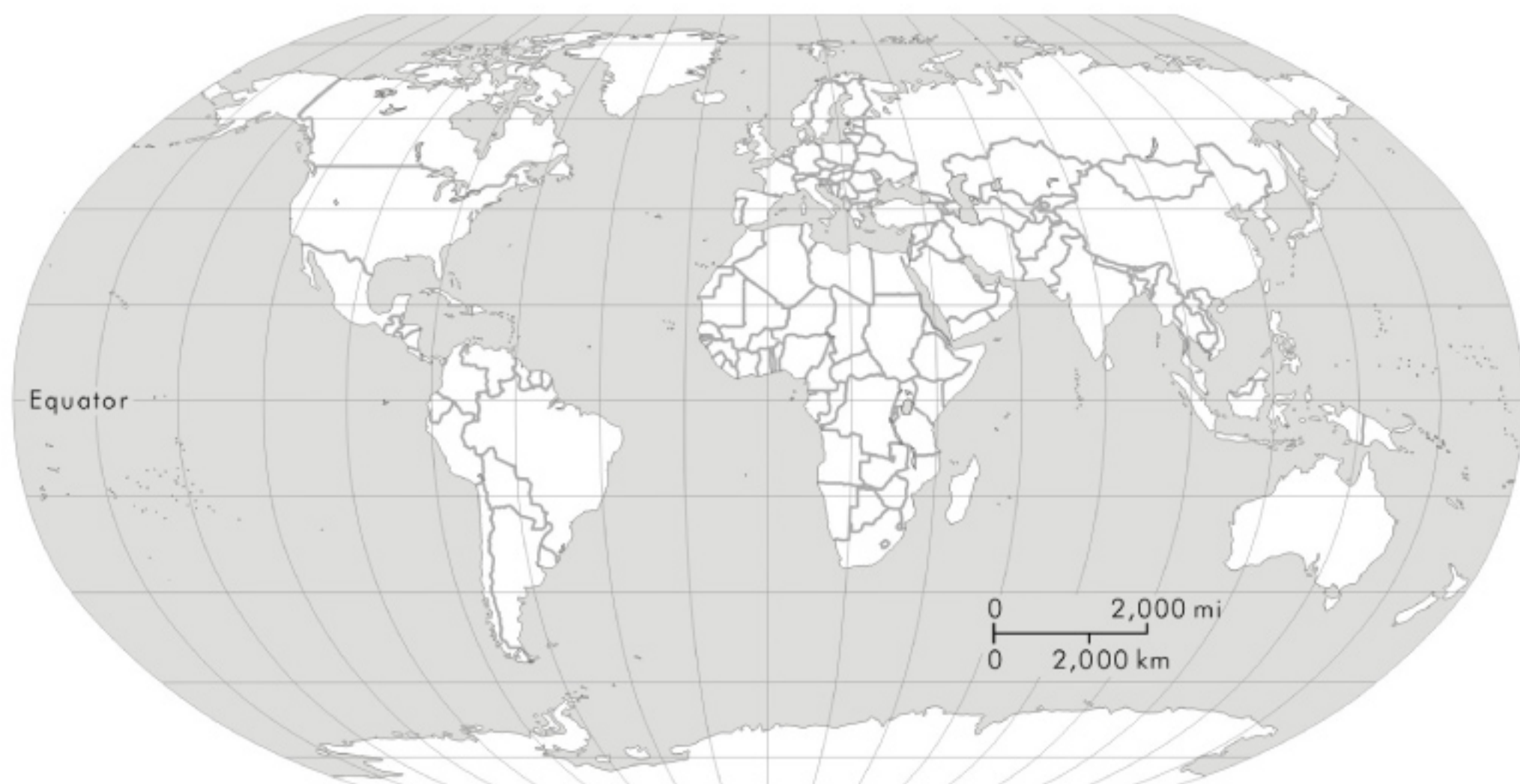


# ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE

Volumen 16 - 2012 / nº 2.  
2º semestre (julio-diciembre)

SECCIÓN DEPARTAMENTAL DE  
DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO  
Y RELACIONES INTERNACIONALES



Facultad de Ciencias de la Información  
Universidad Complutense de Madrid

ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE



ISSN: 1575-7056

Depósito legal: M-34308-1999

Diseño y maquetación: Roberto Salas.

Taller de Medios Impresos.

Facultad de Ciencias de la Información (U.C.M.)

ESTUDIOS INTERNACIONALES  
DE LA  
COMPLUTENSE

Volumen 16 - 2012 / nº 2  
2º semestre (julio - diciembre)

SECCIÓN DEPARTAMENTAL DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO  
Y RELACIONES INTERNACIONALES



Facultad de Ciencias de la Información  
Universidad Complutense de Madrid

# ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE

Revista semestral editada por la Sección Departamental de Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid.

## DIRECTOR

Dr. RAFAEL CALDUCH CERVERA. Catedrático. UCM.

## CONSEJO DE REDACCIÓN

D<sup>a</sup>. AMAL ABU WARDA PÉREZ. Investigadora de formación del Programa FPU/MEC. Dpto. de Derecho. Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales). UCM.  
Dra. CONCEPCIÓN ANGUITA OLMEDO. Profesora Contratada Doctora de Relaciones Internacionales. UCM.  
Dra. DELIA CONTRERAS. Profesora Contratada Doctora de Relaciones Internacionales. Univ. San Pablo CEU.  
D. ALFREDO CRESPO ALCAZAR. Investigador de la Fundación Iberoamérica-Europa.  
Dra. MERCEDES HERRERO DE LA FUENTE. Profesora de Periodismo Internacional. U. Antonio de Nebrija.  
Dr. JOSE LUIS NEILA HERNÁNDEZ. Profesor de Historia. Universidad Autónoma de Madrid.  
Dr. JOSE MARÍA PEREDO POMBO. Profesor de la Universidad Europea de Madrid.

## CONSEJO CIENTÍFICO

Dr. NAJIB ABU-WARDA. Profesor Titular de Relaciones Internacionales. UCM.  
Dra. PAZ ANDRES SÁINZ DE SANTAMARÍA. Catedrática de D<sup>o</sup> Internacional Público. Universidad de Oviedo.  
Dra. ESTHER BARBÉ IZUEL. Catedrática de Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Barcelona.  
Dr. ALEJANDRO CHANONA BURGUETE. Presidente de la AMEI. Profesor de la Univ. Nacional de México.  
Dr. JUAN EMILIO CHEYRE. Doctor por la UCM. General del Ejército de Chile.  
Dr. ARTURO CONTRERAS POLGATTI. Oficial del Estado Mayor del Ejército de Chile. Doctor en Estudios Americanos. Universidad de Santiago. Chile.  
Dr. JOSÉ ESTEVES PEREIRA. Catedrático de Ciencia Política. Universidad Nova de Lisboa. Portugal.  
Dra. JEANNETTE IRIGOIN-BARRENNE. Directora del Instituto de Estudios Internacionales. Univ. de Chile.  
Dr. CARLOS JIMÉNEZ PIERNAS. Catedrático de D<sup>o</sup> Internacional Público. Universidad de Alcalá de Henares.  
Dr. FELIPE MARAÑA MARCOS. Profesor Titular de Relaciones Internacionales. UCM.  
Dra. MARÍA FUENCISLA MARÍN CASTÁN. Profesora Titular de Relaciones Internacionales. Directora de la Sección Departamental. UCM.  
Dr. JUAN CARLOS PEREIRA CASTAÑARES. Catedrático de Historia Contemporánea. UCM.  
Dra. MARÍA JOSÉ PÉREZ DEL POZO. Profesora Contratada Doctora de Relaciones Internacionales. UCM.  
Dra. DOLORES RUBIO GARCÍA. Profesora Contratada Doctora de Relaciones Internacionales. UCM.  
Dr. MODESTO SEARA VÁZQUEZ. Rector de la Universidad Tecnológica de la Mixteca. México.  
Dra. SOLEDAD SEGOVIANO MONTERRUBIO. Profesora de Relaciones Internacionales. UCM.  
Dr. JORGE JOSÉ TORRES. Director del Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano (IDELA/UNT). Universidad Nacional de Tucumán.

## SECRETARÍA Y COORDINACIÓN

D<sup>a</sup>. AMAL ABU WARDA PÉREZ. Investigadora de formación del Programa FPU/MEC. Dpto de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales). UCM.

---

ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE ES UNA REVISTA QUE ESTÁ INCLUIDA EN EL CATÁLOGO LATINDEX (INSTITUTO DE ESTUDIOS DOCUMENTALES SOBRE CIENCIA Y TECNOLOGÍA –ANTES CINDOC–), EN REVISTA ESPAÑOLA DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES (RESH), EN DIFUSIÓN Y CALIDAD EDITORIAL DE LAS REVISTAS ESPAÑOLAS DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS Y EN EL CATÁLOGO DE LA BIBLIOTECA NACIONAL DE ESPAÑA.

*Estudios Internacionales de la Complutense* es una revista semestral que publica dos números al año, junio y diciembre. La revista no se hace responsable de las opiniones de los autores vertidas en los Estudios. *Estudios Internacionales de la Complutense* tiene como objetivos científicos ampliar los conocimientos sobre temas internacionales, conjugando las aportaciones de diversas áreas científicas: Relaciones Internacionales, Economía, Derecho, Historia y Ciencias de la Información, además de facilitar la utilización de los métodos y técnicas de análisis e información internacionales.

Sección Dptal. de D<sup>o</sup> Inter. Público y RR.II.  
Facultad de CC. de la Información. Planta 2<sup>a</sup> Despacho 225-2  
Avda. de la Complutense s/n<sup>o</sup>. 28040 Madrid  
Teléfono: 91-394 20 68. Telf/Fax: 91- 394 21 91  
Web: <http://www.ucm.es/info/sdreliint>  
Recepción de estudios: Dolores Rubio García, dorubio@ccinf.ucm.es  
María Fuencisla Marín, mfmaringc@ccinf.ucm.es

## NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Los artículos enviados para su publicación en Estudios Internacionales de la Complutense deberán cumplir las normas que se enumeran a continuación:

- Los estudios deberán ser originales e inéditos y no debe estar comprometida su publicación en otro medio. La publicación de Estudios está abierta a especialistas nacionales y extranjeros.

- Los estudios tendrán un mínimo de quince y un máximo de veinticinco páginas, incluyendo gráficos, cuadros, notas a pie y bibliografía, escritas en DIN A 4, con letra tipo Times New Roman de cuerpo 12, con interlineado sencillo y los siguientes márgenes: 2,5 cm. (superior e inferior), 2,5 cm. (el interior) y 2 cm. (el exterior). Las ilustraciones que se presenten no podrán suponer más de un 10% del estudio.

- En la primera página se indicará: título del estudio, nombre y apellidos del autor o autores, dirección, teléfono, fax y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe incluir también un breve curriculum vitae (con e-mail) y la dirección postal para el posterior envío de ejemplares.

- Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido en español y en inglés o francés, que no excederá de 15 líneas. Además, deberá señalar las palabras clave –sin justificar en el margen, separadas por comas y en mayúsculas- con las que clasificar el Estudio.

- Cuando haya que reproducir gráficos, éstos deberán estar acompañados de los datos que sirven de base para su diseño. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables para cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta acerca del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro o la tabla.

- Las notas irán siempre a pie de página, escritas en letra tipo Times New Roman de cuerpo 10. Las notas a pie de página y las referencias bibliográficas tendrán el siguiente formato:

- *Libros*: APELLIDOS del autor (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas): Título del libro (en cursiva), lugar de edición, editorial, año y páginas. Ejemplo: CALDUCH CERVERA, Rafael: *La Dinámica de la Sociedad Internacional*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1993, p. 221.

- *Artículos*: APELLIDOS del autor (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas): “Título del artículo” (entre comillas), nombre de la revista (en cursiva), número, fecha, páginas. Ejemplo: ANGUITA OLMEDO, Concepción: “Gibraltar. Cuatro décadas de avances y retrocesos: El

último pacto anglo-español”, en *Revista Estudios Internacionales de la Complutense*, vol. 2, 2000, nº 1, pp. 29-51.

- Cuando la referencia proceda de Internet deberá citarse la página Web completa, incluyendo la fecha de la última consulta realizada por el autor.

- Los Estudios se entregarán en Word, en la sede de la revista, vía e-mail, a una de las siguientes direcciones: **dorubio@ccinf.ucm.es**  
**mfmarinc@ccinf.ucm.es**

- Las reseñas tendrán un mínimo de página y media y un máximo de tres páginas, escritas de acuerdo con las normas especificadas anteriormente.

- Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo).

- Recepción y aceptación de originales: Los originales cuya publicación vaya destinada al número 1, primer semestre, deberán entregarse hasta el 30 de abril. Los originales cuya publicación vaya destinada al número 2, segundo semestre, deberán entregarse hasta el 31 de octubre. La selección y evaluación de los estudios correrá a cargo del Consejo Científico, revisión de pares, en función de los objetivos establecidos y siguiendo los criterios de interés y calidad científica. En el caso de los trabajos aceptados, queda entendido que sus autores ceden a la Sección Departamental de D.I.P y RR.II los derechos de publicación y reproducción parcial o total de sus aportaciones. Los estudios que no se ajusten a las exigencias de calidad determinadas por el Consejo serán desestimados.

- La revista no se compromete a la devolución de los originales no solicitados expresamente.

- Los libros y revistas científicas enviados a la Sección Departamental cuyo contenido se adecue a los objetivos de Estudios Internacionales de la Complutense serán incluidos en la sección de Libros Recibidos.

#### RELACIÓN DE LOS EVALUADORES DE LA REVISTA ELECTRÓNICA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES DURANTE EL AÑO 2012

DR. VICENTE BACA LAGOS  
DR .ISAÍAS BARREÑADA BAJO  
DRA. ANA PLANET CONTRERAS  
**FALTAN DOS MÁS POR COMUNICAR**

# ÍNDICE - INDEX

## I. ESTUDIOS

La arabización política de Egipto y su influencia en la política exterior: desde Nasser a Mubarak. Amal Abu-Warda .....	11
El Conflicto palestino-israelí y la responsabilidad de la ONU. Najib Abu-Warda .....	29
Transnacionalización del desarrollo. Problemas globales ¿soluciones nacionales? Natalia Millán Acebo .....	55
La disuasión nuclear y su trascendencia histórica. Roberto Peña Guerrero .....	79
Trayectoria y debates sobre el compromiso con la democracia desde ámbitos multilaterales: convergencias y pugnas en el ámbito de la Organización de Estados Americanos. María Eva Pignatta .....	109

## NOTAS

La adhesión de España a la Alianza Atlántica: notas para una revisión crítica. Ángel Luis Linares Seirul-lo .....	135
--	-----

## II. BIBLIOGRAFÍA

### II.1. RECENSIONES

El reto de Rajoy. España ante los desafíos internacionales del nuevo siglo. Alfredo Crespo Alcázar .....	149
---	-----

II.2. LIBROS CIENTÍFICOS .....	153
--------------------------------	-----





**I. ESTUDIOS**



# La arabización política de Egipto y su influencia en la política exterior: desde Nasser a Mubarak.

- Amal Abu-Warda Pérez

Abogada y Diplomada en Estudios Avanzados en Relaciones Internacionales (UCM). Investigadora AECEI en la Universidad de El Cairo.

## PALABRAS CLAVE:

EGIPTO  
POLÍTICA EXTERIOR  
NASSER  
SADAT  
MUBARAK

## KEY WORDS:

EGYPT  
FOREIGN POLICY  
NASSER  
SADAT  
MUBARAK

## Resumen

La arabización política de Egipto ha tenido una influencia decisiva en la evolución política del país. Una influencia que, en el ámbito de la política exterior, ha estado condicionada por dos aspectos fundamentales: por un lado, los entornos regional e internacional, y, por otro lado, la visión particular del Jefe del Estado en cada momento. A lo largo del estudio se analiza cómo ha estado presente el elemento árabe en los tres períodos fundamentales de la historia y política contemporáneas de Egipto. Períodos que se encontraron vinculados con tres visiones diferentes de la realidad egipcia y del rol que debía desempeñar en el contexto regional árabe.

## Abstract

The arabization policy of Egypt has had a decisive influence on the country's political evolution. An influence that, in the area of foreign policy, have been conditioned by two main factors: first, regional and international environments, and on the other hand, the particular vision of the Head of State at the time. Throughout the article we examine how the arab element was present in all three fundamental periods Arab fundamental contemporary history and politics of Egypt. Periods that were associated with three different visions of the Egyptian reality and the role to be played in the Arab regional context.

## Sumario

I. Evolución de la concepción árabe en el pensamiento egipcio. II. Evolución de la arabidad en la política exterior egipcia. III. Egipto y el Mundo Árabe en la política de Nasser. IV. Sadat. De la introversión política a la paz con Israel. V. Mubarak. Estabilidad y retroceso regional. VI. Conclusiones.

## I. Evolución de la concepción árabe en el pensamiento egipcio

La islamización de Egipto condujo a una transformación de la sociedad egipcia en sus múltiples aspectos. La apertura al Islam no sólo implicó la asimilación de una religión nueva, sino que conllevó también la penetración de una cultura nueva: la árabe.

El proceso de islamización y arabización fue muy rápido y profundo, teniendo en cuenta las diferencias importantes que presentaba Egipto respecto de otros los territorios conquistados hasta entonces (una raza y lengua diferentes, además de una historia muy antigua y esplendorosa). No obstante, y en relación al tema que nos ocupa, puede señalarse cierta progresión en el proceso de su arabización, de manera que cabría distinguir dos etapas fundamentales: la primera de ellas, y la más extensa en el tiempo, iniciada con la entrada del Islam, fue la de la arabización social y cultural de la población egipcia. Ésta implicó el aprendizaje de la lengua árabe, lengua del Corán, y de la cultura del Oriente musulmán, en lo que incidieron de manera esencial las migraciones de tribus árabes a territorio egipcio. Un papel fundamental en la vinculación egipcia al oriente musulmán y, especialmente, a los países árabes, hay que atribuirlo a la influencia del pensamiento islámico que vinculaba a la *Umma* y la religión<sup>1</sup>.

Sin embargo, hubo que esperar hasta las primeras décadas del siglo veinte para ver desarrollarse otro aspecto importante del proceso de arabización, y con ello del inicio de la segunda etapa: el fenómeno de *altaarib alsiasí* o de la arabización política de Egipto; es decir, el interés e implicación de Egipto, oficial y socialmente, en los problemas que agitaban la región árabe próxima, desde una posición nacionalista árabe y ya no sólo desde una posición religiosa, como había sucedido hasta entonces<sup>2</sup>.

Entre los condicionantes que favorecieron este proceso destacan:

Por un lado, la evolución en el campo del pensamiento intelectual que comenzó a cristalizarse a finales del siglo XIX y principios del siglo XX en el *Mashrek* árabe. En un primer momento, el sentimiento nacionalista árabe se manifestó como una expresión cultural, fundamentalmente como un renacimiento de la cultura y la lengua árabes. Este movimiento nacionalista moderado, que se inicia frente a los intentos de turquización de las provincias árabes del Imperio, evoluciona en los primeros años del siglo XX y el inicio de la Primera Guerra Mundial hacia un

<sup>1</sup> El término *Umma* aparece en varias aleyas del Corán en referencia concreta a la comunidad musulmana, integrada por miembros individuales que se adhieren voluntariamente a ella constituyendo la sociedad islámica. Concretamente *Surat Al-anbiaa* (Los Profetas), aleya 92, o *Surat Almuminun* (Los creyentes), aleya 52. Como señala Roser Nebot "la comunidad islámica se conceptualiza en una sola comunidad, aunque su realidad política se halle repartida entre un número variable de Estados o formaciones políticas. Ese es el sentimiento y la concepción que de sí mismos tienen los musulmanes cualquiera que sea su origen étnico o su adscripción estatal y, también, el principio legal sobre el que se asienta la figura de la comunidad, de acuerdo con el texto coránico". Ver: ROSER NEBOT, Nicolás: *Religión y política: la concepción islámica*, Madrid, Fundación Sapere Aude, 2002, pp.193-210.

<sup>2</sup> ABU TALEB, Hassan: "*Ilakat misra alaarabya 1970-1981 –marhalat alsadat–*" (*Las relaciones árabes de Egipto 1970-1981 –la etapa de Sadat–*), Beirut, Marqaz Dirasat Alwahda Alarabya (Centro de Estudios de la Unión Árabe), 1998, pp. 41-52.

nacionalismo árabe político organizado<sup>3</sup>, alzándose primero, y con el apoyo de Francia y Gran Bretaña, contra el Imperio Otomano<sup>4</sup>, para en una etapa posterior, y tras conocer de las intenciones reales de aquellos en la región, dirigirse frente al movimiento sionista y al nuevo imperialismo europeo que se alzó en sustitución del Imperio Otomano.

Por otro lado, el desarrollo y mejora de las comunicaciones y transportes jugaron un papel fundamental en la penetración y difusión de estas ideas nacionalistas en la sociedad egipcia<sup>5</sup>.

Existe, no obstante, cierta discrepancia entre los autores egipcios sobre el grado de influencia y de asimilación que este pensamiento alcanzó en Egipto durante las primeras décadas del siglo XX. Así, mientras para algunos, como H. Abu Taleb, esta influencia se observa ya desde la década de los treinta, con la aparición de algunas organizaciones, asociaciones y partidos políticos que recogieron entre sus emblemas la idea de la vinculación directa entre Egipto y el Mundo Árabe<sup>6</sup>, otros estudios, sin embargo, insisten en señalar la debilidad de la corriente nacionalista árabe en Egipto antes de la revolución de 1952. En cualquier caso, puede concluirse que, teniendo en cuenta el desarrollo de los acontecimientos políticos en los países árabes del *Mashrek*, existió una tardanza considerable en la incidencia de las ideas y los movimientos nacionalistas árabes en Egipto. Altaher Almanaii<sup>7</sup> considera que este retraso responde fundamentalmente a tres elementos: 1) El refugio que buscaron los cristianos libaneses y sirios en Egipto. Allí llamaron a la colaboración con los ingleses para terminar con los turcos y conseguir así la unidad árabe, al tiempo que Egipto se encontraba bajo la ocupación británica; 2) Los celos de la comunidad egipcia musulmana antes unas ideas que procedían fundamentalmente de árabes cristianos; y, 3) La fuerte orientación nacionalista local de los partidos políticos y corrientes egipcias más activas, expresada en la frase “Egipto para los egipcios”.

---

<sup>3</sup> Entre las primeras manifestaciones del nuevo carácter político del movimiento nacional árabe destaca la figura del palestino Najib Azuri, que fundó en 1904, en París, la Liga de la Patria Árabe. Autor del manifiesto “El despertar de la nación árabe en el Asia Turca” (1905), Azuri llamó a la constitución de un imperio árabe que se extendería desde el Tigris y el Éufrates, y que incluiría el Mediterráneo, el Golfo Pérsico y el Sinaí, excluyendo a Egipto por no considerar árabes a sus habitantes.

<sup>4</sup> En junio de 1913 se organizó en París el Primer Congreso Nacional Árabe.

<sup>5</sup> Una muestra de ello fueron las obras que se publicaron tras los viajes que llevaron a cabo importantes intelectuales egipcios al *Mashrek*, como fueron: *Al Irak kama raituha* (Irak como lo he visto) de Ahmad Hassan Alzait; o *Haiatí* (Mi vida) de Ahmad Amin.

<sup>6</sup> Entre estos: La Alianza Oriental (1921), que propuso una solución conciliadora entre la arabidad y el Islam; la Asociación de Jóvenes Musulmanes (1927), que, no obstante su denominación, apeló al nacionalismo y a la unidad árabe, participando activamente en la organización de la ayuda popular en apoyo de la Intifada palestina de 1929; la Organización de los Hermanos Musulmanes (1928); la Alianza Árabe (1936), la Organización de la Unidad Árabe; la Unión Árabe, o el Partido Egipcio de los Jóvenes, primer partido político egipcio que recogió como principio de su programa político la idea del arabismo y, entre sus objetivos, la unificación de la *Umma* árabe mediante la creación de los Estados Árabes Unidos. Este partido se convirtió más adelante en el Partido Social de Egipto.

<sup>7</sup> ALMANAII, Altear: *Alkhitab alqauri alarabi almuaser min khilal abhaz markaz dirasat alwahda alarabya 1975-1990 (El discurso nacionalista árabe contemporáneo a través de las investigaciones del Centro de Estudios de la Unidad Árabe 1975-1990)*, Beirut, Marqaz Dirasat Alwada Alarabya (El Centro de Estudios de la Unión Árabe), 2008, pp. 50 y 51.

Para comprender adecuadamente el influjo y, sobre todo, el desarrollo del fenómeno nacionalista árabe en Egipto deben tenerse presente una serie de consideraciones:

- El diferente grado de interacción que el sentimiento nacionalista-árabe provocó entre la clase intelectual y cultural, la élite política y el pueblo egipcio.
- El particular desarrollo de los acontecimientos que se sucedieron en el escenario egipcio, como fueron el acceso a la independencia oficial en 1936, y la necesidad que surgió entonces de determinar las prioridades, objetivos y orientación que adoptaría su política exterior como nuevo Estado independiente.
- El debate ideológico-político interno sobre la identidad egipcia, concretamente, la disputa entre su identidades faraónica y árabe, y cuyas huellas perduran hasta hoy.

Respecto a este último debate, aunque fue la identidad árabe la que se impuso con contundencia, se diferenciaron a su vez dos corrientes que respondieron a un diferente entendimiento del alcance que debía atribuirse al vínculo árabe. En este sentido, mientras un sector apostó por la plena integración árabe, una segunda corriente, cuya posición ha sido calificada como realista-conservadora, se inclinó por el establecimiento de estrechos vínculos entre Egipto y los demás territorios árabes, pero conservando las particularidades propias egipcias<sup>8</sup>.

La opción realista fue la adoptada finalmente por la élite gobernante, al entenderla como la que mejor respondía a los intereses egipcios, principalmente, el de alcanzar la posición de liderazgo que correspondía a Egipto en el nuevo panorama político árabe de acuerdo con sus características territoriales y demográficas, y especialmente frente a Irak y Arabia Saudita. La consecución de este fin resultaba incompatible, por tanto, con el ideal de un único *kaian* o entidad árabe unida, por lo que desde Egipto se apoyó un escenario árabe compuesto por Estados independientes relacionados entre sí por relaciones de cooperación y coordinación.

Un claro reflejo de esta posición fueron la forma y principios bajo los que tomó cuerpo la Liga de Estados Árabes<sup>9</sup>, y que contó con el respaldo británico. Detrás se encontraba el empeño del Gobierno de Nahas Basha, a principios de los años cuarenta, por conseguir para Egipto la iniciativa y liderazgo en la dirección de las políticas y los asuntos de los árabes, frente a los *hachemitas* y los saudíes. Entre los resultados más palpables del éxito egipcio fue la aceptación por parte del resto de países árabes de fijar la sede de la nueva organización en El Cairo, y de que su Secretario General fuese de origen egipcio.

La creación del Estado de Israel y la derrota de los ejércitos árabes en la guerra de 1948 volvieron a plantear en el escenario egipcio dos tipos de reacciones encontradas sobre el rumbo que, a partir de ese momento, debía tomar Egipto. Por un lado, quienes consideraban necesario una desvinculación de los asuntos árabes, pues había quedado demostrado que sólo podían conducir a nefastas consecuen-

---

<sup>8</sup> En el escenario árabe de entreguerras, entre las diferentes corrientes del nacionalismo árabe se impondrá, por medio del apoyo de Occidente, un sector conservador y oligárquico representado por las grandes y tradicionales familias.

<sup>9</sup> Una asociación o unión (que es la traducción correcta del término *algamaah*) de Estados que mantendría sus formas, sin afectar a las relaciones que tuviese con terceros Estados, como era el caso de los tratados firmados con Gran Bretaña por Egipto e Irak.



cias para el país, por lo que debía adoptarse una política de introversión hacia sus propios intereses. Por otro lado, para otro sector esta guerra no hizo más que confirmar que los intereses egipcios se encontraban inevitablemente unidos al devenir del escenario árabe, pese a las consecuencias que por ello tuviese que afrontar Egipto. Esta segunda visión de los acontecimientos fue la que asumió el Movimiento de los Oficiales Libres y, especialmente, su dirigente Jamal Abdel Nasser, para el que la principal lección de la guerra del 48 fue la necesidad de los árabes de conseguir la unión entre ellos<sup>10</sup>.

La creación del Estado de Israel y la derrota árabe en la guerra de 1948 muestran el fracaso y debilidad de las políticas árabes, hasta entonces desarrollada por unos gobiernos conservadores, y ligados a Occidente como estrategia para alcanzar sus intereses particulares y su propia estabilidad. Se inició entonces un debate que dura hasta nuestros días sobre la eficacia de la Liga Árabe como principal instrumento al servicio de la opción del arabismo conservador.

La cuestión palestina se convertirá definitivamente en el “mayor factor de revolución y sacudida que en los Estados de la Liga obra para dar paso a elementos nuevos”<sup>11</sup>. Comenzaba un nuevo período en la historia política árabe cuyas características fundamentales se sintetizaron en un “proyecto político unitario” y en el protagonismo que adquirió el Ejército, como actor principal de los acontecimientos que se sucedieron en Oriente Próximo durante la década de los cincuenta<sup>12</sup>.

## II. Evolución de la arabidad en la política exterior egipcia

A la hora de analizar la evolución que la política exterior egipcia ha experimentado en su historia reciente, resulta necesario tener presente que, si bien circunstancias de orden histórico y geopolítico constituyen un elemento fundamental en la definición de su estrategia en política exterior, sin embargo, ha sido determinante la percepción que de aquellas ha tenido la élite política en cada etapa y, más concretamente, el Jefe del Estado.

Desde la independencia formal de Egipto, pueden diferenciarse tres etapas fundamentales en su política exterior. Las dos primeras, bajo los mandatos de Jamal Abdel Nasser y de Anwar Al Sadat, se caracterizaron por experimentar sendos procesos de “reestructuración”, mientras que la tercera, que se inició con la llegada al poder de Hosni Mubarak en 1981, se caracterizó por una relativa continuidad y estabilidad.

La reestructuración que definió las dos primeras etapas implicó una ruptura en la orientación de la política exterior egipcia, más allá de un cambio en las tácticas o instrumentos de la acción política habitual de los Estados. En ambos casos –si bien en

---

<sup>10</sup> Ver: ALHAFED, Yasin: “Tatawiru alwaaii alwahdawii alaebii fi fikri alraisi jamal abdelnasser” (Desarrollo de la conciencia unionista árabe en el pensamiento del Presidente Jamal Abdel Nasser), *Alfikru Alaraby* (El Pensamiento Árabe), año 3, N 22, septiembre-octubre, 1981, p.552, y ABU TALEB, H.: *Ilakat misra alaarabya...*, op., cit., p. 49.

<sup>11</sup> GIL BENUMEYA, Rodolfo: “La Liga Árabe a los diez años de su creación”, *Revista de Política Internacional*, N 20, Octubre-diciembre, 1954, p.95.

<sup>12</sup> LÓPEZ GARCÍA, Bernabé y FERNANDEZ SUZOR, Cecilia: *Introducción a los regímenes y constituciones árabes*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp.12 y 13.

sentido contrario- dicho proceso implicó el establecimiento de nuevos compromisos y alianzas, de acuerdo con una determinada percepción de los sistemas regional e internacional, y del papel que correspondía jugar a Egipto en ambos escenarios<sup>13</sup>. Estas dos etapas respondían a dos visiones diferentes sobre la posición regional e internacional de Egipto y, en consecuencia, definieron dos estrategias políticas opuestas.

### III. Egipto y el Mundo Árabe en la política de Nasser

En lo que respecta al período de gobierno de Nasser, la nueva orientación de la política exterior vino determinada por la correlación que se produjo entre el desarrollo de la revolución y de la política del nuevo régimen, por un lado, y la propia evolución del pensamiento de Nasser, por otro. Esto se explica por la ausencia de una elaboración teórica o ideológica que respaldase a la revolución egipcia. Una consecuencia directa de esta circunstancia es la evolución y transformación que experimentaron los objetivos de la revolución, pues a medida que fueron alcanzándose resultados a nivel interno, como fueron la reforma agraria o la instauración de la República, y el nuevo régimen se fue consolidando y fortaleciendo, se produjo un importante desarrollo de los objetivos inicialmente perseguidos.

Pueden distinguirse varias etapas dentro del período nasserista que tuvieron su correlativa repercusión en la política exterior egipcia y en las relaciones con las cuestiones del mundo árabe.

#### *Primera etapa (julio 1952-1956)*

La preocupación del nuevo gobierno revolucionario estuvo centrada durante los primeros años en dos objetivos fundamentales: 1) Rescatar a Egipto del deterioro político, social y económico en el que se encontraba a nivel interno, tras el régimen corrupto y autoritario del rey Faruk; y 2) La consecución de una independencia definitiva de Gran Bretaña. No se encontraba, en estos primeros momentos, entre las prioridades del nuevo gobierno el conflicto árabe-israelí.

El objetivo de la política exterior de Estados Unidos tendente a contener y neutralizar la expansión soviética, vio en el apoyo al nuevo régimen egipcio, y especialmente en la mediación en las negociaciones con Gran Bretaña, la oportunidad de conseguir la participación de Egipto en el sistema defensivo proyectado para Oriente Medio (MEDO), por el Secretario de Estado J.F.Dulles. Este sistema constituyó una pieza fundamental dentro de la red de pactos y alianzas militares diseñados por la administración de Eisenhower para cercar a la URSS. No obstante, la Administración norteamericana pronto comprendió la imposibilidad de construir una alianza de defensa en Oriente Medio, sin la previa resolución del conflicto árabe-israelí, concluyendo que Egipto representaba un actor imprescindible en cualquier plan o intento de solución.

---

<sup>13</sup> Ver: HILLAL DESSOUKI, Ali E.: "Regional Leadership: Balancing off Costs and Dividends in the Foreign Policy of Egypt", en KORANY, Bahgat y HILLAL DESSOUKI, Ali E. (Ed.): *The Foreign Policies of Arab States. The Challenge of Globalization*, Cairo, The American University in Cairo Press, 2008, p.167.

Aunque Nasser rechazó su participación en cualquier tipo de sistema de defensa por considerarlo una nueva forma de injerencia occidental en la región, sin embargo, mostró su disposición a aceptar los esfuerzos que desde Washington se estaban llevando a cabo para la resolución del conflicto con Israel. Actitud que revelaba una doble intención; por un lado, evitar una confrontación directa con los Estados Unidos y Occidente y, por otro, asegurar las ayudas que desde la Casa Blanca se prometieron conceder<sup>14</sup>.

Una serie de acontecimientos marcaron sin embargo el inicio de una nueva etapa en la política exterior egipcia. La falta de resultados en las negociaciones con Occidente en materia de armamento, la formación del Pacto de Bagdad y, sobre todo, el ataque israelí a Gaza el 28 de febrero de 1955 -sólo dos días después de la firma del pacto de defensa de Bagdad-, empujaron a Nasser a reconsiderar la posición y la política exterior de Egipto. Para el presidente egipcio estos sucesos fueron una prueba evidente de la presión occidental para imponer y someter a la región al servicio de sus intereses políticos y estratégicos.

El ataque a Gaza, que puso en evidencia la debilidad armamentística del ejército egipcio, y el rechazo de Washington a las peticiones egipcias, en este sentido, condujeron a la conclusión de un acuerdo de suministro de armas con Checoslovaquia en septiembre de 1955. Este acuerdo se tradujo en importantes repercusiones tanto a nivel regional como internacional; por un lado implicó la vuelta de la URSS al Mediterráneo Oriental y, por otro, Nasser consiguió recuperar de nuevo para Egipto la dirección del mundo árabe, confirmando así su liderazgo frente a Irak<sup>15</sup>.

### *Segunda etapa (1956-1961)*

Existe consenso en señalar que en el año 1956 se pone fin al denominado período transitorio de la revolución. Con la promulgación de la Constitución de 1956 se produce la institucionalización del régimen nasserista. No obstante, fueron un conjunto de acontecimientos los que marcaron, no sólo esta segunda etapa del mandato de Nasser, sino también el escenario regional. El primero de ellos fue la histórica decisión de Nasser de nacionalizar la compañía del Canal de Suez el 26 de julio de 1956, como respuesta a la negativa de EE.UU. y de Gran Bretaña al apoyo financiero del proyecto de la presa de Asuan, y con la que se confirmó definitivamente la soberanía política, económica y militar de Egipto sobre el Canal.

Las repercusiones de esta nacionalización, y, sobre todo, del ataque por sorpresa a Egipto por parte de Israel, Gran Bretaña y Francia, se extendieron hasta el punto de terminar provocando una redistribución del equilibrio de poder en Oriente Medio.

La decadencia de la influencia tradicional franco-británica en la preservación de los intereses occidentales en la región, y la amenaza de una expansión de la influencia soviética, cuya imagen se había visto fuertemente reforzada como consecuencia de su actuación durante la crisis, llevaron a EE.UU. a resolver la urgencia del relevo de

---

<sup>14</sup> SASH, Taher: *Almuwayyaha wa alsalam fi alsharq alawsat. Al tarik ila gaza-ariha (El enfrentamiento y la paz en Oriente Medio. El camino hacia Gaza-Ariha)*, El Cairo, Dar Alshuruq, 1995, pp. 48 y 49.

<sup>15</sup> ABDELWAHAB SAID AHMAD, Mohamad: *Al-ilakat al-masria- al-amrikia. Min al-taqareb ila al-tabaad 1952-1958 (Las relaciones egipcio-americanas. De la aproximación al alejamiento 1952-1958)*, El Cairo, Dar Al-Shuruq, 2007, pp. 42-43.

las potencias occidentales en Oriente Medio. La nueva política de seguridad regional diseñada por la administración norteamericana, contenida en la doctrina Eisenhower, se asentó en dos aspectos principales: 1) La ayuda económica para el desarrollo de la región y 2) La ayuda militar a cualquier Estado de la región para la prevención, no sólo de las agresiones exteriores, sino también de cualquier “subversión o rebelión interior”<sup>16</sup>.

Por otro lado, ante la opinión pública árabe el ataque tripartito a Egipto, que ante todo fue visto como una nueva manifestación del colonialismo occidental, confirmó definitivamente el liderazgo egipcio del mundo árabe, pero sobre todo de Nasser y su proyecto político unionista<sup>17</sup>. Un proyecto que se vio finalmente materializado con la unión de Egipto y Siria, y la proclamación de la República Árabe Unida el 1 de febrero de 1958.

### *Tercera etapa (1961-1967)*

A partir de 1961 comienza a perfilarse una nueva etapa de la revolución o, más concretamente, una nueva fase en el desarrollo del pensamiento político de Nasser. Una vez conseguidos gran parte de los objetivos políticos, llegó el turno de la revolución social. Resulta importante señalar al respecto que la ideología nasserista no se vio afectada por un giro serio hacia el socialismo, al menos en lo político<sup>18</sup>.

Este fue el marco bajo el que comenzaron a promulgarse una serie de medidas, conocidas como las Leyes de julio (1961). El descontento que algunas de estas normas causaron en Siria es señalado como una de las principales causas que condujeron al golpe de Estado y a la secesión siria de la Unión en septiembre de 1961<sup>19</sup>.

Por otro lado, la oposición y la discrepancia entre los propios árabes al proyecto nasserista comenzaron a fortalecerse en este período. Un ejemplo claro fue el de la guerra de Yemen (1962-1970), que a nivel árabe significó el enfrentamiento entre los dos proyectos políticos liderados por Egipto y Arabia Saudita.

Una serie de acontecimientos alimentaron los temores saudíes sobre las intenciones que albergaba el presidente Nasser respecto a aprovechar el vacío dejado en el Golfo árabe, tras el repliegue de la influencia británica en la zona. Entre ellos:

<sup>16</sup> ZORGBIBE, Charles: *Historia de las relaciones internacionales 2. Del sistema de Yalta hasta nuestros días*, Madrid, Alianza Universidad, primera reimpresión, 2005, p. 214.

<sup>17</sup> Si bien el “programa” revolucionario no recogía ninguna referencia directa al nacionalismo árabe, sin embargo, alcanzados importantes éxitos internos y, sobre todo, tras la confirmación de Nasser como líder de la revolución y del nuevo régimen, este concepto se convirtió en la referencia del movimiento político egipcio. La región árabe sería reconocida como la esfera natural de influencia y de liderazgo de Egipto, y, por tanto, el espacio prioritario de su política exterior. En su libro *Filosofía de la Revolución* (1954), Nasser vincula a Egipto con tres esferas de influencia: la africana, la islámica, y la árabe, que confirma como principal. Así lo manifestó en el discurso que pronunció con motivo del segundo aniversario de la revolución, haciendo propias y sin reservas las cuestiones que afectaban al mundo árabe y confirmando como objetivo de la revolución la consolidación de una *umma* árabe unida.

<sup>18</sup> EL-MIKAWY, Noha: *The Building of Consensus in Egypt's Transition Process*, Cairo, The American University in Cairo Press, 1999, pp. 21-22.

<sup>19</sup> GOLDSCHMIDT JR. Arthur y JOHNSTON, Robert: *Historical Dictionary of Egypt*, Cairo, The American University in Cairo Press, 2004, p. 218.

1) El discurso progresista del nasserismo, que ponía en entredicho los principios tradicionales y conservadores en los que se apoyaban la legitimidad y la estabilidad del régimen saudí; 2) El apoyo egipcio a los movimientos independentistas en los pequeños emiratos de la costa occidental del Golfo árabe, y 3) La campaña de persuasión que la Casa Blanca llevó a cabo para convencer a los países árabes del Golfo acerca de la colaboración egipcia con los planes soviéticos en la región. Como resultado, Riad aceptó la Doctrina Eisenhower. Esta aceptación asestó un duro golpe a las relaciones con Egipto, y convirtió a Arabia Saudita en la principal fuente de oposición a nivel árabe a la política de Nasser.

Sin embargo, ni el rechazo saudí a la adhesión de Yemen a la República Árabe Unida (RAU), el 8 de marzo de 1958, ni el enfrentamiento militar, a través del apoyo prestado por Riad y El Cairo a cada una a las diferentes facciones yemeníes, impidieron confirmar y reforzar a Israel como la principal amenaza del mundo árabe. Así se puso de manifiesto durante la celebración de la Cumbre árabe de enero de 1964. Una cumbre de carácter extraordinario que fue convocada por Egipto ante los planes israelíes para modificar el curso del río Jordán, y a la que asistió el Rey Faisal. Entre sus importantes decisiones se aprobó la constitución de un mando militar conjunto para la defensa de las tierras árabes frente a la amenaza israelí.

#### *Cuarta etapa (1967-1970)*

La derrota militar de 1967 influyó negativamente en la imagen del régimen egipcio y en su capacidad para conducir el sistema árabe. El retroceso de la hegemonía egipcia se hizo evidente durante la Cumbre de Jartum, de agosto de 1967. La presión de las cargas económicas generadas por la guerra, llevaron a Nasser a aceptar el apoyo financiero de los regímenes árabes conservadores. Como contrapartida, Egipto anunció la retirada de sus fuerzas del Yemen. El liderazgo egipcio que gobernó las relaciones interárabes fue relevado por el principio del *amal al-aarabi al-mushtarek* y por la hegemonía saudí en la península arábiga, lo que implicó a su vez un nuevo desplazamiento hacia occidente.

Resulta necesario destacar la importancia política que representaron para el futuro de la región y de la cuestión palestina en particular, algunas de las valoraciones que Nasser expuso tras la guerra. Entre ellas, la necesidad de reconocer la recaída árabe y asumir las responsabilidades derivadas de la misma. Asimismo, la necesidad de replegar las grandes demandas árabes hasta conseguir hacer frente a la ocupación de los territorios en Egipto, Siria y Jordania, pues sólo superada está primera fase podrían volver a negociarse, en las condiciones necesarias, las grandes cuestiones. Pero, sobre todo, que los árabes no deberían aceptar una paz a cualquier precio, como sería aquella negligente con los derechos fundamentales, como los de los refugiados o los territoriales, o una paz parcial que ignorase que el conflicto árabe israelí no puede ser contemplado, y menos resuelto, como la cuestión que afecta a un Estado árabe en particular, a través de resoluciones parciales; pues el conflicto con Israel es la cuestión de todo los árabes y, sobre todo, del pueblo palestino<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> HEIKAL, M.Hasanein: *Al mufawadat alsirrya beina al aarab wa israil II (Las negociaciones secretas entre los árabes e Israel II)*, El Cairo, Dar Al Shuruq, p. 137.

#### IV. Sadat. De la introversión política a la paz con Israel

Con la muerte de Nasser en septiembre de 1970, y la asunción de la presidencia por Anwar El-Sadat, se iniciaba una nueva etapa en la política egipcia tanto a nivel interno como externo. Este nuevo período estuvo condicionado fuertemente por la personalidad del nuevo presidente y por su particular visión de la situación de Egipto en el escenario regional e internacional. En este sentido, hay que partir de una serie de consideraciones previas. Por un lado, el hecho de que para Sadat el liderazgo egipcio constituía una condición estructural, motivo por el cual no consideraba necesario el mantenimiento de una política árabe activa para mantener esta posición; en contraposición, por tanto, a la política nacionalista de los años cincuenta y sesenta, y a la que responsabilizó de la derrota y deterioro económico de Egipto. Y, por otro lado, el hecho de que para el nuevo presidente egipcio, la resolución del conflicto árabe-israelí constituía una prioridad absoluta como paso previo al desarrollo económico y social de Egipto<sup>21</sup>.

Entre las principales consecuencias prácticas en las que se tradujo la anterior visión del líder egipcio, hay que destacar: 1) El desarrollo de una nueva estrategia política en relación con las cuestiones árabes, caracterizada por una progresiva introversión en lo referido a la prioridad de los objetivos del Estado egipcio, y una correlativa disminución de sus compromisos con la nación árabe; 2) El establecimiento de relaciones bilaterales con una selección de Estados árabes, fundamentalmente los petrolíferos. Unas relaciones fuertemente condicionadas por los importantes cambios que afectaron a algunos indicadores de la fuerza egipcia en comparación con otros Estados árabes; 3) Una reorientación de la política exterior egipcia hacia Occidente y un alejamiento progresivo del bloque soviético.

