/2008

### **The US and Latin America: What Lies Ahead?**

*Ray Walser*

ARI 140/2008 - 03/11/2008

## Materiales de interés

### **The White House - Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy**

Declaración final de los líderes del G-20 reunidos en una Cumbre celebrada en Washington el 15 de noviembre de 2008 para tratar la crisis financiera mundial. Los mandatarios se comprometieron a dar los pasos necesarios para definir una nueva estructura financiera mundial que incluya mayor supervisión y coordinación internacional. Ver también: Conferencia de prensa del Presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres>

### **AIE - World Energy Outlook 2008**

La Agencia Internacional de la Energía (AIE) presentó su informe sobre las perspectivas mundiales de energía, en el que prevé que la demanda mundial del petróleo crezca apenas un 1% anual hasta el 2030, por debajo de la previsión del año pasado del 1,3%. La AIE estima también que las necesidades de inversión para asegurarse adecuados suministros de energía durante los próximos 20 años son de más de 26 billones de dólares.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres>

### **UNFPA - Estado de la población mundial 2008. Ámbitos de convergencia: cultura, género y derechos humanos**

Este informe, publicado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas en noviembre de 2008, afirma que la cultura es y ha sido siempre un aspecto central del desarrollo y que, por lo tanto, es preciso integrar la cultura en las diferentes políticas y programas de desarrollo. El documento incluye, además, una serie de recomendaciones sobre como llevar esto a la práctica.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres>

### **República Popular de China - China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean**

El gobierno chino hizo público el pasado 5 de noviembre su primer documento sobre la política de la República Popular hacia América Latina y el Caribe.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres>

## Próximas actividades

**4/12/2008**

### **Presentación del estudio "European Neighbourhood Policy: Economic Review of EU Neighbour Countries"**

Lugar: 12.30 horas, Sede de las Instituciones Europeas en España (Madrid)

Organización: Real Instituto Elcano

Presentación en Madrid del estudio "European Neighbourhood Policy: Economic Review of EU Neighbour Countries", elaborado por los servicios económicos de la Comisión Europea.

**9/12/2008**

### **Seminario "Codesarrollo mediterráneo y nuevas formas de competitividad en la sociedad sostenible del conocimiento"**

Lugar: Consejo Económico y Social

Organización: Universidad Antonio de Nebrija con la colaboración del Real Instituto Elcano y Center for European Policy Studies de Bruselas

**18/12/2008**

### **Mesa redonda sobre Diplomacia Pública**

Lugar: Fundación Lázaro Galdiano (Madrid)

Organización: Real Instituto Elcano y CIDOB

Con la participación, entre otros de Carmen Caffarel, Rosa Conde, Javier Conde, Máximo Cajal y Eduardo Bautista.

# Actividades realizadas en noviembre

## Actividades realizadas en noviembre

25/11/2008

### Desayuno con el Viceministro de Asuntos Exteriores de Japón

Kenichiro Sasae se reunió con investigadores y colaboradores del Instituto para hablar de "Asia y el papel de Japón".

19/11/2008

### Desayuno con Vladimir Drobnjak

Vladimir Drobnjak, negociador principal para la adhesión de la República de Croacia a la Unión Europea mantuvo una reunión de trabajo con expertos en temas europeos.

19/11/2008

### Mesa redonda "La futura estrategia de China en un mundo en cambio"

El acto, coorganizado por el Real Instituto Elcano y Casa Asia, contó con la participación de varios altos cargos chinos que posteriormente acudieron al *China Global Business Meeting* que Casa Asia organizó en Barcelona.

17-19/11/2008:

### Seminario Permanente de Estudios sobre Terrorismo (VII edición): "Terrorismo Islamista a través del Mediterráneo. ¿Qué riesgos y amenazas?"

Seminario organizado por Instituto Universitario Ortega y Gasset, en colaboración con la Secretaría de Estado de Seguridad, la Embajada de Estados Unidos en España y el Real Instituto Elcano; de tres días de duración dentro del cual se presentó el libro coeditado por Ariel y el Real Instituto Elcano "Las democracias occidentales frente al terrorismo global", de Charles T. Powell y Fernando Reinares (Eds.).

17/11/ 2008

### Desayuno con Richard Gardner,

El ex Embajador de EE.UU. en España visitó el Instituto.

14/11/2008:

### Seminario sobre "Coherencia de Políticas para el Desarrollo"

Organizado por el Real Instituto Elcano, se celebró un debate abierto al público tras el que se reunió un grupo de expertos para tratar del asunto.

14/11/ 2008

### Desayuno con P. Nikiforos Diamandouros

El Defensor del Pueblo Europeo trató el tema de "El Defensor del Pueblo Europeo como guardián de la buena administración en la UE".

11/11/ 2008

### Presentación a la prensa de la revista "Culturas"

Se presentó en el Instituto la revista "Culturas", editada por la Fundación Tres Culturas.

6/11/2008

### III Congreso Diálogo y Acción - Valores en España y en Europa: sus raíces y relevancia en el S. XXI

Tercera edición de este Congreso organizado por Fundación Bertelsmann, con la colaboración del Real Instituto Elcano entre otras instituciones.

6/11/2008

### Desayuno con miembros del Centro de Estudios Contraterroristas del instituto Chino de Relaciones Internacionales Contemporáneas

Los investigadores del Centro de Estudios Contraterroristas hablaron en el Real Instituto Elcano sobre "Chinese Perspectives on Terrorism and Counterterrorism".



# Patronato y Consejo Asesor Empresarial

## Patronato

### Presidente de honor: SAR el Príncipe de Asturias

**Gustavo Suárez Pertierra**  
Presidente

**Antonio de Oyarzábal**  
Vicepresidente

**Felipe González**  
Ex presidente del Gobierno

**Marcelino Oreja**  
Ex ministro de Asuntos Exteriores  
y Ex comisario Europeo

**Gabriel Elorriaga Pisark**  
Representante del Partido Popular

**Eduardo Serra Rexach**  
Ex presidente del Real Instituto Elcano

**Emilio Lamo de Espinosa**  
Ex director del Real Instituto Elcano

**Juan José Linz**  
Cátedra Sterling de Ciencias Políticas y  
Sociales, Universidad de Yale

**José Manuel Romero**  
Secretario

**Ministerio de Asuntos Exteriores y  
de Cooperación**

**Ministerio de Defensa**

**Ministerio de Economía  
y Hacienda**

**Ministerio de Cultura**

**BBVA**

**CEPSA**

**ENDESA**

**IBERDROLA**

**Repsol YPF**

**EADS CASA**

**IBM**

**Indra**

**RENFE**

**Grupo Santander**

**SGAE**

**Telefónica**

**Atlantic Copper**

**Enagas**

**la Caixa**

**Tecnalia Corporación Tecnológica**

## Consejo Asesor Empresarial

**Aceralia**

**Altadis**

**El Corte Inglés**

**Duro Felguera**

**Iberia**

**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.