De acuerdo con lo anterior, podemos diferenciar una serie de etapas. Atendiendo al desarrollo de las relaciones inter-árabes, podríamos distinguir tres períodos fundamentales:<sup>22</sup>

El primer período de la política de Sadat representó en cierta medida una continuación de la última etapa de Nasser, en cuanto que consiguió mantener la movilización de los recursos del sistema árabe y dirigirlos hacia un nuevo enfrentamiento con Israel en 1973.

El segundo período coincidió con el comienzo de un repliegue egipcio del escenario árabe. Desde El Cairo se adopta una política de neutralidad y aislamiento respecto a las cuestiones inter-árabes, persiguiendo una reorientación de las prioridades del Estado y de la opinión pública egipcia hacia los asuntos internos, encabezados por los intentos de apertura económica y política.

Entre las causas que llevan a una formulación nueva de las relaciones de Egipto con el sistema árabe a lo largo de la década de los setenta, pueden diferenciarse aquellas que afectaban al sistema árabe en su totalidad y las que afectaban a Egipto en particular. Entre las primeras: 1) Las repercusiones que la derrota del 67 tuvo en el conjunto del sistema árabe, y particularmente en el debilitamiento de las capacida-

---

<sup>21</sup> ZORGBIBE, Charles: *Historia...*, op., cit., p. 410.

<sup>22</sup> ABU TALEB, Hassan; *“Ilakat misra alaarabya...*, op., cit., p. 60.

des y posición egipcias dentro de él; 2) El cese del liderazgo egipcio como símbolo del nacionalismo árabe; 3) El papel fundamental que jugó el recurso petrolífero y su influencia en la aparición de valores y políticas no nacionalistas; y 4) El desarrollo de crisis y conflictos, como fueron los problemas que surgieron en el Líbano con los palestinos, o los acontecimientos del “Septiembre Negro”. Estas causas generales se complementaron con la situación interna de Egipto, caracterizada por: 1) La crisis económica, agudizada aún más tras la guerra, 2) El deterioro de los servicios públicos, 3) El aumento de la necesidad de apoyo económico exterior, y 4) El incremento de la inestabilidad a nivel interno.

Una de las consecuencias que la nueva estrategia de la política egipcia fue la multiplicidad de los centros de poder en el sistema árabe. Estados como Arabia Saudita, Irak, Siria o Argelia buscaron ocupar el vacío dejado por Egipto; si bien, ninguno de estos países contaba con las capacidades necesarias para asumir un liderazgo y dirección árabe al estilo de Nasser.

La tercera etapa estuvo marcada por la iniciativa unilateral de Sadat dirigida el inicio de negociaciones con Israel. Una decisión que condujo al deterioro y ruptura de las relaciones con el mundo árabe, e incluso a la división dentro su propio gobierno. Pretendía con ello, la consecución de una solución política caracterizada por una confianza ciega en el papel a desarrollar por los Estados Unidos, sin haber previsto los riesgos de la falta de cobertura árabe.

En cualquier caso, no puede entenderse la evolución de los acontecimientos en los escenarios egipcio y árabe si no se pone en relación con el desarrollo de la Guerra Fría a nivel internacional y, concretamente, la política de distensión y sus repercusiones en el escenario de Oriente Medio<sup>23</sup>. En base a estas circunstancias pueden diferenciarse dos períodos principales en el proceso de interacción entre la política egipcia y la política de distensión cabe destacar:<sup>24</sup>

El primer período, que se extiende hasta la guerra de Octubre de 1973, se caracterizó por la oposición árabe, incluido Egipto, a la nueva política consensuada entre las dos superpotencias. Esta oposición se fundamentó en un conjunto de motivos, entre los más importantes:

- La ineficacia de esta nueva política para alcanzar una solución del conflicto árabe-israelí que contemplase las exigencias de las partes. Prueba de ello fue su incapacidad para conseguir la aplicación de las resoluciones de Naciones Unidas.
- La diferente interpretación práctica de la política de distensión por cada polo. Mientras la Unión Soviética estableció como prioridad el desarrollo de las nuevas relaciones con los Estados Unidos, evitando su involucración directa en un conflicto como consecuencia de una crisis regional -especialmente, la de Oriente Medio-<sup>25</sup>. EE.UU. siguió considerando el conflicto árabe-israelí desde la perspectiva de la Guerra Fría.

---

<sup>23</sup> El acuerdo Nixon-Brezhnev, alcanzado en la cumbre de Moscú en mayo de 1972, incluía el entendimiento sobre una distensión militar en la zona.

<sup>24</sup> ABU TALEB, Hassan; *“Ilakat misra alaarabya...”, op., cit.*, pp. 68-70.

<sup>25</sup> Esta posición comenzó a materializarse en la reducción del suministro de armamento a Egipto y en el retraso de las entregas ya comprometidas.

- La negativa israelí a cualquier concesión en lo referente a los territorios árabes ocupados, y su rechazo a las iniciativas políticas que Sadat planteó en 1971<sup>26</sup> y 1972.
- La debilidad de la posición europea.

Estas circunstancias fueron interpretados por Sadat como un estancamiento de la situación existente: la continuación de la ocupación israelí de los territorios árabes, y la capacidad de Washington para hacer prevalecer sus estrategias frente a una limitación de las capacidades soviéticas. Sadat, originalmente escéptico para con la postura soviética, se encontraba en una posición complicada. Aunque deseoso de iniciar relaciones con Washington, no podía prescindir completamente de sus relaciones con la URSS, pese a los problemas que implicaba para sus objetivos y la prevención hacia sus dirigentes. A ello que se sumaba la dificultad de avanzar hacia Washington, dado el apoyo total e incondicional que la admisión estadounidense prestaba a Israel.

La oposición egipcia a la política de distensión, en esta primera etapa, se encontró estrechamente relacionada con una serie de cálculos, tanto a nivel del escenario árabe cuanto a escala interna, como fueron: 1) Conservar la imagen de Egipto como un Estado que no renunciaba a sus legítimos derechos y a los de sus vecinos árabes; y 2) El objetivo de reformulación de las relaciones con los países árabes de forma que, garantizándose las relaciones con aquellas las repúblicas, se construyesen nuevos puentes con los gobiernos árabes conservadores, y especialmente con Arabia Saudita. El resultado fue una estrategia desarrollada a dos niveles:

- A nivel árabe, Sadat persiguió una política de consenso, movilización y agrupación de las capacidades árabes. Destacando la coordinación y actuación con Siria, que se mantuvo hasta finales de 1973. Esta política de movilización árabe condujo a la Guerra de Octubre de aquel otro.
- A nivel internacional, El Cairo buscó conservar vínculos con los dos bloques. Durante este período Sadat mantuvo vivas las relaciones con Moscú, incluso después de la expulsión en julio de 1972 de los expertos soviéticos. Al fin al cabo, la URSS era su principal suministrador de armamento. Por su parte, el acercamiento a los Estados Unidos adoptó dos formas: por una lado, correspondencia con los esfuerzos del Secretario de Estado, William Rogers y, por otro, contactos secretos, durante más de un año antes de la guerra, entre Sadat, Nixon y Kissinger.

Cabe deducir que Egipto no buscó resolver el conflicto en el campo de batalla. Ante el fracaso diplomático, se articularon los medios para forzar la ruptura del estancamiento, obtener una mejor posición de negociación y abrir la posibilidad de recobrar los territorios árabes ocupados. A ello se añadía una situación interna que continuaba agravándose. Los regímenes árabes buscaron a través de la guerra un objetivo limitado, cuyo máximo alcance sería la aplicación de la resolución 242<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> En febrero de 1971 Sadat, al tiempo que decidía prolongar el alto el fuego hasta el 7 de marzo, proponía la reapertura del Canal contra una retirada parcial de las fuerzas israelíes de la orilla oriental.

<sup>27</sup> ABU-WARDA, Najib: *La Liga de los Estados Árabes y su política en la crisis de Oriente Medio. La cuestión palestina*, Madrid, Editorial de la Universidad Complutense, 1991, p.380.



El segundo período, coincidiendo con las primeras consecuencias de la Guerra del 73, se corresponde con el cambio que experimentó la relación de Sadat con la política de distensión internacional. Entre sus principales manifestaciones, se destaca:<sup>28</sup>

- La aceptación de conceptos fundamentales de la política de distensión a nivel internacional como base de unas transformaciones sustanciales en la política exterior e interna de Egipto. Una manifestación fundamental fue la adopción de los medios políticos como vía para la resolución de los conflictos históricos, la aceptación del “step-by-step” de Kissinger y la resolución del conflicto árabe-israelí por etapas.
- La vinculación estratégica de Egipto con los Estados Unidos; que supuso una pérdida de la capacidad de maniobra política por parte de El Cairo en el ámbito internacional.
- La orientación de Egipto hacia el bloque occidental que se hizo a costa de la cobertura del mundo árabe y del liderazgo que había disfrutado en el Tercer Mundo.

El conflicto entre Egipto y el resto de países árabes en esta etapa no se centró, sin embargo, en la aceptación de los valores de la política de distensión, ni en lo referente a la apertura interna ni tampoco en el diálogo con el enemigo, sino en la unilateralidad de la acción egipcia y la falta de búsqueda del apoyo árabe. La crisis inter-árabe estalló definitivamente tras la visita de Sadat a Jerusalén y la firma de un tratado de paz con Israel en marzo de 1979, y terminó con el aislamiento de Egipto de su medio natural, el mundo árabe.

La discusión sobre los éxitos y errores de Sadat se mantiene hasta la actualidad. Por un lado, sus defensores sostienen que la situación que viven hoy los árabes es consecuencia y responsabilidad de su rechazo a los acuerdos de Camp David. Para este sector, la iniciativa egipcia brindó la oportunidad a los árabes, al igual que había sucedido con Egipto, de poder recuperar sus territorios y derechos. Por el contrario, sus detractores responsabilizan a Sadat, y sus decisiones individuales, del debilitamiento de la posición árabe, con su opción decisión de salir de la guerra, frente a la solidaridad, la cooperación y la coordinación árabe con la que entraron en la Guerra de Octubre<sup>29</sup>. Una guerra que había demostrado la capacidad de iniciativa árabe para defender sus intereses comunes.

## V. Mubarak. Estabilidad y retroceso regional

El período que se inicia tras el asesinato de Sadat y la asunción del Gobierno por Hosni Mubarak, no implicó un nuevo proceso de reestructuración. En términos generales, se caracterizó por una cierta continuidad de la orientación política anterior, fundamentalmente reflejada en la preocupación por la consecución de la estabilidad interna<sup>30</sup>. Este hecho no impidió, sin embargo, el desarrollo por parte del nuevo régi-

<sup>28</sup> ABU TALEB, Hassan; *“Ilakat misra alaarabya...”, op., cit.*, p. 71.

<sup>29</sup> SHASH, Taher; *Almuwayaha wa alsalam...*, op., cit., p.116.

<sup>30</sup> L. BYMAN: “The implication of leadership change in the Arab World”, en BENSACHEL, Nora y L. BYMAN, Daniel; *The Future Security Environment in the Middle East*, RAND Corporation, 2004, p.185.

men de su particular percepción del sistema internacional y de la posición que en él que correspondía a Egipto.

Para Mubarak el interés y éxito de Egipto exigía de la ampliación de su marco de alianzas. Por este motivo, un objetivo prioritario de su diplomacia fue el reestablecimiento de relaciones con la comunidad árabe, al tiempo que garantizaba sus compromisos con EE.UU. y respecto de los acuerdos de paz con Israel. Mubarak comprendió que la consecución de este equilibrio requeriría de la destreza de una acción diplomática activa y paciente y, sobre todo, del desarrollo de una política de no confrontación.

Durante los ochenta, las relaciones con Estados Unidos, consolidadas durante el mandato de Sadat, mostraron un significativo grado de normalidad y estabilidad. Este hecho permitió disfrutar al régimen egipcio de una relativa “independencia” respecto de Washington, que fue aprovechado para mejorar su posición a nivel regional<sup>31</sup>. A ello contribuyeron de manera esencial: 1) El deterioro de las relaciones egipcio-israelíes durante esta década, como consecuencia de la política de Tel Aviv hacia los países árabes vecinos. Unas relaciones entre los dos países que fueron descritas como las de una “paz fría” o “guerra fría”<sup>32 33</sup>. 2) Especialmente importante en la normalización de relaciones en la reintegración de Egipto al sistema árabe, fue el apoyo y asistencia del régimen de Mubarak a Sadam Hussein durante la Primera Guerra del Golfo.

En la década de los noventa, una serie de acontecimientos regionales e internacionales, brindaron al régimen egipcio la oportunidad de intentar recuperar el liderazgo en el escenario árabe. Concretamente, la Segunda Guerra del Golfo y el proceso de paz que se inició con la Conferencia de Madrid de 1991.

La Segunda Guerra del Golfo constituyó un ejemplo claro de la política de equilibrio que se propuso desarrollar Egipto. Desde los primeros momentos de la crisis, El Cairo se implicó en la búsqueda de una solución diplomática dentro del marco árabe, ofreciendo su mediación para la resolución de la crisis entre Irak y Kuwait bajo el principio de la solidaridad árabe. Sin embargo, tras el fracaso de la mediación y la diplomacia árabes, Egipto formó parte de la coalición internacional para la liberación de Kuwait, liderada por EE.UU. Una decisión que se adoptó pese a la fuerte división inter-árabe que provocó la intervención militar extranjera, y al rechazo que generó a nivel de la oposición interna, que fue por ello sometida a un férreo control durante la crisis<sup>34</sup>.

Entre las principales consecuencias que se derivaron para el Régimen por su participación en la coalición internacional, cabe destacar las siguientes:

<sup>31</sup> HILLAL DESSOUKI, Ali E.: “Regional Leadership: Balancing off Costs and Dividends in the Foreign Policy of Egypt”, en KORANY, Bahgat y HILLAL DESSOUKI, Ali E. (Ed.): *The Foreign Policies of Arab States. The Challenge of Globalization*, Cairo, The American University in Cairo Press, 2008, p.186.

<sup>32</sup> Ver: <http://www.siyassa.org.eg/esiyassa/ahram/2004/4/1/STUD1.htm>. (Última consulta: 12/10/2012).

<sup>33</sup> Acontecimientos como el bombardeo del reactor nuclear iraquí, la invasión israelí del Líbano en junio de 1992, su implicación en las matanzas de Sabra y Shatila, la represión del levantamiento palestino o la disputa de Taba, forzaron a Mubarak a una congelación del proceso de normalización de relaciones con Israel.

<sup>34</sup> GOLDSCHMIDT JR. Arthur y JOHNSTON, Robert; *Historical Dictionary...*, op. cit., p.178.

- Mubarak emergió como líder de los llamados Estados árabes “moderados”, entre los que se encontraban fundamentalmente los países miembros del Consejo de Cooperación del Golfo y principales sustentadores de la economía egipcia. Al mismo tiempo, el líder egipcio confirmó su compromiso con los Estados Unidos y Occidente.

- Egipto fue recompensado por los otros Estados árabes moderados, especialmente a través de la contratación de sus trabajadores expatriados - en muchos casos en sustitución de los trabajadores palestinos y yemeníes, expulsados por el apoyo de sus gobiernos a Irak-.

- El régimen egipcio consiguió una cancelación por parte de Occidente y los Gobiernos del Golfo de casi 14 billones de dolares de la deuda que tenía con ellos. Otros diez billones adeudados a acreedores occidentales fueron renegociados en sus plazos y condiciones de devolución. El resto, otros diez billones fueron cancelados en un período de diez años<sup>35</sup>.

La Segunda Guerra del Golfo, que constituyó uno de los acontecimientos que consagraron la transición a un nuevo orden internacional, puso de manifiesto a nivel regional la limitada capacidad de la seguridad árabe y de los instrumentos colectivos, articulados al efecto, dejando la puerta abierta a la proliferación de proyectos basados en un “remodelamiento geopolítico” en Oriente Medio<sup>36</sup>. El 6 de marzo de 1991, a una semana de finalizada la Guerra del Golfo, George Bush declaró durante su discurso de celebración de la victoria ante el Congreso, que los Estados Unidos estaban decididos en conseguir la resolución del conflicto árabe-israelí<sup>37</sup>.

El proceso de paz iniciado con la conferencia de Madrid y que condujo a una transformación del panorama regional, fue considerado desde El Cairo como un resultado directo de los esfuerzos llevados a cabo por la diplomacia egipcia desde 1973<sup>38</sup>. Al mismo tiempo, este proceso fue visto como una oportunidad para volver a demostrar la necesidad de la mediación egipcia en su papel de actor líder y clave para el éxito del mismo y, en último término, para la resolución del conflicto árabe-israelí.

Mubarak consiguió, entonces, conducir a sus homologos árabes a una estrategia de negociación colectiva con Israel y tuvo éxito el propósito en proteger a Egipto de las ondas de inestabilidad que azotaban la región. Sin embargo, durante la última década de su régimen, la capacidad egipcia de posicionarse como el principal actor regional fue progresivamente erosionándose por un conjunto de causas, derivadas fundamentalmente del fracaso del proceso de paz que Egipto había iniciado en solitario en los años setenta.

---

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> ZORGBIBE, Charles: *Historia... op., cit.*, p.669.

<sup>37</sup> HEIKAL, Mohamad Hasanein: *Al mufawadat al sirya beina al arab wa israil III (Las negociaciones secretas entre los árabes e Israel III)*, El Cairo, Dar Al Shuruq, p. 234.

<sup>38</sup> “La guerra de 1971 fue la que abrió las puertas de la paz justa, corrigió los equilibrios de las fuerzas, cambio la trayectoria del conflicto árabe-israelí, impuso al mundo la necesidad de encontrar una solución real a la crisis de Oriente Medio, abrió puertas a la paz.”, Discurso de Mubarak en el recuerdo del 6 de octubre, en *Al Ahram*, 6 de octubre de 1995); “si Egipto no hubiera abierto el proceso de paz en el año 77, no hubiera podido Israel llegar a un acuerdo ni con los palestinos, ni con Jordania, y no se hubiera sentado con los sirios”; Discurso del Presidente Mubarak en el recuerdo de la liberación de Sinaí, en el *Al Ahram*, 26 de abril de 1992.

Egipto había regresado al sistema árabe debilitado y sin un liderazgo efectivo. Mubarak no consiguió ofrecer una dirección del mundo árabe en el conflicto árabe israelí que englobase la acción política y el apoyo a la resistencia<sup>39</sup>.

Transcurridas más de dos décadas desde la Conferencia de Madrid y más de tres decenios desde el tratado de paz egipcio, la persistencia del conflicto y el estancamiento continuo del proceso volvieron a situar a Egipto ante serios desafíos y contradicciones, como fueron:

- El deterioro de las relaciones con Washington durante la última década, como resultado del desplazamiento del interés de la Administración estadounidense hacia el Golfo Pérsico. Dicha región fue definida como clave para el control y reordenamiento de Oriente Medio, así como para acceder a Oriente Medio y Asia Central. Esto se tradujo tanto en una falta de acción en el conflicto entre israelíes y palestinos, cuanto en una política regional ambigua y de apoyo incondicional a Israel. La multiplicidad de iniciativas que paralelamente al fracaso del proceso de paz se han ido planteando en la zona, obligando a la diplomacia egipcia a una continua redefinición de su política y posición en la región.
- La muerte de Arafat y el triunfo de Hamas en las elecciones legislativas de 2006.
- La puesta en entredicho de la mediación egipcia en la crisis entre las dos facciones palestinas principales -Al Fatah y Hamas-. Para muchos el fracaso del diálogo interpalestino durante los últimos años fue responsabilidad directa de la diplomacia egipcia. El posicionamiento incondicional del régimen de Mubarak a favor de una de las partes en el conflicto interno –concretamente, de Al Fatah-, convirtió a Egipto en una pieza más del conflicto y deterioró en mayor medida a nivel árabe.
- El impulso que, en paralelo a lo anterior, conocieron las relaciones egipcio-israelíes. A este respecto conviene recordar que la puesta en libertad del espía israelí Azam Azam; el acuerdo QIZ entre EE.UU., Israel y Egipto; el acuerdo para la exportación de gas egipcio a Israel por un período de veinte años a precios subvencionados, se explican, para la mayoría de analistas árabes, a partir de la cuestión de la sucesión política de Mubarak que entonces se suscitó.

## VI. Conclusiones

La arabización política de Egipto, aunque más reciente que la social y cultural, ha tenido una influencia decisiva en la evolución política del país. Una evolución e influencia que, en el ámbito concreto de la política exterior, han estado condicionadas por dos elementos fundamentales: por un lado, los entornos regional e internacional y, por otro lado, la visión particular del Jefe del Estado en cada momento.

---

<sup>39</sup> NAFEA, Hassan: "Syasat maser aljarijia 2009 (La política exterior egipcia 2009)", <http://www.aljazeera.net/pointofview/pages>. (Última consulta: 11/10/2010).

En el caso de Nasser, la percepción del dirigente egipcio no puede entenderse desvinculada del contexto histórico y político de su tiempo, como representaron la Guerra Fría, la descolonización y la emergencia de los movimientos de liberación nacional en el Tercer Mundo, y un mundo árabe que buscaba la figura de un líder que guiase al nacionalismo árabe hacia la unión<sup>40</sup>. Para Nasser el éxito egipcio no podía desvincularse del desarrollo de los acontecimientos en el resto de países árabes y, especialmente, de la cuestión palestina. Una visión que, aunque tuvo que matizar tras la derrota en la guerra del 67, consiguió para Egipto el liderazgo del mundo árabe durante décadas.

La llegada al poder de Anwar Al Sadat supuso el inicio de un nuevo rumbo en la política exterior egipcia. Aunque fue artífice de la movilización de recursos del sistema árabe para la guerra con Israel en 1973, su visión personal sobre los objetivos que debía perseguir la política egipcia condujo al repliegue de Egipto respecto a las cuestiones árabes. Sadat entendió que Egipto tenía la capacidad para liderar el mundo árabe, pero ello no debía implicar que la agenda árabe determinase su rumbo político. Una visión sobre el rol egipcio que tuvo como máxima expresión la iniciativa unilateral de paz con Israel. Decisión que costó a Egipto su aislamiento del mundo árabe y el asesinato del propio Sadat en 1981.

Frente a los procesos de reestructuración de la política exterior egipcia que representaron los dos períodos anteriores, el asesinato de Sadat impuso a su sucesor, Hosni Mubarak, la necesidad de buscar la estabilidad en los planos interno y externo. En este sentido, aunque no realizó cambios fundamentales en la orientación exterior desarrollada por Sadat<sup>41</sup>, desde el principio Mubarak persiguió conseguir un equilibrio en las relaciones exteriores del país. Al tiempo que mantenía sus compromisos con Washington y los derivados de la paz con Israel, Egipto debía volver al escenario árabe. Acontecimientos como la Segunda Guerra del Golfo o la Conferencia de Madrid contribuyeron a la política de equilibrio de Mubarak. Sin embargo, Egipto regresó al sistema regional árabe debilitado y sin una capacidad de influencia realmente efectiva. En este contexto, el fracaso del proceso de paz fue determinante en el retroceso acelerado del rol egipcio en el mundo árabe.

---

<sup>40</sup> Ver: AMIN SHALABI, Al-Sayed: "Egyptian Foreign Policy over 50 years -1952-2002", *Al-Siyassa Al-Dawlya*, julio 2002.

<sup>41</sup> HILLAL DESSOUKI, Ali E.: "*Regional Leadership...*, *op., cit.*, p. 168.

# El Conflicto palestino-israelí y la responsabilidad de la ONU.

• Najib Abu-Warda

Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.

## PALABRAS CLAVE:

CONFLICTO  
PALESTINA  
ISRAEL  
RESOLUCIÓN  
NACIONES UNIDAS  
PAZ

## KEY WORDS:

CONFLICT  
PALESTINE  
ISRAEL  
RESOLUTION  
UNITED NATIONS  
PEACE

## Resumen

Tras décadas del Plan de Partición de Palestina en dos Estados, aprobado por la Resolución 181 de la Asamblea General de la ONU, que dio lugar a la creación del Estado de Israel, La Asamblea General de Naciones Unidas, por una abrumadora mayoría admitió a Palestina como Estado observador. De esta manera, la organización más representativa de la voluntad internacional reconoce la soberanía de los palestinos sobre el territorio ocupado por Israel desde 1967.

La resolución reafirma el derecho del pueblo palestino a “la autodeterminación e independencia en el Estado de Palestina a partir de las fronteras de 1967”. Además, expresa la “urgente necesidad” de reanudar y acelerar las negociaciones para un acuerdo de paz “justo, duradero e integral” basado en las resoluciones de la ONU, los principios de Madrid y la hoja de ruta del Cuarteto que ayude a resolver los temas pendientes: “Jerusalén, refugiados, asentamientos, fronteras y seguridad”. La resolución da a los palestinos renovada legitimidad en su lucha contra la ocupación y llama la atención mundial sobre la urgente necesidad de poner fin a un problema que explica en gran medida el clima permanente de inestabilidad y violencia en Oriente Próximo.

## Abstract

After decades of Partition Plan of Palestine into two states, adopted by Resolution 181 of the UN General Assembly, which led to the creation of the State of Israel, the UN General Assembly, by an overwhelming majority admitted to Palestine as Observer State. Thus, the most representative of the international will recognize Palestinian sovereignty over the territory occupied by Israel since 1967.

The resolution reaffirms the right of the Palestinian people to “self-determination and independence in the State of Palestine based on the 1967 borders.” It expresses the “urgent need” to resume and accelerate negotiations for a peace agreement “just, lasting and comprehensive” based on UN resolutions, the Madrid principles and the Quartet road map to help resolve the outstanding issues: “Jerusalem, refugees, settlements, borders and security.” The resolution gives the Palestinians renewed legitimacy in their struggle against the occupation and called the world’s attention on the urgent need to end a problem that largely explains the permanent climate of instability and violence in the Middle East.

## Sumario

I. Antecedentes históricos del conflicto. II. La cuestión de Palestina ante las Naciones Unidas. III. La proclamación del Estado de Israel. IV. La guerra de junio de 1967. V. Los Acuerdos de Camp David. VI. La Intifada o levantamiento palestino. VII. El proceso de paz palestino-israelí. VIII. Los Acuerdos de Oslo. IX. Memorándums Way Plantation. X. La iniciativa Hoja de Ruta. XI. Las elecciones palestinas 2006 y sus efectos. XII. Palestina como Estado observador en la ONU.

## I. Antecedentes históricos del conflicto

Palestina, a lo largo de muchos siglos de historia, ocupó un lugar privilegiado en la Comunidad Internacional, lo que explica, entre otros factores, los continuos conflictos e invasiones extranjeras que marcaron decisivamente la historia contemporánea de Palestina y de todo Oriente Medio.

La historia política de la región es enormemente larga y llena de conflictos; en ella, el nacionalismo político como rechazo a las injerencias extranjeras y aspiraciones a un renacer nacional y cultural son objetivos eternos.

Palestina, como el resto de Oriente Próximo es, en su plano político actual, un producto de la Primera Guerra Mundial, es decir, el reparto del último imperio universal oriental, la Turquía Otomana por las potencias occidentales. La Primera Guerra Mundial, acabó con el dominio turco en la región. En aquellos años, el nacionalismo árabe es debilitado y dominado por un nacionalismo conservador ligado a los intereses de las potencias occidentales y transformado posteriormente en nacionalismo de estados árabes en lugar de una nación árabe unida.

Las potencias aliadas en lugar de cumplir sus promesas con los árabes y garantías de independencia de los territorios árabes<sup>1</sup>, deciden poner en ejecución otros planes de partición y administración de los territorios árabes ocupados. El acuerdo Sykes- Picot, un proyecto pactado entre Francia y Gran Bretaña, establece y determina el reparto de la zona entre ambas potencias<sup>2</sup>. Realizado el reparto, Palestina, centro de la crisis regional, quedó bajo control británico. Los árabes fueron traicionados no sólo porque aquellas promesas no se han cumplido, sino también porque Gran Bretaña hizo otra promesa incompatible con el movimiento sionista para crear un “hogar nacional judío” en Palestina, es la Declaración Balfour<sup>3</sup> una declaración que va en contra de los derechos del pueblo palestino reconocidos explícitamente por los aliados y contraria a las disposiciones del Pacto de la Sociedad de Naciones. Una declaración sin ninguna base de legalidad, como afirmó el ex presidente del Tribunal Internacional de Justicia, Jules Basdevant al señalar que

---

<sup>1</sup> En una declaración anglofrancesa de noviembre 1918 se señala que “el objetivo que persiguen Francia y Gran Bretaña, al continuar en el Oriente la guerra desencadenada por la Alemania, es la emancipación completa y definitiva de los pueblos árabes y el establecimiento de gobiernos y administraciones nacionales cuya autoridad sea consecuencia de la iniciativa y la elección libre de las poblaciones autóctonas”, otras declaraciones y acuerdos fueron realizados para ganar el apoyo de los árabes durante la guerra. El acuerdo Hussein-Mc Mahon es destacable al respecto.

<sup>2</sup> El acuerdo dividió la zona en regiones, cada una de las cuales fue colocada bajo una administración diferente: la Costa Norte de Siria fue confiada a Francia, la cual creó el Líbano de hoy; la región comprendida entre Líbano e Irak se la denominó Siria, Palestina y Transjordania se quedaron bajo el mandato inglés.

<sup>3</sup> La Declaración Balfour es una promesa hecha por Lord Balfour a Lord Rothschild para fundar un Estado judío en Palestina. El texto de la misma dice “I have much pleasure in covering to you on behalf of this Majesty’s Government the following declaration of sympathy with jewish zionist aspirations, which has been submitted to and approved by the cabinet: his Majesty’s Government view with favour the establishment in Palestine of a National Home for the jewish people, and will use their best endeavours to facilitate the achievement of these object, it being clearly understood that nothing shall be done which may prejudice the civil and religious rights and political status enjoyed by jewish in any other country, I should be grateful if you would bring this declaration to knowledge of zionist Federation”.



“ningún estado tiene el poder de extender a su arbitrio su propia competencia en decremento de los otros estados y los otros pueblos. El Derecho Internacional no reconoce al Estado británico más competencia que sobre su territorio y sobre sus sujetos nacionales<sup>4</sup>. J.M.N.Jeffries, enumera en el Derecho Internacional cuatro causas de nulidad respecto a esta declaración: La Declaración Balfour concernía a un territorio respecto al cual Gran Bretaña estaba sin relación alguna de derecho y designaba un adjudicatario desprovisto de toda calidad para recibirlo; el Derecho de Guerra tampoco autoriza a Gran Bretaña para disponer del territorio que ocupaba; la Declaración Balfour viola los derechos adquiridos de la población palestina; y está en contradicción con determinadas disposiciones del Pacto de la Sociedad de Naciones especialmente su art. 20<sup>5</sup>.

En el momento en que el gobierno británico hizo la Declaración de Balfour, no poseía soberanía, dominio u otro título en Palestina, por lo que la nulidad de dicha declaración es evidente en conformidad con el Derecho internacional.

La comisión King-Crane (1919), que visitó Palestina para conocer de cerca la situación regional, recalcó en su informe la grave injusticia que entrañaba el cumplimiento de la Declaración Balfour, pero el objetivo británico de crear un Estado tapón en una región eminentemente estratégica no sólo aseguraba tener un puente de apoyo eventual para la defensa del Canal de Suez sino también serviría como un contrapeso al nacionalismo árabe. El 15 de septiembre de 1919, se concluyó una convención franco-inglesa que confirmaba la aplicación de los acuerdos Sykes-Picot, y en San Remo quedó decidida la suerte de Palestina bajo un mandato especial concebido de la Declaración Balfour.

La Sociedad de Naciones aprobó en julio de 1922 el acta de mandato sobre Palestina, instrumento que definía la forma de administración atribuida a la política mandataria. Aunque el mandato no despejó al pueblo palestino de su soberanía sobre el territorio, el texto del mandato recoge entre sus normas el principio de la Declaración Balfour relativo al establecimiento en Palestina de un “hogar nacional judío”, objetivo que pone en tela de juicio la legalidad del mandato sobre Palestina por ser contrario al propósito fundamental: la libre determinación de los pueblos como principio del pacto de la Sociedad de Naciones.

Los palestinos protestaron contra esta denegación de sus derechos fundamentales y contra un mandato injusto e inválido. La nulidad del mandato sobre Palestina la argumenta Henry Cattán por tres razones:

- Porque violaba la soberanía del pueblo palestino y sus derechos naturales a la independencia y la libre determinación. Palestina era el hogar nacional de los palestinos desde tiempo inmemorial. El establecimiento de un hogar nacional para un pueblo extranjero en ese país constituyó una violación de los derechos legítimos y fundamentales de los habitantes. La Sociedad de Naciones carecía de facultades, al igual que el Gobierno británico, para disponer de Palestina o para conceder a los judíos derechos políticos o territoriales en ese país. En la medida en que el Mandato pretendía reconocer algún derecho a los judíos extranjeros en Palestina, era nulo.

---

<sup>4</sup> El problema palestino, coloquio de juristas árabes sobre Palestina, Madrid 1972, pág.92.

<sup>5</sup> MESA, R.: *Los palestinos*, Madrid, 1975. Pág 11.

- La segunda razón de la invalidez del Mandato es que violaba, en el espíritu y en la letra, el artículo 22 del Pacto de la Sociedad de Naciones bajo cuya autoridad pretendía haberse constituido. El Mandato violaba el artículo 22 en tres sentidos: En el pacto se había previsto el sistema de mandatos como el mejor medio para asegurar el bienestar y el desarrollo de los pueblos de los territorios bajo mandato. El Mandato sobre Palestina era contrario a ese concepto básico de los mandatos. El artículo 22 limita el Mandato al suministro de consejos y auxilio temporales a los pueblos bajo mandato. El mandato sobre Palestina concede al Mandatario plenos poderes de legislación y de administración destinados al establecimiento de un hogar judío en Palestina.

- La tercera razón de la invalidez del Mandato se basa en que la aplicación de la Declaración Balfour se contradecía con las garantías que las potencias aliadas habían dado a los árabes durante la Primera Guerra Mundial<sup>6</sup>.

El resentimiento palestino durante el Mandato y ante la colonización de su tierra se manifestó en una serie de estallidos de violencia. La resistencia palestina organizada se inició con la creación de Partidos Políticos, los cuales encauzaron las protestas populares contra el gobierno mandatario exigiendo la anulación del Mandato, la independencia de Palestina y la creación de un gobierno nacional. Los primeros incidentes graves tuvieron lugar en 1929 a consecuencia del aumento de la inmigración judía y la desfavorable legislación británica a la población. La rebelión palestina duro hasta el comienzo de la Segunda Guerra Mundial. La rebelión de 1936-1939 fue el punto culminante de la resistencia palestina contra el Mandato.

Como consecuencia de la respuesta británica, en lugar de facilitar la independencia prometida, había sido proponer un plan para la partición de Palestina. La Comisión Peel recomendó la terminación del mandato y la partición de Palestina en dos estados: uno árabe y otro judío.

Rechazada la propuesta de la comisión, el Alto Comité Árabe, acordó tomar medidas para evitar la división de Palestina y conseguir su independencia. Simultáneamente, en el resto del Mundo Árabe surgieron comités para la defensa de Palestina, mientras los gobiernos árabes protestaban ante la Sociedad de Naciones contra el proyecto de reparto. En la cumbre árabe de Inshas (Egipto) 1946, y otras posteriores, los representantes árabes acordaron una serie de medidas y acciones destinadas a lograr el fin del Mandato y declarar la independencia de Palestina sin partición.

Ante su incapacidad de controlar la situación creada por su propia política, Gran Bretaña anunció finalmente, en 1947, que cesaría en su carácter mandatario y que entregaría a las Naciones Unidas el llamado "problema de Palestina".

Durante los años de Mandato 1922-1947, se produjo una inmigración judía en gran escala. En este período, la población judía de palestina, constituida principalmente por inmigrantes, aumentó de menos de un 10% en 1917 a más de un 30% en 1947.

---

<sup>6</sup> CATAN, Henry: *Palestine and international Law*, London, 1973.

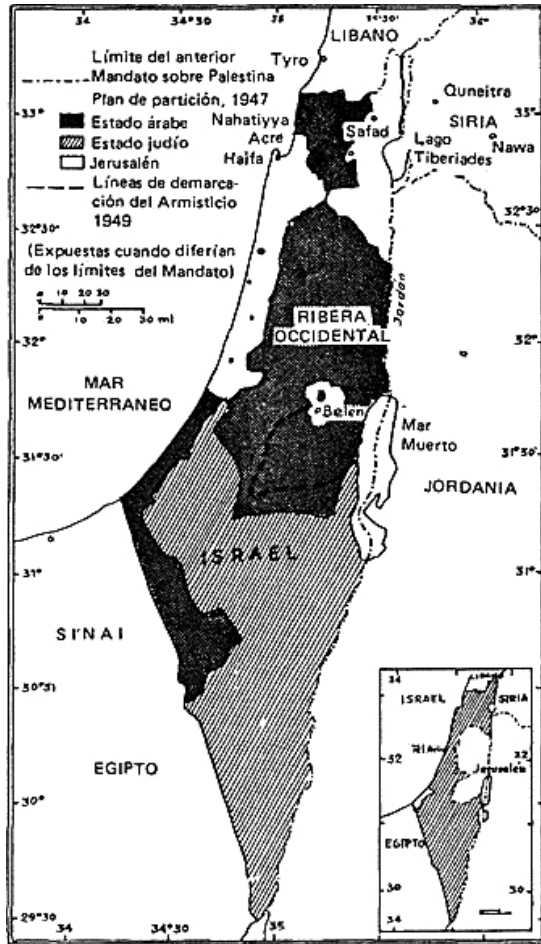
## II. La cuestión de Palestina ante las Naciones Unidas

Las Naciones Unidas abordaron la cuestión de Palestina en 1947 a petición de Gran Bretaña que abandonó sus compromisos aduciendo que las obligaciones conflictivas asumidas en virtud del mandato eran incompatibles.

En la ONU se examinaron las diversas posibilidades y las dificultades para resolver la cuestión de Palestina; mientras tanto, la violencia se seguía difundiendo en toda Palestina. La Asamblea General, en su sesión extraordinaria del 22 de abril de 1947 estableció la Comisión Especial de la ONU para Palestina (UNSCOP).

La UNSCOP, presentó su informe a la Asamblea General el 31 de agosto en el que se expusieron dos proyectos: El plan mayoritario que proponía la partición de Palestina en dos Estados y un "status" especial para la ciudad de Jerusalén, y el proyecto minoritario, que proponía la terminación del mandato y la creación de un estado federal. Los árabes se opusieron a la partición de Palestina.

La Asamblea General, el 29 de noviembre de 1947, aprobó la Resolución 181 (11), mediante la cual aceptó con pequeños cambios el plan de partición que había propuesto la mayoría de la UNSCOP. El plan de partición, un documento adjunto a la resolución disponía de poner fin al mandato británico; la formación de un Estado árabe, un Estado judío, y la zona internacional de Jerusalén, antes del 1 de octubre de 1948; los dos Estados formarían una unión económica y aduanera. Aceptado por la Agencia Judía, el reparto fue rechazado categóricamente por los árabes que impugnaron la competencia legal de la ONU para recomendar la partición de Palestina, o para crear un nuevo Estado<sup>7</sup>.



<sup>7</sup> En su segundo período ordinario de sesiones, la Asamblea General, después de un intenso debate de dos meses de duración, aprobó la resolución 181 (II), de 29 de noviembre de 1947, en la que se aprobaba, con ligeras modificaciones, el Plan de Partición con la Unión Económica propuesto por la mayoría de los miembros de la Comisión Especial para Palestina. En el Plan de Partición, minucioso

Al ser imposible la aplicación de la Resolución de Partición de Palestina. Las Naciones Unidas quedaron con la responsabilidad de la cuestión de Palestina. En esencia, el problema seguía siendo el establecimiento de un Estado árabe independiente en Palestina. Aunque éste había sido el objetivo de la comunidad internacional, tal como fue expresado primeramente por la Sociedad de las Naciones en 1919 y luego nuevamente por las Naciones Unidas en 1947, el establecimiento del Estado palestino seguía sin realizarse.

Muchos autores califican de nula la Resolución 181 por considerar la ONU incompetente para decretar la partición de un Estado. La ONU no tenía soberanía sobre Palestina y por tanto no podía decidir su partición.

La decisión de la ONU fue aprobada gracias al carácter colonial de las grandes potencias occidentales, como escribe Nathau Weinstock “la partición que consagraba el éxito de la empresa sionista en instituir un Estado judío en Palestina a expensas de los autóctonos, agravando la balcanización del mundo árabe y confirmando la constitución de una nación israelí formada en un proceso colonial, se enfrentaría sin duda con la resistencia árabe”<sup>8</sup>.

La resolución de partición no fue una solución para el problema palestino y proliferaron los enfrentamientos entre palestinos y sionistas, y a medida que las fuerzas británicas se iban retirando de Palestina, sin que las Naciones Unidas pudieran reemplazarlas como autoridad efectiva, el movimiento sionista y sus organizaciones iban tomando el control del territorio mediante el empleo de la fuerza y el terror. Un terror que se tradujo en un éxodo masivo de palestinos hacia zonas vecinas.

### III. La proclamación del Estado de Israel

Las dificultades encontradas para la aplicación de la resolución 181, motivaron un cambio en la postura de los EE.UU, declarando su representante ante el Consejo de Seguridad la necesidad de poner Palestina bajo tutela internacional hasta llegar a una solución aceptable para judíos y palestinos. Sin embargo, mientras se debatía la propuesta norteamericana en la Asamblea General de la ONU, una nota urgente puso fin a las discusiones “a las seis horas y un minuto, cero horas un minuto en Tel Aviv, el Consejo Nacional Judío, declaró la independencia de Israel”<sup>9</sup>.

---

documento de cuatro partes adjunto a la resolución, se preveía la terminación del mandato, la retirada progresiva del ejército británico y la fijación de fronteras entre los dos Estados y Jerusalén. En el Plan también se establecían las medidas que debían adoptarse antes de la independencia. Trataba de cuestiones como la ciudadanía, el tránsito, la Unión Económica y una declaración que debía formular el gobierno provisional de cada uno de los futuros Estados sobre el acceso a los lugares sagrados y los derechos religiosos y de las minorías. En virtud de la resolución 181 (II), la Asamblea General estableció además la Comisión de las Naciones Unidas para Palestina, que se encargaría de cumplir sus recomendaciones, y pidió al Consejo de Seguridad que adoptase las medidas necesarias para ejecutar el Plan de Partición.

<sup>8</sup> Mohamed Nasr Humana: *Moskilat Filistin Amam al-Rai al Aam Al-Aalami 1945-1967(El problema palestino ante la opinión pública mundial 1945-1967)*, El Cairo 1979, pág 197.

<sup>9</sup> La declaración de independencia israelí tuvo lugar el 14 de mayo de 1948 en el Museo de Arte de Tel Aviv, coincidiendo con la finalización legal del Mandato Británico de Palestina. La declaración se llevó a cabo tras haberse aprobado un año antes en la Asamblea General de las Naciones Unidas el plan de partición de Palestina en dos estados, uno árabe y otro judío, aceptado por la comunidad judía y rechazado por la comunidad árabe.

La proclamación del Estado de Israel, motivó la intervención inmediata de los ejércitos de los Estados árabes vecinos. Sin embargo los ejércitos árabes llegados al campo de batalla carecían de mandos centrales y de objetivos concretos, y aunque en la primera fase de la guerra estaban en posición favorable aceptaron la tregua. Reanudados los combates, los israelíes han podido conquistar nuevas zonas, finalizando la primera guerra árabe-israelí con la firma de un armisticio en enero de 1949.

La breve guerra de 1948, no solucionó ninguno de los problemas básicos del conflicto, pero tuvo como principales consecuencias: el establecimiento del estado de Israel sobre el territorio palestino, el reparto del resto de Palestina entre Transjordania y Egipto para su administración; y el éxodo de muchos palestinos en busca de nuevos refugios.

Los acuerdos de armisticio de 1949 no establecieron límites políticos ni territoriales. La guerra de Palestina no sólo afectó al equilibrio regional, sino también alcanzó a las potencias occidentales, en particular a Gran Bretaña cuya influencia en Oriente Próximo comenzó a declinar. Los Estados Unidos, deseosos de sustituir a los británicos en la zona, se mostraron favorables a los proyectos sionistas, adoptando, la Casa Blanca posiciones pro-sionistas desde la Administración Roosevelt hasta la actualidad<sup>10</sup>.

#### **IV. La guerra de junio de 1967**

La política árabe en relación con el problema palestino, después de 1949, era deficiente y no lograba resultados prácticos contra Israel. Los Estados árabes iban a cambiar de régimen; en Egipto, la monarquía corrompida se hundió en julio de 1952, en Siria se sucedieron varios golpes militares, el Líbano recuperó su equilibrio político y transjordania fue un escenario de grandes violencias hasta acabar con su rey. En Egipto, el presidente Nasser nacionalizó el Canal de Suez lo que motivó una intervención militar tripartita (Francia, Inglaterra e Israel) en Egipto.

Estados Unidos, intentó lograr un doble objetivo en la guerra de Suez: dirigir un duro golpe a los movimientos nacionalistas, por lo que apoyó la política de Francia y Gran Bretaña, y por otro, quiso desplazar al colonialismo tradicional ampliando su penetración en la región por lo que criticó la utilización de la fuerza como medio para resolver los problemas.

La crisis de Suez significó el momento clave de la decadencia de Europa y la aparición en la escena internacional de un Tercer Mundo surgido de la descolonización incontenible junto a la aptitud de EE.UU. y la URSS para extender su influencia entre los países afroasiáticos.

---

<sup>10</sup> El 14 de mayo de 1948, los Estados Unidos se convirtió en el primer país en reconocer de facto del Estado de Israel, 11 minutos después de pronunciar su declaración de independencia. La decisión era todavía controvertida, con un importante desacuerdo entre Truman y el Departamento de Estado. Truman era un partidario del movimiento sionista, mientras que el Secretario de Estado George Marshall temía que el apoyo estadounidense a un Estado judío perjudicaría las relaciones con el mundo islámico. Al final, Truman reconoció al Estado de Israel poco después de su declaración unilateral de independencia. El reconocimiento de juri tuvo lugar el 31 de enero de 1949.

Después de la crisis de Suez, el problema palestino y el conflicto árabe-israelí se limitaban a las prácticas de la guerra fría, y aunque la situación conflictiva quedó sin resolver, una cierta tranquilidad caracterizó los años siguientes.

Antes de la guerra de junio de 1967, el conflicto árabe-israelí comprendía principalmente lo que se conoce como la cuestión de Palestina y se refería básicamente a la legitimidad de Israel como estado fundado sobre una tierra que históricamente pertenece al pueblo palestino; el desplazamiento de este pueblo fuera de su patria y la negativa israelí de permitir el retorno de los refugiados y la anexión de una parte de Jerusalén por parte de Israel son los principales problemas que han seguido sin resolver desde 1948 y han sido la causa del desencadenamiento de la guerra de 1967, Ninguno de estos problemas fue solucionado mediante la mencionada guerra, sino que ha conducido a la creación de otros problemas más complejos.

La guerra de junio dio lugar a cambios fundamentales. Israel ocupó el resto del territorio de Palestina y también parte de Egipto y Siria. Un nuevo éxodo palestino aumentó las filas de refugiados.

La Resolución 242 del Consejo de Seguridad exige la retirada israelí de los territorios ocupados, sin embargo plantea la cuestión palestina como un mero “problema de refugiados”<sup>11</sup>.

Estratégicamente, mientras los Estados árabes perdían su posición dominante sobre Israel, tras la guerra, los israelíes disponen de posiciones estratégicas y políticas muy ventajosas. Se transforma el “statu quo” territorial y se modifican los datos del conflicto. Los árabes perdieron la batalla de 1967, pero la victoria israelí no significaba la paz ni la estabilidad en la región.

También la guerra de junio ha acentuado el conflicto entre las grandes potencias, en particular entre la URSS y los EE.UU. A partir de entonces, Oriente Próximo cobra un significado especial para la política exterior de ambas superpotencias. Las dos superpotencias tienen en la zona una diferente prioridad en sus respectivos intereses



<sup>11</sup> La Resolución 242, del 22 noviembre 1967, pide la retirada de Israel de los territorios ocupados en la Guerra de los Seis Días y “el reconocimiento de la soberanía, integridad territorial e independencia política de todos los estados de la región y su derecho a vivir en paz”.

estratégicos. Tanto Washington como Moscú saben que en ese espacio puede encontrarse la causa de una guerra generalizada, situación que hizo evidente la necesidad de alcanzar un entendimiento bilateral sobre los respectivos papeles que ambas potencias tendrían que jugar en la región.

Tras la guerra del 67, mientras los árabes pretendían una guerra de desgaste que afectaba principalmente a la economía de Israel, el proyecto político de la OLP (Organización para la Liberación de Palestina), que pretendía la recuperación del territorio palestino, encajaba mal en el proceso de derechización política, y no hizo sino incomodar a los regímenes árabes. La guerra de junio, provocó el resurgimiento de un nuevo factor político-militar: La resistencia palestina. Los palestinos empezaron a confiar más en sí mismos y menos en los regímenes árabes. La OLP, adquiere así el protagonismo en la lucha por la liberación de Palestina frente a los Estados árabes<sup>12</sup>.

En la cumbre árabe de Jartum (Sudan), el presidente de la OLP, A. Chukeiri, presentó una nota sobre la política que los árabes deben seguir que contenía los llamados “tres noes” : No a la paz, no al reconocimiento y no a la negociación con Israel. La conferencia adoptó la propuesta de Chukeiri junto a una serie de medidas destinadas a recuperar los territorios perdidos en la guerra.

## V. Los Acuerdos de Camp David

La guerra de octubre de 1973, no fue una tentativa egipcia de resolver el conflicto en el campo de batalla, sino un medio de quebrar el estancamiento, obtener una mejor posición de negociación y de recobrar lo más posible de los territorios ocupados.

Otros factores, como el fracaso de los medios diplomáticos y la situación interna de Egipto, habían incidido en la elección del conflicto. Tras esta guerra, aunque el presidente Sadat no consiguió un éxito militar rotundo, sí lo obtuvo a nivel político mundial; sobre todo al contar con el respaldo de los países árabes productores de petróleo que por primera vez utilizaron el petróleo como arma política contra los EE.UU. y los países occidentales por su apoyo a Israel. Fue un acto de solidaridad entre los pueblos y Estados árabes, medida que reforzó la posibilidad de actuación<sup>13</sup>.

Desde entonces, la política del “step by step” de Kissinger, consiguió buenos resultados en los acuerdos bilaterales de alto el fuego en el Sinaí y los Altos del

---

<sup>12</sup> La Organización de Liberación de Palestina (OLP), creada en 1964, aprobó en 1968 un Estatuto Nacional de Palestina. En el Estatuto se comprometía a todos los palestinos a luchar por sus derechos. Entre estos derechos se contaba el derecho a la libre determinación, la independencia nacional y la soberanía en Palestina, el derecho a regresar a sus hogares y propiedades en Palestina, así como el derecho a recurrir a la lucha armada para la consecución de estos objetivos.

<sup>13</sup> En su resolución 338 del 22 de octubre de 1973, el Consejo de Seguridad de la ONU, 1. Insta a todas las partes en la presente lucha a que cesen el fuego y pongan fin a toda actividad militar inmediatamente, a más tardar 12 horas después del momento de la aprobación de esta decisión, en las posiciones que ahora ocupan. 2. Insta a las partes interesadas a que empiecen inmediatamente después de la cesación del fuego la aplicación de la Resolución 242 (1967) de 22 de noviembre de 1967 del Consejo de Seguridad en todas sus partes; 3. Decide que, inmediatamente y en forma simultánea con la cesación del fuego, se inicien negociaciones entre las partes interesadas, con los auspicios apropiados encaminados al establecimiento de una paz justa y duradera en el Oriente Próximo.

Golán. La política de Kissinger consistía en crear un clima de confianza entre los “enemigos”, tenía como objetivo mantener el equilibrio militar en la zona y el logro de unas negociaciones favorables a la política de Estados Unidos en Oriente Medio. En 1977, se estableció el diálogo Sadat-Carter en el cual, por primera vez, se consideró la “normalización” de relaciones con Israel, como consecuencia de un posible arreglo. Esta idea llevó finalmente a Sadat a la aceptación de un tratado de paz y no sólo de un arreglo.

En las elecciones de 1977, la coalición Likud ganó en Israel, meses después, Sadat visitó Jerusalén. En su discurso ante el kneset dijo que no había ido a Jerusalén para buscar una paz parcial y expresó los cinco puntos que consideraba necesarios para alcanzar una paz justa y duradera: una solución justa del problema palestino; se establecerá un período transitorio que no superará los cinco años, al final del cual el pueblo palestino determinará su futuro. Se celebran conversaciones entre Egipto, Jordania, Israel representantes palestinos con la participación de la ONU; Israel se retirará de Gaza y Cisjordania incluida Jerusalén; fin del régimen militar israelí en los territorios ocupados al principio del período transitorio. La visita de Sadat ha motivado una profunda reacción árabe.

El 17 de septiembre de 1978 se firmaron en Washington los llamados Acuerdos de Camp David. Se trata de dos textos: el Acuerdo Marco de Paz en Oriente Medio y el Acuerdo Marco para la conclusión de un tratado de paz entre Egipto e Israel.

Las reacciones palestinas contra el tratado han sido enérgicas. La OLP considera inaceptable cualquier principio de arreglo que no mencione expresamente sus aspiraciones resumidas en el establecimiento de un estado independiente, y hace un llamamiento a todas las fuerzas nacionales árabes para que apoyen a palestinos y egipcios, haciendo con ello posible la oposición a los acuerdos de Camp David. La mayoría de los Estados árabes juzgaron dichos acuerdos como catastróficos para la causa árabe en general y para la cuestión palestina en particular. Los acuerdos de Camp David fueron un punto de descenso del conflicto árabe-israelí, y como consecuencia, durante años, el aislamiento egipcio de la comunidad árabe, así como el asesinato del presidente Sadat en 1981.

## **VI. La Intifada o levantamiento palestino**

En diciembre de 1987 se inició la “intifada” o levantamiento popular que exigía la retirada israelí de Gaza y Cisjordania. La intifada, que surgió como expresión de la crisis acumulada durante tantos años encontró su principal razón en la ocupación y las medidas represivas que se han practicado en dichos territorios durante esos años. El levantamiento palestino no fue un hecho aislado, sino el producto del desarrollo de una lucha sin cuartel contra la ocupación. Israel no ha perdido ninguna de las guerras clásicas en las que ha participado, pero su ejército no puede conseguir suprimir la revuelta.

El conjunto de los resultados del levantamiento palestino han confirmado que la lucha popular es un factor decisivo para lograr arrebatar los derechos nacionales del pueblo palestino de las fuerzas ocupantes. Tras la XIX sesión del Consejo Nacional Palestino (CNP), en su comunicado 29, el Mando Unificado OLP del Alzamiento popular, salvada la decisión de independencia de Palestina que expresó la necesidad nacional de aprovechar una oportunidad histórica para el pueblo palestino,



afirma que las resoluciones de Argel “responden al nivel de nuestra intifada” decía el comunicado que aseguraba también que la declaración de independencia “afirma la propia identidad palestina sobre nuestra tierra ocupada y subraya que el objetivo de independencia nacional es un hecho irreversible”.

La intifada, ha producido importantes cambios en el terreno político de la OLP, una mayor cohesión a nivel regional y unas claras expectativas en la política internacional en relación al conflicto árabe-israelí. El levantamiento palestino, modificó la correlación de fuerzas y el status que el la región. La intifada impuso sus condiciones en la cumbre de Argel. El comunicado final de la cumbre señala que “este levantamiento forma parte de la lucha palestina que ha contribuido al estrechamiento de la solidaridad palestina”<sup>14</sup>.

Sobre la base de las resoluciones de las cumbres árabes y en virtud de la primacía del derecho y de la legalidad internacional, según las resoluciones de la ONU, el Consejo Nacional Palestino, proclamó el 15 de noviembre de 1988, la creación del Estado palestino sobre la tierra de Palestina<sup>15</sup>.

La proclamación del Estado palestino ha sido acogida con optimismo en el mundo árabe, apoyo por parte de la URSS, prudencia en Europa Occidental y escepticismo en los Estados Unidos.

A nivel árabe, todos los miembros de la Liga Árabe anunciaron su reconocimiento al nuevo Estado, lo mismo que hicieron la mayor parte de los países islámicos y asiáticos.

La Comunidad Europea reaccionó con cautela a las decisiones tomadas por el (CNP) en Argel, reconociendo, no obstante; que constituían pasos positivos hacia la solución pacífica del conflicto árabe- israelí. Los ministros de exteriores de la CE, adoptaron en la capital belga una declaración en la que se limitaron a calificar positivamente la declaración de Argel y reafirmaron su respaldo a la colaboración de una conferencia internacional de paz.

Estados unidos se opuso a la declaración palestina de Argel y rechazó el establecimiento de un estado palestino. Sin embargo, los EE.UU. decidieron iniciar un diálogo con la OLP y reconocer oficialmente a la organización palestina.

La URSS, por su parte, calificó de “postura realista” la proclamación del Estado palestino. La Unión Soviética intentó recuperar un papel significativo en la diplomacia de Oriente medio.

## VII. El proceso de paz palestino-israelí

La Conferencia de Madrid fue el resultado de una serie de acontecimientos de alcance regional e internacional al mismo tiempo. Entre estos factores destacan los siguientes:

---

<sup>14</sup> Falestine Althawra, N. 731 8/ 1/ 1989.

<sup>15</sup> La Declaración de independencia de Palestina fue redactada por el poeta palestino Mahmoud Darwish y proclamada por Yasser Arafat el 15 de noviembre de 1988 en Argel. Había sido previamente aprobada por el Consejo Nacional Palestino, el órgano legislativo de la OLP. Fue leído en la sesión de clausura del 19.º Consejo Nacional Palestino ante una ovación de los asistentes. Al terminar la lectura de la declaración, Arafat, como presidente de la OLP, asumió el cargo de “Presidente de Palestina”.

- Los acuerdos de Camp David, firmados entre Egipto e Israel, en 1978.
- El fin de la guerra fría que dio son el desarme nuclear entre EE.UU. y la URSS y como consecuencia la desintegración de ésta última a fines de los 80, ejerciendo Estados Unidos un liderazgo sin contrapeso en el “Nuevo Orden Internacional” que también se manifiesta sobre Oriente Próximo y sus conflictos.
- La guerra del Golfo que contribuyó a reafirmar la hegemonía de Estados Unidos sobre la región, lo que facilitó su papel de gerente del proceso de paz, mientras la derrota iraquí contribuyó a manifestar la realidad de las divisiones en el Mundo Árabe, y como consecuencia del debilitamiento de la OLP, y el aumento de la seguridad israelí.
- Los cambios en los planteamientos políticos de la OLP desde 1988 aceptando las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad de la ONU y reconociendo implícitamente la existencia del Estado israelí. Ello supuso un importante giro en la política palestina creando condiciones para las negociaciones de paz.
- El auge de los movimientos islamistas como Hamas y Yihad Islámico que empezaron a ganar fuerza e influencia frente a la dirección de la OLP y frente a la ocupación israelí, ello motivó a Israel a apoyar y a negociar con el grupo de Arafat.
- La intifada, el levantamiento popular palestino que comenzó en 1987, contribuyó decisivamente a trasladar a la Comunidad Internacional un mensaje nacionalista de reivindicación del fin de la ocupación israelí y de creación de un Estado palestino independiente.

Todas estas circunstancias motivaron un acercamiento entre las partes enfrentadas para buscar la estabilidad y la seguridad, un armisticio que pone fin a un conflicto de varias décadas entre árabes e israelíes.

Producto de la iniciativa política del Presidente Bush, en octubre de 1991 se inauguró la Conferencia de Paz de Madrid. Ésta constituye un primer e importante paso para la conciliación entre Israel y los Países árabes.

La Conferencia tenía dos fases. La primera, de sesiones plenarias en las que las partes expusieron sus reivindicaciones. La segunda, de sesiones bilaterales entre los países árabes e Israel.

Política y diplomáticamente, la Conferencia de Madrid ha constituido un éxito innegable por ser un punto de partida de las conversaciones de paz. Desde entonces, se han celebrado varios encuentros en Washington, Moscú y otros lugares, los más espectaculares han sido los llevados a cabo entre palestinos e israelíes y que han culminado con la firma de acuerdos de reconocimiento mutuo y de reconciliación.

Es una reconciliación según la cual la parte palestina reconoce al Estado de Israel, mientras éste se compromete a devolver los territorios ocupados en 1967 a los palestinos para construir su propio estado independiente.

Esta aplicación de la fórmula “paz por territorio” defendida en Madrid concuerda con las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad de la ONU que exigen de Israel la retirada total de dichos territorios.

## VIII. Los Acuerdos de Oslo

Mientras las delegaciones oficiales estaban negociando las cuestiones bilaterales con enormes dificultades y bajo la observación latente de la opinión pública, otras negociaciones menos públicas y más secretas estaban teniendo lugar en otro escenario, en la capital noruega donde una delegación israelí y otro de la OLP mantenían encuentros con la medición del gobierno noruego.

En septiembre, el borrador de Oslo es llevado a las negociaciones de Washington para consensuar un texto final. Es aquí cuando interviene la diplomacia estadounidense para recuperar el protagonismo de la iniciativa de paz, invitando el Presidente Clinton a los dirigentes regionales e internacionales para asistir a un acto histórico, el de la firma de la Declaración de Principios. En estos momentos tuvo lugar el reconocimiento mutuo entre Israel y la OLP a través de sendas cartas firmadas por Arafat y Rabin.

El texto de la Declaración de Principios comprende diecisiete artículos y cuatro anexos, precedido de un preámbulo en el que las partes muestran su acuerdo en poner fin al conflicto, de reconocerse mutuamente y reconocer sus legítimos derechos políticos, etc.

El acuerdo establece en primer lugar la creación de una autoridad interina palestina de autonomía, (el consejo) elegido para un período de no más de cinco años que conduzca a una solución permanente sobre la base de las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad de la ONU, que organice elecciones en los territorios ocupados para un autogobierno y con jurisdicción en Gaza y Cisjordania considerada unidad territorial única.

El acuerdo prevé el establecimiento de un período transitorio de cinco años que comenzará con la retirada israelí de Gaza y Jericó, así como el inicio de negociaciones para alcanzar el estatuto definitivo como muy tarde al comenzar al tercer año del período interino, lo que implica que la última fecha para el inicio de dichas conversaciones es el 13 de diciembre de 1995.

También, el Acuerdo de Oslo prevé el traspaso de competencias a la Autoridad Palestina<sup>16</sup>, como la educación, sanidad cultural, asuntos sociales, impuestos directos, turismo etc...

El acuerdo establece un calendario para la conclusión del proceso, según el cual el 13 de diciembre de 1993 es la firma del acuerdo sobre la retirada israelí de Gaza y de Jericó y el inicio de la autonomía provisional, 13 de julio de 1994, último plazo para la celebración de elecciones de un Consejo palestino y la asignación de autoridades ejecutivas y legislativas, 13 de diciembre de 1995, último plazo para el inicio de conversaciones destinadas a una solución permanente de todos los temas pendientes y el 13 de diciembre de 1998, la entrada en vigor de la solución permanente.

---

<sup>16</sup> La Autoridad Nacional Palestina (ANP) es un cuerpo administrativo interino establecido de acuerdo con el Acuerdo de Gaza-Jericó después de los Acuerdos de Oslo para asumir las responsabilidades de la administración militar israelí en centros palestinos poblados (área A) en Cisjordania y Gaza hasta que las negociaciones de estado finales con Israel se concluyan. Las responsabilidades administrativas concedidas a la ANP se limitan a asuntos civiles y seguridad interna y no incluyen seguridad externa o asuntos exteriores. Los palestinos en la diáspora y dentro de Israel no votan en elecciones por las oficinas de la Autoridad Nacional Palestina.

Además, la declaración de principios dedica otros artículos a la cooperación económica y a las relaciones con Jordania y Egipto y a programas de desarrollo regional.

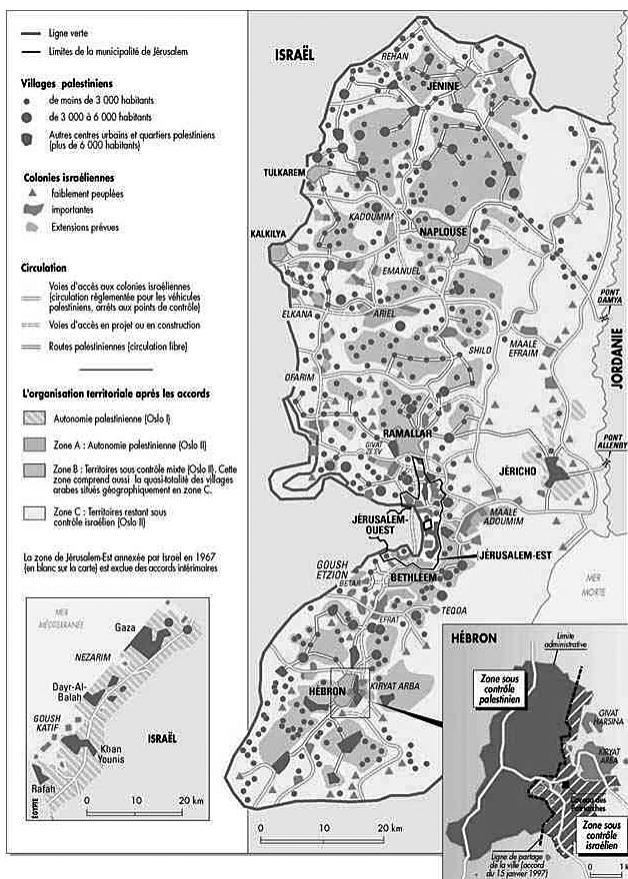
La principal aportación del acuerdo jurídico es abordar una serie de puntos que aparecían inamovibles como el reconocimiento mutuo, la retirada de territorios ocupados, y el autogobierno por lo que la declaración supone el paso político más importante desde la conferencia de Madrid.

Sin embargo, las negociaciones sobre las cuestiones más importantes y polémicas como el estatuto de Jerusalén, el problema de los refugiados, las colonias, el agua y otros asuntos que figuraban como prioridades palestinas quedaban aplazadas hasta finales de 1997.

En definitiva, aunque este acuerdo supone un éxito político de primera magnitud, sin embargo no fue bien recibido por parte de los radicales palestinos no por la oposición israelí desde el Likud hasta la ultra derecha nacionalista y religiosa<sup>17</sup>.

Tras la firma de la Declaración de Principios, que exigía un desarrollo y la firma de otros acuerdos concretos sobre las diversas cuestiones, las delegaciones palestinas e israelíes continuaban las negociaciones bilaterales bajo la coordinación de una comisión mixta.

Los acuerdos de Taba, también conocidos como Oslo II, firmados el 28 de septiembre de 1995, que ampliaron las áreas autónomas a las principales ciudades de Cisjordania y las competencias de la ANP. Sin embargo Israel siguió controlando militarmente la mayor parte (el 96%) de los territorios palestinos. El acuerdo divide los territorios ocupados en tres zonas diferentes:



<sup>17</sup> A raíz del Acuerdo en los siguientes meses se estableció una administración autónoma palestina, la Autoridad Nacional Palestina (ANP) con competencias limitadas y limitada a Gaza y Jericó, se creó una policía palestina, se liberaron a algunos presos palestinos, se autorizó el retorno de algunos dirigentes de la OLP... En la DOP, los temas más delicados (refugiados, colonos, Jerusalén, estatuto definitivo de la entidad palestina) se pospusieron para una segunda fasea.

- Zona A, representando el 4% de la superficie de Cisjordania y el "0% de su población. En estas ciudades la ANP tiene a su cargo el conjunto de los poderes civiles y la policía, conservando el ejército israelí ciertas competencias de intervención.
- La zona B comprende la casi totalidad de los pueblos y aldeas palestinas de Cisjordania, es decir, un 27% del territorio cisjordano. En ella, palestinos e israelíes compartirán el control: la ANP se encarga de los asuntos civiles y del mantenimiento del orden público, mientras el ejército israelí conserva un poder permanente de intervención.
- La zona C, equivalente al 70% de la superficie de Cisjordania, zonas con asentamientos judíos o bases militares, sigue bajo control exclusivo de Israel.

Respecto al calendario previsto para las negociaciones del status final de los territorios, en Taba se decidió que éstas comenzarían como muy tarde el 4 de mayo de 1996. Eso conllevaría la discusión sobre los temas de Jerusalén, los asentamientos, los refugiados, las fronteras y el agua. Tres años después, antes del 4 de mayo de 1999; el acuerdo deberá estar concluido y con ello poner fin a cinco décadas de conflicto palestino-israelí. Sin embargo la prosecución, por parte de Israel, de las actividades de colonización, de la confiscación de tierras y de la judaización de Jerusalén Este, así como los retrasos israelíes en la implementación de los acuerdos y la continuación de facto de la ocupación israelí dificultaron el desarrollo de las negociaciones. Ante las protestas palestinas Israel hizo uso de sus instrumentos de coerción: cierres de los territorios, represión, retención de los presos palestinos, etc. En el campo palestino, la oposición al proceso fue liderada por los grupos islamistas.

En enero de 1996 tuvieron lugar las elecciones palestinas; Arafat fue legitimado como presidente de la ANP y fue elegido un Consejo Legislativo (parlamento).

Del lado israelí también creció la oposición israelí al proceso; los ultranacionalistas clamaron traición y en noviembre de 1995 fue asesinado el primer ministro israelí Isaac Rabin a manos de un extremista judío. Los laboristas, incapaces de avanzar en las negociaciones, perdieron las elecciones de mayo de 1996. El nuevo gobierno conservador dirigido por Benjamín Netanyahu, continuador con las políticas de colonización, responsabiliza a la ANP de la seguridad de Israel. Como resultado de ello crece la desconfianza, se congelan las negociaciones y se recrudece la violencia. Cada vez son más frecuentes los estallidos populares palestinos frente a la colonización.

A pesar de que Oslo II supone un relativo avance en el proceso de paz, sin embargo, fue duramente criticando por políticos y analistas.

Seis años después, la lenta evolución del proceso y la política de expropiación de tierras palestinas seguida por el gobierno israelí sigue amenazando todo el proceso de paz hacen aumentar la violencia y el radicalismo en las dos partes, violencia que ha servido enormemente al Likud en las elecciones israelíes de 1996 que colocaron a Benjamín Netanyahu frente al gobierno de coalición con partidos radicales. Netanyahu desde su triunfo decía que su partido no se considera ligado por los compromisos adquiridos por Rabin y Pérez. El gobierno del Likud continuo su política de bloqueo al proceso de paz, en la que destacan su rechazo a la creación del Estado

palestino, al regreso de los refugiados y a cualquier redivisión de Jerusalén. Para él, los palestinos sólo tendrán acceso a un status de autonomía, y ha aprobado la construcción de nuevos asentamientos en los territorios palestinos, creando con ello un bloqueo total al proceso de paz.

## **IX. Memorándums Way Plantation**

Las conversaciones de Wye en octubre de 1998 tenían el objetivo de desbloquear el proceso de implementación del repliegue israelí en Cisjordania previsto en Oslo II. Una vez más, Israel jugó la carta de la inseguridad para bloquear el proceso. Israel se negó a ceder más territorio amparándose en su percepción de que la AP no controlaba de forma suficiente a los grupos violentos. Finalmente, se llegó a un Acuerdo muy forzado por Bill Clinton. Mediante este Acuerdo, Israel se comprometió a ceder el 13 % (zona de tipo C), es decir, a lo que ya estaba obligado por el Acuerdo interino (Oslo II). De este 13% (C), un 1% tenía que pasar a zona de tipo A, y el 12% restante a zona de tipo B. A cambio, la AP aceptaba la supervisión de EUA en la lucha contra los grupos y actor violentos. Para esta tarea, el Acuerdo de Wye establece la creación de un Comité EUA-palestino, y un Comité tripartito EUA-israelí-palestino. Según el Memorándum de Wye River, el timing para su aplicación quedó estipulado en 3 meses (al final de enero de 1999).

Mediante el Memorándum de Sharm el-Sheikh, firmado el 4 de septiembre de 1999, el Estado de Israel y la Organización para la Liberación de Palestina, se comprometieron a implementar todos los acuerdos firmados desde septiembre de 1993 (reconocimiento mutuo y acuerdos de Oslo). También profundizaron sobre los diversos temas pendientes: negociaciones respecto al estatus final permanente del Estado palestino, despliegue israelí y extensión del territorio y responsabilidades de la Autoridad Palestina, liberación de prisioneros, el puerto marítimo de Gaza, la comunicación terrestre entre Gaza y Cisjordania, la ciudad de Hebrón, seguridad, etc.

Respecto al Estatus permanente, ambas partes se comprometen a reanudar los contactos en los términos acordados en la agenda para llegar a un acuerdo final antes de cinco meses. En el texto del acuerdo ambas partes afirman entender que la negociación ha de llevar a la implementación de las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El Acuerdo para el estatus permanente habría de llegar, según lo establecido al documento, durante el mes de septiembre del año 2000.

El acuerdo prevé la puesta en marcha de dos nuevas fases:

- 5 de septiembre de 1999: transferencia de un 7 % de zona C a zona B, y
- 15 de noviembre de 1999: transferencia de un 2 % de zona B a zona A; un 3 % de zona C a zona B.

Respecto a los prisioneros, ambas partes se comprometieron a poner en marcha un comité conjunto para solucionar y supervisar el cumplimiento del acuerdo. Israel se comprometía a liberar a todos los presos palestinos que cometieron delitos antes del 13 de septiembre de 1993 y que fueron detenidos antes del 4 de mayo de 1994.

La primera fase quedó fijada para el 5 de septiembre de 1999 (200 presos) y la segunda, para el 8 de octubre de 1999 (150 prisioneros. Asimismo, Israel se comprometió a intentar liberar a todos los presos palestinos antes del siguiente Ramadán (diciembre de 1999).

Para el que hace a la construcción del puerto de Gaza, los israelíes aceptaron que la Autoridad Palestina comience las obras el día 1 de octubre de 1999. También acordaron que no estaría abierto al funcionamiento hasta que viera la luz un protocolo que definiera los aspectos de su funcionamiento, incluida la seguridad y el control de movimiento de mercaderías y personas.

Ante el estancamiento del proceso de paz, a finales del 2000, el presidente de los Estados Unidos Bill Clinton invitó a Camp David el difunto Yasser Arafat y el ex Primer Ministro Ehud Barak con el fin de reactivar las negociaciones. Tras los intentos de alcanzar algún acuerdo, los temas críticos quedaron bloqueados, los límites del futuro estado palestino, el estatus de Jerusalén, los asentamientos y los refugiados palestinos. La cumbre terminó el 25 de julio, sin un acuerdo alcanzado. En su conclusión, una Declaración Trilátera se publicó definiendo los principios concordados para dirigir futuras negociaciones.

Fracasado el encuentro de Camp David, La visita de Ariel Sharon, líder del Likud, a la mezquita de al-Aqsa fue interpretada por el pueblo palestino como una provocación. La indignación por décadas de ocupación y el continuo retraso de los plazos impuestos en los Acuerdos de Oslo desembocarían en lo que conocemos como Segunda Intifada. Las protestas se extendieron por todos los territorios ocupados. Los medios de protesta fueron similares a los de la Primera Intifada.

En gran medida, las verdaderas causas de la reactivación de la Intifada se produce por el fracaso de los acuerdos de Oslo de 1995, es decir la no solución de las principales cuestiones del conflicto, tales como, las fronteras definitivas y el retiro israelí de los territorios ocupados en 1967, tema de Jerusalén, el desmantelamiento y el retiro de los asentamientos israelíes de los territorios ocupados y el tema de los refugiados palestino.

## **X. La iniciativa Hoja de Ruta**

El Cuarteto, creado en 2001 e integrado por Estados Unidos, la Unión Europea, la Federación Rusa y las Naciones Unidas, presentó la Hoja de Ruta como nueva iniciativa de paz palestina-israelí. La meta es un acuerdo amplio y definitivo que acabe con el conflicto en 2005, tal como propuso el presidente Bush en su discurso del 24 de junio y ratificaron la UE, Rusia y la ONU en las declaraciones ministeriales del Cuarteto del 16 de julio y el 17 de septiembre de 2002. La iniciativa incluye tres fases, calendarios, objetivos y criterios claros, que permitan avanzar mediante pasos recíprocos de ambas partes en todos los aspectos: Político, de seguridad, económico, humanitario y de construcción de las instituciones, bajo los auspicios del Cuarteto. El acuerdo negociado entre las partes desembocará en el nacimiento de un Estado palestino independiente, democrático y viable, que viva en paz y seguridad al lado de Israel y sus demás vecinos. El acuerdo resolverá el conflicto palestino-israelí y acabará con la ocupación de 1967, tal como figuraba en las condiciones de referencia y

el principio de tierra por paz de la Conferencia de Madrid, las resoluciones de la ONU 242, 338 y 1397 y los acuerdos previamente firmados por las dos partes.

### ***FASE I, principales aspectos:***

- La Autoridad Palestina emite una declaración que reitere el derecho de Israel a existir en paz y seguridad y reclame un alto el fuego inmediato e incondicional para acabar con la actividad armada y todos los actos de violencia contra los israelíes en cualquier lugar. - La Autoridad israelí emite una declaración que reafirme su compromiso con la idea de los dos Estados, un Estado palestino independiente, viable y soberano que viva en paz y seguridad al lado de Israel, y reclame el fin inmediato de la violencia contra los palestinos en todas partes.
- El Cuarteto comienza una vigilancia informal, mediante el uso de los mecanismos y los recursos sobre el terreno, y consulta con las partes para instaurar y aplicar un mecanismo de vigilancia formal.
- Comienza la aplicación, ya acordada, del plan de Estados Unidos para la reconstrucción, la formación y la cooperación en materia de seguridad, en colaboración con un comité de vigilancia externo (Estados Unidos, Egipto, Jordania). El Cuarteto apoya los esfuerzos para lograr un alto el fuego amplio y duradero.
- Nombramiento de un primer ministro o gabinete provisional, con plena autoridad ejecutiva, o un organismo capaz de tomar decisiones.
- El Gobierno de Israel facilita el movimiento de responsables políticos palestinos para las sesiones del Consejo Legislativo palestino y el Gobierno, la formación en materia de seguridad bajo supervisión internacional, las actividades electorales y similares, y otras medidas relacionadas con los trabajos de reforma.
- Creación de una comisión electoral palestina independiente. El Consejo Legislativo palestino examina y revisa la ley electoral. Celebran elecciones libres, abiertas y justas.
- El Gobierno de Israel desmantela de forma inmediata los asentamientos erigidos desde marzo de 2001, de acuerdo con el informe Mitchell.
- El Gobierno de Israel paraliza toda la actividad de asentamientos (incluida su expansión natural).

### ***FASE II:***

En la segunda fase, los esfuerzos se centran en la opción de crear un Estado palestino con fronteras provisionales y atributos de soberanía, basado en la nueva constitución, como etapa previa hacia un acuerdo permanente. El paso a la Fase II se basará en la opinión consensuada del Cuarteto sobre si las condiciones son las adecuadas para seguir adelante, teniendo en cuenta la actuación de las dos partes. La Fase II sostiene y amplía los esfuerzos para normalizar la vida de los palestinos y



construir sus instituciones; comienza después de las elecciones palestinas y termina con la posible creación de un Estado palestino con fronteras provisionales en 2003.

### **CONFERENCIA INTERNACIONAL:**

Convocada por el Cuarteto, tras consultar con las partes e inmediatamente después de que se lleven a cabo las elecciones palestinas, con el fin de apoyar la recuperación económica palestina y poner en marcha un proceso que desemboque en la instauración de un Estado palestino con fronteras provisionales.

- Sería una reunión de amplia participación, con el objetivo de alcanzar una paz generalizada en Oriente Próximo (que incluyera los conflictos entre Israel y Siria e Israel y Líbano) y basada en los principios descritos en el preámbulo al presente documento.
- Reanudación de la cooperación multilateral en cuestiones como los recursos hidrológicos de la región, el desarrollo económico ecológico, los refugiados y el control de armamento.
- Se completa la nueva constitución para un Estado palestino democrático e independiente y se somete a la aprobación de las instituciones palestinas competentes. Tras la aprobación, si es preciso, deberían realizarse nuevas elecciones.
- Se establece formalmente un nuevo gabinete reformado y reforzado, con un primer ministro, conforme al proyecto de constitución.
- Intensificación del papel internacional en la vigilancia de la transición, con el apoyo activo, permanente y práctico del Cuarteto.
- Los miembros del Cuarteto promueven el reconocimiento internacional del Estado palestino, incluida la posible incorporación a Naciones Unidas.

### ***FASE III Acuerdo permanente y fin del conflicto palestino-israelí:***

Tercera y permanente etapa de las negociaciones, 2004-2005, la Fase III tiene como finalidad consolidar las reformas y las instituciones palestinas, la eficacia de las actuaciones palestinas en materia de seguridad y las negociaciones palestino-israelíes para lograr un acuerdo permanente de aquí a 2005. Además comprende:

- Celebrar una Conferencia Internacional II, convocada por el Cuarteto, tras consultar con las partes, a principios de 2004, con el fin de refrendar el acuerdo alcanzado sobre el Estado con fronteras provisionales y poner formalmente en marcha un proceso con el apoyo activo, permanente y práctico del Cuarteto para lograr una resolución definitiva y permanente de aquí a 2005, que comprenda las fronteras, Jerusalén, los refugiados y los asentamientos; y para respaldar el avance hacia un acuerdo general en Oriente Próximo, entre Israel y Líbano e Israel y Siria, en el plazo más breve posible.
- Logran un acuerdo amplio y definitivo que acaba con el conflicto palestino-

israelí en 2005, mediante un pacto negociado entre las partes, basado en las resoluciones 242,338 y 1397 de Naciones Unidas, que termina con la ocupación iniciada en 1967, comprende una solución acordada, justa y realista al problema de refugiados e incluye una resolución negociada sobre el status de Jerusalén que tenga en cuenta las inquietudes políticas y religiosas de las dos partes y proteja los intereses religiosos de los judíos, cristianos y musulmanes de todo el mundo, además de hacer realidad la idea de dos Estados, Israel y una Palestina soberana, independiente, democrática y viable, capaces de vivir juntos en paz y seguridad.

- Los Estados árabes<sup>18</sup> aceptan unas relaciones plenamente normalizadas con Israel y favorecer una seguridad para todos los Estados de la región, en el contexto de una paz árabe-israelí generalizada<sup>19</sup>.

Años después de su lanzamiento, la hoja de ruta, susceptible al aplazamiento y a la evasión por ambas partes, nació muerta. Ninguna de las partes ha logrado reunir la voluntad política necesaria para implementar sus disposiciones principales.

## XI. Las elecciones palestinas 2006 y sus efectos

Después de la muerte de Arafat, Mahmoud Abbas, conocido como Abu Mazen, fue elegido como primer ministro palestino, como jefe de la OLP y de la AP.

El 25 de enero de 2006 se celebraron elecciones legislativas en Palestina. Con una participación de un 77,6%, los resultados dieron la mayoría a Hamás.

RESULTADOS ELECTORALES		
Organizaciones políticas	Porcentaje	Escaños (132)
Hamás	44,45%	74
Al-Fatah	41,43%	45
Frente Popular de Liberación de Palestina (PFLP)	4,25%	3
Al-Badil	2,92%	2
Palestina Independiente	2,72%	2
Tercera Vía	2,41%	2
Independiente/Otros	1,84%	4

Hamas, Movimiento de Resistencia Islámica, fundado en 1987 por un grupo de islamistas, con una concepción nacionalista y combativa. Al poco tiempo de crearse, Hamas

<sup>18</sup> La Iniciativa Árabe para la Paz fue aprobada por la cumbre de la Liga Árabe celebrada el 28 de marzo de 2002 en Beirut. Fue presentada a iniciativa de Arabia Saudita y aprobada por los 22 miembros de la Liga Árabe. La propuesta ofrece por parte de los países árabes un reconocimiento al estado de Israel, así como el establecimiento de relaciones normales, incluidas las comerciales, con este país, ello a cambio de la garantía de la creación de un estado Palestino, con Jerusalén oriental como capital, la retirada de las tropas del ejército de Israel de los territorios ocupados en la guerra de los seis días en 1967, y la posibilidad de vuelta de los refugiados palestinos actualmente acogidos en campos en Siria y el Líbano.

<sup>19</sup> Laestrellapalestina.org web consultada el 11 de diciembre de 2012.

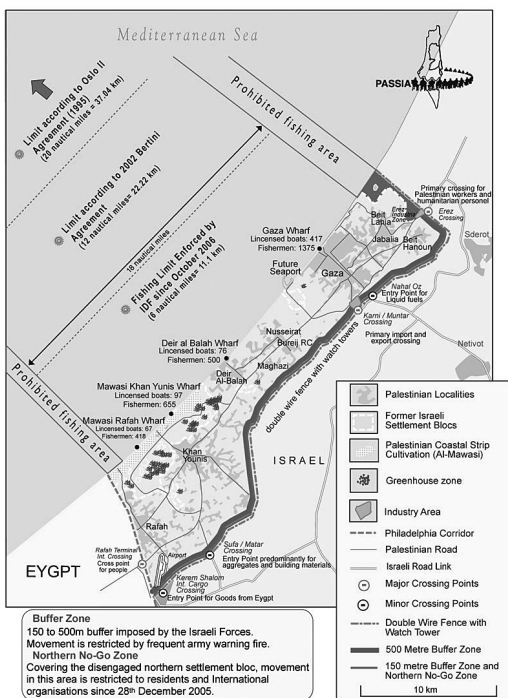
fue ilegalizada por sus actividades militares contra Israel. Cuenta con una amplia base social. No sólo por su red de servicios, sino también porque su ideología es comprensible para muchos musulmanes, que tienen en la religión un punto de referencia. Hamas, políticamente, mantiene un rechazo a las negociaciones con Israel, cuya existencia no reconoce. Desde entonces, tras una oleada de enfrentamientos con Fatah los territorios palestinos quedaron divididos. Entre las razones que han dado origen a esta situación destacan el fracaso de las negociaciones, el mantenimiento de la ocupación y la mala gestión de la administración.

La primera reacción de Israel a estos resultados fue declarar que no negociaría ningún proceso de paz con un gobierno palestino que incluyera a Hamás. Inmediatamente después de las elecciones del 2006, Israel lanza ataques que dejan muertos a 660 Palestinos en 2006, muchos de ellos civiles, un tercio menores de edad. La escalada de los ataques aumenta en 2007. En la guerra de Gaza 2008-2009, el informe de Amnistía Internacional destaca la magnitud e intensidad de los ataques contra Gaza. Entre los 1.400 palestinos que mataron las fuerzas israelíes había unos 300 niños y centenares de civiles desarmados más que no tomaban parte en el conflicto. Amnistía Internacional comprobó que las víctimas de los ataques que investigó no habían muerto por haberse visto atrapadas entre dos fuegos en el curso de combates entre activistas armados palestinos y las fuerzas israelíes ni porque estuvieran sirviendo de protección a combatientes u objetos militares. Muchas murieron al ser bombardeadas sus casas.

El informe de la ONU cifra en 2879 los palestinos muertos por fuego Israelí desde abril del 2006 hasta el julio del 2012, con algunas decenas de muertos Israelíes por fuego desde Gaza<sup>20</sup>.

Nuevamente, las fuerzas armadas israelíes emprendieron, el 14 de noviembre de 2012, la Operación Columna de Nube o Pilar Defensivo, contra la franja de Gaza. La multiplicación de los bombardeos de la aviación israelí convirtió rápidamente el nuevo ataque en una agresión de gran envergadura. Varios analistas explicaron la ofensiva contra Hamas por la proximidad de las elecciones legislativas israelíes en las que Benjamin Netanyahu y Avigdor Lieberman buscaron consolidar su propia imagen de

The Gaza Strip 2007



<sup>20</sup> Slater, International Security, Nov-Dec 2012.

<http://www.economist.com/blogs/pomegranate/2012/11/israel-and-palestinians>.

halcones intransigentes. La ofensiva ha dejado 162 muertos palestinos, incluidos 42 niños, 11 mujeres y 18 ancianos, y más de 1.200 heridos. La destrucción dejada por Israel no modifica la situación del conflicto. El presidente egipcio, Mohamed Morsi se implicó en el conflicto de Gaza desde el primer día. Su compromiso se explica sobre todo por dos razones: su voluntad de restaurar el rol de potencia regional de Egipto, y la posible desestabilización del país que provocaría una incursión terrestre del ejército israelí en Gaza.

## **XII. Palestina como Estado observador en la ONU**

El jueves, 29 de noviembre de 2012, en una sesión histórica, como la del 29 de noviembre de 1947 que dividió Palestina<sup>21</sup>, y en presencia del presidente de la Autoridad Nacional Palestina, Mahmud Abbas, 138 miembros de la ONU elevaron el estatus de Palestina a Estado observador. La histórica decisión de la Asamblea General de la ONU registró solo nueve sufragios en contra (Estados Unidos, Israel, Canadá, Panamá, Palau, Islas Marshall, República Checa, Micronesia y Nauru) y 41 abstenciones.

El pasado año 2011, el presidente palestino, Abbas, trató de lograr el reconocimiento pleno de Palestina como Estado independiente ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de acuerdo a los procedimientos habituales de admisión. No obstante, ante la falta de apoyo diplomático y el anunciado veto de los EEUU, finalmente la candidatura palestina no fue presentada. Por el contrario, los palestinos sí lograron en octubre de 2011 su ingreso en la UNESCO, organización del sistema de Naciones Unidas encargada, entre otros, de promover la cultura y la educación. A diferencia del Consejo de Seguridad, la aceptación como “Estado observador” en el marco de la ONU sólo exige de la mayoría simple de los votos de la Asamblea General.

En su discurso del 29 de noviembre de 2012, el presidente palestino, solicitando el apoyo internacional para la admisión de Palestina en la ONU señaló: “La agresión israelí contra nuestro pueblo en la Franja de Gaza ha confirmado una vez más la necesidad urgente y apremiante de poner fin a la ocupación israelí y de que nuestro pueblo pueda alcanzar su libertad e independencia. Esta agresión también confirma la continuación por parte del Gobierno de Israel de su política de ocupación, fuerza bruta y guerra, que a su vez obliga a la comunidad internacional a asumir sus responsabilidades para con el pueblo palestino y la paz”.

“No hemos venido aquí buscando deslegitimar un Estado establecidos hace años, y que es Israel; por el contrario hemos venido a afirmar la legitimidad del Estado, que ahora debe lograr su independencia, y que es Palestina. No hemos venido aquí para añadir más complicaciones al proceso de paz, que las políticas de Israel han postrado en la unidad de cuidados intensivos, sino que venimos a hacer un último intento

---

<sup>21</sup> De conformidad con lo dispuesto en la resolución 32/40 B de la Asamblea General, de 2 de diciembre de 1977, cada año se celebra de forma solemne, el 29 de noviembre o en una fecha cercana, el Día Internacional de Solidaridad con el Pueblo Palestino para conmemorar la aprobación de la resolución 181 (II) de la Asamblea General, de 29 de noviembre de 1947, que dispuso la partición de Palestina en dos Estados. Esta jornada se observa en la Sede de las Naciones Unidas, en las oficinas de las Naciones Unidas de Ginebra y Viena y en otros lugares.

serio para lograr la paz. Nuestro esfuerzo no está dirigido a poner fin a lo que queda del proceso de negociación, que ha perdido su objetivo y su credibilidad, sino más bien dirigido a tratar de insuflar nueva vida a las negociaciones y al establecimiento de una base sólida para que, sobre la base de los términos de referencia de las resoluciones internacionales pertinentes, las negociaciones tengan éxito”.

“Sin embargo, por encima de todo y después de todo, yo afirmo que nuestro pueblo no renunciará a sus derechos nacionales inalienables, según lo definen las resoluciones de Naciones Unidas. Y nuestro pueblo se aferra al derecho de defenderse contra la agresión y la ocupación y continuará su resistencia popular, pacífica y su constancia épica y continuará construyendo en sus tierras. Y pondrá fin a la división y fortalecerá su unidad nacional. Aceptaremos nada menos que la independencia del Estado de Palestina, con Jerusalén Oriental como su capital<sup>22</sup>, en todo el territorio palestino ocupado en 1967, para vivir en paz y seguridad junto al Estado de Israel, y una solución para la cuestión de los refugiados en base a la resolución 194 (III), de acuerdo con la parte dispositiva de la Iniciativa de Paz Árabe”<sup>23</sup>.

“Hace sesenta y cinco años en este mismo día la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la resolución 181 (II), que dividió la tierra de la Palestina histórica en dos Estados y se convirtió en el certificado de nacimiento de Israel.

Sesenta y cinco años después y en el mismo día, que este organismo ha estimado designar como el Día Internacional de Solidaridad con el Pueblo Palestino, la Asamblea General está ante un deber moral, que no debe dudar en cumplir, y se encuentra ante un deber histórico, que no puede soportar más demora, y ante un deber práctico para salvar las posibilidades de paz, que es urgente y no puede aplazarse.

Sr. Presidente, Señoras y señores: La Asamblea General está llamada hoy a expedir el certificado de nacimiento de la realidad que es el Estado de Palestina”<sup>24</sup>.

Tras la votación en la Asamblea quedó aprobada la Resolución NNUU A/RES/67/19 que recoge lo siguiente:

“.....*Destacando* que las Naciones Unidas tienen una responsabilidad permanente respecto de la cuestión de Palestina hasta que se resuelva satisfactoriamente en todos sus aspectos, Reafirmando el principio de composición universal de las Naciones Unidas,

---

<sup>22</sup> Jerusalén Oriental forma parte del territorio palestino ocupado y que las disposiciones del derecho internacional, incluido el Cuarto Convenio de Ginebra, son plenamente vinculantes para Israel, la Potencia ocupante. La anexión de Jerusalén Oriental por Israel no es legal ni reconocida por la comunidad internacional. De igual forma es ilegal la construcción de asentamientos, el traslado de colonos, la demolición de viviendas, el desalojo de residentes palestinos y otras medidas sancionadas por el Gobierno israelí destinadas a alterar la condición jurídica y el carácter físico y demográfico de la ciudad constituyen una violación del derecho internacional y deben cesar y ser anuladas.

<sup>23</sup> La cuestión de los refugiados palestinos es un elemento crítico del conflicto. Su resolución de manera justa y ecuatorial sobre la base de la resolución 194 (III) de la Asamblea General, de 11 de diciembre de 1948, será un requisito esencial para alcanzar la paz. Una solución duradera al problema de los refugiados palestinos dentro del contexto del derecho inalienable de los palestinos a regresar a sus viviendas y propiedades, de las que fueron desplazados en los diferentes conflictos.

<sup>24</sup> Texto completo del discurso del presidente palestino anunciado el 29 de noviembre de 2012 ante la Asamblea General de la ONU. Aish, analyse and information of arab life. [www.aish.es](http://www.aish.es), consultada el 15 de diciembre de 2012.

1. *Reafirma* el derecho del pueblo palestino a la libre determinación y a la independencia en su Estado de Palestina en el territorio palestino ocupado desde 1967;

2. *Decide* conceder a Palestina la condición de Estado observador no Miembro en las Naciones Unidas, sin perjuicio de los derechos adquiridos, privilegios y papel de la Organización de Liberación de Palestina en las Naciones Unidas como representante del pueblo palestino, de conformidad con las resoluciones y la práctica pertinentes;

3. *Expresa la esperanza* de que el Consejo de Seguridad considere favorablemente la solicitud de admisión del Estado de Palestina como Miembro de las Naciones Unidas, presentada el 23 de septiembre de 2011

4. *Afirma* su determinación a contribuir al logro de los derechos inalienables del pueblo palestino y la consecución de un arreglo pacífico en el Oriente Medio que ponga fin a la ocupación que comenzó en 1967 y hacer realidad la visión de dos Estados, con un Estado de Palestina independiente, soberano, democrático, viable y contiguo que coexista junto con Israel en paz y con seguridad sobre la base de las fronteras anteriores a 1967;

5. Expresa la urgente necesidad de que se reanuden y aceleren las negociaciones en el proceso de paz en el Oriente Medio basándose en las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas, los principios de referencia de la Conferencia de Madrid, incluido el principio de territorio por paz, la Iniciativa de Paz Árabe y la hoja de ruta del Cuarteto para una solución permanente biestatal del conflicto israelo-palestino a fin de lograr un acuerdo de paz general, justo y duradero entre las partes palestina e israelí que resuelva todas las cuestiones fundamentales pendientes, a saber, los refugiados de Palestina, Jerusalén, los asentamientos, las fronteras, la seguridad y el agua;

6. *Insta* a todos los Estados, a los organismos especializados y a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que continúen prestando apoyo y asistencia al pueblo palestino en la pronta realización de su derecho a la libre determinación, la independencia y la libertad;

7. Solicita al Secretario General que tome las medidas necesarias para aplicar la presente resolución y la informe en un plazo de tres meses sobre los progresos realizados al respecto.”

Veinticuatro horas más tarde, el mismo foro aprobó otros documentos relacionados con un arreglo pacífico de la cuestión palestina, los derechos inalienables de ese pueblo, Jerusalén y el trabajo de varios mecanismos de la ONU sobre el tema.

El primero de los textos pide la retirada de Israel de los territorios ocupados desde 1967, incluida Jerusalén Oriental, y la realización de los derechos inalienables del pueblo palestino, principalmente a la libre determinación y a establecer su Estado independiente. Y llama a reanudar y acelerar las negociaciones directas de paz para un arreglo pacífico definitivo sobre la base de las resoluciones de la ONU, los principios de referencia de la Conferencia de Madrid, la hoja de ruta y la Iniciativa de Paz Árabe.

El estatuto de Estado observador no proporciona derecho de voto en las Naciones Unidas, sin embargo, permite adherirse a los convenios y tratados internacionales depositados en la ONU, tales como las distintas Convenciones de protección de

los derechos humanos. El Estado Palestino podrá acudir, por ejemplo, al Tribunal Internacional de Justicia para denunciar la ocupación israelí, a instituciones internacionales o a la Corte Penal Internacional (CPI) ante la que podría reclamar las presuntas violaciones israelíes al derecho internacional<sup>25</sup>.

Seis décadas después de la partición de Palestina por una Resolución de la ONU, creando el Estado de Israel, la aceptación de Palestina como Estado observador en la Organización de las Naciones Unidas es calificada como histórica por la re implicación de la organización universal en el conflicto que más ha condicionado los acontecimientos regionales e internacionales durante el último siglo.

Junto con las transiciones políticas en el mundo árabe, las recientes declaraciones de condena de diversos países europeos por la construcción de asentamientos israelíes en Cisjordania, el reconocimiento del Estado palestino puede constituir el signo de una nueva política internacional frente al conflicto de Oriente Medio, marcada por la prudencia de Occidente en el nuevo orden regional.

---

<sup>25</sup> En este sentido, a primeros de abril de este año 2012, la CPI rechazó investigar los presuntos crímenes de guerra cometidos por las Fuerzas de Defensa israelíes durante la Operación Plomo Fundido en Gaza (2008-2009), con el argumento de que la Autoridad Palestina no es un Estado reconocido por las Naciones Unidas.

# TRANSNACIONALIZACIÓN DEL DESARROLLO.

## Problemas globales ¿soluciones nacionales?

- Natalia Millán Acevedo

Investigadora del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).  
Máster en Estudios Contemporáneos en América Latina, Máster en Desarrollo y  
Ayuda Internacional. Doctora en Ciencia Política.

### PALABRAS CLAVE:

GLOBALIZACIÓN  
TRANSNACIONALIZACION  
DESTERRITORIALIZACIÓN  
DESARROLLO  
ACCIÓN COLECTIVA

### KEY WORDS:

GLOBALIZATION  
TRANSNATIONALIZATION  
DEVELOPMENT  
COLLECTIVE ACTION



## Resumen

El propósito del presente artículo es estudiar los cambios estructurales que se han suscitado en esta nueva era global con la finalidad de analizar la creciente interconexión entre los diferentes fenómenos que afectan a las organizaciones humanas. Para ello, se propone el concepto de “transnacionalización del desarrollo” con objeto de explicar los procesos de reconfiguración y desterritorialización que afectan a las dinámicas relacionadas con el desarrollo. Asimismo, el artículo pretende analizar las principales dimensiones en que se ha suscitado esta “transnacionalización” como son los ámbitos económicos, financieros, migratorios, de empleo, medioambientales y de construcción de paz y seguridad. De este modo, se observa que los problemas del desarrollo han superado las fronteras de los Estados para asumir un carácter transnacional que no puede ni debe ser abordado desde soluciones nacionales y segmentadas.

## Abstract

### DEVELOPMENT'S TRANSNATIONALIZATION

Global problems, national solutions?

This paper aims at analyzing the structural changes in this new global era in order to understand the growing interconnection affecting human organizations` phenomena. We propose the concept of “development`s transnationalization” in order to explain how development processes have been reconfigured and deterritorialized. Also, the article analyzes the main dimensions of this “transnationalization” such as the economical, financial, immigration, employment, environmental, building peace and security areas. We conclude that development issues have surpassed the borders of States and acquire a transnational character that can not be approached only from national perspective.

## Sumario

I. Introducción. II. Los fenómenos transnacionales como constitutivos de la era global. III. Transnacionalización del desarrollo. IV. Flujos financieros y comerciales. V. Migraciones y empleo. VI. Medioambiente. VII. Paz y seguridad. VIII. Conclusiones. IX. Referencias bibliográficas.

## I. Introducción

En el discurso académico, el concepto de globalización ha sido un fenómeno intensamente debatido tanto entre las diferentes ramas de las ciencias sociales como en el seno de algunas de estas disciplinas. En tanto se trata de un objeto de análisis extremadamente complejo, multidimensional y en constante transformación que afecta, en mayor o menor medida, a todas las sociedades, culturas y naciones (Negri, 2006; Barañano, 2008) así como a diversas escalas de las interacciones humanas, los estudios sobre globalización abarcan un vasto campo teórico y, por ende, se trata de un ámbito de estudio prácticamente inabarcable (Noya y Rodríguez, 2010). En consonancia con esto, el presente artículo pretende analizar uno de los fenómenos relevantes que forman parte constitutiva de los procesos de globalización: la “transnacionalización del desarrollo”.

Desde la perspectiva que aquí se adopta, el concepto de “transnacionalización del desarrollo” remite a los procesos de desterritorialización y reanclaje (Barañano, 2005) que se han sucedido en diversos ámbitos del desarrollo humano como consecuencia de la interrelación dinámica y cambiante entre los diversos espacios locales, nacionales y globales, la progresiva interdependencia económica, política y cultural entre los países y la creciente integración y reconfiguración de los poderes económicos y mediáticos en diversas escalas.

En consonancia con lo expuesto, el presente trabajo se orienta a analizar los procesos transnacionales como fenómenos constitutivos de la presente era global profundizando sobre el concepto de “transnacionalización del desarrollo”. A partir de análisis, se abordan las principales dimensiones de este fenómeno para concluir en el hecho de que frente a estos procesos “transnacionalizados” es necesario avanzar hacia una acción colectiva, democrática e inclusiva como única alternativa “realista” (Beck, 2005:35) para asumir estos nuevos desafíos globales que afectan a todos los países del planeta y que ya no pueden entenderse desde una perspectiva (únicamente) nacional o segmentada.

Para ello, el primer epígrafe aborda algunas de las transformaciones principales de la globalización, el segundo apartado se aboca a explicar el concepto de “transnacionalización del desarrollo”, el tercer epígrafe analiza los principales flujos económicos y financieros; el cuarto epígrafe la relevancia de las migraciones y el empleo; el quinto epígrafe examina los temas medioambientales; y, el último epígrafe considera los ámbitos de paz y seguridad, asumiendo que, todos ellas, son dimensiones cardinales para este concepto de “transnacionalización”.

## II. Los procesos transnacionales como fenómenos constitutivos de la era global

Los fenómenos internacionales que se han suscitado en la época contemporánea se caracterizan por la superación de los condicionamientos del tiempo y el espacio y la transnacionalización de la sociedad internacional (Del Arenal, 2002; 2009). La globalización es un fenómeno reciente y multidimensional que se expresa a través de la intensificación, inmediatez e interdependencia de las interacciones transfronterizas —políticas, económicas, científico-técnicas, sociales y culturales— entre los

distintos actores estatales y transnacionales, provocando nuevas interdependencias y conformando una sociedad nueva (Del Arenal, 2002). Dentro de este contexto, se desarrollan procesos “en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios” (Beck, 1998: 29).

De este modo, al igual que Held (2004), Del Arenal (2009), Sassen (2007) y Castells (1998), el sociólogo alemán Ulrich Beck destaca las singularidades del proceso actual de globalización al tratarse de fenómenos que ha supuesto la “translocalización” del trabajo, la comunidad y el capital, la reconfiguración del poder del Estado nación, la transnacionalización de los riesgos, la internacionalización de las culturas y la reconfiguración de los actores transnacionales (Beck, 2004). Estas dinámicas han generado un sistema global interrelacionado y dependiente donde el destino de las comunidades se encuentra estrechamente interconectado (Beck, 2006; Held, 2004).

La globalización introduce así nuevas formas de interconexión, en diversas escalas, que cuestionan inevitablemente el concepto del “otro”; ya no existen los “otros”, dado que toda la humanidad comparte un destino común (Beck, 2005). Esta nueva configuración de la realidad humana conecta a las personas a sistemas de gran escala como parte de una dialéctica local y global en constante movimiento (Sassen, 2010). Así, las fronteras entre la realidad nacional y local son cada vez más difusas así como los flujos relacionales superan las fronteras estatales y se desarrollan entre organizaciones sociales distintas de los Estados (Calduch, SF).

De acuerdo a Saskia Sassen (2010) es posible estudiar la globalización en dos dinámicas interrelacionadas: el primer ámbito de análisis —donde se ha conformado principalmente el concepto “global”— lo constituyen los roles, las dinámicas operativas y las prácticas de las diversas instituciones globales, como la Organización Mundial del Comercio (OMC), los mercados financieros internacionales, el nuevo cosmopolitismo o los tribunales penales internacionales; el segundo ámbito está compuesto por los procesos globales que se constituyen dentro del espacio y las instituciones nacionales (Sassen, 2008). Estos fenómenos se han conformado como parte constitutiva del proceso global, en tanto se configuran en flujos y formaciones transfronterizas que conectan y articulan múltiples escalas nacionales y locales de procesos y actores (Sassen, 2010).

En suma, los procesos de transnacionalización son elementos cardinales que explican y constituyen uno de los rasgos fundamentales del proceso de globalización actual. Estos fenómenos han configurado un cambio orgánico en las organizaciones humanas, los significados culturales, las relaciones entre los Estados y las estructuras de poder. Asimismo, las relaciones dinámicas que se derivan de estas transformaciones globales rediseñan las percepciones, valores y construcciones que configuran las identidades de los actores nacionales, globales y transnacionales.

### **III. Transnacionalización del desarrollo**

Los procesos globalizadores han cuestionado profundamente algunas de las principales premisas de la modernidad, basada en el hecho de que los procesos sociales estaban delimitados y “contenidos” dentro del tradicional Estado nación (Held, 1997; Sanahuja et al. 2005). Así, el “nacionalismo metodológico” se constituye como un

pensamiento arborescente que opera por jerarquización y centralidad estableciendo relaciones binarias y biunívocas (Deleuze y Guattari, 1997) y desconociendo los cambios multidimensionales y multiescalares (Barañano, 2008) que se han constituido en esta nueva etapa globalizadora.

Las transformaciones estructurales cuestionan profundamente el concepto de Estado como unidad monolítica de análisis. Los procesos transnacionales “desde arriba” y “desde abajo” (Smith y Guarnizo, 1998) abren paso a una realidad multiescalar, desterritorializada, compleja y multidimensional que cuestiona y explica las interrelaciones entre los espacios, locales, nacionales, regionales y globales (Robertson, 2000; Sassen, 2008).

En consonancia con esto, los fenómenos sociales propios de la actual dinámica globalizadora pueden entenderse como el resultado de una compleja recomposición de escalas que, en función de la distribución del poder y la lógica social imperante, generaría espacios dinámicos, interrelacionados y cambiantes en los ámbitos locales, nacionales, regionales y globales. Desde esta perspectiva, se alude al concepto de “desterritorialización” como una de las características principales de la era global, en donde las integraciones económicas, los desplazamientos de personas, los nuevos medios de comunicación e información y los flujos transnacionales deslocalizados anuncian la pérdida de vigencia del territorio como “límite contenedor” de los procesos sociales<sup>1</sup> (Ortiz, 2002). La desterritorialización supone la desarticulación de los referentes clave de las culturas: el territorio como espacio donde se materializan las prácticas sociales que delimitan las fronteras entre el “nosotros” y los “otros” (Herner, 2009).

En consonancia con esta visión analítica, la aproximación epistemológica para entender la problemática del desarrollo implica superar la dicotomía global-local para componer una visión reconfigurada de los espacios, que se encuentran en una permanente dinámica de interrelación y cambio (Robertson, 2000; Morcillo, 2011). Es necesario, por tanto, someter a análisis la multidimensionalidad y complejidad cambiante del fenómeno globalizador en sus diferentes escalas interrelacionadas y complementarias, si se toma en cuenta que se produce simultáneamente una globalización de lo local y una localización de lo global (Robertson, 2000).

El análisis de la realidad social asume, por tanto, una perspectiva transnacional e integradora que incorpora no sólo los procesos globales y locales, sino principalmente las interrelaciones entre estas dimensiones y las dinámicas políticas, económicas y sociales que se generan a partir de estas interacciones. En este sentido, el cosmopolitismo metodológico permitiría construir una aproximación teórica para analizar y comprender los procesos multidimensionales que son causa y consecuencia de la propia dinámica globalizadora.

El concepto de “transnacionalización del desarrollo” remite así a los procesos de desterritorialización y reanclaje que se han sucedido en diversos ámbitos del desarrollo como consecuencia de la interrelación dinámica y cambiante entre los diversos espacios locales, nacionales y globales, la progresiva interdependencia económica,

---

<sup>1</sup> Cabe destacar que desde la perspectiva de este trabajo no se alude a la desterritorialización como el fin del territorio (Badie, 1995) sino como una reconfiguración distinta de los límites territoriales, donde el Estado territorial no delimita el confín último de los fenómenos políticos, sociales, culturales y económicos.

política y cultural entre los países y la creciente integración y reconfiguración de los poderes económicos y mediáticos en diversas escalas espaciales y temporales.

El concepto de “transnacionalización del desarrollo” alude a la creación de redes económicas, sociales, simbólicas y culturales que traspasan las fronteras nacionales al mismo tiempo que generan respuestas locales a coyunturas específicas. Estas redes superan las fronteras de los Estados para asumir una morfología transnacional propia (Castells, 1998). De esta manera, la mayor parte de las poblaciones del mundo están conectadas a flujos económicos, mediáticos y culturales que son globales pero, a su vez, generan dinámicas locales y nacionales que modifican el ámbito global, extendiéndose por una multitud de ámbitos internacionales entrecruzados. (Habermas, 1996).

Desde esta perspectiva, la “transnacionalización del desarrollo” supondría que, si bien la pobreza, la vulnerabilidad o la exclusión social podrían considerarse, en principio, como problemáticas locales, éstas se han transformado y reconfigurado como respuesta a la dinámica globalizadora y que, a su vez, el proceso de integración, interconexión e interdependencia hace que estos fenómenos —que antes se circunscribían al ámbito local— superen también las fronteras para generar riesgos o amenazas en un espacio mucho más amplio que el tradicional Estado nación (Kaul et al. 1999; Naciones Unidas, 2004 ; OCDE, 2010). Esto no significa, sin embargo, que los problemas del desarrollo no respondan a coyunturas específicas, vacíos institucionales e incapacidades de los Estados para hacer frente a sus propias contradicciones nacionales, sino que estas problemáticas son el resultado de una dinámica compleja entre las vulnerabilidades locales o nacionales y las coyunturas globales. Por tanto, no hay soluciones nacionales para los problemas del desarrollo puesto que éstos se han transnacionalizado, así como tampoco existen soluciones globales y recetas universales para los problemas propios de cada comunidad o nación en particular.

La “transnacionalización del desarrollo” es, a la vez, una consecuencia de la globalización y un proceso constituyente de la misma. Es decir, el grado de interdependencia e interconexión entre sociedades, Estados y regiones hace que los problemas del desarrollo se hayan transnacionalizado; este hecho ha generado notables cambios en los procesos políticos y sociales que condicionan la vida de las personas del planeta. En tal sentido, la globalización ha generado cambios en las dinámicas económicas, políticas, sociales y medioambientales que condicionan la vida de las personas del planeta y generan desafíos globales que ya no pueden ser asumidos en forma (únicamente) nacional. A partir de este concepto es que a continuación se analizan algunas de las principales dimensiones económicas, sociales, políticas y medioambientales que han generado estos procesos de transnacionalización.

#### **IV. Flujos financieros y comerciales**

A partir de la década de los setenta, se han incrementado de manera exponencial los flujos internacionales tanto para países desarrollados como en desarrollo. Las políticas de liberalización de los mercados económicos y financieros, las transformaciones en las tecnologías, la sistemática expansión de los servicios y los avances en los transportes han abierto nuevas posibilidades para la internacionalización de flujos de mercancías y factores de producción, generando un crecimiento exponencial del

comercio y las inversiones extranjeras. Esto se debe fundamentalmente a decisiones de tipo político, debido a que, a partir de 1970, buena parte de los Estados del planeta han reducido sus capacidades regulatorias permitiendo que el capital se mueva libremente por encima del control de los Estados nacionales (Strange, 1988; Arriola, 2011). Dentro de este contexto, los flujos transfronterizos han tomado un importante protagonismo. Entre 1996 y 2008, los capitales encauzados a los países en desarrollo prácticamente se triplicaron, pasando de 286.000 millones a 769.000 millones de dólares y generando espacios globales de circulación financiera (Sanahuja, 2008b). Así, para los países en desarrollo, la transnacionalización de los flujos económicos se expresa en la importancia creciente de los ingresos por exportaciones, la inversión extranjera, las remesas de los trabajadores inmigrantes y, por último, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

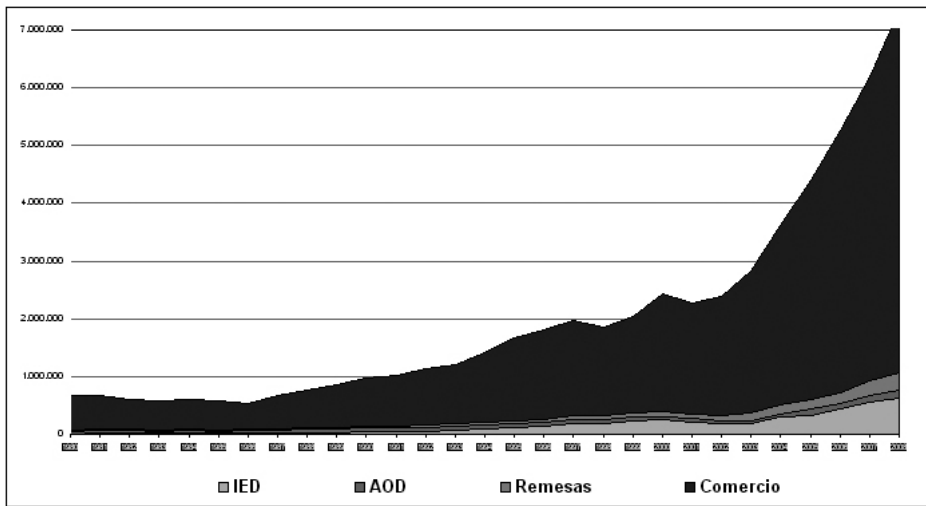


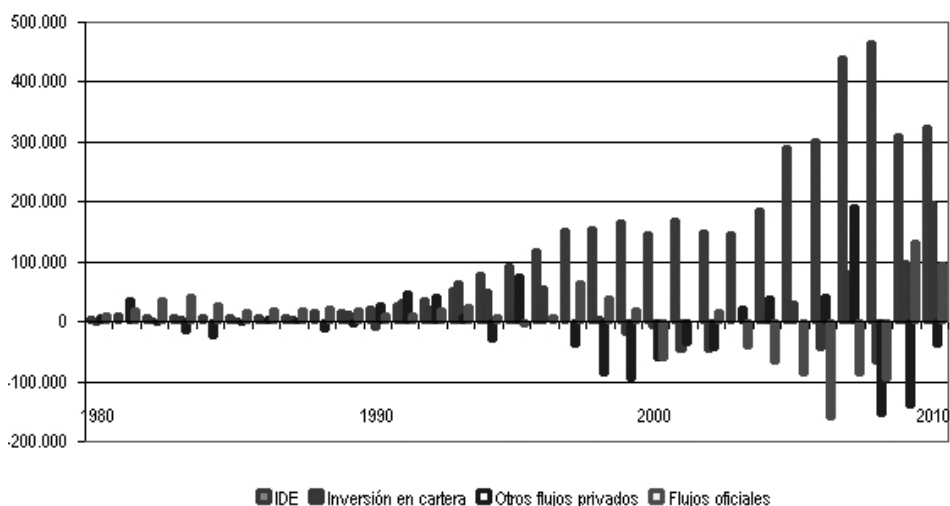
Gráfico 1. Evolución de los flujos hacia los países en desarrollo, 1980-2009 (en millones de dólares constantes). Fuente: UNCTAD DATABASE, 2011.

Si se adopta cierta perspectiva histórica, es fácil observar que, tanto la actividad comercial como la inversión directa, han experimentado un espectacular crecimiento en el mundo. En lo que respecta a los flujos derivados de las exportaciones, éstas se han conformado como la fuente de financiación principal tanto para el grupo de países ricos como para el conjunto agregado de los países en desarrollo —ostentando una tasa de crecimiento mayor que la tasa de crecimiento de la renta—. En términos agregados, la importancia de las exportaciones ha pasado de un 12% (como porcentaje del PIB mundial) en 1960 a un 30% en 2008, en los principios de la crisis financiera internacional. Asimismo, el peso del comercio internacional ha adquirido incluso mayor relevancia para el mundo en desarrollo que para los países de rentas altas (en relación a su PIB).

La evidencia parece demostrar que, a medida que la dinámica globalizadora evoluciona, se incrementan los flujos derivados de las exportaciones de bienes y servicios. En este caso, han sido las innovaciones tecnológicas —más que el debilitamiento de las barreras comerciales— las que han jugado un papel fundamental en

su expansión (Alonso, 2009). En este sentido, el crecimiento del comercio de servicios supone una manifestación del cambio de morfología que se está produciendo en los procesos de internacionalización en tanto se observa una presencia cada vez más dominante de los fenómenos de multilocalización (Alonso, 2009).

En convergencia con estos fenómenos, desde la década de los ochenta se ha incrementando de manera exponencial la financiación extranjera en sus diferentes modalidades (Gráfico 2). La Inversión Extranjera Directa (IED) se caracteriza por ser una corriente económica de carácter altamente selectivo que se concentra principalmente en los países desarrollados. De acuerdo a los datos de la UNCTAD (2009), el 70% de la IED se destina a los países desarrollados, al mismo tiempo que éstos son los emisores del 90% de esta inversión. Del 30% de la IED, más de la mitad (18%) se destina a las potencias emergentes de Asia. Desde la década de los noventa, la IED ha mostrado asimismo un comportamiento ascendente en todos los países en desarrollo. De esta forma, el financiamiento de las economías en desarrollo ha sufrido un cambio significativo, dado que en los años setenta y ochenta la captación de recursos exteriores se producía principalmente a través del endeudamiento (Alonso, 2009).



**Gráfico 2. Evolución de los flujos de financiación neta dirigidos a los países en desarrollo, 1980-2009 (en millones de dólares constantes). Fuente: World Economic and Financial Surveys, FMI 2011.**

En lo que respecta a la inversión en cartera, se trata de flujos que ostentan mayor volatilidad que los analizados hasta el momento, pero que igualmente han aumentado su importancia en todas las regiones en desarrollo. En este caso, los flujos de cartera poseen una mayor incidencia relativa en las economías desarrolladas, dado que suponen un volumen cercano al 2,5% del PIB. En cambio, para las economías en desarrollo esta cifra no supera el 1%, siendo los países de renta media alta los que más atraen este tipo de inversión.

Por último, además de este tipo de financiación, los países pueden obtener créditos en los mercados internacionales, ya sean públicos o privados. Dentro del crédito

público u oficial se incluyen tanto los préstamos de países como los concedidos por instituciones multilaterales (Fondo Monetario Internacional –FMI-, Banco Mundial o Bancos regionales de desarrollo). Los flujos de financiación del desarrollo han sufrido una notable mutación en los últimos años, adquiriendo cada vez más protagonismo la inversión directa (privada) en detrimento de los créditos oficiales. Esta “privatización de la financiación del desarrollo” (Sanahuja 2010) se observa al establecer relaciones entre la financiación privada y pública en los países en desarrollo. Mientras que en la década de los ochenta esta relación tendía a ser equivalente, en la de los noventa la financiación privada quintuplicaba a la financiación pública, y en el último decenio la multiplicaba por diez (Alonso, 2009).

Como se ha explicado, el incremento exponencial de los flujos financieros internacionales ha ido acompañado de un proceso paralelo de desregulación de los mercados financieros (Strange, 2001), lo que introduce elementos de vulnerabilidad en el sistema internacional. Destacan entre éstos la existencia de sistemas bancarios y financieros débiles en economías emergentes; la volatilidad en los flujos de capital a corto plazo; la existencia de políticas macroeconómicas inadecuadas; y el papel de los fondos de inversión altamente apalancados (Ramos 2001; Álvarez y Medialdea, 2009). De esta forma, el proceso de globalización económica ha supuesto una “financiarización de la economía” (Martínez, 2007). Los actores principales de este proceso han sido la banca de negocios, los inversores institucionales y los altos directivos, que constituyen el núcleo “duro” del capital financiero internacional (Álvarez y Medialdea, 2009). Entre los principales fenómenos que han derivado en esta financiarización se pueden mencionar el espectacular crecimiento de los mercados financieros, la apertura de los mercados nacionales, la transformación de los sistemas bancarios nacionales, el aumento de las imperfecciones de los mercados financieros, el exceso de liquidez de la economía internacional y la acumulación de activos financieros de carácter ficticio (Álvarez y Medialdea, 2009). Las innovaciones tecnológicas que derivan en productos financieros extremadamente complejos, la falta de transparencia de buena parte de las entidades financieras y un entorno bancario crecientemente competitivo y con incentivos perversos que favorecen la toma de decisiones a corto plazo, han derivado en una reducción de la disciplina del mercado (Escrivá y Ledo, 2009).

La experiencia de la crisis financiera internacional, iniciada en 2007, cuestiona la doctrina ortodoxa que propone que el desmantelamiento de los obstáculos a las corrientes transfronterizas de capital privado es la mejor receta para el desarrollo (UNCTAD, 2009). La liberalización financiera ha impulsado comportamientos especulativos a corto plazo, desestabilizando los mercados y generando externalidades negativas para gran parte de las economías del planeta. Asimismo, estos procesos han promovido un protagonismo cada vez más acusado de los bancos e inversores institucionales generando espacios de actuación desregulados, liberando a los mercados de la autoridad de los Estados y desplazando importantes cuotas de poder a actores privados (Strange, 1988; Sanahuja, 2008b).

Así, se ha conformado un sistema financiero internacional interconectado que desconoce los límites domésticos de las políticas nacionales en el ámbito económico. Cabe destacar que, cuanto mayor es la apertura a mercados financieros y capital extranjero, más reducido es el margen para que los Estados pongan en práctica sus propias políticas nacionales de desarrollo. Las consecuencias de la crisis financiera



internacional dan cuenta de que nos enfrentamos a un mundo transnacionalizado donde se han agudizado las interdependencias económicas y financieras. Esta crisis ha puesto de manifiesto el extraordinario nivel de vulnerabilidad e interdependencia de todas las economías del planeta. Frente a este nuevo escenario de interdependencia económica global se vuelve indispensable garantizar la estabilidad del sistema financiero internacional para promover un entorno macroeconómico más estable y reducir los efectos negativos de las crisis para las economías nacionales y el bienestar de las personas.

## **V. Migraciones y empleo**

El presente epígrafe analiza la importancia de las interacciones humanas, prestando especial atención al ámbito de las migraciones y el empleo como elementos fundamentales de la transnacionalización del desarrollo. La creciente interconexión entre individuos, culturas y sociedades es un elemento constitutivo de la actual etapa globalizadora y genera desafíos globales que sólo pueden ser asumidos de forma colectiva, democrática y coordinada. En tal sentido, los procesos migratorios y las transformaciones en el empleo han suscitado importantes mutaciones en las organizaciones humanas, las cuales son elementos fundamentales para entender los cambios culturales en las sociedades que han generado estas dinámicas.

### ***V.1. La importancia de las migraciones: un fenómeno paradójico de la nueva era global***

En el momento de abordar un análisis sobre las migraciones internacionales, lo primero que cabe destacar es la asimetría en las regulaciones internacionales que afectan especialmente a este fenómeno (PNUD, 2009). En un mundo crecientemente interdependiente, donde se promueve y privilegia la libre circulación de capitales y mercancías, las normas relativas a los flujos migratorios adquieren un carácter cada vez más restrictivo, especialmente a partir de las últimas medidas adoptadas por los gobiernos del mundo desarrollado frente a las diferentes crisis económicas y migratorias internacionales.

El aumento exponencial de los fenómenos migratorios no es una condición exclusiva de la actual etapa globalizadora, dado que la migración mundial es un proceso que ha acompañado la historia de la humanidad (Williamson y Hatton, 2005). Así, en la historia moderna es posible identificar dos grandes etapas de expansión de los flujos migratorios (Williamson y Hatton, 2005). Una primera etapa, ubicada entre 1820 y 1913, cuando se desencadena un excepcional período de internacionalización económica, caracterizado por un significativo incremento del comercio y los flujos de capital entre países, así como de un extraordinario movimiento migratorio causado por la revolución de los transportes y las comunicaciones. La segunda etapa de expansión migratoria comienza en 1950, acompañando los procesos de integración económica, social y cultural de la actual etapa globalizadora. Entre 1960-2010, la migración entre países prácticamente se ha triplicado. Del total de migrantes, sólo un tercio se ha trasladado de un país en desarrollo a un país desarrollado. Por tanto, la gran mayoría de los migrantes internacionales se trasladaron entre naciones

en desarrollo o entre países desarrollados (PNUD, 2009). No obstante, en términos agregados, es en los países desarrollados donde más se ha incrementado el stock de migrantes pasando a ser el 11% de la población de estos países

Dentro de este análisis, es necesario valorar la dimensión económica de los flujos migratorios, dada la ya importancia de las remesas en la financiación del desarrollo. Se trata de flujos que se han mantenido más estables que las entradas de IED o de cartera a pesar incluso de la crisis financiera internacional, iniciada en 2007, que ha afectado a todos los flujos financieros que se destinan a los países en desarrollo. Del total de los flujos provenientes de las remesas, el 72% de los recursos han sido transferidos a los países en desarrollo. Los principales receptores del mundo en desarrollo son los países de renta media alta (que reciben un 43% del total de estos recursos), seguidos de los países de renta media baja (37%) y por último, los países de renta baja (20%). Estos flujos se comportan de manera diferente a la IED o los ingresos por exportaciones, debido a que existe una correlación negativa entre remesas y nivel de renta. Cuanto menor es el nivel de desarrollo, mayor es el peso de las remesas en la renta total de los países analizados. Mientras que, para los países de rentas medias altas, las remesas no llegan a un 0,3% del PIB, para el grupo de países de rentas bajas las remesas suponen un porcentaje cercano al 8% de la renta. De hecho, para estos países las remesas constituyen una fuente fundamental de financiación, más relevante incluso que los ingresos, la IED o la inversión en cartera.

Ahora bien, más allá de su dimensión cuantitativa, los procesos migratorios han generado una importante reconfiguración de los espacios sociales así como significativas transformaciones en las organizaciones humanas, dado que parecen estar sujetos a una lógica paradójica y ambivalente que es, a la vez, compatible y contradictoria con el fenómeno de la globalización. Por un lado, los procesos de integración e interconexión económica, mediática y social promueven la movilidad de las personas, los capitales y los factores productivos. Al mismo tiempo, buena parte de los Estados ricos están desarrollando políticas cada vez más restrictivas y condicionadas para limitar estos procesos (Zapata-Barrero, 2004; Organización Internacional para las Migraciones –OIM-, 2008).

Ahora bien, más allá de estas barreras, las migraciones generan espacios trans-locales donde los inmigrantes crean múltiples redes económicas, sociales, organizacionales, religiosas y políticas que trascienden las fronteras territoriales nacionales. Estas relaciones han reconfigurado los espacios sociales de los países receptores y emisores de inmigración, al mismo tiempo que los migrantes han construido comunidades transnacionales que conectan a los países de acogida y de llegada (Glick et al. 1990). De esta forma, la migración internacional se concibe como un fenómeno social que provoca la creación de realidades sociales cualitativamente nuevas más allá de los tradicionales arraigos espaciales concernientes a las regiones de llegada y de destino (Pries, 1998).

Teniendo en cuenta el volumen, alcance y complejidad de este fenómeno, las migraciones internacionales se han convertido en una agenda prioritaria en la configuración de las políticas internacionales y domésticas para buena parte de los países emisores y receptores de emigración (PNUD, 2009; OIM, 2010). Este fenómeno ha asumido un carácter transnacional que supera el ámbito de los Estados soberanos y exige la cooperación de los países a escala regional y mundial (Comisión Mundial

sobre las Migraciones Internacionales –CMMI-, 2005). De ahí la importancia de la cooperación y la acción coordinada entre los Estados como base para la formulación y la aplicación de las políticas migratorias (CMMI, 2005). En consonancia con este hecho, es necesario valorar la incidencia de otras políticas —comerciales, medioambientales, financieras, agrícolas, por sólo mencionar alguna de ellas— en la problemática del desarrollo, la pobreza y la desigualdad, dado que pueden tener una importante incidencia en la profundización y agravamiento del fenómeno migratorio.

Por último, una acción coordinada, democrática y concertada para gestionar la problemática de las migraciones internacionales permitiría, en principio, un mayor respeto a las disposiciones del marco legal y normativo que afecta a los migrantes internacionales. En tal sentido, existen importantes brechas entre los compromisos legales que los Estados asumen cuando ratifican los tratados internacionales y las acciones reales que luego se han traducido a la práctica en este terreno (CMMI, 2005).

## **V. 2. El empleo**

La globalización también ha generado importantes transformaciones en la forma de contratación y las condiciones de empleo de trabajadores/as. La rápida integración de la economía, la redefinición de la jerarquía y la división del trabajo a escala internacional, la liberalización del comercio, la inversión y los flujos de capital han generado nuevas formas nuevas de relaciones laborales (OIT, 2011). En este contexto, las estructuras de trabajo se hacen más complejas, generando nuevas oportunidades y riesgos para los países, las empresas y los trabajadores, aumentando la flexibilidad del mercado de trabajo e incrementando el número de trabajadores cuya situación laboral se encuentra en un ámbito difuso o que no gozan de la protección laboral tradicionalmente asociada al empleo (OIT, 2011).

Asimismo, la integración económica, financiera y comercial internacional se ven acompañadas de fenómenos de desregulación de las estructuras productivas para que, teóricamente, el mercado laboral nacional pueda responder a los nuevos procesos globales que exigen aumentar la competitividad del tejido productivo. Estos fenómenos colocan a la globalización como un proceso de “desvalorización competitiva” de las políticas nacionales de protección social (Baylos, 1999). Así pues, la necesidad de competir en el mercado global es el principal argumento que se esgrime en los países para “flexibilizar” y desregular la legislación laboral.

Ahora bien, la globalización también puede ser entendida como un proceso “desde abajo” que permitiría generar redes transnacionales organizadas de promoción del trabajo decente. El trabajo decente es uno de los derechos cardinales para la promoción del desarrollo y la reducción de la pobreza. En consecuencia, la labor para mejorar las condiciones de trabajo de las personas puede constituirse en un excelente medio para promover una globalización más justa vinculando directamente el funcionamiento del sistema multilateral con el diseño de las políticas nacionales (OIT, 2007). En tal sentido, la OIT ha estado desarrollando programas con los gobiernos nacionales que pretenden promover el trabajo decente, así como impulsar una mayor coherencia entre los objetivos económicos, sociales y ambientales en las políticas de los países.

Sin embargo, el empleo decente sigue siendo uno de los principales desafíos de la actual etapa globalizadora. Muchos países en desarrollo ostentan elevados porcentajes de formas de trabajo degradantes: niños menores de 14 años que se ven obligados a trabajar, tráfico de trabajadores, trata de personas y explotación sexual comercial. De acuerdo a los datos de la OIT (2007), en el mundo habría cerca de 215 millones de niños entre 5 y 17 años que se encuentran trabajando en condiciones condenables, esclavitud, servidumbre por deudas u otras formas de trabajo forzado, incluyendo la prostitución, niños soldados y pornografía .

Teniendo en cuenta los procesos de interdependencia y transnacionalización descritos, parece lógico suponer que de poco sirve tomar medidas a escala nacional para promover un trabajo digno si éstas no se traducen en acciones globales que puedan garantizar los derechos de los trabajadores en los diferentes países del planeta. Es necesario, por tanto, emprender medidas tanto en el plano nacional como internacional para promover la generación del empleo, la extensión de los derechos de los trabajadores y trabajadoras, la mejora de la protección y la seguridad social, la inclusión de la perspectiva de género, la protección de los inmigrantes y la facilitación del diálogo social. Asimismo, la promoción del trabajo digno debe integrarse de manera central en la agenda de las negociaciones comerciales, de la deuda y en los programas de cooperación (Comisiones Obreras, 2006).

Sólo a través de un nuevo consenso internacional se podrá acceder a un modelo de globalización equitativa o “responsable” basado en una gobernanza global que permita asumir los nuevos desafíos que plantean el empleo y el mercado de trabajo. En este nuevo modelo los organismos multilaterales ocuparían un importante rol, apoyando políticas que rectifiquen los desequilibrios entre el mundo desarrollado y en desarrollo. Dentro de este escenario es necesario avanzar en una coordinación macroeconómica internacional que permita mantener el objetivo del pleno empleo y generar una “base socioeconómica mínima” mediante la aplicación de una protección social básica para todos en todas las naciones.

## **VI. Medioambiente**

El sistema capitalista que caracteriza a buena parte de las economías del planeta se basa en la rentabilidad y en la acumulación de capital, por lo que requiere del constante crecimiento de la tecnología, la ciencia y el sistema productivo para promover la expansión de la demanda y el consumo hasta llegar a una producción virtualmente ilimitada de bienes y servicios (Kaplan 1998). En este contexto, la mayoría de las estrategias de desarrollo y crecimiento económico impulsan la rápida acumulación de capital físico, financiero y humano sin considerar que se trata de modelos basados en la degradación excesiva del capital natural, la biodiversidad y los ecosistemas (Oxfam, 2011; PNUMA, 2011).

Desde la década del noventa, el modelo de asignación del capital contribuyó a promover este sistema productivo. Buena parte de la inversión se destinó al ámbito de la construcción, la infraestructura, los combustibles fósiles y los activos financieros, en contraposición con la escasa inversión en energías renovables, eficiencia energética, transporte público, agricultura sostenible, protección de los ecosistemas y de la biodiversidad y conservación del suelo y el agua (PNUMA, 2011). Las con-

secuencias de este patrón de desarrollo y este modelo de consumo se cristalizan en una “crisis medioambiental”, una “crisis del desarrollo” y una “crisis energética” que son parte de un mismo fenómeno y una misma problemática (PNUMA, 2007). Varias son las consecuencias perniciosas para el medioambiente que supone este paradigma: el cambio climático, la extinción de diferentes especies, la pérdida de tierra fértil, la desertificación, el descenso de la cantidad de agua dulce disponible para ser consumida y la acumulación de residuos radiactivos (PNUMA, 2007).

De acuerdo con el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, las actividades humanas han tenido un efecto decisivo sobre el cambio climático: se calcula que la media en las temperaturas globales ha aumentado en 0,74°C en el siglo XX (PNUMA, 2007). Los científicos prevén que la subida del nivel del mar provocada por la expansión térmica del agua y el derretimiento de los glaciares y los mantos de hielo tendrá importantes consecuencias para la vida, dado que más del 60% de la población del mundo vive a una distancia de 100 kilómetros de la costa (PNUMA, 2007). La concentración de emisiones de gases de efecto invernadero podría alcanzar el doble del nivel preindustrial en 2035, lo que supondría un aumento global de la temperatura de más de 2°C (Stern, 2007). Este fenómeno supondría graves consecuencias para la geografía humana, donde todos los Estados se verán afectados por las consecuencias del calentamiento global, aun cuando los países más vulnerables —especialmente las poblaciones más pobres— sufrirán antes y más intensamente las consecuencias de la degradación de los ecosistemas (Stern, 2007).

A la par del calentamiento global se han desarrollado procesos de degradación de la tierra, el agua y los suelos, debidos tanto a los modelos insostenibles de producción y consumo como a los conflictos armados y a las guerras (PNUMA, 2007). La pérdida de biodiversidad afecta a cerca del 60% de los servicios de ecosistemas. Asimismo, las consecuencias de las actividades industriales y farmacéuticas han sido muy perniciosas sobre los ecosistemas acuáticos (PNUMA, 2007). El deterioro de la biodiversidad lleva asociada una pérdida de los bienes y servicios prestados por los ecosistemas, con las correspondientes consecuencias para las comunidades que dependen de esta diversidad biológica (Vallejo, 2011). Se pronostica que el deterioro medioambiental incrementará el precio de los alimentos entre 30% y 50% en las próximas décadas, con graves consecuencias para los 1.300 millones de personas que se dedican a labores agrícolas, pesqueras, forestales, de caza y recolección (PNUD, 2011).

Existe una estrecha relación entre la desigualdad existente y la degradación medioambiental (PNUD, 2011). La población de los países más pobres es a la vez la más afectada por las consecuencias del deterioro ambiental a pesar de que ha contribuido escasamente a generar este problema (PNUD, 2011; Oxfam, 2011). Un ejemplo ilustrativo es el hecho de que los países con IDH más bajo son los que menos han contribuido al cambio climático global, aunque son los que han experimentado la mayor disminución en las precipitaciones anuales y el mayor aumento en su variabilidad, perjudicando a la producción agrícola y al bienestar de la población.

De esta forma, ha sido la actividad productiva y de consumo de los países desarrollados la principal responsable del deterioro medioambiental. En consecuencia, la drástica pérdida de biodiversidad y el incremento de las emisiones de dióxido de

carbono han generado externalidades y desafíos para todo el planeta que apenas se es capaz de valorar. Al haberse convertido el medioambiente en un bien público global, las actividades de un grupo de países han generado importantes riesgos para toda la humanidad dado que la atmósfera posee una capacidad limitada para absorber contaminación o emisiones de gases invernadero sin provocar alteraciones en la salud humana o en el clima.

Asimismo, existe una estrecha relación entre el deterioro del medioambiente, la crisis alimentaria y la hambruna que afecta a más de mil millones de personas en el mundo. En este aspecto, el impacto del cambio climático y la degradación de los suelos ha sido fundamental para explicar la subida del precio de los alimentos y sus posteriores consecuencias para la pobreza y el hambre en el mundo. De acuerdo a los trabajos de Oxfam (2011), el cambio climático está afectando la producción de algunos cereales básicos (como la batata, ñame, yuca, y trigo), lo que tendrá un efecto devastador para la población más vulnerable de todas las regiones en desarrollo.

En consecuencia, el planeta se encuentra en una grave situación de emergencia mundial que requiere de un complejo entramado de decisiones políticas, económicas, científicas y educativas que son imperativas y complementarias, sin que ninguna de ellas, por sí sola, pueda resultar efectiva (Vilches et al. 2011). Entre las medidas que es necesario poner en marcha se destaca el desarrollo de medidas políticas que garanticen las auditorías ambientales, la protección de la diversidad biológica y cultural, la promoción de tecnologías sostenibles mediante políticas de I+D y una fiscalidad verde que penalice los consumos y actuaciones contaminantes (Vilches et al. 2011). En el mismo sentido, con objeto de combatir el hambre, que también debe considerarse un problema global, es necesario crear un sistema mundial de reservas de alimentos, aumentar la transparencia en los mercados de materias primas, eliminar los subsidios agrícolas que perjudican a los países en desarrollo, establecer reglas claras en las restricciones a las importaciones en los países ricos y regular la especulación financiera sobre los alimentos (Oxfam, 2011).

En definitiva, los problemas medioambientales y sus consecuencias se han convertido en uno de los ámbitos que más profundamente está cuestionando la inviabilidad del proyecto de Estado nación —donde cada Estado actúa de forma excluyente y competitiva—. Entre los diferentes campos que remiten a la necesidad de avanzar hacia una gobernanza mundial, es quizás la gestión medioambiental la que precisa con mayor urgencia respuestas globales a las crisis energéticas, medioambientales y alimentarias que ha creado un modelo basado en la producción y el consumo.

## VII. Paz y seguridad

Tras la caída del Muro de Berlín el orden internacional se enfrenta a la aparición de nuevos fenómenos y riesgos transnacionales en la agenda de la paz y la seguridad. Los cambios económicos, políticos y sociales propios de la actual etapa globalizadora, el fin del orden bipolar, las guerras de Irak y Afganistán y los atentados del 11 de septiembre han conformado un nuevo escenario internacional donde han surgido nuevos conflictos y nuevas formas nuevas formas de violencia organizada que son menos susceptibles de ser controladas por los tradicionales Estados nación (Kaldor, 2001; Mesa, 2007).

Para entender el problema de la violencia transnacional organizada (Held et al. 1999) es necesario recordar que existen estrechas relaciones entre violencia, desigualdad, pobreza y subdesarrollo. De acuerdo a los datos del Banco Mundial (2011), mil quinientos millones de personas viven en zonas frágiles afectadas por las guerras o la violencia organizada, y ninguno de los países afectados por conflictos ha alcanzado ni una sola de las metas acordadas en los ODM. Los países que presentan deficiencias en sus capacidades institucionales, vulneraciones humanas y bajos niveles de legitimidad y confianza en la gestión gubernamental son más vulnerables a la violencia repetida y la inestabilidad (Banco Mundial, 2011). Las causas de los conflictos y las guerras responden a diversos problemas estructurales: la pobreza, la violencia estructural, las hambrunas, las desigualdades económicas y sociales, los conflictos sociales, el radicalismo religioso, las disputas territoriales o el control de los recursos naturales, entre otros. En todos los casos se trata de fenómenos que remiten no sólo a problemáticas nacionales o locales sino a asimetrías globales donde las decisiones unilaterales de unos Estados afectan el bienestar y a los derechos de otras poblaciones o países. Así, los conflictos poseen un carácter transnacional y no pueden ser explicados únicamente desde un ámbito local o nacional (Kaldor, 2001). De esta forma, los contingentes de personas refugiadas, las exportaciones de armas, la intervención en otros países en función de intereses económicos o políticos, los intereses de antiguas potencias coloniales, la participación de combatientes extranjeros, la intervención de empresas transnacionales de seguridad, los intereses de empresas multinacionales, los diferentes apoyos diplomáticos o el apoyo logístico y militar proporcionado por otros Estados dan cuenta del carácter transnacional que han adquirido los conflictos armados (Royo, 2011). De hecho, una de las características principales de los conflictos armados en África radica en el hecho de que prácticamente en todos ellos los contendientes cuentan con algún tipo de apoyo externo (Royo, 2011).

Así, los cambios derivados del proceso globalizador han dado paso a la constitución de una violencia transnacional organizada (Held et al. 1999) donde están fuertemente relacionados los conflictos con la transnacionalización del desarrollo. La globalización militar remite al incremento del alcance y la intensidad creciente de las relaciones militares entre los Estados (Held et al., 1999). Asimismo, las redes delictivas crecen con la movilidad internacional y con la configuración de un mercado global que escapa al control de los Estados. Así pues, las actividades criminales que actúan más allá de las fronteras son fenómenos que se han incrementado diversificando su actividad y alcance (Mesa, 2007).

Asimismo, las políticas que, en materia de seguridad, los Estados asumen en forma unilateral contribuyen a generar un clima de conflicto y de amenazas tanto para los países desarrollados como en desarrollo. Los presupuestos militares orientan parte importante de los presupuestos mundiales hacia la industria de armamentos y la innovación científica con fines militares. Se estima que el gasto mundial militar en 2011 ascendía a 1.738.000 millones de dólares, lo que supone un 2,5 del producto interior bruto mundial (Stockholm International Peace Research Institute –SIPRI-, 2012). En este sentido, el gasto militar y las exportaciones de armas de los países ricos generan una mayor inseguridad global y acentúan los conflictos en los países en desarrollo (Centre d'Estudis per la Pau, 2011; CONCORD, 2011) diversas ocasiones, el destino principal de las exportaciones de armas de los países desarrollados

son países cuyos gobiernos vulneran los Derechos Humanos como Colombia, Israel, Marruecos, Turquía, Arabia Saudí, Pakistán, Emiratos Árabes, Indonesia, Tailandia, Sri Lanka, Angola, Bahrein, Egipto, Libia, Siria, Yemen o Ghana. De acuerdo a los datos de 2009, Estados Unidos es el principal exportador de armas en el mundo, seguido de Rusia y la UE.

Adicionalmente, la agenda de seguridad internacional ha experimentado tres transformaciones sustantivas: en primer lugar, ha cambiado la morfología, naturaleza y carácter de los conflictos armados; en segundo lugar, se han conformado fenómenos de terrorismo internacional; y, por último, se han constituido redes ilícitas de carácter transnacional que traspasan las fronteras y el control de los Estados nacionales (Naim, 2006; Mesa, 2008).

En primer lugar, las características de la globalización en el siglo XXI han cambiado las morfologías de las guerras, las cuales han ganado en irregularidad no sólo por su forma sino también por su naturaleza. De acuerdo con los trabajos de Mary Kaldor (2001), las nuevas guerras son aquellos conflictos armados que surgen frente al debilitamiento del Estado nación, la erosión del monopolio legítimo de la violencia y la disminución de la capacidad de los Estados para utilizar de forma unilateral la fuerza. Estas nuevas guerras suponen un desdibujamiento de las distinciones entre guerra, crimen organizado y violaciones a gran escala de los Derechos Humanos (Kaldor, 2001). Las nuevas guerras conllevan una alta participación de la población civil aun cuando gran parte de ellas, paradójicamente, se justifican como intervenciones militares para proteger a esta población. Asimismo, estas guerras han dejado de ser un enfrentamiento entre ejércitos profesionales y regulares para asumir características de irregularidad, con una mayor crudeza que incluye un espectro de acciones inadmisibles desde el punto de vista del respeto y la preservación de los Derechos Humanos (Bonavena y Nievas, 2006).

En segundo lugar, el terrorismo ha asumido un carácter transnacional y se presenta como un verdadero peligro para la seguridad humana. Luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre, el terrorismo internacional se ha convertido en una de las cuestiones que más preocupan a la opinión pública en un escenario nacional e internacional que se ha caracterizado por la incertidumbre y la percepción de una amenaza permanente a la que todas las personas, sin distinciones, están expuestas. De este modo, la violencia que persigue el terrorismo se caracteriza fundamentalmente por el impacto psíquico que provoca en las sociedades, dado que lo que se pretende es superar ampliamente las consecuencias materiales de los actos violentos (Reinares, 2003). Se trata de una violencia sistemática pero imprevisible, dirigida contra objetivos vulnerables que tienen un efecto simbólico importante en sus respectivos entornos culturales (Reinares, 2003). Las causas que producen el terrorismo son múltiples, aunque parecen responder a un alto contenido político y, en menor medida, social. En la mayoría de los casos, la religión se presenta como una herramienta para exaltar las voluntades, por lo que el léxico religioso puede servir para justificar la violencia, pero no constituye generalmente su origen (Orti, 2005). Debido a las dimensiones transnacionales que ha asumido el terrorismo, estas células pueden actuar en cualquier parte del mundo. El terrorismo global constituye una amenaza constante y la violencia sin límites se ha convertido en un desafío a la paz mundial y las democracias (Orti, 2005). De este modo, se trata una línea cada vez más difusa entre los diferentes tipos de violencia —ciberterrorismo, narcoterrorismo,



rismo o contrabando— que pueden ser utilizados de forma indiscriminada contra la población (Orti, 2005).

Por último, es necesario mencionar las redes ilícitas transnacionales, en tanto las mismas fuerzas que han promovido la globalización han impulsado el auge económico y político de estas redes ilícitas (Naim, 2006). Las redes ligadas al narcotráfico, el tráfico de personas y el tráfico de armas se han desarrollado aumentando los beneficios y el poder de las organizaciones criminales, debilitando las capacidades de los Estados nacionales (Mesa, 2007) y erosionando los sistemas políticos y las instituciones democráticas (Rojas, 2006). En este sentido, la soberanía nacional se ha convertido en un verdadero obstáculo para combatir las redes criminales transnacionales (Naim, 2006). Este fenómeno se ha incrementado en América Latina, el Caribe, Asia Central, la Federación Rusa y Sudáfrica (UNODC, 2007). La globalización ha promovido estos procesos al reducir o eliminar las barreras a la actividad económica, haciendo más fácil la interconexión entre los diferentes grupos armados y las redes ilícitas (Mesa, 2008). Asimismo, la libre circulación de capitales, los paraísos fiscales, los fondos de inversión o las sociedades pantalla han permitido al crimen organizado el blanqueo y la acumulación de capitales (Mesa, 2008).

En suma, las políticas unilaterales que asumen los Estados en el ámbito de la seguridad, las nuevas morfologías de las guerras, el terrorismo internacional y el crimen organizado transnacional se presentan como un verdadero riesgo de carácter global que, una vez más, no puede ser gestionado de manera unilateral por un Estado o un grupo de Estados, sino que se vuelve imperativa la generación de una verdadera gobernanza global que permita identificar las causas de los conflictos y la violencia organizada y prevenirlas).

## VIII. Conclusiones

Debido a los procesos de integración e interdependencia que se han suscitado en esta nueva etapa global, es posible afirmar que los problemas del desarrollo han adquirido una dimensión transnacional que trasciende el territorio de los Estados y, por tanto, requiere de una acción colectiva y concertada entre todos los países del planeta. En tal sentido, los procesos globalizadores han cuestionado algunas de las principales premisas de la modernidad basadas en el hecho de que los procesos sociales estaban delimitados y “contenidos” dentro del tradicional Estado nación. El concepto de transnacionalización del desarrollo remite, precisamente a las reconfiguraciones que se han sucedido en diversos ámbitos del desarrollo como consecuencia de los procesos progresivos de interpenetración, la interrelación dinámica y cambiante entre los diversos espacios locales, nacionales y globales, la progresiva interdependencia entre los países y la creciente integración de los poderes económicos y mediáticos en diversas escalas.

Desde esta perspectiva, la “transnacionalización del desarrollo” remite a la transformación y reconfiguración de los problemas relacionados con el desarrollo como respuesta a la dinámica globalizadora. Estas problemáticas, a su vez, se han transformado y reconfigurado como respuesta a la dinámica globalizadora y que, a su vez, el proceso de integración, interconexión e interdependencia hace que estos fenómenos —que antes se podrían circunscribirse al ámbito nacional— superen también las

fronteras para generar riesgos o amenazas en un espacio mucho más amplio que el tradicional Estado nación.

En este sentido, la transnacionalización del desarrollo se ha suscitado en diferentes dimensiones que han traspasado los límites domésticos de las políticas nacionales. Entre estas dimensiones es posible mencionar los ámbitos económicos, medioambientales, migratorios, de seguridad y paz como ejemplos de fenómenos que traspasan las fronteras nacionales para convertirse en procesos globales que deben ser gestionados en forma colectiva. Estos fenómenos cuestionan profundamente el proyecto del Estado nación que debe gestionar de forma excluyente y competitiva sus políticas tal como lo establecen los enfoques realistas de las relaciones internacionales. En contraposición, el concepto de transnacionalización del desarrollo remite a la necesidad de reconfigurar los Estados para avanzar hacia una gobernanza mundial que permita dar respuesta a las crisis económicas, medioambientales y sociales de una manera colectiva. Este parece ser el único camino “realista” (Beck, 2005a) para encontrar respuestas eficientes a largo plazo tanto a escala global como local.

En definitiva, la dinámica globalizadora ha generado cambios orgánicos en diversas escalas y dimensiones de las organizaciones humanas, incidiendo especialmente las capacidades de los Estados para asumir unilateralmente las soluciones a los problemas que afectan al desarrollo. Por tanto, estos cambios estructurales que afectan la vida de millones de personas exigen una mirada cosmopolita y des-territorializada que permita tanto comprender las dinámicas de las problemáticas sociales como emprender acciones colectivas y coordinadas para dar respuesta a los problemas relacionados con el hambre, la pobreza, la discriminación, la violencia, la degradación medioambiental y la vulneración de derechos humanos.

## IX. Referencias bibliográficas

ALONSO, José Antonio: *Financiación del desarrollo. Viejos recursos, nuevas propuestas*. Madrid, Fundación Carolina, 2009.

ÁLVAREZ, Ignacio y Bibiana MEDIALDEA: “La influencia de la financiarización sobre el gobierno corporativo de la empresa: el papel de los inversores institucionales” en *Revista de Economía Mundial* 24, 2009, pp.165-191.

ARRIOLA, Joaquín: “Internacionalización, globalización y desarrollo desigual.” en MATEO Juan Pablo, Ricardo MOLERO y Rodrigo SANTANA (eds), en *Globalización, dependencia y crisis económica*. Madrid, Fundación de Investigaciones Marxistas, 2011, pp. 59-86.

BARAÑANO, Margarita: “La reconfiguración multiescalar de la vida social: la perspectiva del transnacionalismo. Dos ejemplos de aplicación de esta perspectiva” en *Aportaciones teórico-epistemológicas a la perspectiva transnacional*. Madrid. Consulta: 20 de febrero de 2012. (<http://docsgedime.wordpress.com/mesa-1-aporaciones-teorico-epistemologicas-a-la-perspectiva-transnacional/>)

BANCO MUNDIAL: Informe sobre el desarrollo mundial. Conflicto, seguridad y desarrollo, Washington DC, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 2011.

BAYLOS, Antonio, 1999: "Globalización y derecho del trabajo Realidad y proyectos." *Cuadernos de relaciones laborales* 15, 1999, pp. 19-49.

BECK, Ulrich: *¿Que es la Globalización? Falacias del Globalismo, respuestas a la Globalización*. Barcelona, Paidós, 1999.

BECK, Ulrich: *La sociedad del riesgo global*, Madrid, Siglo Veintiuno, 2000.

BECK, Ulrich: *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*, Barcelona: Paidós. 2005.

BECK, Ulrich: *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós. Madrid, 2006

BONAVENA, Pablo y Flavia NIEVAS: "Las nuevas formas de la guerra, sus doctrinas y su impacto sobre los derechos humanos" FERMENTUN. *Revista venezolana de Sociología y Antropología*, 46, pp. 335-371, 2006.

CALDUCH, Rafael: *Teorías de las Relaciones internacionales*. Universidad Complutense de Madrid. Consulta 28 de abril de 2011 (<http://www.ucm.es/info/sdrelint/apunteorias.pdf>) (S/F)

CASTELLS, Manuel: *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Vol. 3. Fin de Milenio, Madrid, Alianza Editorial, 1998.

CENTRE D'ESTUDIS PER LA PAU: *Exportaciones españolas de armamento 2000-2009*, Barcelona, Centre d'Estudis per la Pau JM Delàs, 2001

CMMI: *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*. Suiza: SRO-Kundig, 2005.

COMISIONES OBRERAS: *Trabajo decente para todos en el centro de la gobernanza global*. Madrid. Consulta 2 de octubre de 2012. (<http://www.ccoo.es/comunes/temp/recursos/1/857479.pdf>), 2006.

CONCORD: *Spotlight on Policy Coherence 2011 A Lisbon Treaty provision A Human Rights obligation*. Bruselas. Consulta 2 de octubre de 2012 ([http://www.dochas.ie/Shared/Files/2/Spotlight\\_on\\_EU\\_policy\\_coherence\\_for\\_development.pdf](http://www.dochas.ie/Shared/Files/2/Spotlight_on_EU_policy_coherence_for_development.pdf)), 2011.

DEL ARENAL, Celestino: "La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y al política" en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz 2002*, 2002, pp. 17-86.

DEL ARENAL, Celestino: "Globalización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales" Pp. 182-268 en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz 2008*, Vitoria, Universidad del País Vasco, Servicio de Publicaciones, 2009.

DELEUZE, Gilles y Félix GUATARI: *Mil Mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*. Valencia, Pre-Textos, 1997.

ESCRIVA, José Luis y Mayte LEDO: "Disciplina de mercado y estabilidad financiera" en ALONSO, José Antonio: *La reforma de la arquitectura financiera internacional*. Madrid: Ediciones Empresa Global, pp. 157-178

GLICK, Nina, Linda BASCH y Cristina SZANTON-BLANC: *The making of a Transnational Community*, Nueva York, Ediciones Columbia University Press, 1999.

HELD, David, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997.

HELD, David: *Un pacto Global*, Madrid, Editorial Taurus, 2004.

HELD, David, Anthony MCGREW, David GOLDBLATT y Jonathan GOLDBLATT, *Transformaciones globales: política, economía y cultura*, California, Stanford University Press, 1999.

Kaplan, Marcos: "La crisis ambiental: análisis y alternativas" en *La responsabilidad jurídica en el daño ambiental*, México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 87-122, 1998.

KAUL, Inge, Isabelle GRUNBERG y Marc STERN: *Bienes públicos mundiales: Cooperación internacional en el siglo XXI*, Londres, Oxford University Press, 1999.

KALDOR, Mary: *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Barcelona, Tusquets Editores, 2001.

MARTÍNEZ GONZÁLEZ TABLAS, Ángel: *Economía Política Mundial. I Las fuerzas estructurantes*, Madrid, Ariel Económica, 2007.

MESA, Manuela: "Globalización y violencia transnacional: dinámicas, costes y propuestas" en MESA, Manuela (ed.), *Paz y conflictos en el siglo XXI. Anuario 2007-2008, CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz*, Madrid, Icaria, 2007, pp. 39-61.

MESA, Manuela: "La cooperación al desarrollo y la violencia transnacional: respuestas y retos pendientes" en *(In) Seguridad y violencia en América Latina. Pensamiento Iberoamericano 2*, Madrid, Investigación Grafica., 2008, pp. 95-124.

MORCILLO, Álvaro: "El debate entre transnacionalismo y nacionalismo metodológico para la comprensión del papel del empleo en la gobernabilidad de la inmigración en España" en *Papers: Revista de Sociología*, 96, pp. 757-780, 2011.

NACIONES UNIDAS, *Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos. Informe del grupo de Alto nivel sobre amenazas, los desafíos y el cambio*, Washington DC, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 2004.

NAIM, Moisés: *Ilícito*, Barcelona, Debate, 2006.

NEGRI, Antonio: *Movimientos en el Imperio: pasajes y paisajes*, Barcelona, Paidós, 2006.

NOYA, Javier y Beatriz RODRÍGUEZ: *Teorías sociológicas de la globalización*, Madrid, Editorial Tecnos, 2010.

OCDE: *Perspectives on Global Development. Shifting wealth*, Paris, OCDE, 2010.

OIM: *Informe sobre las Migraciones en el Mundo. Comunicar eficazmente sobre las Migraciones*, Ginebra, Grupo Editorial de la OIM, 2008.

OIT: *Por una globalización justa: El papel de la OIT, Informe del Director General*, Ginebra, Conferencia Internacional del Trabajo, 2004.

OIT: *Trabajo decente para una globalización justa*, Ginebra, Publicaciones de la OIT, 2007.

OIT: *The Employment Relationship: A comparative overview*, Ginebra, Publicaciones de la OIT, 2011a

OIT: *Tendencias mundiales del empleo de 2011*. Ginebra, Publicaciones de la OIT, 2011.

ORTI, Juan: "Introducción" en *Terrorismo internacional: enfoque y percepciones*, Madrid, Centro Superior de Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, pp. 1-17, 2005.

OXFAM INTERNACIONAL, *Cultivar un futuro mejor*. Oxford, Oxfam Gran Bretaña, 2011.

PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*, Nueva York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009.

PNUMA: *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial GEO-4*, Dinamarca, Phoenix Design Aid, 2007.

PNUMA: *Perspectiva Mundial sobre la Biodiversidad 3*, Montreal, Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2010.

PNUMA: *Hacia una economía verde: Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza*, Paris, Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente, 2011.

PRIES, Ludger: "Las migraciones laborales internacionales y el surgimiento de espacios sociales transnacionales: Un bosquejo teórico-empírico a partir de las migraciones laborales México-Estados Unidos" en *Sociología del trabajo*, 33, pp.103-130, 1998.

RAMOS, Gonzalo: "La Nueva Arquitectura Financiera Internacional", *Boletín Económico ICE*, 2686, pp. 18-38, 2001.

REINARES, Fernando: *Terrorismo Global*, Madrid, Taurus, 2003.

ROBERTSON, Roland: *Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad heterogeneidad*, Biblioteca Virtual de Ciencias Sociales, Consulta 2 de octubre de 2012, (<http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/R%20Robertson.pdf>), 2000.

Rojas, Francisco: *El crimen organizado internacional*. II Informe del Secretario General de FLACSO, Consulta 2 de octubre de 2012, (<http://www.flacso.org/uploads/media/II-informeSG.pdf>), 2006.

ROYO, Josep: "La internacionalización de los conflictos en África: el caso de la República Democrática del Congo" en MESA, Manuela (coord.) *Balance de una década de paz y conflictos: tensiones y retos en el sistema internacional Anuario 2010-2011 CEIPAZ*, Madrid, Icaria, pp. 253-270, 2011.

SANAHUJA, José Antonio: "Mutilateralismo y desarrollo en la cooperación española" en *La realidad de la ayuda 2005-2006*, Barcelona, Intermón Oxfam, pp. 113-158, 2005.

SANAHUJA, José Antonio "¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea" en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*. Vitoria: Universidad del País Vasco, Servicio de Publicaciones, pp. 297-384, 2008a.

- SANAHUJA, José Antonio: "El desplome del dólar y la crisis de las finanzas globales: cambio estructural" en MESA, Manuela (coord.) *El sistema internacional en Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional. Anuario 2008-2009*, CEIPAZ, Madrid, Icaria, pp. 85-103, 2008b.
- SANAHUJA, José Antonio, Julia ESPINOSA y Esther LÓPEZ: "Multilateralismo, y desarrollo en la cooperación española" en *La Realidad de la Ayuda 2005- 2006*, Barcelona, Intermón Oxfam, pp. 113-158, 2005.
- SASSEN, Saskia: *Una sociología de la globalización*, Buenos Aires, Katz Editores, 2007.
- SASSEN, Saskia: "The many scale of the global: implication for theory and politics." Pp. 82-92 en KRISHNASWAMY, Revathi y Jhon HAWLEY (eds.), *The postcolonial and the global*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2008.
- SASSEN, Saskia: *Territorio, autoridad y derechos*, Buenos Aires, Katz Editores, 2010.
- SIPRI: *SIPRI Yearbook 2011, Armaments, Disarmament and International Security*, Estocolmo, SIPRI Yearbook Series, 2011.
- SMITH, Michael y Luis GUARNIZO: *Transnationalism From Below*, Nueva Jersey, Transaction Publishers, 2006.
- STRANGE, Susan: *States and Markets*, Londres, The Tower Building, 1998.
- STRANGE, Susan: *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*, Barcelona, Icaria, 2001.
- STERN, Nicholas: *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- UNCTAD: *Informe sobre el comercio y el desarrollo*, Ginebra, Consulta 2 de octubre de 2012 ([http://unctad.org/es/docs/tdr2009overview\\_sp.pdf](http://unctad.org/es/docs/tdr2009overview_sp.pdf)), 2009.
- UNODC: *World Drug Report*, Viena, United Nation Publication, 2010.
- VALLEJO, Norberto: "Biodiversidad: un recurso insustituible en la lucha contra la pobreza" en *Cuatro grandes retos*, Madrid, Fundación IPADE, pp. 194-204, 2011.
- VILCHES, Amparo. Daniel GIL PEREZ, Juan Carlos TOSCAZO y Oscar MACIAS: *Gobernanza universal. Medidas políticas para la sostenibilidad*. Organización de Estados Iberoamericanos. Consulta 2 de octubre de 2012 (<http://www.oei.es/decada/accion.php?accion=16>), 2011.
- WILLIAMSON, Jeffrey y Timothy HATTON: *Global Migration and the World Economy: Two Centuries of Policy and Performance*, Cambridge, MIT Press, 2005.
- ZAPATA- BARRERO, Ricardo: *Multiculturalidad e inmigración*, Madrid, Editorial Síntesis, 2004.



# La disuasión nuclear y su trascendencia histórica

• Roberto Peña Guerrero

Profesor Titular de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

## PALABRAS CLAVE:

DISUASIÓN NUCLEAR  
UMBRAL ATÓMICO  
ARMAS NUCLEARES  
REPRESALIA NUCLEAR  
ESCUDO ANTIMISIL

## KEY WORDS:

NUCLEAR DETERRENCE  
ATOMIC THRESHOLD  
NUCLEAR WEAPONS  
NUCLEAR RETALIATION  
ANTIMISSIL SHIELD



## Resumen

El binomio *Umbral Atómico-disuasión nuclear* ha contextualizado, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, las relaciones de poder político-militar en la Sociedad Internacional, particularmente entre los Estados que han optado por poseer armas nucleares. Lo relevante es que la disuasión nuclear haya trascendido al periodo de la Guerra Fría, lo que confirma que se ha venido arrastrando, en el tiempo, la política de confrontación a escala mundial, ajustándose a los cambios de la estructura jerárquica de poder de la sociedad internacional. Pero la disuasión nuclear es lo menos grave que le ha sucedido a la Humanidad, desde que se logró utilizar la energía atómica para producir armas de destrucción masiva, porque ha servido de freno, por primera vez en la historia, para que las potencias militares rivales no se hagan la guerra, por las consecuencias de la destrucción mutua que sufrirían a través de las represalias nucleares. Sin embargo, la paz nuclear y los equilibrios de poder, que han prevalecido gracias a la disuasión, se encuentran amenazados por el proyecto estadounidense del escudo antimisil, que pretende volver obsoletos los arsenales nucleares de sus rivales, provocando una nueva espiral armamentista con consecuencias impredecibles para la seguridad internacional.

## Abstract

The binomial *Atomic threshold/nuclear deterrence* has contextualized, since the end of Second World War, political-military relations in international society, particularly among those States which have chosen to possess nuclear weapons. The relevant point here is that nuclear deterrence has transcended Cold War period, so it vindicates that the policy of confrontation has been sustained at world level through time adjusting itself to changes in the hierarchical structure of international society. But nuclear deterrence is the less prejudice to humanity ever since it was possible to use atomic energy to produce massive destruction weapons, because it has been a contention, for the very first time in history, to rival military powers not doing war considering the consequences of mutual assured destruction throughout nuclear retaliation. Nevertheless, nuclear peace and power balance which have prevailed due to dissuasion, are now challenged by the United States project called antimissile shield, pretending to make obsolete nuclear arsenals of its rivals, bringing on a new weaponry spill over with unpredictable consequences to international security.

## Sumario

I. Introducción. II. Las armas nucleares y el fenómeno de la disuasión. III. La disuasión nuclear: estructura y funcionalidad. IV. La Guerra Fría y la disuasión nuclear. V. La disuasión nuclear en la postguerra Fría. VI. Conclusiones.

## I. Introducción

Durante el periodo de la Guerra Fría (1945-1989), el fenómeno de la disuasión nuclear era un tema obligado en los planes de estudio de las universidades importantes de cualquier parte del mundo donde se impartiera la disciplina de Relaciones Internacionales o de los centros de investigación donde se cultivara esta Ciencia Social. Hay de aquel académico o estudiante internacionalista que no tuviera un conocimiento claro de este fenómeno, que desde el lanzamiento de las bombas atómicas en Hiroshima y Nagasaki ha formado parte central de los llamados temas de alta política, que integran los estudios de seguridad y estrategia. Sin embargo, con el fin de la Guerra Fría se ponen de moda los llamados temas de baja política, referidos a los estudios de economía –comercio y finanzas-, reforzados por el proceso de la globalización económica, pasando a un segundo término los temas de alta política. Las universidades y centros de investigación se inclinaron a favor de los temas de baja política, y no pocos académicos en el mundo llegaron a afirmar, de manera ingenua, que el fenómeno de la disuasión nuclear había sucumbido junto con el fin de la Guerra Fría y el colapso de la Unión Soviética. Ello condujo, erróneamente, a que algunos profesores lo anularan de los cursos de política mundial contemporánea o se viera como un aspecto más del estudio histórico de la Guerra Fría.

Con los ataques terroristas a Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001, se vuelven a posicionar los temas de alta política, proliferando los especialistas y estudios sobre la seguridad y las nuevas amenazas mundiales, pero centrándose en el terrorismo internacional. En este nuevo marco, se ha recuperado de manera marginal el estudio de la disuasión, sólo como parte de las estrategias de seguridad nacional de los países con armamento nuclear, bajo los supuestos de que ya no existe el conflicto Este-Oeste y la remota o nula posibilidad de una confrontación bélica entre potencias nucleares, o bien como un asunto colateral de la amenaza de proliferación de Estados con este tipo de armamento. Esto ha conducido a que la gran mayoría de los estudiantes de las Ciencias Sociales, en general, y de la disciplina de Relaciones Internacionales, en particular, pierdan de perspectiva el contexto del *Umbral Atómico*, que llegó para acompañar a la Humanidad por siempre, y desconozcan las características básicas del fenómeno del cual depende, en gran medida, la estabilidad de dicho *Umbral*, la disuasión nuclear, así como las implicaciones determinantes de la disuasión en la correlación de fuerzas internacionales políticas inmediatas, o sea, potencialmente militares.

Con base en lo anterior, se ha estructurado el presente ensayo en cuatro apartados. En el primero, se busca precisar el lugar que ocupa el fenómeno de la disuasión en el complejo de los usos militares de la energía nuclear, destacando su trascendencia para la estabilidad del *Umbral Atómico*. En el segundo, que es el más amplio, se estudia la disuasión nuclear a partir de sus tres variables estructurales: la política de amenazas, la negociación diplomática y la tecnológico-militar, cuya interrelación produce la especificidad del fenómeno. En el tercero y en el cuarto, se presentan unos breves esbozos históricos de las etapas de la disuasión, durante la Guerra Fría y la Postguerra Fría, respectivamente.

## II. Las armas nucleares y el fenómeno de la disuasión

La evolución tecnológica de las armas ha determinado, históricamente, las formas de hacer la guerra y, por ende, los cambios en las doctrinas y estrategias militares. El avance de la tecnología bélica ha revolucionado no sólo a los ejércitos y las formas de los combates sino también a la política nacional e internacional. En el extremo de estas revoluciones, se ha llegado a las armas atómicas y su poder de destrucción masiva e incommensurable, en torno a las cuales se ha construido la doctrina político-militar de la disuasión nuclear, que es lo menos grave que le ha sucedido a la Humanidad, porque ha servido de contención y freno, por primera vez en la historia, para que las potencias militares rivales eviten un enfrentamiento bélico directo, por las consecuencias impredecibles de la destrucción que sufrirían, y diriman sus diferencias por otros medios. Parafraseando a Raymond Aron, el efecto más visible del armamento termonuclear ha sido el de disuadir a las grandes potencias militares, así como a sus respectivos aliados, de hacerse la guerra total, de incitarlos, a unos y a otros, a la moderación y de quitarles la idea de atacar los puntos vitales de los demás<sup>1</sup>.

Desde las explosiones atómicas en Hiroshima y Nagasaki, el 6 y 9 de agosto de 1945, respectivamente, la Humanidad se ha visto obligada a vivir con el *Umbral Atómico*, que llegó para quedarse por siempre. Es decir, la utilización de la energía atómica para fines bélicos dio paso a una nueva era de la Humanidad: la Era Atómica, cuyo *Umbral* tiene la cualidad de representar, junto a sus ventajas científicas positivas, la más trascendental amenaza para la vida en nuestro planeta. Con la invención de las armas nucleares y su utilización en las islas japonesas, se da un parte-aguas histórico, en cuanto a un antes y un después en el tiempo, toda vez que esos hechos modificaron cualitativamente las relaciones de poder político-militar internacionales y, en consecuencia, las concepciones clásicas de la guerra y la paz.

A partir de entonces se ha cuestionado sobre el tipo de violencia que implica la producción de armas termonucleares. De entrada, se podría afirmar que, dada la irracionalidad de su utilización, la inhibición contra su empleo es total, en la lógica de que sólo se recurrirá a ellas en un enfrentamiento entre Estados que cuentan con este tipo de arma y, por tanto, quedan sujetos a la mutua destrucción asegurada. Sin embargo, se mantiene la hipótesis de que nadie quisiera comprobar que las armas nucleares quedarían circunscritas a la última alternativa de violencia, a la que se recurriría solamente ante una situación extrema de crisis internacional, en la que no hubiera posibilidad de otra solución.

Desde luego, esta hipótesis quedaría sujeta a lo que se entendería por una situación extrema de crisis, lo que nos conduce a puras especulaciones. Pero la hipótesis como tal no carece de cierta validez, si se toma en cuenta la especificidad del tipo de violencia que sustenta la simple presencia de miles de ojivas nucleares que se mantienen, desde hace décadas, en estado de alerta permanente, listas para ser utilizadas.

---

<sup>1</sup> ARON, Raymond: *Paz y Guerra entre las Naciones*, traducción de Luis Cuervo, Madrid, Revista de Occidente, 1963, p. 480.

De acuerdo con el *SIPRI Yearbook 2012*, a la fecha suman entre los ocho países con armas nucleares (Estados Unidos, Rusia, Reino Unido, Francia, China, India, Pakistán e Israel) un total aproximado de 19.000 ojivas, manteniendo en activo 4.400, de las cuales 2.000 se encuentran en alerta operativa alta o permanente, prestas a ser utilizadas (ver cuadro: ojivas nucleares en el mundo)<sup>2</sup>.

PAÍS	OJIVAS DESPLEGADAS	OTRAS OJIVAS	TOTAL INVENTARIO
Estados Unidos	2,150	5,850	8,000
Rusia	1,800	8,200	10,000
Reino Unido	160	65	225
Francia	290	10	300
China	n/d	200	240
India	n/d	80-100	80-100
Pakistán	n/d	90-100	90-100
Israel	n/d	80	80
TOTAL	4,400	14,600	19,000

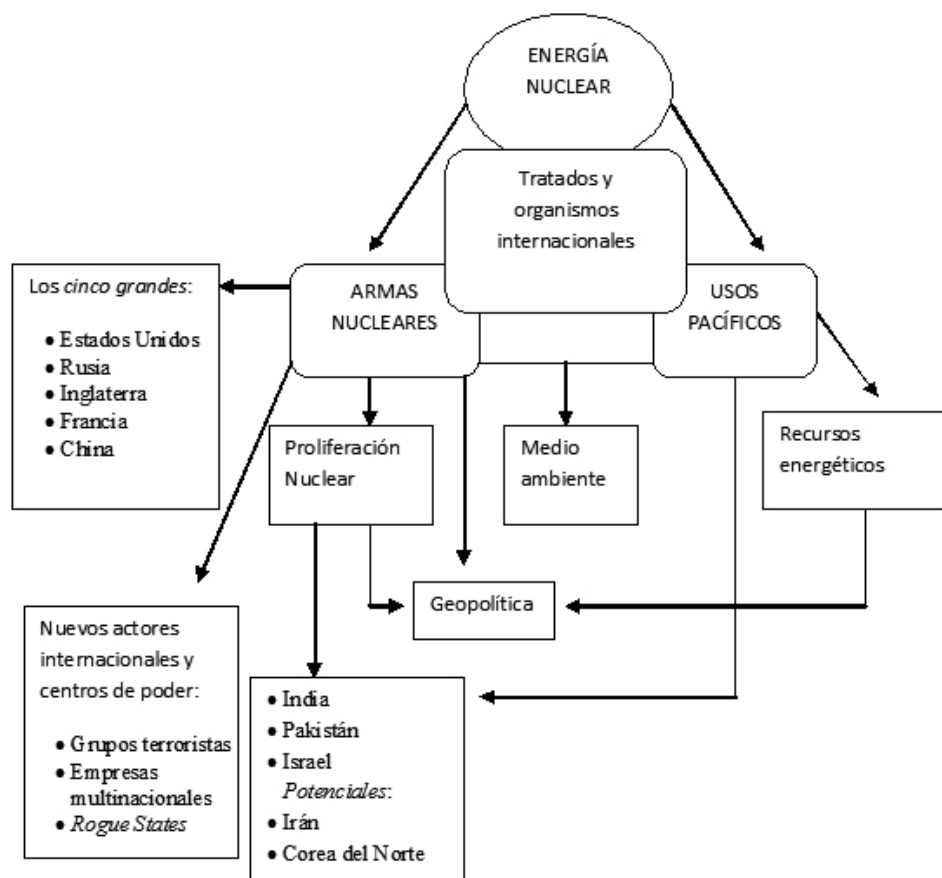
**Ojivas nucleares en el mundo, 2012. Todas las estimaciones son aproximadas y corresponden a enero de 2012. Fuente: Anuario SIPRI Yearbook 2012. Versión en español. Fundació per la Pau, España, p.15.**

En agosto de 2012, se cumplieron 67 años del lanzamiento de las bombas atómicas en Hiroshima y Nagasaki, misma edad del binomio *Umbral Atómico*-disuasión nuclear, el cual se ha fortalecido peligrosamente en el tiempo, aunque ya pasaron más de dos décadas del fin de la Guerra fría, con el correspondiente colapso del socialismo real y el resquebrajamiento de la Unión Soviética. Ello nos confirma que el binomio referido ha trascendido el fin del conflicto Este-Oeste y que la correlación de fuerzas internacionales político-militares sigue siendo determinada por los arsenales nucleares.

La energía nuclear trae consigo una serie de debates en virtud de las variables que se deben considerar a partir de su bifurcación entre sus usos militares y pacíficos (ver esquema: energía nuclear)<sup>3</sup>, como los tratados y organismos internacionales que se han creado para su regulación; el problema de los recursos energéticos y el medio ambiente; el papel de los *Cinco Grandes* en torno a las armas nucleares (los países permanentes del Consejo de Seguridad); las amenazas de la proliferación nuclear y de nuevos actores internacionales de carácter ilícito; el empoderamiento de las empresas multinacionales, y, en conjunto, lo nuevos escenarios geopolíticos.

<sup>2</sup> ARON, Raymond: *Paz y Guerra entre las Naciones*, traducción de Luis Cuervo, Madrid, Revista de Occidente, 1963, p. 480.

<sup>3</sup> ARBATOV, Alexi y DVORKIN, Vladimir: *Beyond Nuclear Deterrence: Transforming the US-Russian Equation*, USA, Carnegie Endowment For International Peace, 2006, p.14.



Esquema: energía nuclear. Fuente: Arbatov, Alexi y Dvorkin, Vladimir *Beyond Nuclear Deterrence: Transforming the US-Russian Equation*. Carnegie Endowment For International Peace, USA, 2006, p.14.

En el marco de estos debates, se ha destacado el de la disuasión nuclear, tanto por su papel condicionante del *Umbral Atómico* como representar la mayor violencia potencial organizada a la que ha llegado el ser humano, presta a convertirse en violencia de acto. Al respecto, un grupo de expertos estadounidenses, quienes han tenido cargos importantes en Washington, en el que participa Henry KISSINGER, difundieron, en marzo del 2011, un artículo en el que exponen los peligros que entraña mantener una estrategia de disuasión basada en las armas nucleares, a partir de tres elementos: es precaria porque depende de cálculos para los cuales no hay una experiencia histórica; es devastadora porque un intercambio nuclear total entre superpotencias podría destruir la civilización en días, y es, a la vez, inhibidora porque la destrucción mutua asegurada hace inviable el empleo de las armas<sup>4</sup>. Sin embargo, este mismo grupo, que promueve una iniciativa privada denominada "Proyecto de Seguridad Nuclear", cuyo objetivo es recomendar acciones para redu-

<sup>4</sup> KISSINGER, Henry, SHULTZ George, PERRY William y NUNN Sam: "Disuasión en la era de la proliferación nuclear", en *The Wall Street Journal*, 7 de marzo de 2011.

cir el riesgo de que se utilicen armas nucleares, ha afirmado, en otra publicación, que reconocen la necesidad de mantener la seguridad y la fiabilidad de las armas de Estados Unidos (...) *para que puedan seguir proporcionando la capacidad de disuasión que necesitamos, siempre y cuando otros países tengan esas armas*<sup>5</sup>. A su vez, un grupo de expertos rusos, integrado por ex-funcionarios que tuvieron cargos importantes en el gobierno de su país, como Evgueni PRIMAKOV, y académicos destacados, difundió un documento en contra de los peligros que entraña la disuasión basada en armas nucleares, pero también afirman que (...) *mientras se siga utilizando la amenaza de la “proyección de la fuerza” y ésta se aplique en las relaciones internacionales, Rusia se verá obligada a mantener suficiente potencial militar, incluido el nuclear, para defender y garantizar sus propios intereses legítimos y también los de sus aliados*<sup>6</sup>.

En el trasfondo de las declaraciones de estos grupos influyentes en los círculos de poder estadounidense y ruso, está presente el binomio *Umbral Atómico*-disuasión nuclear y la amenaza que implica la simple existencia de las armas nucleares. En este sentido, estamos de acuerdo con la siguiente afirmación de Arbatov y Dvorkin: *Siempre que existan armas nucleares, la disuasión nuclear seguirá siendo el medio más importante para el uso indirecto de esta arma y el elemento base de las relaciones estratégicas de las naciones que poseen este tipo de armas*<sup>7</sup>.

### III. La disuasión nuclear: estructura y funcionalidad

¿Qué es la disuasión nuclear? Es la doctrina estratégica político-militar basada en las armas atómicas que, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, han venido adoptando varios países, mediante la cual un Estado busca, con base en la amenaza de represalia con dichas armas, disuadir o inhibir, a otro u otros Estados de que lleven a cabo una acción hostil en su contra, fundamentalmente una agresión militar que ponga en peligro su existencia, porque la magnitud del castigo, que se aplicaría al agresor o agresores, sería de un costo infinitamente mayor que la ganancia que pudieran obtener. Es decir, las represalias nucleares anulan la ventaja que se pudiera lograr con la acción hostil<sup>8</sup>.

La adopción de esta doctrina estratégica generó un cambio cualitativo en tres elementos tradicionales de las relaciones internacionales: las amenazas, la negociación diplomática y la tecnología bélica. Estos elementos adquieren un nuevo significado al condicionárseles a través de la acción de disuadir a un enemigo potencial mediante la amenaza de represalias con armas nucleares. La interrelación de estos elementos conforma la estructura y esencia o especificidad del fenómeno de la disuasión nuclear. Pasemos a explicar cada uno de los elementos, así como la esencia del fenómeno.

<sup>5</sup> Idem: “Cómo proteger nuestra disuasión nuclear”, *The Wall Street Journal*, 19 enero de 2010.

<sup>6</sup> PRIMAKOV, Evgueni, VÉLIJOV Evgueni, MOISÉEV Mijail y IVANOV Ígor: “De la disuasión nuclear a la seguridad común”, en *En Rusia Hoy*, 28 de octubre de 2010.

<sup>7</sup> ARBATOV y DVORKIN: : *Beyond Nuclear...*, op.cit., p. 72.

<sup>8</sup> Con respecto a precisiones sobre sujeto disuador, sujeto disuadido y efecto disuasor, ver CALDUCH, Rafael: *Relaciones Internacionales*, Madrid, Ciencias Sociales, 1991, pp. 382-385.

### **III.1.-El elemento psicológico de la amenaza**

El elemento de la amenaza, también conocido como el elemento psicológico de la disuasión, ha estado presente siempre en las relaciones internacionales. Es decir, la amenaza e intimidación han sido una constante histórica en la correlación de fuerzas políticas inmediatas entre los Estados. La amenaza se fue convirtiendo con el tiempo en el aspecto principal del arte de disuadir en la política internacional. Así, la disuasión se presenta como parte de la política exterior de un Estado, cuyo objetivo es el de inducir bajo amenaza a otro u otros Estados de no llevar a cabo un acto por el temor de las posibles consecuencias (represalias).

Los mecanismos que hacen posible el sistema de disuasión han existido desde épocas remotas. En la India clásica, alrededor del año 300 antes de nuestra era, Kautilya ya había hecho referencia, en el *Arthashastra*, al mecanismo de las alianzas con fines disuasivos. Según él, las alianzas militares se tenían que realizar con los enemigos del enemigo potencial para disuadir a este último de atacar a cualquiera de los aliados<sup>9</sup>. También Tucídides, en su obra *La historia de la guerra del Peloponeso*, hace referencia al mecanismo de las alianzas pero entre potencias militares opuestas como garantía de no agresión. Para Tucídides, *sólo el miedo a un poderío militar igual al propio es de garantía en una alianza, porque el que quiere transgredirla desiste de ello porque no se considera capaz de lanzarse a la empresa con éxito*<sup>10</sup>.

Por su parte, Carl Von Clausewitz había destacado, en la tercera década del siglo XIX, la importancia que tiene la amenaza e intimidación en la estrategia militar, aunque le atribuía un carácter puramente defensivo a la estrategia de disuasión. Afirmaba que la disuasión tiende a aniquilar la intención hostil del enemigo potencial porque se pretende impedirle materializar tal intención mediante una amenaza. Esta última hace aparecer, incluso ante el más fuerte, el costo de la ofensiva y de la supuesta victoria como demasiado elevada<sup>11</sup>. A los mecanismos tradicionales de disuasión empleados durante el siglo XIX y parte del XX, como el aumento de armas y efectivos militares, el avance de la tecnología en armas convencionales y la celebración de alianzas, se les sumaron las armas nucleares con su respectiva amenaza de represalias masivas.

Si la amenaza tiene como fin intimidar para que no se lleve a cabo un acto determinado, o sea, disuadir a un sujeto para que no materialice una acción, en esencia se pretende lograr una forma de conducta específica. De aquí, que la política de disuasión sea considerada como una psico-estrategia, que repercute tanto en el sujeto disuadido como en el sujeto disuador. La acción de amenazar repercute en el sujeto disuadido, en el sentido de que lo obliga a adoptar una determinada conducta, sin llegar a la aplicación directa de la fuerza militar. Por otro lado, repercute en el sujeto

<sup>9</sup> SCHAWARZEMBERGER, Georg: *La política del poder*, traducción de Julieta Campos y E. González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica, 1960, p. 150. Ver también AGUILERA BETETA, Sergio: "La teoría de las Relaciones Internacionales: un tema actual muy antiguo", en *Boletín del C.R.I.*, núm.9, UNAM, FCPyS, México, agosto de 1971, pp. 47-50.

<sup>10</sup> MEDINA, Manuel: *La teoría de las relaciones internacionales*, Madrid, Seminarios y Ediciones, España, 1973, pp. 31-32.

<sup>11</sup> CLAUSEWITZ, Cari Von: *Vón Kriege. (De la Guerra)*, capítulo 2 del libro 1, tomado Raymond Aron: "La Guerra es un camaleón" en *Trimestre Político*, núm.1, F.C.E., Julio-Septiembre 1975, México, pp. 5-26, p. 12.

disuador, en la medida en que éste, al percibir imágenes hostiles, pone en movimiento sus mecanismos materiales de defensa, que sustentan la acción psicológica de disuadir.

El elemento de la amenaza y la intimidación nuclear contiene, en sí mismo, una contradicción. Por un lado, se plantea que *para que una amenaza sea eficaz, ha de ser verosímil, susceptible de ser creída, y que su credibilidad puede depender de los trabajos y riesgos que implicaría su cumplimiento para la parte amenazante*<sup>12</sup>. En este sentido, el éxito que se tiene al intimidar a un sujeto se debe a la validez que tenga la amenaza, con lo cual se logra el objetivo de disuadir. La amenaza se divide entre su componente fuerza -el poder de represalias militares- y su componente intención -hacer efectivas tales represalias. Transmitir una amenaza es, al mismo tiempo, manifestar una capacidad y comunicar una voluntad<sup>13</sup>. Thomas Schelling, refiriéndose a Estados Unidos, ha señalado que “en los planes militares, es costumbre tomar como norma las capacidades del adversario, no sus intenciones. Pero la disuasión da vueltas en torno a las intenciones, no sólo se ejerce evaluándolas sino también influenciándolas. La dificultad consiste en comunicar nuestras intenciones (...) en tornarlas persuasivas, evitar que sean tomadas por un *bluff*”<sup>14</sup>.

Sin embargo, por otro lado, de acuerdo al razonamiento anterior y con base en que el elemento de la amenaza es esencialmente psicológico, *la disuasión encierra por naturaleza propia, un elemento de bluff*<sup>15</sup>, el cual puede o no ser creíble. De aquí se deduce que una amenaza, para ser efectiva y disuadir a un sujeto de no llevar a cabo una determinada acción, no necesita ser forzosa y absolutamente verosímil.

La relación entre lo verosímil y el *bluff* de una amenaza conduce a la política de disuasión a una encrucijada ya que, al llevar a cabo una amenaza, ésta puede tener como resultado el éxito de intimidar aunque sea un *bluff*, o bien, fracasar a pesar de que la amenaza no sea tomada por un *bluff*. Si se tiene éxito, la disuasión ha funcionado, pero si se fracasa, y es aquí donde se presenta la encrucijada, la amenaza tiene que ser cumplida; lo que no es deseado por el sujeto que pretende disuadir.

La disuasión para que tenga éxito debe lograr una abstención, pero si no se logra se llega al dilema de la consumación de la amenaza o a una pasividad que afecta en doble forma al sujeto disuador: por un lado, la pasividad se revierte en la pérdida de prestigio y de credibilidad de su política y, por el otro, tiene que aceptar las acciones que se pretendían disuadir.

Nunca, a través de la historia la disuasión, como mecanismo estratégico político-militar, ha tenido tan buenos resultados como en la era nuclear. Pero también jamás la Humanidad había peligrado tanto, ante la amenaza de un holocausto mundial. No hay duda de que el efecto más visible del armamento termonuclear ha sido el de

<sup>12</sup> SCHELLING, Thomas C.: *La estrategia del conflicto*, traducción de Adolfo Martín, Madrid, Tecnos, Madrid, 1974, p. 18.

<sup>13</sup> GLUCKSMANN, André: *El Discurso de la Guerra*, traducción de M. Martí, Barcelona, Anagrama, España, 1969, p. 238.

<sup>14</sup> SCHELLING, Thomas: *Arms and influence*, citado en *ibidem.*, p. 236.

<sup>15</sup> ARON, Raymond: *El gran debate*, traducción de Conrado Niell S., Madrid, Hispano-Europea, 1966, p. 61.



disuadir a las grandes potencias nucleares, así como a sus respectivos aliados, de hacerse la guerra total, de incitarlos, a unos y a otros, a la moderación y de quitarles la idea de atacar los puntos vitales de los demás<sup>16</sup>.

### **III.2.-El elemento político-diplomático**

El elemento político-diplomático cumple una función rectora en la estrategia de disuasión, ya que en él confluyen la acción de amenazar y el manejo político de la capacidad tecnológica-bélica potencial de los Estados. La actividad político-diplomática en la que encuentra viabilidad la estrategia de disuasión, caracteriza la negociación internacional de las situaciones de conflicto en las que participan directa o indirectamente los Estados nucleares, especialmente las superpotencias.

El concepto de diplomacia ha ido adquiriendo, con el tiempo, mayor intensidad y extensión, y se le define, a veces, de manera parcial sin considerar o dando por entendido lo obvio, de que se refiere a las relaciones entre Estados soberanos mediante representantes oficiales. Dentro de las definiciones parciales, nos quedamos con la de Raymond Aron, que se adecua a nuestro estudio, al considerar la diplomacia como *el arte de convencer sin emplear la fuerza*<sup>17</sup>. Pero dejaríamos a esta definición como colofón de una más global, y obvia, que abarca aspectos que consideraremos esenciales para analizar el elemento político-diplomático de la disuasión: la diplomacia es el marco institucional en que se desarrollan las relaciones de carácter oficial entre los Estados y entre éstos y los organismos internacionales intergubernamentales, lo que establece canales de comunicación de todo tipo (destacando los foros bilaterales y multilaterales), en donde se llevan a cabo las negociaciones de intereses disimiles, así como de intereses compartidos.

Los aspectos que nos interesa destacar son el de la comunicación y el de las negociaciones diplomáticas. El Estado, que adopta la estrategia de disuasión nuclear, debe tener por fuerza un medio y la forma de hacer llegar a los Estados potencialmente hostiles su decisión de llevar a cabo y aplicar la fuerza militar, en caso de que estos últimos ejerzan acciones determinadas que perjudiquen a los intereses del primero. Es decir, del elemento político-diplomático se desprende la posibilidad y la capacidad de hacer del conocimiento del adversario en potencia las amenazas de represalias.

La comunicación diplomática, ya sea a través de las embajadas y el intercambio de misiones, en los organismos internacionales o bien mediante el "teléfono rojo", discursos oficiales, en conferencias de prensa, etc., es el medio más eficaz que tiene la estrategia de disuasión para utilizar canales que hagan llegar las amenazas de represalias. Los canales diplomáticos oficiales configuran, a su vez, el contexto idóneo para que se lleven a cabo las negociaciones entre Estados en conflicto latente.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la disuasión nuclear se ubica en el centro de la situación conflictiva latente entre los principales países capitalistas y socialistas. La nueva situación conflictiva, denominada Guerra Fría, matizada por la fuerza nuclear, conduce a una readecuación de la negociación diplomática respecto a un

<sup>16</sup> ARON, Raymond. *Paz y Guerra...*, op.cit., p. 480.

<sup>17</sup> Ibidem.: pp. 46-47.

posible enfrentamiento bélico-nuclear entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Por las mismas características de este conflicto latente se buscará la negociación. Tal parece que en la Era Atómica, más que en cualquier otra, la mayoría de las situaciones de conflicto son esencialmente situaciones de negociación.

La comunicación y la negociación, como partes del elemento político-diplomático del proceso de la disuasión nuclear, están condicionadas por los cambios en la correlación de fuerzas internacionales militares, y, por ende, por la capacidad y poder político externo de los Estados. Si bien, la disuasión como doctrina estratégica de algún país, pretende lograr una determinada conducta de otro país rival; por tanto, la doctrina y la diplomacia serán inseparables. Más aún, la diplomacia es un elemento intrínseco de tal estrategia. De tal forma, la estrategia y la diplomacia se fusionan como una unidad en la política exterior de los Estados. Es misión de la doctrina estratégica global de un país el traducir el poder en política<sup>18</sup>. Como, a su vez, *la política debe conocer el instrumento del que se va a servir*<sup>19</sup>.

La capacidad y poder de negociación político-diplomático que tiene un Estado, en un momento dado, se convierte en un medio para hacer prevalecer sus intereses o lograr determinados objetivos y, de esta forma, buscar siempre que la correlación de fuerzas internacionales lo favorezca. En el caso particular del proceso de la disuasión, la capacidad de negociación político-diplomática está determinada por la relación entre el elemento psicológico de la amenaza de represalia, y el elemento tecnológico-militar, lo que define una estrategia político-diplomática que mantiene su peculiaridad amenazante, sustentada en el poder bélico. Por eso, aquellos Estados que adoptan la estrategia de la disuasión nuclear deben realizar reajustes periódicos, a fin de lograr una constante correspondencia entre el desarrollo de la infraestructura tecnológico-bélica y su traducción política superestructural, para efectos de negociación diplomática.

Tal correspondencia es la que determina, en un momento específico, el grado de poder de negociación diplomática de un país. La necesidad del constante reajuste se deriva del permanente desarrollo y modificación tecnológica de los arsenales militares. El avance y la transformación científico-tecnológica de los sistemas armamentistas deben traducirse inmediatamente en poder político, para que la doctrina estratégica de la disuasión se proyecte en las negociaciones diplomáticas, en correspondencia al poder material que respalda la política exterior de un Estado.

Por otro lado, a pesar de que la capacidad y poder de negociación político-diplomática se adquiere por la correspondencia señalada, siempre está determinada, en última instancia, por la naturaleza propia de las situaciones de negociación internacional que las circunstancias histórico-concretas establecen. Es decir, la capacidad y poder de negociación diplomática puede diluirse y perder fuerza si no se tienen en cuenta todos los factores objetivos y subjetivos que intervienen en las situaciones de negociación como los cambios en la correlación de fuerzas en todos sus niveles, tanto a nivel interno de los Estados como a nivel internacional, así como la coyuntura específica en la que tiene lugar la negociación.

<sup>18</sup> KISSINGER, Henry A: *Armas nucleares y política internacional*, traducción de Rafael Cremades, Madrid, Rialp, (Libros de Bolsillo), 1962, p. 18.

<sup>19</sup> CLAUSEWITZ, citado en ARON, Raymond: *Paz y Guerra...*, *op.cit.*, p. 65.

Si la disuasión pretende impedir que una situación de conflicto llegue a sus últimas consecuencias, o sea, a un enfrentamiento militar directo, la estrategia diplomática debe adecuarse a lineamientos perfectamente delimitados y flexibles que permitan la congruencia entre su función de comunicar la amenaza de represalias, sin que se extralimite, y el logro de los objetivos políticos que se buscan en la negociación diplomática. Se amenaza para convencer sin emplear la fuerza física. Y si se logra tal convencimiento, se obtiene un triunfo político para el sujeto que lleva a cabo la estrategia aludida.

El proceso de la disuasión encierra en el elemento político-diplomático, la instancia que sobredetermina a los otros dos elementos del proceso. En tanto, la correspondencia entre el aparato bélico y la política, así como la congruencia entre la amenaza y sus resultados conductuales, están supeditadas, en un momento dado, a la capacidad de negociación político-diplomática.

### **III.3.-El elemento tecnológico-militar**

El elemento tecnológico-militar conforma el sustento material que permite la existencia de la estrategia de disuasión, ya que en él reposa la capacidad real, material, en la que se basa la amenaza de represalias y la fuerza bélica que se traduce en poder político-diplomático. El factor científico-técnico influye en todos los aspectos de la vida social y condiciona el desarrollo de las fuerzas productivas. Inmersas en este desarrollo, se presenta la elaboración y la producción de material bélico. El avance de la ciencia y la técnica repercute directamente en los instrumentos bélicos. Aún más, el desarrollo incesante de las fuerzas productivas a partir de la Segunda Guerra Mundial se debió, en gran medida, a la situación conflictiva internacional entre el capitalismo y el socialismo, cuya polarización y competencia representada por Estados Unidos *versus* Unión Soviética, estimuló una carrera armamentista, caracterizada tanto por la cantidad de artefactos bélicos, como por la calidad tecnológica alcanzada.

La relación existente entre el desarrollo de las fuerzas productivas y la carrera armamentista ha tenido un significado importante en las técnicas de producción, porque la transformación ininterrumpida de estas ha sido, ante todo, un subproducto de las estrategias militaristas, generadas por la situación conflictiva latente entre los Estados nucleares. De tal forma, el desarrollo tecnológico de las armas ha sido un factor determinante en los cambios operados en la correlación de fuerzas político-militares internacionales. Gramsci expuso con toda nitidez este razonamiento, aun sin haber vivido la experiencia del *Umbral Atómico*, al afirmar que “*toda innovación orgánica de la estructura modifica orgánicamente las relaciones absolutas y relativas en el campo internacional a través de sus expresiones técnico-militares*”<sup>20</sup>.

Es obvio que el país que tiene la capacidad económica para desarrollar y mantener una tecnología militar de vanguardia, tiene más posibilidades de controlar, someter y subordinar a los demás países. Al respecto, Engels criticó a Dühring por soslayar

---

<sup>20</sup> GRAMSCI, Antonio: *Introducción a la filosofía de la Praxis*, traducción de Solé-Tura, Madrid, Península, 1972, pp. 107-108.

o ignorar la capacidad económica que soporta las decisiones políticas, cuando afirmaba que los actos de violencia sustentados en el poder de las armas, eran actos políticos puros y, por consecuencia, motor determinante de la evolución histórica<sup>21</sup>. Dühring, con base en su método axiomático, ejemplificaba la relación entre el acto de violencia mediado por las armas y el objetivo político de dominación que se persigue con dicho acto, a partir de la historieta de Robinson Crusoe, quien, según Dühring, sólo al procurarse una espada pudo someter mediante un acto de violencia a Viernes para esclavizarlo. Engels, por su parte, siguiendo el juego del axioma, plantea la posibilidad de que Viernes apareciera una mañana con un revólver, y entonces la relación de fuerzas se invertiría completamente y Viernes sería quien mandara y Robinson quien fuera esclavizado<sup>22</sup>. El revólver supera a la espada, lo que cambia la relación de fuerzas, pero estos instrumentos no surgen de la nada, son producto del desarrollo científico-técnico en un contexto económico determinado. De ahí que la violencia organizada con el fin de dominación no surge del simple acto de la voluntad, como erróneamente afirmaba Clausewitz de que la guerra es una *actividad del espíritu*, sin considerar que dicha actividad subsume lo económico y como tal tiene impacto en la organización social<sup>23</sup>.

Tanto un acto de violencia potencial como llevar ésta a sus últimas consecuencias, a la guerra, requieren de recursos materiales concretos, o sea, instrumentos, el más perfecto de los cuales supera al menos perfecto, y es menester además que dichos instrumentos se produzcan. Esto quiere decir que el productor de los más perfectos instrumentos de violencia, de las armas más perfeccionadas, triunfa sobre el productor de armas menos perfectas. En una palabra, la victoria de la fuerza descansa en la producción de armas y, como ésta, a su vez, se funde en la producción en general, la victoria de la fuerza se basa por tanto en la potencia económica, en la situación-económica, en los medios materiales que tiene la fuerza a su disposición<sup>24</sup>.

La capacidad de poder militar de un país está determinada por la potencia económica, que es la que suministra los medios para desarrollar sus ejércitos y abastecerlos con el armamento más avanzado tecnológicamente. A su vez, toda doctrina estratégica político-militar se construye con base en las características técnicas del armamento con el que se cuenta en un momento determinado. En este sentido, el desarrollo tecnológico-militar define toda estrategia político-militar, convirtiéndose en la Era Atómica en el elemento determinante del proceso de la disuasión nuclear. Tal desarrollo produce cambios en los instrumentos de violencia, que se traducen y readaptan a la estrategia global de la política exterior de los Estados nucleares. Estos cambios han conducido a una revisión y readaptación permanente de la estrategia político-militar de la disuasión.

Antes de la existencia de las armas atómicas, las represalias militares habían fungido como una medida de coerción, a fin de reparar daños sufridos; pero, a partir de la utilización de la bomba atómica en Hiroshima y Nagasaki, la amenaza de represalias, al sustentarse en las armas nucleares, cambia tanto de forma como de contenido, sufre una mutación cualitativa, tanto por su poder de destrucción en extensión

<sup>21</sup> ENGELS, Federico: *Anti-Dühring*, México, Ciencia Nueva, pp. 177-178.

<sup>22</sup> Ibidem, p. 185.

<sup>23</sup> GLUCKSMANN, André: *El discurso...*, *op.cit.*, p. 32..

<sup>24</sup> ENGELS, Federico: *Anti-...*, *op.cit.*, pp. 185-186.

territorial y su capacidad de exterminio, así como por la utilización de recursos mínimos -un avión, una bomba-. La revolución tecnológico-bélica ha sido uno de los factores claves de la nueva distribución y correlación de fuerzas a nivel internacional, en donde los cambios sufridos en los instrumentos de violencia, en el perfeccionamiento de armas de aniquilación en masa, encuentran su propia legitimidad en el propio proceso de disuasión nuclear.

Por otro lado, las armas atómicas representan, en la estrategia de disuasión, el poder de represalia, en donde se sustenta el elemento de la amenaza y la intimidación. Las represalias, que serían llevadas a cabo si no se logra disuadir, se fundamentan en la calidad y cantidad de los arsenales nucleares, que por su naturaleza requieren de un mantenimiento permanente y, a su vez, de una constante adecuación por el desarrollo científico-tecnológico.

La disuasión, como se concibe actualmente, ha sido producto de circunstancias objetivas, como es el propio desarrollo tecnológico de armas con un poder de destrucción inconmensurable que, por su sola existencia en una sociedad internacional conflictiva y jerárquica, conforma una amenaza latente, principalmente para los Estados nucleares, cuyas sociedades son las más inseguras. Ante esta perspectiva (aquí se potencializa el dilema de la seguridad), dichos Estados han centrado toda su atención en los instrumentos disuasivos, con el fin último de salvaguardar a sus sociedades de su posible destrucción.

El gobierno británico publicó, en 1957, el Libro Blanco, que se refería a la estrategia político-militar inglesa, y en el cual se destacan factores fundamentales del sistema de disuasión, que mantienen plena vigencia. Según el texto, *“en el estado actual de las técnicas, y según las hipótesis de estas técnicas, ningún sistema de defensa puede ser eficaz contra un ataque aéreo con armas nucleares; el único medio de evitar la guerra consiste en disuadir al eventual agresor amenazándolo con el empleo de armas nucleares; la eficacia depende del grado de invulnerabilidad de las bases de los aparatos encargados de efectuar las represalias; en este sentido, es preciso que el agresor esté seguro de que, sea cual sea la forma y amplitud de su acción, su víctima conservaría, en cualquier caso, medios residuales suficientes para ejercer represalias. Así pues, la disuasión consiste en prevenir un enfrentamiento militar, amenazando al agresor con represalias que compensarían con creces los beneficios que éste podría obtener recurriendo a la fuerza”*<sup>25</sup>.

En resumen, el elemento tecnológico-militar de la disuasión es el que determina la fortaleza y proyección de esta estrategia, que se sustenta, en última instancia, en la capacidad del sistema de represalias nucleares. Por lo tanto, los requisitos para mantener al día una fuerza de represalia son<sup>26</sup> :

- Los arsenales de armas nucleares deben estar bajo la custodia y protección del Estado, que tiene la responsabilidad del control y supervisión del complejo militar-industrial, el cual debe estar subordinado a los requerimientos de

---

<sup>25</sup> DELMAS, Claude: *La estrategia nuclear*, traducción de Rosa Borja, Barcelona, A. Redondo, Colección Beta, núm. 7, 1969, p.60.

<sup>26</sup> Tomamos como base el modelo del sistema de represalias propuesto en 1959 por Wohlstetter, el cual en esencia se mantiene vigente, pero lo hemos actualizado. Ver. WOHLSTETTER, A.J: “The delicate balance of terror”, en *Foreign Affairs*, enero de 1959, pp. 28-31.

los estrategias militares y la administración burocrática en turno, para mantener una constante adaptación de las armas y demás instrumental bélico a los avances científico-tecnológicos, a fin de que responda a las necesidades estratégicas de la disuasión.

- El sistema de represalias debe ser capaz de sobrevivir a un ataque enemigo, dependiendo su supervivencia del grado de invulnerabilidad de las bases, ingenios balísticos y vectores encargados de llevar a cabo las represalias.
- Los dirigentes políticos y los jefes militares, y en sí la élite del poder de cada Estado, deben estar en completa concordancia para que se hallen en situación de tomar y comunicar la orden de acción, incluso en el mismo momento en que los aparatos de defensa detecten un ataque por sorpresa.
- Los instrumentos y medios de represalia y contra-represalia deben alcanzar el territorio enemigo, ya sea por medio de vectores (bombarderos y submarinos), o bien, por medio de los ingenios balísticos de alcance continental (MRBM) o intercontinental (ICEM) y de los satélites nucleares.
- Las armas de represalias no solamente deben estar en situación de cruzar y penetrar en las defensas activas del enemigo, puesto en estado de alerta, sino también deben hacer ineficaz la acción de los antimisiles.
- Las represalias deben causar daños y destrucciones lo suficientemente considerables, a pesar de las medidas de defensa que se puedan tomar ante un ataque de esta índole.

#### **III.4.-La especificidad de la disuasión nuclear**

El fenómeno global del militarismo, visto desde la perspectiva de la ciencia militar, tiene su cualidad específica en la relación de sus dos opuestos fundamentales: el aspecto ofensivo y el aspecto defensivo. De ahí que las diferencias entre las doctrinas político-militares radique, en gran medida, en el mayor o menor peso relativo que se le asigne a alguno de los dos aspectos. En el caso de la disuasión nuclear, estos opuestos se relacionan, de manera cualitativamente diferente, a todas las doctrinas militares anteriores, en tanto que esta estrategia conduce a los Estados nucleares a plantear su defensa en el territorio del enemigo potencial, con base en la amenaza de represalias nucleares, cuyo sistema es esencialmente ofensivo. De tal forma, el aspecto ofensivo de la disuasión le da significado al aspecto defensivo, lo que en conjunto permite que la disuasión nuclear se convierta en un instrumento de poder político internacional.

Sin embargo, muchos estrategas y analistas consideran que si la disuasión recurre a las armas nucleares sólo como instrumentos de poder político-diplomático, infieren que es de carácter puramente defensivo. E incluso se ha generalizado la idea de que los Estados poseedores de dichas armas han aceptado no emplearlas de ninguna forma en conflictos contra los Estados que no las poseen, y que entre los Estados nucleares el empleo efectivo de sus armas atómicas ha sido sustituido por la amenaza de represalias<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> ARON, Raymond: *La guerra...*, *op.cit.*, p. 11.

El encasillamiento de la disuasión dentro del aspecto militar defensivo, se debe a que los estrategas la conciben como una táctica pasiva, sujeta a aniquilar la intención hostil de un supuesto enemigo, pero no por medio de la aplicación directa de la fuerza militar, sino por la simple credibilidad de la amenaza de represalias. Raymond Aron, al intentar adaptar el pensamiento de Clausewitz a la estrategia de disuasión nuclear, afirmaba que ésta pertenece únicamente al aspecto defensivo, debido a que su finalidad es impedir al enemigo materializar su intención hostil. Según Aron, la disuasión concebida por Clausewitz tiene un fin negativo: anula la acción positiva y hostil del otro. Y lo consigue no por un combate efectivo, sino por la amenaza, que hace aparecer incluso ante el más fuerte, el costo de la ofensiva y de la victoria como demasiado elevado<sup>28</sup>.

Aron deforma los supuestos teóricos de Clausewitz sobre la forma en que concebía a la disuasión y al aspecto defensivo, como partes constitutivas del cálculo estratégico. Clausewitz afirmaba que el fin de la disuasión es negativo porque pretende anular una acción positiva y hostil. Pero negativo no quiere decir que la disuasión sea de carácter defensiva, sino únicamente se asume una actitud negativa, debido a que para él lo importante es el combate directo, la batalla en sí, en donde el aspecto defensivo, dentro de la estrategia militar, es una forma concreta de actividad bélica.

La disuasión, desde el punto de vista clásico, que además era la única forma en que Clausewitz podía concebirla, era negativa porque impedía la exaltación del espíritu guerrero. Él parte de la perspectiva de dos formas de actividad bélica, de dos tipos de guerra que se relacionan y dan lugar al conflicto militar: la guerra ofensiva y la defensiva. Esta última –según él– es la causa *que semejante a un tope, bloquea los engranajes, y da lugar de vez en cuando a una suspensión completa (de la acción bélica): la superioridad de fuerza de la defensa*<sup>29</sup>. El aspecto defensivo triunfa, en este caso, por decirlo así, sobre el aspecto ofensivo; pero este triunfo se ha dirimido en un combate donde la fuerza defensiva fue puesta a prueba en el ataque ofensivo.

A diferencia de Aron, que busca encasillar a la disuasión en el aspecto defensivo de la estrategia atómica, el general André Beaufre la concibe como *un medio ofensivo indirecto*<sup>30</sup>, ya que para él la ofensiva militar directa es la puesta en práctica de la fuerza bélica para alcanzar, por medio del ataque, determinados objetivos; por lo cual, la disuasión no cabría dentro de la concepción clásica de la ofensiva. Pero al añadirle el término indirecto, la idea de la ofensiva adquiere una nueva modalidad: la ofensiva indirecta es aquella que se puede llevar a cabo, no por la utilización directa de la fuerza bélica mediante el ataque, sino por la traducción política y psicológica de la fuerza bélica, que en forma de amenaza de represalia alcanza los objetivos deseados, sin llevar a cabo un acto de fuerza militar.

Beaufre señala que *con el arma nuclear aparece un fenómeno enteramente nuevo: cualquiera que sea el resultado de la lucha, vencedor y vencido –si estas distinciones existen todavía– deberán pagar el precio exorbitante de las destrucciones atómicas, porque no es posible protegerse eficazmente. De este hecho se busca*

---

<sup>28</sup> Ibidem., p. 12.

<sup>29</sup> CLAUSEWITZ: *De la guerra*, Libro III, pp. 223-229, citado en GLUCKSMANN, André: *El discurso...*, *op.cit.*, p. 47.

<sup>30</sup> BEAUFRE, André : *Introduction a la Stratégie*, París, Centre D'études de Politique Etrangère 3a. Ed. Librairie Armand Colin, 1965, p. 64.

*alcanzar el objetivo político no sólo por la victoria militar, capacidad positiva convertida en muy peligrosa, sino por la acción indirecta que logra la paralización del adversario, pues gracias a una capacidad negativa se permite evitar la gran prueba de fuerza, es decir, gracias a la disuasión. Naturalmente la paralización del adversario es en raras ocasiones total y es necesario entonces aprovechar por otros medios la paralización parcial así realizada; pero la disuasión total le impone a toda la estrategia sus limitaciones como su estilo*<sup>31</sup>.

En síntesis, la esencia de la disuasión nuclear, su especificidad, resulta de la relación del aspecto defensivo y el aspecto ofensivo. La interrelación entre estos dos aspectos, se fundamenta en la necesidad que la disuasión tiene de organizar medios ofensivos (*frappe*) con un objetivo-defensivo. El arma termonuclear, esencialmente ofensiva, obliga a los Estados en conflicto latente a plantear su defensa en el territorio enemigo por medio de la amenaza de represalias masivas (medio ofensivo)<sup>32</sup>. Si la disuasión se limita a impedir a un adversario desencadenar sobre sí mismo una acción que lo atemoriza, su efecto es defensivo; mientras que si ella impide que el adversario lleve a cabo una agresión por las represalias, la disuasión es entonces ofensiva<sup>33</sup>.

La estrategia de disuasión presupone siempre un adversario en potencia, que puede lograr una ventaja en el progreso de su armamento, que podría aprovechar de inmediato. Este último hace que los instrumentos de violencia nuclear, desde la perspectiva de la disuasión, se mantengan en constante desarrollo para que cumplan con la finalidad para la cual han sido creados: la defensa a partir de la amenaza de represalias masivas, o sea, la defensa por medio de la ofensiva indirecta.

Existe pleno reconocimiento de que el proceso de disuasión ha logrado impedir una conflagración mundial, por lo inexorable de las represalias masivas y el temor de la destrucción total en el que no habría vencedores ni vencidos. El efecto más visible del armamento termonuclear ha sido el de disuadir a las grandes potencias nucleares, así como a sus respectivos aliados, de hacerse la guerra total, de incitarlos, a unos y a otros, a la moderación y de quitarles la idea de atacar los puntos vitales de los demás<sup>34</sup>.

Un factor esencial de la disuasión nuclear es mantener la invulnerabilidad de la fuerza bélica de represalias, la cual debe resistir un ataque nuclear para castigar al agresor de la misma forma. Por tanto, la credibilidad de la amenaza de la réplica atómica, se sustenta en la capacidad de mantener intactas las armas estratégicas encargadas de llevar a cabo las represalias. Al respecto, Thomas SCHELLING apuntaba que el objetivo inmediato contra un ataque nuclear es el de la salvación de los arsenales atómicos más que la salvación de la población<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Idem: *Dissuasion et Stratégic*, París, Armand Colin, 1964, p. 20. Para el general Beaufre, igual que para Clausewitz, la disuasión encierra una capacidad negativa porque evita la guerra. Pero Beaufre le da un significado fundamental a la disuasión en el cálculo estratégico político-militar contemporáneo; lo que Clausewitz no podría considerar, ya que los elementos objetivos de su momento histórico eran cualitativamente diferentes a los que existen en la actualidad.

<sup>32</sup> GLUCKSMANN, André: *El discurso...*, *op.cit.*, p. 229.

<sup>33</sup> BEAUFRE, André : *Dissuasion...*, *op.cit.*, p. 21-22.

<sup>34</sup> ARON, Raymond: *Paz y Guerra...*, *op.cit.*, p.480.

<sup>35</sup> ISHELLING, Thomas: *La estrategia del conflicto...*, *op.cit.*, p. 260.



El sistema, que los expertos han denominado destrucción mutua asegurada, MAD (por sus siglas en inglés, “mutual assured destruction”), sintetiza el significado de la disuasión, en tanto que cada bando toma como rehén a la población civil del otro, al mismo tiempo que es capaz de absorber un ataque del adversario antes de destruirlo a su vez totalmente. La certidumbre del holocausto logra que nadie se interese en ser el primero en atacar. Así pues, con la disuasión nuclear se abandonó la concepción tradicional de la defensa, al ubicarse ésta ya no en el territorio propio de cada país, sino en el territorio del enemigo potencial a través de la amenaza de su destrucción. La disuasión sólo se apoya en la espada, es decir, en los misiles ofensivos. Este razonamiento se ha posicionado en el tiempo, al grado de prohibir- estorbar la espada del adversario, ya que no es correcto aniquilar las armas del adversario. Pero en cambio, resultaba muy deseable amenazar con el exterminio a sus poblaciones. En cierto sentido, esto quedó consagrado en 1972 con la firma del tratado ABM entre Estados Unidos y la entonces Unión Soviética, el cual limitaba los sistemas de defensa antimisiles<sup>36</sup>.

Sin embargo, el gobierno de Estados Unidos, desde la administración Reagan hasta la actual de Obama, ha venido desarrollando el proyecto que bautizó Reagan como “Iniciativa de Defensa Estratégica” (mejor conocido como el programa de “Guerra de las Galaxias”)<sup>37</sup>, que desde su puesta en marcha se ha considerado como el programa militar más peligroso y desestabilizador de los equilibrios militares alcanzados entre los Estados nucleares (tanto en el contexto de la Guerra Fría como en el actual), al tener como objetivo anular la fuerza disuasiva de los enemigos potenciales de Estados Unidos, mediante la posibilidad de lograr la vulnerabilidad de su sistema de represalias nucleares, con lo cual perdería todo sentido mantener la estrategia de disuasión. Volveremos sobre este tema más adelante.

#### IV. La Guerra Fría y la disuasión nuclear

El desenlace de la Segunda Guerra Mundial generó un nuevo escenario internacional, que se distingue por tres fenómenos principales:

- El dominio y utilización de la energía atómica para fines bélicos, dando paso a una nueva era de la humanidad: la Era Atómica, cuyo umbral tiene la cualidad de representar la más trascendental amenaza para la vida en nuestro planeta, a través de la disponibilidad de armas de destrucción masiva.
- El surgimiento de Estados Unidos y la Unión Soviética como superpotencias, que representan la bipolaridad del mundo entre proyectos socio-económicos antagónicos (capitalismo *versus* socialismo) y la consecuente configuración de dos bloques de poder político-militar confrontados, dando lugar a la llamada Guerra Fría.
- El proceso de descolonización de vastos espacios, derivado del colapso de las potencias imperiales europeas.

<sup>36</sup> LELLOUCHE, Pierre: “Europa Fuera del juego de las Armas Espaciales”, en *Contextos*, año 2, núm. 42, México, 31 de diciembre de 1984, pp. 23-24.

<sup>37</sup> La Iniciativa de Defensa Estratégica fue oficialmente anunciada por el Presidente Reagan el 23 de marzo de 1983, y elevada al nivel de tarea prioritaria de la política de seguridad nacional, mediante la Directiva Presidencial 119, del 6 de enero de 1984.

Desde la configuración inicial de este nuevo escenario, conflictivo y complejo, va a estar presente la disuasión nuclear. La decisión de materializar la fuerza atómica en las relaciones internacionales con las explosiones en Hiroshima y Nagasaki (cuyo efecto destructivo se da contra Japón, que prácticamente estaba derrotado y ya no significaba una amenaza directa para la seguridad de Estados Unidos), tenía como objetivo político-estratégico la demostración empírica del nuevo poder bélico-tecnológico de Estados Unidos, con su consecuente efecto disuasivo contra la Unión Soviética. La bomba atómica fue más que un arma capaz de poner fin a la guerra. Los planificadores de la política exterior estadounidense apuntaban más lejos: utilizar la bomba como arma política y diplomática en contra del país que promovía el socialismo, como el proyecto socio-económico alternativo al capitalismo<sup>38</sup>.

Vannevar Bush, asesor de Stimson, a su vez, consejero de Truman, afirmó que la bomba *fue lanzada en un buen momento, hasta el punto de no hacer necesaria ninguna concesión a Rusia acabada la guerra*<sup>39</sup>. La intención era clara: demostrar a la Unión Soviética que se encontraba en desventaja, ante una nueva correlación de fuerzas político-militares respecto a su aliado norteamericano. Es evidente el efecto disuasivo que se esperaba y que, a su vez, significaba un elemento clave que estaría presente en la nueva estructuración de la sociedad internacional de la posguerra. Blackett señala, en este sentido, que *el lanzamiento de las bombas atómicas no fue tanto la última acción militar de la Segunda Guerra Mundial, como la primera acción -diplomática- de la guerra fría contra Rusia*<sup>40</sup>.

El escenario de posguerra se va estructurando en un contexto de conflicto latente entre dos proyectos antagónicos (capitalismo versus socialismo), en torno al cual se va construyendo la teoría política de la Guerra Fría, patrocinada desde Estados Unidos. Esta teoría parte del supuesto esencial de la inevitable división del mundo en campos armados opuestos, cuya contradictoria relación tiende hacia la preparación de una posible tercera guerra mundial. El *substratum* bélico de tal teoría conduce a la política de fuerza como su contraparte necesaria. Al considerar al mundo dividido en dos bloques opuestos e inevitablemente hostiles, la relación entre ellos no se ve como una simple diferencia de sistema social, económico y político, sino se ve en función de una hostilidad militar y estratégica, como una referencia a una guerra permanente, abierta o latente, a una guerra fría, que puede transformarse en cualquier momento en guerra caliente, con la consecuente necesidad de basar todos los cálculos en consideraciones estratégicas, dejando de lado todos los demás problemas<sup>41</sup>.

La presentación formal de la Guerra Fría se hace en los dos primeros años de la posguerra. En marzo de 1946, Sir Winston Churchill, en suelo norteamericano, lanza por primera vez, en su famoso discurso de Fulton, los principios de la política de contención anticomunista, basados en el monopolio atómico norteamericano, la

<sup>38</sup> GLUCKSMANN, André: *El discurso...*, *op.cit.*, p. 18..

<sup>39</sup> ALPEROWITZ, Atonde: *Diplomacy, Hiroshima and Postdam*, Secker and Wasburg, p. 240.

<sup>40</sup> BLACKETT, P.M.S: *Military and Political Consequences of Atomic Energy*, 1948, Citado en Palme DUTT. R.: *op. cit.*, p. 46.

<sup>41</sup> DUTT. R., Palme: *op. cit.*, pp. 57-59. Sobre el *substratum* bélico de la teoría política de la guerra fría y su incidencia en la política exterior norteamericana, ver MILLS, Wright, C.: *Las causas de la Tercera Guerra Mundial*, traducción de Mario Marino, Argentina, Palestra, 1960, pp. 81-87.

supremacía nuclear y la estrategia de disuasión nuclear. Un año más tarde, el 12 de marzo de 1947, el presidente Truman expuso ante el Congreso de su país, los lineamientos políticos que debería adoptar Estados Unidos ante el peligro comunista, que amenazaba al mundo libre y en particular la seguridad nacional norteamericana.

De tal forma, el *substratum* militar de la concepción de la guerra fría se encuentra íntimamente ligado a la teoría estratégica de las bombas atómicas y de la guerra nuclear. En general, la teoría militar de la guerra fría promueve la política de fuerza y la carrera armamentista, conforme a la suposición de una posible tercera guerra mundial; lo que, a su vez, conduce a la preparación correspondiente<sup>42</sup>. Al respecto, es interesante hacer referencia al memorándum confidencial sobre las relaciones bilaterales Estados Unidos-Unión Soviética, elaborado, en 1946, por Clark Clifford, asesor del presidente Truman, en donde se pone de manifiesto la conjunción de la estrategia de disuasión nuclear con la capacidad de librar una guerra; “(...) *la vulnerabilidad de la Unión Soviética es limitada, debido a la vasta área donde se encuentran ampliamente dispersas sus industrias claves y recursos naturales, pero es vulnerable a las armas atómicas, armamentos biológicos y poder de fuego de largo alcance. Por tanto, con el fin de mantener nuestra fuerza en un nivel tal que sería efectivo para detener a la Unión Soviética, los Estados Unidos deben prepararse para librar una guerra atómica y biológica*”<sup>43</sup>.

La Guerra Fría contextualiza a la sociedad internacional, desde 1945, con las explosiones atómicas en las islas japonesas, hasta 1989, con la caída del muro de Berlín. Por lo tanto, el conflicto Este-Oeste, sinónimo de Guerra Fría, acompaña al *Umbral Atómico* y su variable de la disuasión nuclear en sus primeros 44 años de existencia.

Es obvio que, durante este periodo, el conflicto más importante es el global que sintetiza a la propia Guerra Fría, como la inevitable división del mundo en campos armados opuestos, y la función central que juega la disuasión nuclear en este mundo bipolar. De tal forma, el binomio Guerra Fría-disuasión nuclear permea a las relaciones internacionales en su conjunto y condiciona todo escenario de conflicto armado, internacional o nacional. Pero el conflicto global, en su desarrollo histórico, se fue ajustando a las transformaciones estructurales que fue teniendo la sociedad internacional, a partir de acontecimientos trascendentales que generaron cambios en la distribución y correlación de fuerzas internacionales político-inmediatas, o sea, potencialmente militares; lo que, consecuentemente, lleva a que la disuasión atravesara, durante ese periodo, por cinco etapas, que caracterizan tanto la propia evolución de la Guerra Fría como el contexto específico donde se presentan y dirimen una diversidad de conflictos, algunos de los cuales se convierten en acontecimientos trascendentales. Estos acontecimientos pueden ser conflictos armados como una guerra limitada o periférica, un movimiento de independencia o de liberación nacional, o una revolución. También pueden ser nuevos avances científicos-tecnológicos y su aplicación en el ámbito militar; o bien el fenómeno de la proliferación de Estados con armas nucleares. Procederemos, por razones de espacio, a exponer un breve esbozo de cada etapa, enunciando los principales conflictos.

---

<sup>42</sup> Ibidem., pp. 49-52 y pp. 60 y 62.

<sup>43</sup> Citado en LAITENBERG, Milton: “El desarme y el control armamentista desde 1945”, en *Nueva Política*, (La guerra y la paz), vol. II, núm. 5-6, México, abril-septiembre de 1977, p. 6. El Memorándum original aparece en PATTERSON, T. (editor): *The Origins of the Cold War*, USA, 1970 pp. 9-12.

La primera etapa es la del monopolio atómico estadounidense o disuasión unipolar (1945-1949). Se caracterizó por la delimitación de las fronteras entre el mundo socialista y el capitalista. En las negociaciones, la situación europea fue la de mayor envergadura, convirtiéndose la delimitación de las dos Europas en el centro principal del enfrentamiento político-estratégico de las superpotencias. Los conflictos más significativos fueron los siguientes: en el escenario europeo se presentaron el reparto de Alemania y Berlín, la restauración del Estado austriaco bajo el principio de neutralidad, la revolución griega y el control geopolítico de Turquía por las potencias occidentales. En el Medio Oriente, el retiro de las tropas soviéticas de Irán y el control del movimiento revolucionario. En Asia, los casos de Mongolia Exterior, la división de Corea a partir del paralelo 38 y el triunfo de la revolución socialista de Mao en China. En los primeros cuatro años de la Guerra Fría, la política de contención al socialismo condujo a una nueva carrera armamentista y a un renovado proceso de militarización que se concretó, por el lado de Estados Unidos, con la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y, por parte de la Unión Soviética, con la realización de su primera explosión atómica en julio de 1949.

La segunda etapa es la del inicio de la disuasión recíproca y el reajuste estratégico (1950-1957). Con la primera explosión atómica de la Unión Soviética, la correlación de fuerzas internacionales político-militares sufre un cambio importante a favor del bloque socialista. El llamado empate atómico estableció nuevos parámetros de escalada bélica en los conflictos internacionales (las guerras limitadas o periféricas modernas); y forzó la reformulación y organización del poder militar de los bloques de poder respectivos.

En esta etapa, se agudiza la Guerra Fría en Europa: Gran Bretaña hace estallar una bomba atómica en 1952, con lo que se fortalece el bloque capitalista, y en 1954 se refuerza la OTAN con el rearme de la República Federal Alemana<sup>44</sup>, respondiendo Moscú con la creación de la Organización del Tratado de Varsovia –Pacto de Varsovia–, en mayo de 1955. Paralelamente, los conflictos internacionales se desplazan al Extremo Oriente. El más relevante fue la guerra de Corea de 1950-1953, reconocida como la primera guerra limitada moderna y la forma de enfrentamiento indirecto que en adelante caracterizará la lucha entre las superpotencias. Al finalizar la guerra de Corea, se agudiza la crisis del colonialismo francés en Indochina, al ser derrotada sus tropas en Dien-Bien-Fu, en 1954, por el movimiento independentista de Vietnam, dirigido por Ho-Chi-Minh. Ante la derrota, se llevan a cabo negociaciones en Ginebra, dando paso a la división supuestamente provisional de Vietnam en el paralelo 17, lo cual es aprovechado por Estados Unidos para iniciar su intervención en la península. Por otro lado, las contradicciones existentes en el mundo árabe generaron una situación altamente convulsiva, que desembocó en la crisis del Canal de Suez de octubre de 1956, y la entrada al escenario de la Unión Soviética en el Medio Oriente.

La tercera etapa es la del temor del desequilibrio nuclear (1957-1962). Inicia con el primer lanzamiento espacial de la Unión Soviética en octubre de 1957. Este hecho repercutió de tal forma en el bloque capitalista, que se empieza hablar de un delicado balance de terror o de un inminente desequilibrio nuclear en favor del bloque

<sup>44</sup> El reforzamiento de la OTAN formó parte de la organización militar del bloque de poder capitalista en su conjunto. Entre 1952 y 1955 se crearon tres alianzas militares en el continente asiático: el ANZUS en 1952, la OTSEA en 1954 y la OTCEN en 1955.

socialista. En Europa, Moscú consideró que se encontraba mejor posicionado, por la supuesta ventaja tecnológica, para lograr el pleno control de la ciudad de Berlín. Entre, 1957 y 1960, presiona a Estados Unidos y sus aliados, pero sus esfuerzos no prosperan, por lo que se limita en 1961 a la construcción de un muro que dividía la ciudad, violando los acuerdos del estatus cuatripartito de Berlín.

En Medio Oriente, el conflicto se da con el derrocamiento del rey Faisal II de Irak, en julio de 1958, por un movimiento revolucionario, favoreciendo un nuevo frente de presencia soviética en la región, En Asia se presenta la crisis del Estrecho de Formosa (Taiwán), en agosto de 1958, cuando la República Popular China (RPCH) intentó hacer válidas sus reclamaciones sobre las islas de Quemoy y Matsú, Otro conflicto internacional donde las amenazas nucleares tuvieron un papel significativo, fue el de la llamada crisis de los cohetes de Cuba en 1962. Esta crisis se puede considerar como el punto más álgido al que se llegó en la relación conflictiva entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Parece haber sido un momento en que las estrategias político-militares de ambas potencias se enfrentaron para dirimir los alcances y limitaciones de la disuasión recíproca.

La paridad nuclear o tablas nuclear alcanzada condujo a cada una de las superpotencias a mantener la estabilidad de fuerzas, por lo que se convierte en interés común evitar la proliferación de armas atómicas. Esta posición afectaba los proyectos bélico-nucleares de Francia y de la República Popular China, lo que llevó a tensiones y problemas intrabloques, agudizándose las disputas franco-estadounidense y chino-soviética. Francia explotó su primera bomba nuclear en 1960 y China hizo lo mismo en octubre de 1964.

La cuarta etapa es la de la disuasión nuclear y la *détente* internacional (1963-1979). Los cambios en la correlación de fuerzas internacionales durante el período del temor del desequilibrio nuclear, hicieron posible la redefinición del principio de la disuasión recíproca, aceptándose como un hecho el sistema de Destrucción Mutua Asegurada entre Estados Unidos y la Unión Soviética. En este marco, y ante el nivel de conflictividad alcanzado entre 1957 y 1962, se promueve un nuevo espacio de negociación más favorable, que repercutió en la totalidad de las relaciones internacionales. Y aunque la política mundial se siguió basando en posiciones de fuerza entre las superpotencias, propició una disminución relativa de la tensión mundial; por lo que se le denominó como *détente* o distensión internacional<sup>45</sup>. Pero cabe precisar que, en esta etapa, la Guerra Fría sigue contextualizando a la Sociedad Internacional, por lo que la *détente* no la sustituye. La doctrina de la disuasión se mantiene como un elemento esencial de la política exterior de las superpotencias, y sólo quien carece de información o peca de ingenuo podría imaginarse una situación de *détente* sin disuasión<sup>46</sup>.

Esta etapa abarca diecisiete años y se divide en dos fases: la primera o de gestación, que va de 1963 a 1969, y la segunda o de consolidación, que cubre prácticamente

---

<sup>45</sup> La palabra distensión, que aparece en el idioma inglés a comienzos del siglo XX, conserva, en distintos idiomas, el significado proveniente de su raíz etimológica sustentada en el verbo *destendre* del francés antiguo, que significa “relajar”, “suavizar”. Ver MUÑOZ, Heraldo y SÁNCHEZ Walter: “La Detente y el Sistema Internacional”, en *Estudios Internacionales*, núm. 32, Argentina, octubre-diciembre 1975, p.104.

<sup>46</sup> Sánchez G., Walter: “El triangulo Washington-Moscú- París y el proceso de distensión internacional”, en *Estudios Internacionales*, núm. 35, julio-septiembre de 1976, Argentina, pp.74-75.

toda la década de los setenta, ya que concluye con la invasión de la Unión Soviética a Afganistán en diciembre de 1979. Durante la primera fase, las manifestaciones de la *détente* se inscriben fundamentalmente en torno a la política de no proliferación nuclear, destacando el primer acuerdo internacional sobre ensayos nucleares (Tratado de Moscú de 1963), la conclusión del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) en 1967 y el impulso de las zonas desnuclearizadas (Plan Kekkonen, para los países escandinavos -1963-, la desnuclearización de África aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1965 y el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina conocido como Tratado de Tlatelolco -1969-).

En la segunda fase de la *détente*, las negociaciones se centraron en los esfuerzos bilaterales de la Unión Soviética y Estados Unidos para, de común acuerdo, buscar limitar los arsenales de armas nucleares: los acuerdos SALT I y II, por sus siglas en inglés (*Strategic Arms Limitation Talks*). Así, a finales de 1969, se inician las negociaciones bilaterales del SALT I, firmándose el acuerdo en 1972, por el cual se establecía la limitación de los sistemas de antimisiles balísticos (ABM), así como la limitación de armas estratégicas ofensivas del tipo de los ICBM, emplazados en submarinos atómicos. Las negociaciones SALT II, sobre la reducción y topes del número de ojivas por cada país, que se iniciaron prácticamente después del Acuerdo SALT I, concluyeron hasta junio de 1979, pero lo firmado no fue ratificado por el Senado estadounidense, debido a la intervención soviética en Afganistán<sup>47</sup>.

Durante los diecisiete años que duró la *détente*, se generó un proceso dinámico que promovió una totalidad de relaciones en todas las esferas de la vida internacional. Relaciones que no se circunscriben sólo a las bilaterales entre las superpotencias, sino que la misma *détente* promovió el acercamiento diplomático y económico entre los países de cada bloque de poder<sup>48</sup>, tanto los desarrollados como los subdesarrollados. Sin embargo, el enfrentamiento velado e indirecto entre las superpotencias, se revela nitidamente con el incremento espectacular, entre 1963 y 1979, de los arsenales atómicos respectivos, lo que imprimió una característica particular a la disuasión nuclear durante esta etapa de la *détente*. Los inventarios de las armas estratégicas de Estados Unidos y la Unión Soviética, pasan de 6.500 y 400 ojivas nucleares, respectivamente, en 1961, a 9.600 y 6.000 ojivas en 1980.

Paralelamente al proceso de la *détente*, durante sus dos fases, se presentó un número considerable de conflictos internacionales, en particular en el Tercer Mundo, algunos de los cuales fueron de alto peligro en la confrontación entre las superpotencias. Destacan los conflictos de la península de Indochina y en Oriente Medio. En el primer caso, la guerra de Vietnam adquirió proporciones significativas, tanto por la intervención militar directa de Estados Unidos, como por las implicaciones bélicas de la escalada militar de una guerra periférica. En el caso de Oriente Medio, las guerras árabe-israelíes, la de los seis días, de junio de 1967, la del Yom Kippur, de octubre de 1973, en donde la cuestión de los palestinos redimensiona el conflicto regional y

<sup>47</sup> SAKAMOTO, Y.: "New Dimensions of Disarmament Processes", en *Japan Quarterly*, University of Tokio, abril-junio 1982, p. 171.

<sup>48</sup> De 1973 a 1975, se celebraron las negociaciones de Helsinki sobre la coexistencia pacífica entre los países de Europa Oriental y Europa Occidental. Estas negociaciones concluyeron con la firma del "Acta Final de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa", en donde se establecía, por un lado, la negativa de utilizar en términos disuasivos las armas nucleares y, por otro lado, el advenimiento de nuevas relaciones de todo tipo entre el Este y el Oeste europeo.

le otorga a éste un carácter internacional, permite a las grandes potencias participar directa o indirectamente en la evolución del propio conflicto.

La quinta etapa de la disuasión es la del recrudecimiento de la Guerra Fría (1980-1989). Se inicia con la intervención militar de la Unión Soviética en Afganistán, en diciembre de 1979, y concluye con el colapso del socialismo real en Europa Oriental y la caída del muro de Berlín. La reacción de Washington a la invasión de Afganistán fue inmediata: se impusieron sanciones económicas a la Unión Soviética y se aplicó el boicot a las Olimpiadas de 1980. Estas medidas fueron acompañadas del anuncio del establecimiento de nuevas bases militares en el Este de África y en Oriente Medio, que, aunadas a las ya existentes en el Océano Índico, conformarían el escudo protector contra cualquier otra agresión soviética en Oriente Medio y en Asia Central<sup>49</sup>.

Con la llegada de Ronald Reagan a la Casa Blanca, el emplazamiento de nuevos cohetes en Europa Occidental, se respondía a una nueva política de defensa que debería tender a un viraje estratégico de su doctrina de disuasión nuclear, a fin de cerrar la llamada ventana de vulnerabilidad, que la supuesta superioridad militar soviética había abierto en los últimos años de la década de los setenta<sup>50</sup>. Pero este viraje estratégico iba más allá de la simple clausura de cualquier ventana de vulnerabilidad. Sus objetivos eran desechar el sistema de Destrucción Mutua Asegurada, que había prevalecido en los últimos 15 años entre las superpotencias, socavar la paridad nuclear y lograr una supremacía militar decisiva sobre la Unión Soviética. En este marco, destacó la Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE), mejor conocida como la Guerra de las Galaxias, que fue oficialmente anunciada por el Presidente Reagan el 23 de marzo de 1983, y elevada al nivel de tarea prioritaria de la política de seguridad nacional, mediante la Directiva Presidencial 119 del 6 de enero de 1984. La IDE se presentó como un programa de carácter defensivo, cuyo objetivo era desplegar un escudo espacial antimisil, a través de una red de sistemas con bases en tierra y en el espacio, capaces de interceptar y destruir los misiles balísticos intercontinentales (ICBM) soviéticos durante diferentes etapas de su vuelo<sup>51</sup>.

La IDE se perfila como el programa militar más peligroso y desestabilizador de los últimos años de la Guerra Fría, al estar enfocado directamente sobre el objetivo de anular la fuerza disuasiva de la Unión Soviética, mediante la posibilidad potencial de lograr la vulnerabilidad de su sistema de represalias nucleares. Razón suficiente para que Moscú considerara tal iniciativa como una amenaza inaceptable, ya que

<sup>49</sup> SAKAMOTO, Y.: "New Dimensions...", op.cit.", p. 303.

<sup>50</sup> Durante la primer campaña electoral de Reagan, se afirmó con persistencia que la evolución de la estrategia soviética se traducía ya, en los años ochenta, en la existencia de una superioridad nuclear que abría una primera ventana de vulnerabilidad en la seguridad nacional norteamericana, por la posibilidad de que Moscú contara con la capacidad suficiente para destruir en sus mismos silos los misiles intercontinentales de Estados Unidos. Ver BORJA, Arturo: "La Redefinición del conflicto con la Unión Soviética: estrategia global y doctrina nuclear" en *Cuadernos Semestrales*, CIDE, México, 2º Semestre 1982, p. 29.

<sup>51</sup> Sobre los aspectos técnicos y logísticos de la IDE, ver. WEINBERG, Alvin M. y BARKENBUS, Jack N.: "Equilibrio en la 'Guerra de las Galaxias'", en. *Contextos*, año 2, núm. 42, México, S.P.P., 31 de diciembre de 1984; Idem: "La Guerra de las Galaxias de Reagan", Informe de The Union of Concerned Scientists sobre la "Defensa con Misiles en Bases Espaciales", en *Contextos*, núm. 42, así como, EDITORA MILITAR MOSCÚ: *Las Guerras de las Estrellas: Ilusiones y Peligros*, Moscú, Progreso, 1985, pp. 22-23.

ésta le brindaría a Estados Unidos la oportunidad de un ataque de primer golpe impune y *asegurar las condiciones para someter a un constante chantaje nuclear a la Unión Soviética*<sup>52</sup>. Temor comprensible, puesto que el propio Gaspar W. Weinberger señalaba en aquel entonces que un sistema soviético similar al de la IDE, sería para los estadounidenses *una de las perspectivas más aterradoras imaginables*<sup>53</sup>.

Desde el anuncio de este proyecto, que ha cambiado de nombre en las siguientes administraciones presidenciales, se ha convertido en la principal amenaza del equilibrio nuclear alcanzado entre las potencias. En este marco de incertidumbre sobre las consecuencias impredecibles que estaba teniendo la IDE para el proceso de la disuasión nuclear y, por ende, para la paz y la estabilidad mundiales, se presentaron en un periodo de tiempo, relativamente corto, una serie de acontecimientos que conducirán al fin de la Guerra Fría.

## V. La disuasión nuclear en la Postguerra Fría

Con el fin de la Guerra Fría se inicia un nuevo periodo de la disuasión nuclear. La conclusión de esa etapa se concretiza a través de la caída del muro de Berlín y la consecuente unificación de las dos Alemania (s), a partir de la absorción de la República Democrática Alemana por la República Federal Alemana, el resquebrajamiento del bloque socialista de Europa Oriental, la desintegración de la Unión Soviética y, en síntesis, el colapso del socialismo real o socialismo oficial en Europa. Como puede apreciarse, el fin de la Guerra Fría se materializa en Europa, lo que confirma su papel de núcleo duro de la bipolaridad y, consecuentemente, del conflicto Este–Oeste<sup>54</sup>.

En 2012, el periodo de la posguerra fría cumplió 22 años y estamos transitando actualmente en su segunda etapa. La primera abarcó de 1991 al 2000 y fue la etapa de incertidumbre, en tanto que el colapso de la Unión Soviética provocó un cambio en la correlación de fuerzas internacionales político-militares, pero difícilmente discernible en sus alcances, por el proceso mismo de reacomodo de la propia estructura jerárquica de poder de la sociedad internacional. Las circunstancias favorecieron la idea de un mundo unipolaridad, comandado por Estados Unidos, sin nadie que le hiciera contrapeso, pero con más dudas que certezas sobre el nuevo escenario mundial.

Así, en la primera década de la postguerra fría prevaleció la incertidumbre sobre los nuevos equilibrios político-militares entre Estados Unidos, sus aliados y la nueva Rusia, siguiéndoles como una sombra en estos equilibrios la emergencia de China socialista. Nuevo contexto en el que se va a reposicionar la disuasión nuclear, así como también tendrá continuidad, con altibajos, el proyecto del escudo antimisil estadounidense, con su consecuente presión conflictiva por la amenaza intrínseca que conlleva.

<sup>52</sup> EDITORA MILITAR MOSCÚ: *Las guerras de las Estrellas...*, op.cit., p. 31.

<sup>53</sup> Ibidem., p. 9.

<sup>54</sup> PEÑA GUERRERO, Roberto: “La trascendencia internacional de la seguridad europea”, en Joaquín Roy et al. (coords.): *La Unión Europea y el TLCAN: integración regional comparada y relaciones mutuas*, México, UNAM, 2004, p. 450.



En enero de 1991, George H. Bush anuncia, en su discurso del estado de la Nación, la reducción del programa de la IDE, no su cancelación, centrándose en la protección contra ataques balísticos limitados. El proyecto fue denominado GPALS por sus siglas en inglés (*Global Protection Against Limited Strikes*) y recupera parte de la arquitectura de la IDE, combinando la capa espacial con la defensa desde tierra contra los misiles balísticos tácticos o de teatro y la defensa antimisiles nacional<sup>55</sup>.

Bill Clinton va a heredar este programa, que mantuvo activo hasta 1996, con un desarrollo mínimo y baja financiación. Pero, en 1999, aprobó la *National Missile Defense Act* (NMD), que establecía la ejecución de un sistema balístico de defensa nacional que protegiera todo el territorio estadounidense de cualquier ataque con misiles, aunque nunca autorizó su despliegue.

Durante la primera década de la postguerra fría, las administraciones de George H. Bush y Bill Clinton mantienen la misma postura de Ronald Reagan, en cuanto al sostenimiento de una disuasión fuerte o reforzada, para contar con una fuerza de represalia de primer orden. Por su parte, Rusia se centró en reorganizar su estructura militar y arsenal nuclear, negociando con las repúblicas ex-soviéticas, recién independizadas, en particular con Bielorrusia y Ucrania, que contaban en su territorio con silos atómicos y un número considerable de ojivas nucleares. Pero Rusia, aun con todos los problemas de reconstrucción del nuevo país, mantuvo su capacidad disuasiva, manteniéndose como la segunda potencia militar en la correlación de fuerzas internacionales. De tal forma, la disuasión nuclear no sólo trascendió la Guerra Fría, sino también se reposiciona en la agenda de seguridad internacional durante la década de los noventa del siglo pasado. Además, avanzó la proliferación nuclear con el ingreso de Pakistán en 1998 a dicho club y las revelaciones, no confirmadas, de la posesión de armas nucleares por parte de Israel. Asimismo, se manifestó con mayor intensidad el interés de Corea del Norte, Irán e Irak por desarrollar armas nucleares. En este ambiente conflictivo y de incertidumbre se estancaron las negociaciones START II y START III, por las controversias tanto domésticas como internacionales de Estados Unidos y Rusia.

Con la llegada de George W. Bush a la presidencia de Estados Unidos, el periodo inicial de la Posguerra Fría llega a su fin, iniciándose una nueva etapa. Pero no fue a partir del 11 de septiembre de 2001, sino nueve meses antes, en enero de ese año, cuando toma posesión del cargo y, para sorpresa de propios y extraños, presenta la integración de un gabinete de guerra en tiempos de paz, dejando en claro que, para el nuevo gobierno, la incertidumbre de la transición de la Posguerra Fría había llegado a su fin y se iniciaba la hora de hacer valer su victoria en la Guerra Fría. Así, con George W. de Bush, se inicia una nueva etapa de la estrategia militar estadounidense, al anunciar, en un discurso el 1 de mayo del 2001, la reactivación integralidad del programa del sistema de defensa antimisiles, convirtiéndolo en prioridad nacional, así como desarrollar una disuasión progresiva.

Obvio que después del 11 de septiembre, se justificó el gabinete ante los atentados terroristas y la identificación de Al-qaeda como una amenaza a la seguridad

---

<sup>55</sup> GARCIA ENCINA, Carlota: "¿Qué es el sistema antimisil europeo?", en *ARI*, Real Instituto Elcano, España, enero de 2012, p. 2.

nacional e internacional<sup>56</sup>. En este contexto, se presentó el programa de defensa antimisiles BMDS (por sus siglas en inglés, *Ballistic Missile Defense System*) como una garantía de seguridad ante los Rogue States o “Estados gamberros” y patrocinadores del terrorismo internacional, cuyos programas de desarrollo de armamento atómico se aseguraba que estaban muy avanzados, principalmente Irán y Corea del Norte, y algo más lejos Irak. Al respecto, es ingenuo pensar o sostener que la política de la disuasión progresiva y el programa del escudo antimisil de Estados Unidos estén dirigidos a los “Estados gamberros” o para la lucha en contra el terrorismo internacional. Los principales “blancos” son Rusia y China.

La puesta en operación del BMDS requería anular el Tratado ABM, por lo que el gobierno estadounidense procede a denunciarlo, y, en junio de 2002, se retiraría del mismo, sin apenas oposición rusa. A finales de 2004, se anunció el inicio de la operación del BMDS con el emplazamiento de interceptores en Alaska y California. Pero la implementación de este sistema también contemplaba a Europa para el emplazamiento de interceptores, por lo que en 2006, el Pentágono propuso la instalación de una “tercera pata” en Polonia que incluía el despliegue, entre 2011 y 2013, de diez interceptores, además del establecimiento en la República Checa de un radar fijo de banda X y otro radar transportable en un país cerca de Irán, que nunca se identificó<sup>57</sup>.

El anuncio del proyecto del BMDS, en Europa, fue recibido por Rusia con desagrado e interpretado como una amenaza directa. Moscú siempre manifestó su oposición ante las iniciativas de Estados Unidos de apoyar a los países exsocialistas de Europa del Este para que ingresaran a la OTAN, pero el conflicto se agudizaría si, una vez incorporados a la organización, se les utilizara para ampliar el escudo antimisil. Ambas acciones resultaron amenazantes para Rusia y evidencian una política claramente influenciada por la herencia de la Guerra Fría. Así, la iniciativa de la “tercera pata” en Europa se incorporaba al marco de los desacuerdos que en los últimos años han tenido Estados Unidos y Rusia en temas internacionales relevantes, como la invasión a Irak en 2003 y la política nuclear de Irán<sup>58</sup>.

La presidencia de Barack Obama heredó un país y un mundo en plena crisis económica, con una política exterior de múltiples compromisos militares y un desgastado liderazgo internacional, provocado por las pifias de su antecesor. Desde su campaña hacia la presidencia, Obama manifestó dudas sobre el programa de defensa antimisil de Bush, por lo que ya en la Casa Blanca procedió a sustituirlo por un proyecto menos ambicioso, y menos costoso, pasando a un segundo término dentro de sus prioridades, pero sin dejar de ser un elemento estratégico central en su política de defensa. Lo sustituyó por un nuevo programa, que entre sus modalidades brinda claridad a la protección del territorio de los aliados europeos. En este marco, la administración Obama anuncia, en septiembre de 2009, la cancelación de la “tercera pata” europea, sustituyéndola por el por el programa denominado *European Phased Adaptive Approach* (EPAA).

<sup>56</sup> PEÑA GUERRERO, Roberto: “La seguridad mundial y los riesgos de la democracia ante el terrorismo internacional”, en CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE E INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS: *Globalidad y conflicto. Estados Unidos y la crisis de septiembre*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 2002, p. 124.

<sup>57</sup> GARCIA ENCINA, Carlota: *Qué es...*, op. cit., pp.3-4.

<sup>58</sup> ARBATOV, A. y DVORKIN, V.: *Beyond Nuclear...*, op. cit., pp. 66-67.

La implementación del EPAA contempla la participación de varios países europeos, con los que ya se suscribieron acuerdos, para el despliegue en su territorio de interceptores (Rumania y Polonia) y radares (Turquía) o para utilizar alguna de sus bases militares (España). La participación de la República Checa, que se había contemplado para la “tercera pata” del proyecto de Bush, sigue sin concretarse. En este marco, la OTAN ha recibido con agrado al EPAA, que complementa su proyecto de defensa antimisil denominado *Active Layered Theater Ballistic Missile Defense* (ALTBMD), que desarrolla desde 2005.

En marzo de 2011, inició la primera fase del EPAA, con el despliegue del USS Monterrey en el Mediterráneo, el cual realizó, tres meses después, en junio, ejercicios navales con Ucrania en el Mar Negro, lo que provocó gran malestar en Moscú. A partir de entonces, Rusia ha endurecido su oposición ante el desarrollo del escudo antimisil. El 23 de noviembre de ese año, Dmitri Medvedev anunció varias medidas para contrarrestar el sistema antimisil europeo, como la activación de un radar de alerta temprana antimisil en Kaliningrado, el fortalecimiento de las defensas aéreas y espaciales para proteger sus armas nucleares estratégicas y el proyecto de desplegar modernos sistemas de armas en el oeste y el sur del país, que podrían incluir la instalación en Kaliningrado de misiles Iskander. Además, amenazó con el posible abandono del nuevo tratado START, suscrito en abril de 2010<sup>59</sup>. Al respecto, el Ministro de Relaciones Exteriores, Serguei Lavrov, declaró el 19 de abril de 2012, que Moscú y Washington no podrán negociar recortes de los arsenales nucleares tácticos, hasta que Estados Unidos retire sus armas nucleares de Europa<sup>60</sup>.

Conforme avanza el EPAA, se estimula la espiral de la carrera armamentista. En julio de 2012, Dmitri Medvédev, anunció la asignación de 1.200 millones de dólares para la producción de los sistemas *Iskander-M*, que se considera un arma más eficaz y capaz de inutilizar cualquier escudo antimisil. Así, los *misiles tácticos “Iskander-M” se han convertido en el argumento ruso contra el despliegue del escudo antimisiles estadounidense en Europa, que Rusia considera una amenaza a sus fuerzas nucleares de disuasión*<sup>61</sup>. Por su parte, el ministro de Defensa ruso, Anatoli Serdyukov, anunció 7 de octubre del mismo año, en una entrevista que dio a la revista rusa “Itogui”, que el actual programa de armamento del gobierno resolverá, entre otros aspectos estratégicos, el problema del escudo antimisil estadounidense, que ya se está instalando en varias países europeos. Al respecto, se comenta, no obstante, que mientras la Casa Blanca asegura que el escudo antimisil europeo está destinado a proteger a los países de la región de una supuesta amenaza por parte de Irán, el Kremlin considera que este sistema aspira a romper el equilibrio estratégico mundial<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> En 2010, la negociación del nuevo START en Praga y la cumbre multilateral de revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear en Washington propiciaron un ambiente positivo en la relación ruso-estadounidense, que se había perdido en la administración Bush. Ver PRIMAKOV, Evgueni et. al.: “De la disuasión nuclear...”, op.cit.”, pp.1-2 y GARCIA ENCINA, Carlota, *Qué es... op. cit.*, pp.7-10.

<sup>60</sup> “Lavrov sugiere a EEUU retirar de Europa armas nucleares tácticas antes de negociar nuevos recortes”, en *Ria Novosti*, 19 de abril de 2012.

<sup>61</sup> “Rusia asigna 1.200 millones de dólares para modernizar plantas productoras de los sistemas Iskander-M”, en *GMT*, 24 de julio de 2012.

<sup>62</sup> “El sistema antimisiles en Europa es un importante obstáculo en las relaciones entre Moscú y Washington”, en *GMT*, 7 de octubre de 2012.

Otro frente de oposición al escudo antimisil estadounidense es el de China, cuyo gobierno siempre ha sido muy discreto y parco en cuanto a difundir información sobre su estrategia de disuasión y sus arsenales nucleares. Sin embargo, ha mantenido una postura clara de rechazo a cualquier iniciativa que vulnere su capacidad disuasiva, por lo que siempre se ha opuesto a los proyectos del escudo antimisil de Estados Unidos. Por lo tanto, China se ha convertido en el principal aliado de Rusia, conformando un frente internacional contra el despliegue actual de dicho escudo.

## V. Conclusiones

El binomio *Umbral Atómico-disuasión nuclear* ha contextualizado, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, las relaciones de poder duro o militares en la Sociedad Internacional, particularmente las relaciones entre los Estados que han optado por las armas nucleares, con efectos geopolíticos diversos en los niveles global y regional. Pero lo relevante es que la disuasión nuclear haya trascendido al periodo de la Guerra Fría y siga acompañando al *Umbral Atómico*, lo que confirma que se ha venido arrastrando en el tiempo la política de confrontación de poder militar a escala mundial, que supuestamente le daba sustento a dicha Guerra, en el marco del entonces enfrentamiento entre los bloques de poder capitalista y socialista y sus respectivos centros hegemónicos. Por lo tanto, la disuasión nuclear ha trascendido en la historia, ajustándose a los cambios y reacomodos de la estructura jerárquica de poder de la Sociedad Internacional.

Es la propia lógica contradictoria de la disuasión, que, por un lado, promueve el desarrollo y mantenimiento de arsenales atómicos para sustentar la amenaza de represalias nucleares y, por otro, conduce a equilibrios relativos de poder militar en el mundo, lográndose la paz nuclear, la que nos permite afirmar que toda iniciativa política y estratégica, que ponga en peligro los equilibrios de poder militar alcanzados y la estabilidad de relaciones pacíficas entre las potencias nucleares, debe ser cuestionada, combatida y eliminada. Y es el escudo antimisil el que está poniendo en peligro tales equilibrios y la estabilidad lograda.

En este sentido, como epílogo del presente ensayo, es importante tener presente que desde que llegó Obama a la presidencia, en enero de 2009, la política de seguridad nacional estadounidense ha venido cerrando un ciclo, centrado en la guerra contra el terrorismo, tras los atentados de 2001; y, en la actualidad, ya se encuentra en un proceso de transición hacia otro ciclo, que se centrará en un repliegue estratégico hacia los escenarios tradicionales, como el europeo, el mediterráneo, el de Oriente Medio y el de Asia-Pacífico<sup>63</sup>. Pero este repliegue hacia los escenarios tradicionales, que tiene su fundamento en una disuasión nuclear sólida, se está realizando a partir de dos elementos interrelacionados: por un lado, un replanteamiento geopolítico de los regionalismos en el mundo y sus respectivas potencias regionales, tanto tradicionales como emergentes, diferenciándolas entre aliadas y “no aliadas”; y, por otro, este replanteamiento geopolítico va acompañado de una distribución estratégica del emplazamiento regional del escudo antimisil.

<sup>63</sup> ARTEAGA, Félix: “Las elecciones en EE UU y la defensa que se encontrará el próximo presidente”, en *Real Instituto Elcano*, ARI/69/2012, España, 22 de octubre de 2012.

De ahí que el nuevo ciclo de la política de seguridad nacional estadounidense mantiene como vector estratégico el escudo antimisil, que ha sido la principal amenaza a la paz nuclear desde el proyecto de la IDE de Reagan. O sea, esta amenaza acompañó a la Guerra Fría en sus últimos años y la trascendió en el tiempo, reproduciéndose con altibajos y ajustes de nombres y programas en los diferentes gobierno estadounidenses que han sucedido al de Reagan, pero que hoy en día, con Obama en la Casa Blanca, previo a iniciar un segundo mandato, el programa del escudo antimisil está consolidado y se encuentra en pleno despliegue en el mundo, y, por ende, generando graves amenazas a la seguridad internacional.

# **Trayectoria y debates sobre el compromiso con la democracia desde ámbitos multilaterales: convergencias y pugnas en el ámbito de la Organización de Estados Americanos**

• María Eva Pignatta

Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Profesora adjunta de la Cátedra Política Internacional Latinoamericana en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Investigadora del Departamento de América del Norte, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata.

## **PALABRAS CLAVE:**

**OEA  
DEMOCRACIA  
RELACIONES INTERAMERICANAS**

## **KEY WORDS:**

**OAS  
DEMOCRACY  
INTERAMERICAN RELATIONS**

## Resumen

La inclusión de la defensa y promoción de la democracia en las agendas y propósitos de las instituciones multilaterales, así como también en las políticas exteriores de los Estados, es un fenómeno de creciente relevancia desde finales del corto siglo XX. En América Latina, este vínculo entre democracia y multilateralismo se plasmó en diversos procesos de integración y concertación regionales. A nivel interamericano, el caso de la Organización de Estados Americanos (OEA) se destacó de forma particular en tanto la defensa y promoción de la democracia representativa emergió como uno de sus principales ejes a partir de los años noventa. Teniendo en consideración lo mencionado, en este artículo analizamos la trayectoria del tema de la democracia en el marco de la OEA en distintas coyunturas con el propósito de dar cuenta de los cambios que tienen lugar a partir de los años noventa y de explorar los debates que se plantean en torno al tema.

## Abstract

The inclusion of defense and promotion of democracy in the agendas and purposes of multilateral institutions,—as well as in the States' foreign policies, is a phenomenon of growing relevance since the end of the short 20th century. In Latin America, the bond between democracy and multilateralism was expressed in different processes of regional integration and consultation. At the inter-American level, the case of the Organization of American States (OAS) stand out in a particular way insofar as the defense and promotion of representative democracy emerged as one of its main axes from the 90s on. Taking into consideration the aforementioned, this article analyze the path of the OAS in relation to the issue of democracy in different junctures with the purpose of give account of the changes that take place from the 90s and explore the debates that arise about this theme.

## Sumario

I. Introducción. II. La OEA en plena Guerra Fría: la democracia bajo la lógica del enfrentamiento Este-Oeste. III. La OEA en la Posguerra Fría: defensa y promoción de la democracia como eje. IV. El carácter polisémico de la democracia. Una mirada a la teoría política democrática para iluminar sobre la noción de democracia en la OEA. V. Reflexiones a modo de cierre.

## I. Introducción

La inclusión del compromiso con la democracia y/o la promoción de la misma como parte de las agendas y propósitos de las instituciones multilaterales, así como también de las políticas exteriores de los Estados, es un fenómeno de creciente visibilidad que experimentó una expansión significativa en distintas partes del mundo en el período posterior al corto –en términos de Eric Hobsbawm<sup>1</sup>– siglo XX. Desde hace décadas, observamos que la democracia forma parte de las agendas de una diversidad de actores que operan a nivel internacional y que incluye a los actores estatales como también a organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales e internacionales de partidos políticos, entre otros. Este fenómeno se enmarca en un escenario global en el cual la democracia liberal tiende a ser *presentada como el único régimen legítimo y justo*<sup>2</sup>. Especialmente a partir de la última parte del siglo XX se observa una mayor legitimidad de las instituciones democráticas, lo cual ha significado que el principio de la democracia como valor político haya sido generalmente aceptado, asumido y promovido por la Comunidad Internacional<sup>3</sup>.

En América Latina, este vínculo entre democracia y multilateralismo se plasmó en diversos procesos de integración y concertación regionales<sup>4</sup>. A nivel regional y continental, el caso de la Organización de Estados Americanos (OEA) se destacó de forma particular en tanto la defensa y promoción de la democracia representativa emergió como uno de los temas prioritarios en la agenda regional de los años noventa, constituyéndose para Heraldo Muñoz en el eje central de las acciones de la OEA en la Posguerra Fría y marcando ciertas diferencias con el desempeño del organismo durante el período bipolar<sup>5</sup>. No obstante lo mencionado, debemos considerar que el tema de la democracia ha estado presente en la agenda de la OEA de forma recurrente desde su creación, aunque con distintos contenidos según las coyunturas y con diversas implicancias en términos normativos y políticos. Consecuentemente, en este trabajo analizamos la trayectoria del tema de la democracia en el marco de la OEA con el propósito de dar cuenta de los cambios que tienen lugar a partir de los años noventa y de explorar los debates que se plantean en torno al tema. Para ello, recurrimos a una diversidad de fuentes que incluyen documentos oficiales de la OEA emanados de diversos órganos. Además, consultamos actas de reuniones de diversas instancias del sistema interamericano e informes elaborados por la Secretaría General de la organización.

<sup>1</sup> HOBBSAWM, Eric: *Historia del siglo XX*, Barcelona, Crítica, 1997.

<sup>2</sup> MOUFFE, Chantal: *En torno de lo político*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 90.

<sup>3</sup> FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R.: “Democracia y desarrollo en el ordenamiento internacional”, en FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. y MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. (Coord.): *El desarrollo y la cooperación internacional*, Madrid, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Victoria, 1997, pp. 183-232.

<sup>4</sup> A modo de ejemplo podemos mencionar la incorporación de una cláusula democrática en el Mercosur a través de la adopción del “Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile” firmado por sus respectivos presidentes el 24 de julio de 1998, así como también la adopción por parte de la Unasur del “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia” en noviembre de 2010.

<sup>5</sup> MUÑOZ, Heraldo: “Una nueva OEA para los nuevos tiempos”, en LOWENTHAL, Abraham y TREVERTON, Gregory (comps.): *América latina en un nuevo mundo*, México, Fondo de Cultura Económica.



En función de lo anterior, en este artículo nos abocamos a identificar cómo la democracia fue parte de la agenda del organismo en distintos contextos que entendemos como partes de diversas coyunturas críticas<sup>6</sup>, cuyo abordaje resulta necesario para comprender sus implicaciones. El trabajo se organiza de la siguiente manera: finalizada esta introducción, en el siguiente apartado consideramos los antecedentes de la OEA y concretamente su trayectoria en torno al tema de la democracia, en tanto la misma posibilita comprender el alcance de ciertos cambios y, al mismo tiempo, tener en cuenta sus limitaciones. Esta trayectoria arroja luz sobre *cómo el poder de las normas y las normas del poder* –utilizando la expresión de Risse<sup>7</sup>– se conjugan en el sistema interamericano y, simultáneamente, contribuyen a develar los factores que persisten como condicionantes en su compromiso democrático. El tercer apartado está dedicado al desarrollo normativo que se inicia a mediados de los años ochenta y especialmente a partir de los noventa. A través de una perspectiva longitudinal identificamos los instrumentos diplomáticos y jurídicos que se han desplegado en la OEA y enmarcan la acción de la organización en materia de defensa de la democracia. Posteriormente, en el cuarto apartado avanzamos en el análisis de estos instrumentos a la luz de las ideas de democracia desde las que se elaboraron. Y por último, a modo de cierre, concluimos con algunas reflexiones que se derivan del recorrido realizado.

## II. La OEA en plena Guerra Fría: la democracia bajo la lógica del enfrentamiento Este-Oeste

En la historia de la OEA, la defensa de la democracia ha sido esgrimida con diversos objetivos y, en el marco de los mismos, a la polisémica noción de democracia se le han asignado distintos contenidos. Ya en el texto original de la Carta de la OEA aparecía la idea de la democracia representativa como la mejor base para alcanzar los fines que se proponía la organización. El artículo 5 (d) original establecía que *“la solidaridad de los Estados americanos y los elevados objetivos que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la “democracia representativa”*<sup>8</sup>. Es significativo que en base a este artículo –actualmente presente como el artículo 3 (d) de la Carta– se identifique a la OEA como la primera organización internacional que incluyó en su documento constitutivo la noción de democracia representativa. Ahora bien, ¿qué implicaciones tenía esto en la acción de la OEA y en los vínculos interamericanos? Por otra parte, ¿qué significado se le asignaba a la democracia representativa?

---

<sup>6</sup> De acuerdo con Ruth Collier y David Collier, una coyuntura crítica puede ser definida como un periodo histórico determinado en el que tienen lugar cambios significativos -con distintas formas en diferentes países (u otras unidades de análisis)- y que a su vez produce una serie de legados distintivos. Ver COLLIER, Ruth y COLLIER, David: *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1991, p. 29.

<sup>7</sup> RISSE, Thomas: “The Power of Norms versus the Norms of Power: Transnational Civil Society and Human Rights”, en FLORINI, Ann et al: *The rise of transnational civil society*, Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace y Japan Center for International Exchange, 2000.

<sup>8</sup> OEA: Carta de la Organización de Estados Americanos, suscripta en Bogotá en 1948. La cursiva es propia.

En lo relativo al primer interrogante, antes de los años noventa había sido predominante la idea –y la efectiva práctica– de que este reconocimiento de la democracia representativa como condición para el logro de los fines planteados por la OEA no constituía la obligación en firme de practicarla, como sí lo supone un tratado<sup>9</sup>. De hecho, durante un largo período enmarcado en la Guerra Fría los elementos democráticos incluidos en la Carta no formaron parte de la lógica de lo apropiado ni de la lógica de las consecuencias. Como señala José Miguel Insulza: *Tal situación [la guerra fría] propició que en muchas oportunidades los elementos democráticos establecidos en la Carta fuesen postergados en provecho de una política que permitió incluso avalar regímenes que no sólo se constituyeron derrocando a gobiernos legítimamente electos sino que practicaron la violación sistemática de los derechos humanos y de las libertades fundamentales*<sup>10</sup>.

Así planteado, la acción de la OEA en lo referente a la democracia durante el período comprendido por la vigencia del enfrentamiento Este-Oeste fue escaso, y cuando aconteció lo hizo fundamentalmente impregnado de anticomunismo. En tal escenario, el patrón de interacción entre el poder norteamericano, las ideas referidas al peligro comunista y las instituciones del sistema interamericano se acoplaron posibilitando la conformación de un orden regional en el que se subordinó –y utilizó instrumentalmente– la defensa de la democracia en función de la contención del comunismo en el continente<sup>11</sup>. La subordinación mencionada se expresó en la tolerancia a gobiernos autoritarios pro-occidentales, así como en intervenciones estadounidenses a países de la región con el objetivo de evitar nuevas Cuba (s) (República Dominicana en 1965, Granada en 1983) y en acciones encubiertas (Nicaragua en la década de los ochenta) y apoyos a golpes de Estado destinados a derrocar gobiernos díscolos (Chile en 1973).

En este marco de la Guerra Fría, la revolución cubana y *la situación de tensión internacional en la región del Caribe*<sup>12</sup> motivaron y enmarcaron la aprobación de la Declaración de Santiago en la Quinta Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA celebrada en Chile en 1959. En la agenda de esta reunión se había incluido como tema el abordar (...) *el ejercicio efectivo de la democracia*

<sup>9</sup> CONNELL-SMITH, Gordon: *El Sistema Interamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.

<sup>10</sup> INSULZA, José Miguel: “La OEA y el Futuro de las Américas”, Washington DC, OEA, 5 de enero de 2007, disponible en [http://www.oas.org/es/acerca/discursos\\_secretario\\_general.asp?sCodigo=07-0104](http://www.oas.org/es/acerca/discursos_secretario_general.asp?sCodigo=07-0104) (Fecha de consulta: 22 de mayo de 2012).

<sup>11</sup> Cuando se hace mención a la interacción entre poder, ideas e instituciones se retoma el planteamiento formulado por Robert W. Cox cuando considera que tres categorías de fuerzas interactúan en una estructura: capacidades materiales, ideas e instituciones. Sobre esto sostiene que *ningún determinismo de un solo camino necesita ser asumido entre esas tres categorías; las relaciones pueden ser asumidas de manera recíproca. La determinación de qué caminos seguirán las líneas de fuerza es siempre una cuestión histórica que debe ser respondida por un estudio de caso particular en combinación de las condiciones materiales, las ideas y las instituciones*. Ver COX, Robert W.: “Fuerzas sociales, Estados y órdenes mundiales. Más allá de la teoría de las Relaciones Internacionales”, en MORALES, Abelardo (comp.): *El Poder y el Orden Mundial*, Costa Rica, FLACSO, 1993, p. 142.

<sup>12</sup> OEA: “Acta Final de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores”, Santiago de Chile, agosto de 1959.

*representativa y respeto a los derechos humanos*<sup>13</sup>. Esta declaración sostenía que la existencia de regímenes no democráticos era incompatible con los principios en los que se basaba la organización y lo consideraba como un peligro para la armonía y la paz hemisférica. Además, en la misma se intentaba precisar el significado, específicamente los principios y atributos del sistema democrático en la región<sup>14</sup>. Interesa sobre esto remarcar que si bien dichos principios y atributos pueden aparecer como las semillas de las medidas adoptadas a partir de los años noventa, en esta coyuntura tales caracterizaciones estaban orientadas por la oposición a la acción del comunismo o de cualquier totalitarismo, la cual se enraizaba con la oposición entre democracia y comunismo planteada en el ámbito interamericano ya desde 1948<sup>15</sup>.

En las Reuniones de Consulta que tuvieron lugar en la década de los sesenta se reiteraron los principios democráticos incluidos en la Declaración de Santiago, enfatizando una lógica de oposición de estos principios democráticos *vis a vis* la amenaza de la revolución cubana o situaciones como la de República Dominicana a comienzos de los sesenta<sup>16</sup>. Así, en plena guerra fría la democracia adquiría un carácter concretamente ideológico que se trasladaba en una adjetivación de la democracia que significaba considerarla como patrimonio del mundo libre y dotarla de una definición predominantemente anticomunista<sup>17</sup>. Como describe Lucía Sala de Touron, en aquel clima de época, dictaduras, estamentos militares, sectores oligárquicos y otros

---

<sup>13</sup> *Ibíd.* Tal tema incluía lo siguiente: (a) Estudio doctrinario, teniendo en cuenta el mantenimiento estricto del principio de no intervención, de la posible relación jurídica entre el respeto efectivo de los derechos humanos y el ejercicio de la democracia representativa y la facultad de poner en marcha los mecanismos previstos por el derecho internacional positivo americano. (b) Procedimiento que permita apreciar el cumplimiento de dos principios fundamentales del derecho internacional americano: ejercicio efectivo de la democracia representativa y el respeto de los derechos humanos; y medidas que deben tomarse en los casos de incumplimiento de esos principios". OEA: "Acta Final de la..., op. cit.", 1959, p. 3.

<sup>14</sup> OEA: "Declaración de Santiago de Chile", Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile, agosto de 1959. Fue también en el marco de esta Reunión que se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), entidad de la OEA encargada, junto con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de la protección y promoción de los derechos humanos en las Américas. La CIDH, como órgano principal y autónomo de la OEA, tuvo un accionar significativo en las décadas de los setenta y ochenta a través de la denuncia relativa a las violaciones a los derechos humanos ocurridas en los países de la región.

<sup>15</sup> Novena Conferencia Internacional de Estados Americanos, Resolución XXXII "Preservación y defensa de la Democracia en América", Bogotá, 1948, en SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES DE MÉXICO: *Conferencias Internacionales Americanas. Segundo suplemento 1945-1954*, 1990 (1956), copia digital en Colegio de México, disponible en [http://biblio2.colmex.mx/coinam/coinam\\_2\\_suplemento\\_1945\\_1954/base2.htm](http://biblio2.colmex.mx/coinam/coinam_2_suplemento_1945_1954/base2.htm), (Fecha de consulta: 17 de febrero de 2012). En tal resolución se sostenía que *por su naturaleza antidemocrática y por su tendencia intervencionista, la acción política del comunismo internacional o de cualquier totalitarismo es incompatible con la concepción de la libertad americana (...)*.

<sup>16</sup> Véanse las actas correspondientes a las Séptima, Octava y Décima Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores en OEA: "Actas de la Séptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores", San José de Costa Rica, agosto de 1960; en OEA: "Actas de la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores", Punta del Este, agosto de 1962, y en OEA: "Actas de la Décima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores", Washington DC, 1965.

<sup>17</sup> SALA DE TOURON, Lucía: "Democracia y revolución. Sus usos en América Latina, particularmente en los años sesenta", en ANSALDI, Waldo (Comp.): *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 210.

que no lo eran tanto pregonaban la defensa de la democracia occidental y cristiana para imponer gobiernos autoritarios cuando no dictatoriales<sup>18</sup>.

Lo anteriormente señalado acontece en una coyuntura condicionada por las políticas de contención ensayadas por Estados Unidos en el ámbito internacional, y enfocadas en su patio trasero en particular. Esto constituye un factor clave para comprender el perfil de la acción de la OEA, signada por el peso de la política de Estados Unidos en el organismo, y en el cual ha expresado la impronta de las asimetrías entre Estados Unidos y los Estados de la región. Dichas asimetrías, expresadas en términos de poder, han sido la característica probablemente más sobresaliente en casi dos siglos de relaciones. Si bien la naturaleza y grado de las mismas han variado a lo largo del tiempo, éstas han sido una condición permanente. Consecuentemente, en los vínculos Estados Unidos-América Latina ha sido poca la negociación entre iguales porque la soberanía de los Estados latinoamericanos ha estado bajo constante amenaza y, claramente, Estados Unidos ha disfrutado en la historia reciente de la máxima libertad de acción entre las naciones del Continente<sup>19</sup>. Además, estas asimetrías explican que el organismo, que plantea la igualdad entre los Estados desde el punto de vista jurídico, pero que contiene grandes desigualdades en términos de poder, haya sido descrito por sus críticos como una sociedad entre *el gato y los ratones, el lobo y los corderos o el tiburón y las sardinas*<sup>20</sup>. Estas características emergen, claro está, a partir de la evaluación que Estados Unidos hizo del sistema interamericano en general, entendiéndolo como una manera convencional de organizar a toda América Latina bajo su liderazgo y adelantarse a influencias hemisféricas<sup>21</sup>. A esto se suma que el desempeño histórico de la organización en diversas coyunturas ha dado cuenta de la funcionalidad de la OEA a los intereses estadounidenses y ha contribuido a una creciente percepción de la misma como un instrumento más de la política de Estados Unidos en el Continente. En este marco de cosas, no sorprende que Fidel Castro, en 1962, luego de la exclusión del gobierno cubano del organismo, calificara a la OEA como el Ministerio de las Colonias de Estados Unidos.

En función de lo anterior, resulta lógico comprender la relevancia otorgada por los países latinoamericanos a la soberanía absoluta de los Estados y al principio de no intervención. Estos principios constituyeron una bandera levantada históricamente por las naciones de América Latina frente al intervencionismo estadounidense, el cual no es un rasgo exclusivo de la Guerra Fría, aunque su vitalidad en el período es significativa. Al mismo tiempo, cabe advertir que la bandera de la no intervención fue levantada ante diversas situaciones que generaron evaluaciones acerca de los dobles estándares que su primacía supuso. Mientras que cuando desde la óptica de la Guerra Fría se advertía sobre el riesgo o amenaza efectiva de un avance comu-

<sup>18</sup> Si bien esto no excluyó que en algunos países existieran regímenes reformistas de tipo demo-liberal o gobiernos nacionales populares, lo cierto es que en este período diversos hechos daban cuenta de cómo gobiernos autoritarios o dictaduras de perfil anticomunista avanzaban en la región. Como ejemplo paradigmático de esto cabe recordar el derrocamiento en 1954 del presidente de Guatemala Jacobo Arbenz. En este caso la OEA tuvo una implicancia importante a través de la resolución adoptada en la X Conferencia Panamericana apoyando la invasión que derrocó al gobierno de Arbenz.

<sup>19</sup> SMITH, Peter H.: *The Talons of the Eagle. Dynamics of US-Latin American Relations*, New York, Oxford University Press, 1996, p. 7.

<sup>20</sup> CONNELL-SMITH, Gordon: *El sistema...*, op. cit., p. 15.

<sup>21</sup> ATKINS, Pope: *América Latina en el Sistema Político Internacional*, Buenos Aires, GEL, 1991.

nista, el principio de no intervención daba paso a un accionar de la OEA frente a desarrollos incompatibles con el sistema interamericano. En cambio, cuando una dictadura con un claro alineamiento occidental violaba derechos humanos, estos gobiernos eran acogidos en el interior del organismo y no resultaba para nada sencillo abordar este tema en el seno de la OEA<sup>22</sup>.

En resumen, y para retomar las preguntas formuladas al inicio de este apartado, cabe finalizar señalando que las referencias a la democracia representativa presentes en la Carta de la OEA –y en posteriores resoluciones– estuvieron subordinadas a la lógica del enfrentamiento Este-Oeste y, en aquella coyuntura, al predominio de una identidad occidental. La democracia representativa fue adjetivada en clave anti-comunista, y su defensa iba acompañada de la tolerancia a gobiernos dictatoriales. Así, ya en la década del setenta, en un escenario de creciente distanciamiento entre América Latina y Estados Unidos, un grupo de gobiernos que, frente a la historia reciente, no tenían mayor identificación con esta noción de democracia representativa, propugnaron por un pluralismo ideológico y una revitalización del principio de no intervención como bases para las relaciones interamericanas, desplazando el papel que la democracia representativa –y alineada– había jugado años atrás.

### **III. La OEA en la Posguerra Fría: defensa y promoción de la democracia como eje**

#### ***III.1. Los ochenta como prólogo de la defensa de la democracia en los noventa***

El fin del enfrentamiento Este-Oeste vino acompañado de una cada vez más creciente legitimación de la democracia como régimen político. El cambio de época que significó la finalización de la Guerra Fría se superpuso con otro fenómeno iniciado en la década de los años setenta y prolongado en las siguientes vinculado a los procesos de democratización. En América Latina, los procesos de transición de los ochenta incidieron para que en la OEA se realizara una modificación a la Carta, la cual fortaleció la idea de la democracia como base de las relaciones inte-

---

<sup>22</sup> Hay que señalar la labor realizada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante la década de los años setenta a través de sus visitas *in situ* y elaboración de informes donde consignaba las violaciones a los derechos humanos cometidas por gobiernos autoritarios como el argentino durante el autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional”. Sobre el “Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina” de la CIDH, aprobado en 1980, es significativo señalar que el mismo tuvo, por diversos motivos vinculados a las restricciones que el propio gobierno de facto imponía, una difusión muy limitada en el país. Por una parte, los medios de comunicación –por sugerencias del gobierno de facto– ignoraron el informe, limitándose a publicar sus conclusiones y recomendaciones, seguidas de una refutación realizada por el régimen. Además, los intentos de publicación por parte de organismos de derechos humanos se vieron frustrados dada la negativa de las imprentas a correr el riesgo de publicarlo. A esto se sumaba que la representación de la OEA en Argentina, encabezada por un oficial retirado de la Fuerza Aérea, no cumplió con su obligación de colocar ejemplares a la venta y procurar su difusión. En tal marco, una reducida cantidad de ejemplares del informe fue ingresado al país por parte de los organismos de derechos humanos y reproducido a escondidas a través del fotocopiado del mismo. MIGNONE, Emilio Fermín y CONTE, Augusto: “Prólogo”, en CIDH: *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina*, Buenos Aires, CELS, 1984.

americanas y propósito del organismo y, simultáneamente, se configuró en la base sobre la que se incorporaron nuevos mecanismos para defender la democracia a partir de los años noventa. Así, con el Protocolo de Cartagena de Indias, adoptado en 1985, se añadió un tercer párrafo al preámbulo de la Carta que afirma que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región. Igualmente, en un nuevo artículo 2 (b) se estableció que *la Organización de los Estados Americanos, para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece los siguientes propósitos esenciales: [...] b) Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención (...)*<sup>23</sup>.

Además, se añadieron otros artículos que conviene destacar. Por una parte, un nuevo artículo que fortalecía la no intervención y el derecho de cada Estado de elegir su sistema político, social y económico –Art. 3 (e)–. Y, por otra, se le otorgaron al Secretario General nuevas capacidades que le permitían por primera vez llamar la atención del Consejo Permanente o la Asamblea General frente a cualquier asunto que en su opinión afecte o amenace la paz, seguridad y/o el desarrollo de un Estado miembro –Art. 110–.

Las modificaciones introducidas, por este protocolo, operaron como cimientos sobre los que se erigieron las medidas incorporadas entre fines de los ochenta y comienzos de los noventa relativas a la defensa y promoción de la democracia. Además, los mayores poderes otorgados al Secretario General abrieron camino, autorizándolo a enviar Misiones de Observación Electoral (MOE) a solicitud de los Estados miembros.

Esta reforma de la Carta se produjo en un marco de profunda crisis para el organismo. Desde los años setenta, Estados Unidos se había apartado en gran medida de la OEA y de otros canales multilaterales, confiando en vías bilaterales para perseguir sus intereses y adoptando fundamentalmente una política unilateral hacia la región. En este marco, la OEA inició un paulatino proceso de agonía –que alcanzó su mayor profundidad en la década de los ochenta– fundado en múltiples causas que, de una u otra manera, estaban ligadas al rol de Estados Unidos en la organización. Entre estas causas, cabe mencionar la doctrina de seguridad nacional, los golpes de Estado apoyados por Estados Unidos –el caso chileno es paradigmático– y la pérdida de interés de Washington por las instancias multilaterales<sup>24</sup>. Esta crisis de la OEA estaba además estrechamente vinculada al escenario político regional atravesado por una serie de hechos que marcaron un punto de quiebra para la región: la guerra de Malvinas, la crisis de la deuda y el conflicto centroamericano. Todas ellas cuestiones a las que el sistema interamericano no había brindado respuestas.

En aquel entonces, el conflicto en Centroamérica, como tema central de la agenda regional y las perspectivas distintas de los actores regionales sobre el mismo,

<sup>23</sup> OEA: *Carta de la Organización de los Estados Americanos*, suscrita en Bogotá en 1948 y reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992 y por el Protocolo de Managua en 1993, art. 2 (b).

<sup>24</sup> BUSSO, Anabella: “La Organización de los Estados Americanos en las puertas del siglo XXI: un momento decisivo en la evolución del multilateralismo regional”, en *Relaciones Internacionales*, IRI-Universidad de La Plata, año 8, núm. 15, junio-noviembre de 1998, p. 295.

expresaba la distancia entre Estados Unidos y gran parte de la región. Desde la perspectiva norteamericana, allí se libraba una lucha contra el enemigo internacional y la respuesta se formulaba en clave de revitalización de la Guerra Fría. Por parte de los países de América Latina primaba la búsqueda de una salida pacífica al conflicto. La crisis profunda por la que atravesaba la OEA instó a los países de la región a buscar formas propias de concertación. El Grupo de Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela) y de Apoyo a Contadora (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay) surgieron precisamente en esta coyuntura. Los aportes realizados por estas instancias propiamente regionales a un acercamiento de las partes posibilitaron posteriormente la firma de los acuerdos de paz que abrieron camino a una nueva etapa en los vínculos entre los países centroamericanos.

En paralelo y en vinculación con lo acontecido en Centroamérica, se produjo un cambio en la perspectiva de la administración Reagan hacia la región, dejándose de lado las tesis que apostaban por *el orden y la autoridad* –coincidentemente con la distinción realizada por Jeanne Kirkpatrick<sup>25</sup>– por un apoyo *instrumental* a una salida democrática<sup>26</sup>. Esto fue el punto de partida para que, con la nueva década, en el marco del fin de la Guerra Fría, Estados Unidos lleve adelante una política exterior con eje en la democracia, no ya como forma de enfrentar al comunismo, sino asociada a la economía de mercado con una nueva impronta eslabonada al momento liberal que se inicia en la política exterior formulada desde Washington.

La década de los ochenta atestiguaba el fin (o inicio del derrumbe) de los regímenes autoritarios que habían predominado en América Latina en los setenta. Con diferentes modalidades e intensidades, los países de América Latina iniciaron sus procesos de transición a la democracia. La antinomia dictadura *versus* democracia se tradujo en un clima de ideas en donde prevaleció una visión defensiva (antiautoritaria) de la democracia, en el que el fomento de los procesos de democratización y el respaldo de la gestión gubernamental en las democracias emergentes constituyeron la motivación básica<sup>27</sup>. A comienzos de los ochenta, se consideraba que los gobernantes autoritarios eran la primordial fuente de los problemas que conmovían a la región y que, una vez, desplazados del poder con las libertades civiles y políticas y los derechos humanos restaurados, la democracia paulatinamente solucionaría los otros problemas de la región y las sociedades serían más justas y libres<sup>28</sup>. Fue pre-

---

<sup>25</sup> KIRKPATRICK, Jeane: "Dictatorships & Double Standards", en *Commentary Magazine*, noviembre de 1979.

<sup>26</sup> BUSSO, Anabella: "Estados Unidos y la Redemocratización Latinoamericana: los condicionantes externos", en *Estudios Internacionales*, año XXIV, núm. 94, Santiago de Chile, 1991.

<sup>27</sup> LECHNER, Norberto: "Los nuevos perfiles de la política", en *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, Nº 130, marzo-abril de 1994.

<sup>28</sup> Interesa en este punto marcar que hubo una significativa atención al debate sobre el régimen político que se centró en las reglas que regulan la competencia y el ejercicio de la autoridad política en democracia. En un clima de época marcado por la recuperación democrática, el destino del presidencialismo se convirtió en un objeto central del debate político e intelectual latinoamericano. Véase: GODIO, Julio et al.: "El componente 'parlamentarista' en los sistemas presidenciales. Ejercicio de simulación: caso Argentina", en PNUD: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, PNUD, 2004. Uno de los argumentos que se destacó en diversos estudios académicos sostenía que entre las razones del derrumbe de las democracias de la región durante las décadas del sesenta y setenta se encontraban las deficiencias propias del presidencialismo. En este sentido, Linz argumentaba que el presidencia-

cisamente este clima de época el que incidió para que desde la región se adoptase una posición favorable a otorgar a la OEA capacidad de intervenir cuando la democracia fuera amenazada y quebrantada.

### III.2. ¿Hacia una comunidad hemisférica de democracias?

A comienzos de la última década del siglo XX, en el marco de la incertidumbre sobre la naturaleza y las perspectivas del mundo que venía, la democracia se configuraba como un tema relevante de la agenda internacional que incluía debates teóricos de diversos órdenes y con consecuencias prácticas. Hasta los noventa, en la región había primado un multilateralismo basado en la defensa de la soberanía y la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados con una clara matriz estatocéntrica. Posteriormente, los abordajes que surgieron en torno a la defensa de la democracia entraron en tensión con los principios de no intervención, y finalmente se intentó asociar el principio de no intervención al respeto de la democracia<sup>29</sup>.

Es en este sentido que Heraldo Muñoz sugiere que lo producido en el seno de la OEA –conjuntamente al abordaje realizado por otras instancias regionales– generó un emergente derecho a la democracia en las Américas, aunque señala que el mismo no debe ser interpretado como una aceptación creciente por parte de la Comunidad Internacional como un nuevo derecho<sup>30</sup>. Destaca, en cambio, que la doctrina vigente sobre la defensa y promoción de la democracia en el sistema de interamericano evolucionó hacia una obligación normativa que es aplicada por la acción colectiva pacífica. Muñoz se basa en el trabajo de Thomas Frank (1992) acerca de la ligazón del derecho internacional y la democracia<sup>31</sup>. Este autor observa que la democracia se está convirtiendo en una norma que comienza a ser cada vez más observada por gobiernos y organismos internacionales. En este sentido, Frank señalaba que cuando un gobierno quiere validarse ante la Comunidad Internacional debe ser un gobierno democrático; y esto significa considerar la democracia como un requisito *sine qua non* para validarse.

Estos planteamientos, puestos en la mesa de debate por Thomas Franck, quien entre 1998 y 2000 fue editor en jefe del “American Journal of International Law”, son parte del clima de optimismo liberal que caracterizó los primeros años posteriores al

---

lismo resulta menos favorable que el parlamentarismo para sostener la democracia y destacaba el rol negativo del presidencialismo en Latinoamérica como causante del derrumbe de las democracias. Véase: LINZ, Juan J.: “Democracy, presidential or parliamentary: does it make a difference?”, trabajo presentado a la 83ª Reunión Anual de la American Political Science Association, Chicago, 1987. Mainwaring y Shugart realizan una interesante crítica a esta posición. Véase: MAINWARNING, Scott y SHUGART, Mathew: “Juan J. Linz: Presidencialismo y Democracia (una revisión crítica)”, en *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 4, 1993, pp. 653-683.

<sup>29</sup> Sobre los distintos tipos de multilateralismo puede consultarse COOPER, Andrew: “The Making of the Inter-American Democratic Charter: A Case of Complex Multilateralism”, en *International Studies Perspectives* 5, vol. 5, Issue 1, pp. 92-113, 2004.

<sup>30</sup> MUÑOZ, Heraldo: “The Right to Democracy in the Americas”, en *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, vol. 40, Issue 1, 1998.

<sup>31</sup> FRANCK, Thomas M.: “The Emerging Right to Democratic Governance”, en *The American Journal of International Law*, vol. 86, núm. 1, 1992.



fin de la Guerra Fría, años en los que precisamente se adoptan en la OEA los primeros mecanismos para la defensa y promoción de la democracia no solamente a nivel de prácticas discursivas, sino de prácticas materiales, y que serían el sustento para hablar de una comunidad democrática hemisférica o comunidad de democracias<sup>32</sup>. Estas ideas están asociadas al espacio de la democracia en la agenda liberal de la Posguerra Fría. En ella, la teoría de la paz democrática ejerció una particular influencia, tanto en el plano de las ideas como de las prácticas, dado que ha supuesto un entendimiento singular sobre el vínculo entre democracia (representativa y liberal) y el mantenimiento de la paz.

Las profusas referencias al triunfo de la democracia a escala mundial, en las últimas décadas del siglo XX, han ido de la mano de visiones optimista sobre el devenir del orden internacional. En esta tónica optimista-liberal, Francis Fukuyama planteaba que asistíamos al fin de la Historia. Sostenía que la historia humana como lucha de ideologías llegaría a su fin y, al acabar la Guerra Fría, se imponía finalmente un mundo basado en la democracia liberal. En el marco de este análisis, Fukuyama identificaba una línea de fractura que separaba a los Estados democráticos de aquellos no democráticos, al tiempo que estimulaba la implementación de políticas de promoción de la democracia a nivel mundial por parte de Estados Unidos<sup>33</sup>.

La OEA, como referenciábamos anteriormente, desde sus orígenes ha identificado la democracia representativa como la forma de organización más acorde para el logro de sus propósitos comunes como la paz, la seguridad y el desarrollo. Durante el período de Guerra Fría, esta apelación instrumental a la democracia se configuró en un componente más de lucha contra el comunismo. Terminada ésta, la defensa de la democracia se erigió en un tema clave de la OEA en particular y de la agenda interamericana en general. Así, la asociación democracia y paz fue uno de los componentes ideológicos que se hicieron presentes en la conformación de esta nueva agenda asociada a un espíritu de época liberal.

La premisa de que las democracias no van a la guerra entre sí es el elemento central de la teoría de la paz democrática, aunque esto no implica considerar que las democracias liberales sean naturalmente pacíficas<sup>34</sup>. Francisco Peñas plantea que la

---

<sup>32</sup> PERINA, Rubén: "El Régimen Democrático Interamericano el papel de la OEA", en TICKNER, Arlene B.: *Sistema Interamericano y democracia: antecedentes históricos y tendencias futuras*, Bogotá, Centro de Estudios Internacionales-Universidad de los Andes, 2000, y RAMACCIOTTI, Beatriz: "La Internacionalización de la Democracia en el Sistema Interamericano", en *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, Georgetown University, vol. 2, núm. 1, 2008.

<sup>33</sup> FUKUYAMA, Francis: "The end of history?", en *The National Interest*, Summer, 1989 e Idem: *El fin de la historia y el último hombre*, Buenos Aires, Planeta, 1994. El libro fue la continuación del artículo publicado en la revista *The National Interest*. Ambas publicaciones formaron parte del intento ensayado por Francis Fukuyama y otros estrategas/intelectuales estadounidenses –como John Mearsheimer, Samuel Huntington, Thomas Friedman, Paul Kennedy y Robert Kaplan– de trazar el mapa del mundo que asomaba y sus nuevas líneas de fractura. Para un desarrollo de esto véase KUPCHAN, Charles: *The End of the American Era*, New York, Vintage Books, 2003.

<sup>34</sup> En términos generales lo que desde esta teoría se observa es una tendencia histórica a que las democracias liberales no vayan a la guerra entre sí, aunque sí puedan tener conflictos armados con otros Estados no democráticos. Immanuel Kant es identificado como el pionero en relación a lo que con posterioridad sería denominado como la teoría de la paz democrática. Sobre la misma véase especialmente la obra de Michael W. Doyle, así como también el trabajo de Bruce Russett, ente otros autores que han trabajado diversos aspectos de esta teoría.

relevancia política de esta tesis radica en que la extensión de la democracia y el libre mercado se ha constituido en un eje de la política de Estados Unidos, y esta política, o por lo menos su inclusión en el discurso político, vincula explícitamente la paz mundial a la democracia en los Estados<sup>35</sup>. Esta lectura que realiza Peñas sobre la paz democrática como teoría y, al mismo tiempo, práctica política tiene, suma relevancia para las relaciones interamericanas y para la OEA en sí misma. La teoría de la paz democrática opera como diagnóstico y, simultáneamente, también como tratamiento<sup>36</sup>, haciendo que la promoción de la democracia se instale como tema de agenda, facilitando la aplicación de políticas concretas, en este sentido, a fin de contribuir a la paz internacional, que es el propio diagnóstico de esta teoría.

A esto se sumaba que frente a la aún presente dicotomía dictadura-democracia y la predominante visión defensiva de la democracia, los Estados latinoamericanos acordaron en contribuir a la defensa de la misma. Ahora bien, mientras que había consenso sobre este punto, las diferencias emergían en relación a hasta dónde el sistema interamericano debía ir para restaurar la democracia o prevenir su interrupción. En tal sentido, a inicios de los noventa, observamos que mientras ciertos Estados latinoamericanos –junto con Canadá y Estados Unidos– ejercieron un fuerte activismo a nivel regional para la adopción de mecanismos externos de defensa de la democracia, otros Estados de la región tendieron a posiciones más ligadas a la defensa de la no intervención. Entre el primer grupo de países, Bloomfield identificaba a Argentina, Chile, Costa Rica y Venezuela, y, en el segundo grupo a países, México y Brasil, los cuales se opusieron o fueron más reticentes a la adopción de medidas a favor de la defensa de la democracia que desafiaban principios tradicionales como el de la no intervención<sup>37</sup>. Estas posiciones divergentes, aunque con el tiempo no han permanecido constantes en todos los casos, ponen el acento en un tema que atraviesa temporalmente a la OEA como organismo internacional que depende de la voluntad de sus Estados, y que consiste en que la necesidad de alcanzar consensos puede limitar las opciones al más bajo común denominador y esto puede convertirse en una excusa para evitar las grandes preguntas<sup>38</sup>. Esto resulta de relevancia para evaluar cómo entraron en tensión el principio de no intervención y la defensa de la democracia y cómo el común denominador alcanzado articuló ambos principios.

### **III.3. Mecanismos e instrumentos para la defensa de la democracia**

Ahora bien, ¿cómo fue abordada la defensa de la democracia a nivel normativo en el sistema interamericano a partir de los años noventa? ¿Cuáles fueron los instrumentos que se adoptaron en la OEA? ¿Qué implicaciones y limitaciones tenían los mismos a nivel normativo?

<sup>35</sup> PEÑAS, Francisco Javier: "Liberalismo y relaciones internacionales: la tesis de la paz democrática y sus críticos", en *ISEGORÍA Revista de Filosofía moral y política*, núm. 17, 1997, p. 121.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> BLOOMFIELD, Richard J.: "Making the Western Hemisphere Safe for Democracy? The OAS Defense-of-Democracy Regime", en *Washington Quarterly*, vol.17, núm. 2, 1994, pp. 157-9.

<sup>38</sup> KAYSEN, Carl y PASTOR, Robert A.: "Introduction: Collective Opportunities", en KAYSEN, Carl, PASTOR, Robert A. y REED, Laura: *Collective Responses to Regional Problems. The Case of Latin America and the Caribbean*, Cambridge, American Academy of Arts and Sciences, 1994.

En las siguientes líneas, se intenta precisar las respuestas a estos interrogantes, referenciando los instrumentos y mecanismos más relevantes creados en el marco de la organización para la defensa de la democracia. Entre ellos merecen ser incluidos la creación, en 1990, de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) –antecesora de la actual Secretaría de Asuntos Políticos (SAP)–, la adopción del Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano y la Resolución 1080 (1991), el Protocolo de Washington (1992) y la Carta Democrática Interamericana (2001).

En primer término, el establecimiento de la Unidad para la Promoción de la Democracia significó la creación, en la órbita de la Secretaría General, de un espacio dedicado a trabajar en el tema de la promoción de la democracia. Su creación era tanto un reconocimiento de la importancia del tema en las agendas, prácticas discursivas y materiales regionales, como también de la necesidad de contar en un ámbito específico con recursos necesarios para abordar el tema. En 1990, durante la Asamblea General de Asunción, se adoptó la Resolución 1063 que solicitó al Secretario General establecer una Unidad para la Promoción de la Democracia destinada a ofrecer un programa de apoyo para la promoción de la democracia a los Estados que soliciten su asistencia y cooperación. La UPD desarrolló una agenda diversa de actividades con el objeto de cumplir los numerosos mandatos de la organización<sup>39</sup>. Las actividades de la UPD, que durante los primeros años se enfocaron en el monitoreo electoral, luego se ampliaron. A grandes rasgos la UPD se encargaba, como parte de sus principales actividades, de brindar asistencia para la realización de elecciones y el monitoreo de las mismas<sup>40</sup>, respaldar a sociedades en situación posbélica y resolución de conflictos, promocionar valores democráticos, favorecer la descentralización y los gobiernos locales y apoyar el fortalecimiento de los poderes legislativos. Es posible brevemente señalar que las tareas desempeñadas por la UPD denotaban un intento por proyectar un perfil de índole más preventivo en lo relativo a la defensa de la democracia.

Hacia 200, con la finalización del mandato de César Gaviria y su reemplazo por el costarricense Miguel Ángel Rodríguez como nuevo Secretario General, la UPD, luego de un proceso de reorganización de la Secretaría General, fue eliminada de su estructura. En aquel marco, el nuevo Departamento de Asuntos Democráticos y Políticos concentró las principales actividades de la UPD. Esta reestructuración, no obstante, fue transitoria dado que Rodríguez permaneció en el cargo sólo dos meses. Tras su renuncia, motivada por acusaciones de corrupción en Costa Rica, se inició un complejo proceso para la elección del nuevo secretario que dio como resultado la designación en 2005 del chileno José Miguel Insulza. Bajo la dirección del nuevo Secretario General se configuró una nueva estructura que incluyó una Secretaría de Asuntos Políticos (SAP) en el seno de la Secretaría General<sup>41</sup>. La nue-

---

<sup>39</sup> Los mandatos de la UPD se derivaban de las resoluciones de cuerpos políticos de la Organización, los Planes de Acción de las Cumbres de las Américas y de la propia Carta Democrática Interamericana. Ver OEA-UPD: "Acerca de la UPD", 2005, disponible en [www.upd.oas.org/lab/documents\\_related\\_spa.html](http://www.upd.oas.org/lab/documents_related_spa.html) (Fecha de Consulta: 18 de junio de 2005).

<sup>40</sup> La UPD realizó más de setenta misiones de observación electoral entre 1990 y 2001. Ver *Ibidem*.

<sup>41</sup> Es preciso señalar que como parte de la reestructuración de la Secretaría General Insulza, se creó, en 2005, una Subsecretaría de Asuntos Políticos (Secretaría General, Orden Ejecutiva No. 05-13), la cual junto con otras subsecretarías fueron elevadas a la categoría de secretarías a partir de 2008

va estructura buscó jerarquizar el perfil preventivo otorgando un rol central a la prevención de crisis.

En segundo término, es oportuno destacar que la Asamblea General de Santiago de Chile, de junio de 1991, fue un punto de inflexión en materia de defensa de la democracia en la OEA, ya que de la misma emanaron el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano y la Resolución sobre democracia representativa, conocida como Resolución 1080. Esta última fue el primer mecanismo de reacción de la OEA para proceder a defender la democracia. La adopción del compromiso y la resolución recién mencionados fueron precedidas por ciertos acontecimientos que, evidenciando la ausencia de pautas explícitas a seguir en caso de una crisis democrática, incentivaron su emergencia. En este sentido, la sombra del pasado por lo sucedido con la invasión unilateral de Estados Unidos a Panamá, en 1989, fue un aliciente para hacer operativo, desde el ámbito multilateral, el objetivo incorporado a la Carta de la OEA por el Protocolo de Cartagena de promover y consolidar la democracia representativa<sup>42</sup>.

---

(Secretaría general, Orden Ejecutiva No. 08-01). En favor de una nueva organización de los temas que hacen a la democracia en la región se crearon tres departamentos en el interior de la entonces Subsecretaría de Asuntos Políticos (SAP) como el Departamento de Promoción de la Democracia, el Departamento para la Promoción de la Gobernabilidad y el Departamento de Prevención de Crisis y Misiones Especiales. A partir del 2007. Y, hasta 2009, los departamentos bajo la órbita de la SAP fueron el Departamento para la Cooperación y el Monitoreo Electoral, el Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales y el Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad. Véase: OEA-Secretaría General: *Informe Anual del Secretario General 2005-2006*, Documentos Oficiales de la OEA OEA/Ser.D/III.56 (español), Washington DC, 2006; OEA-Secretaría General: *Informe Anual del Secretario General (De marzo a diciembre de 2006)*, OEA/Ser.P, AG/doc.4757/07, Washington DC, 2007; OEA-Secretaría General: *Informe Anual del Secretario General (enero-diciembre de 2007)*, OEA, Washington DC, 2008; OEA-Secretaría General: *Informe Anual del Secretario General 2008*, OEA, Washington DC, 2009, y OEA-Secretaría General: *Informe Anual del Secretario General 2009*, OEA, Washington DC, 2010.

<sup>42</sup> Luego de que Noriega declarara la nulidad de las elecciones de 1989, en las que había salido perdedor, la OEA debatió el tema a través de una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, la cual creó una Misión para promover un acuerdo nacional en Panamá que asegurase la transferencia del poder dentro de los mecanismos democráticos. En un escenario de diálogo paralizado, Estados Unidos respondió unilateralmente a la crisis panameña llevando adelante una invasión unilateral. Sobre estos eventos es pertinente señalar dos observaciones que responden a percepciones diferentes sobre la actuación del organismo en el caso de Panamá. Por una parte, Baena Soares —que en aquellos momentos era Secretario general de la OEA— sostiene que la Misión de la OEA había agotado todos los recursos disponibles, pero que ni la actuación de la misión ni el rechazo de los países de la región fueron suficiente para que el gobierno de Noriega modificara su derrotero. Véase: BAENA SOARES, João Clemente: *Síntesis de una gestión 1984-1994*, Washington DC, OEA, 1994. De esto se desprende que lo sucedido no respondió a una actuación insuficiente o poco clara de la OEA, sino que el desarrollo de la crisis panameña estuvo en cierta medida determinado por el posicionamiento de los actores domésticos que se negaron a seguir la negociación. Por otra parte, Acevedo y Grossman sostienen que la OEA, a pesar de su firme retórica, tuvo una respuesta que supuso confusión o ambivalencia; y que esta respuesta relativamente pasiva tuvo como consecuencia la continuidad del gobierno de facto, por un lado, y la invasión norteamericana a Panamá el 20 de diciembre de 1989 por el otro. Desde esta perspectiva, se desprende que la ausencia de normas explícitas fue un obstáculo para una actuación más efectiva por parte de la OEA. Véase ACEVEDO, Domingo y GROSSMAN, Claudio: "The Organization of American States and the Protection of Democracy", en FARER, Tom (ed.): *Beyond Sovereignty. Collectively Defending Democracy in the Americas*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.

El Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano es un documento signado por el clima de época de inicios de los noventa que advertía acerca de las oportunidades y responsabilidades para la acción concertada de los Estados que las transformaciones en marcha y el fin de la Guerra Fría suponían. Dicho compromiso fue adoptado con ocasión de la Asamblea General, siendo *un documento político al margen, pero que le da marco a la Resolución 1080*<sup>43</sup>. Si bien el documento posee un enfoque marcadamente optimista, señala que *los cambios dirigidos hacia un sistema internacional más abierto y democrático no están plenamente asegurados y que, por lo tanto, es indispensable para preservar dichas tendencias positivas, fortalecer y promover la cooperación*<sup>44</sup>. A partir de un reconocimiento explícito de la democracia como la forma de gobierno de la región, se planteó el compromiso de adoptar un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa, los cuales fueron abrazados en la Resolución 1080. Esta establecía un mecanismo automático para reaccionar en caso de que se produjeran hechos que ocasionasen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización. La puesta en marcha de este mecanismo establece que el Secretario General de la OEA debe convocar de manera inmediata al Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos para examinar si se da una situación de crisis del proceso democrático. Y, dentro de un período de diez días, el Consejo decide si llama a una reunión *ad hoc* a los ministros de Relaciones Exteriores o a una sesión especial de la Asamblea General a fin de evaluar la necesidad de adoptar las medidas que los Estados consideren apropiadas según corresponda. La OEA acepta una serie limitada de acciones de carácter colectivo por parte de los Estados que, en todo caso, siempre excluyen la posibilidad del uso de la fuerza<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> VÍO GROSSI, Eduardo: "La democracia representativa: obligación jurídica interamericana", en OEA: *La Democracia en el Sistema Interamericano*, Comité Jurídico Interamericano, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos - Secretaría General, Washington, D.C., OEA, 1998, p. 28.

<sup>44</sup> OEA: "Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano", aprobado en la tercera sesión plenaria, celebrada el 4 de junio de 1991.

<sup>45</sup> Ramírez Ocampo sostuvo que con las medidas de defensa de la democracia adoptadas por la OEA en 1991 se sustituyó la "doctrina Estrada", hasta entonces vigente de hecho, por la "doctrina Betancourt". Véase: RAMÍREZ OCAMPO, Augusto: "La defensa colectiva de la democracia", en PNUD: *op. cit.*, 2004. La doctrina Estrada fue formulada por Genaro Estrada en 1930 —quien fuera canciller de México— y proponía que los Estados se limiten a mantener o a retirar cuando lo crean procedente a sus propios agentes diplomáticos, sin expresarse sobre los regímenes de otros Estados. Por otra parte, la doctrina formulada por el presidente venezolano Rómulo Betancourt sostiene, en un sentido inverso, el no reconocimiento a los gobiernos surgidos de golpes de estado. En su alocución, al jurar como presidente en 1959, Betancourt bregó para que la Organización de Estados Americanos excluya de su seno a los gobiernos dictatoriales. Además, cabe hacer mención a que en torno a la dicotomía entre el principio de no intervención y la defensa de la democracia es posible encontrar importantes propuestas como las formuladas en el siglo XIX por el chileno Pedro Félix Vicuña y por Juan Bautista Alberdi. Otra doctrina de origen latinoamericano importante en lo referido a la práctica del reconocimiento es la doctrina Tobar desarrollada por el canciller de Ecuador en 1907. Dicha doctrina planteaba que los Estados americanos debían abstenerse de reconocer aquellos Gobierno surgidos de actos de fuerza, mientras no se haya producido una legitimación constitucional de los mismos. Para completar el cuadro, vale mencionar la convocatoria del canciller de Uruguay Eduardo Rodríguez Larreta, a la intervención colectiva para oponerse a dictadores y promocionar la democracia y los derechos humanos.

La Resolución 1080 fue invocada por primera vez unos meses después de aprobada como consecuencia del golpe de Estado llevado a cabo en Haití en septiembre de 1991, y, posteriormente, fue aplicada en diferentes oportunidades con en Perú (1992), Guatemala (1993) y Paraguay (1996). Sin embargo, la aplicación de dicho mecanismo se realizó de un modo diferenciado según el caso, con diversos posicionamientos y resultados.

En tercer término, a través del *Protocolo de Washington* –adoptado en 1992 y en vigencia desde 1997– se agrega un nuevo artículo al capítulo III de la Carta de la OEA. El mismo establece que un miembro de la organización cuyo gobierno democráticamente elegido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las Sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas. Se plantea que tal suspensión puede ser realizada por la Asamblea General con los dos tercios de los votos. Este nuevo artículo junto con la Resolución 1080 son los dos instrumentos que se distinguen por ser de índole reactiva, es decir que se aplican una vez la situación de ruptura o interrupción del proceso político institucional democrático ya se encuentra consumada o avanzada.

En consonancia con esto, también la cláusula democrática, adoptada en el marco de la III Cumbre de las Américas que tuvo lugar en Quebec en 2001, se caracteriza por su carácter reactivo, en tanto posibilita suspender a un miembro una vez acontecida la ruptura o alteración inconstitucional del orden democrático. Los Jefes de Estado y de Gobierno incluyeron en la Declaración Final que cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas. Resulta pertinente advertir que mientras la Resolución 1080 se refiere sólo a una interrupción de la democracia, esta cláusula, que posteriormente es incorporada a la CDI, si bien conserva un carácter reactivo, también amplía la referencia para incluir una alteración del orden democrático, contemplando así situaciones como la de Perú bajo la presidencia de Fujimori<sup>46</sup>.

Asimismo, en Quebec se subrayó la necesidad de fortalecer la capacidad del hemisferio para responder cuando la democracia sea amenazada, y se abrió comienzo a la preparación de un documento a fin de reforzar los instrumentos de la OEA en ese sentido. En tal escenario, se hicieron visibles las objeciones de Venezuela en torno a la concepción representativa de democracia que dominó el documento de la III Cumbre de las Américas ya que, desde la perspectiva venezolana, la democracia debía ser entendida en su sentido más amplio y no únicamente en su carácter representativo, sino contemplando también la dimensión participativa. Por estos motivos, Venezuela firmó la declaración de Quebec con reservas. La concepción divergente de democracia, encarnada por la propuesta venezolana, generó un mayor debate en el interior de la OEA y, en particular, en Estados Unidos; y, en el marco de las negociaciones para la adopción de la Carta Democrática, adquirió mayor visibilidad.

Retomando, por último, las referencias de los instrumentos para la defensa de la democracia de la OEA es menester indicar que la adopción de la Carta Democrática

<sup>46</sup> TOMLIN, Brian W.: "A Garbage Can Model of Multilateral Negotiation Creating the Inter-American Democratic Charter", en *Occasional Papers in International Trade Law and Policy*, Ottawa, Carleton University / University of Ottawa, núm. 59, 2007.

Interamericana (septiembre de 2001) intentó subsanar el déficit de los mecanismos establecidos hasta ese momento, precisando las normas ya existentes y ampliando la noción de lo que constituye una crisis democrática para incluir cualquier alteración inconstitucional del régimen democrático y vinculando la democracia con el desarrollo, los derechos humanos y la lucha contra la pobreza. La suscripción de esta Carta fue incentivada por el gobierno peruano de transición que sucedió a Fujimori (entre noviembre de 2000 y julio de 2001), y posteriormente fue impulsada por el gobierno del entonces presidente de Perú, Alejandro Toledo. El proceso de elaboración de este instrumento culminó con su aprobación en 11 de septiembre de 2001 en la Asamblea General de la OEA celebrada en Lima.

A lo largo del proceso de elaboración de la Carta, Venezuela expresó en diversas ocasiones la oposición a la misma debido a su desacuerdo con los términos empleados en los borradores. Venezuela no estaba de acuerdo con que la única forma de democracia reconocida en la región sea la representativa, la cual según el criterio venezolano se asociaba a las reformas neoliberales<sup>47</sup> y apuntaba a considerar la democracia participativa como uno de los elementos claves de la doctrina democrática hemisférica. Cabe señalar que si bien Venezuela no logró modificar las referencias a la democracia representativa ni introducir la noción de democracia participativa, en el texto final se incluyó un nuevo capítulo que enlaza el tema de la democracia con los derechos humanos y la lucha contra la pobreza.

En relación a la CDI, corresponde indicar que no constituye un tratado, sino un documento político que consta de 20 párrafos preambulares y 28 artículos operativos en el que se sistematizan nociones que se hallan presentes en otros instrumentos y se introducen nuevos conceptos. La parte operativa cuenta con seis capítulos: I. La democracia y el sistema interamericano. II. La democracia y los derechos humanos. III. Democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza. IV. Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática, V. la democracia y las misiones de observación electoral. VI. Promoción de la cultura democrática.

Resulta de relevancia hacer una mención más detallada de los contenidos del capítulo IV, ya que el mismo establece medios de acción colectiva para diversos supuestos en los que la democracia en cualquiera de los Estados miembros de la OEA se vea amenazada, gravemente afectada o quebrada. Fueron precisamente estos artículos los que se pusieron en marcha en el caso de Honduras en 2009.

En primer lugar, el capítulo IV considera el supuesto de que esté en riesgo el proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder en un Estado miembro de la OEA, lo que posibilita a este Estado miembro recurrir al Consejo Permanente o al Secretario General a fin de solicitar asistencia para la preservación democrática (artículo 17). Este artículo operaría como una cláusula de autoayuda. Otro supuesto es el de un Estado en el que se dan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, en las que el Secretario General o el Consejo, con el consentimiento previo del gobierno afectado, podrían disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación (artículo 18). Otro caso es el de una alteración

---

<sup>47</sup> SANJUÁN, Ana María: "América Latina y el Bolivarianismo del siglo XXI. Alcances en desafío de la política venezolana hacia la región", en LAGOS, Ricardo (comp.): *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*, Buenos Aires, Edhasa, 2008.

del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado miembro. Ante esta situación cualquier Estado miembro o el Secretario General pueden solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente. Lo novedoso reside en que al hacer mención a las alteraciones del orden constitucional se consideran situaciones tales como autogolpes, disoluciones inconstitucionales del Congreso, elecciones que no cumplan con los estándares internacionales, entre otros.

La CDI tiene la particularidad de considerar distintos tipos de situaciones que suponen diversas modalidades de amenaza a la democracia; es decir se contempla cierta gradualidad que brindaría mayores posibilidades de acción para el organismo. La situación de mayor gravedad contemplada en la Carta es la denominada ruptura del orden democrático, contemplada en el artículo 21. Allí se retoma lo planteado por el Protocolo de Washington en relación a la posibilidad de suspender el derecho de participación en la OEA, pero no sus obligaciones, a un Estado miembro por dos tercios de los votos.

#### **IV. El carácter polisémico de la democracia. Una mirada a la teoría política democrática para iluminar sobre la noción de democracia en la OEA**

*– Cuando uso una palabra –dijo Humpty Dumpty con un gesto de desprecio– significa lo que me da la gana que signifique. Ni más ni menos.*

*– El problema –dijo Alicia– es el de si se puede hacer que las palabras signifiquen tantas cosas diferentes.*

*– El problema –dijo Humpty Dumpty– es el de saber quién manda. Eso es todo.*

Fragmento de Alicia a través del Espejo de Lewis Carroll, capítulo VI

Calificar un país como democrático o no supone un ejercicio académico, aunque, como plantea Guillermo O'Donnell, no se limita sólo a eso. Esta calificación tiene consecuencias tanto morales como prácticas. Morales, en tanto que en la mayor parte del mundo hay consenso sobre que la democracia es la forma de gobierno preferible normativamente, más allá de lo que signifique esta para cada uno. Prácticas, porque en el actual sistema internacional ser considerado democrático o no hace que un Estado pueda gozar de ciertos beneficios o verse sometido a determinadas sanciones<sup>48</sup>. Teniendo esto en consideración, resulta necesario avanzar, en ciertas líneas claves, la teoría democrática de la segunda mitad de siglo XX a los fines de dotar de contenido teórico aquellas nociones de democracia que se juegan en el marco interamericano y se hayan amarradas a la acción de la OEA.

---

<sup>48</sup> O'DONNELL, Guillermo: *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2007, p. 23.



Una primera cuestión que se encargan de señalar politólogos y teóricos de la democracia se vincula con que especialmente en el último siglo el término democracia adquirió un sesgo positivo. En nuestros días *la democracia parece dotar de un 'aura de legitimidad' a la vida política moderna: normas, leyes, políticas y decisiones parecen estar justificadas y ser apropiadas si son 'democráticas'*<sup>49</sup>. Sin embargo, esto no ha sido siempre de esta manera. Desde la antigua Roma lo que primó en el pensamiento político fue una mirada crítica sobre la teoría y la práctica democrática<sup>50</sup>. A comienzos del siglo XIX, mientras que el Liberalismo era una fórmula política perfectamente respetable, la democracia era un término peyorativo que se confundía con el gobierno de la turba, el jacobinismo<sup>51</sup>. En este mismo sentido, David Held señala que el compromiso conjunto con la democracia es un fenómeno reciente en tanto que la extensa adherencia a la democracia como forma apropiada de organizar la vida política tiene poco más de cien años, y que la aclamación que ha recibido a partir de los años noventa ha estado estimulada por los fenómenos ocurridos en Europa Central y Oriental entre finales de 1989 y comienzos de la siguiente década<sup>52</sup>.

Otro tema significativo para la teoría política democrática es la multiplicidad de definiciones y/o modelos de democracia existentes en términos teóricos y probablemente prácticos. Dryzek se encarga de mencionar 54 adjetivos que pueden asociarse a democracia, dotándola de contenidos diferentes, contrapuestos y, de hecho, también yuxtapuestos<sup>53</sup>. Collier y Levitsky, a través de un examen de la literatura sobre el tema, dan cuenta de 550 ejemplos de democracia con adjetivos o subtipos de democracia, muchos más casos que la cantidad de Estados actuales<sup>54</sup>. Held, por su parte, describe y compara los que considera como los principales modelos de democracia, incluyendo en su obra una variedad de nociones de democracia: clásica, liberal protectora, liberal desarrollista, directa, elitista competitiva, pluralista, legal, participativa, de autonomía y cosmopolita.

Estas distintas acepciones de democracia y/o adjetivos que la califican de diversas formas se mencionan sin la intención de explicitarlos –tarea que además excede los objetivos de este apartado– sino sólo para dar cuenta de la complejidad del debate teórico y también político sobre desarrollo democrático, el cual no evidencia signos

---

<sup>49</sup> HELD, David: *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza, 1995, p. 15.

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> LACLAU, Ernesto: "Laclau en debate: postmarxismo, populismo, multitud y acontecimiento (entrevistado por Ricardo Camargo)", en *Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile, vol. 29, núm. 2009.

<sup>52</sup> Este prestigio ganado por la democracia no excluyó el surgimiento de paradojas y críticas a la democracia o a ciertos tipos de democracia. Véase infra.

<sup>53</sup> DRYZEK, John: "Democratic Political Theory", en GAUS, Gerald F. y KUKATHAS, Chandran (eds.): *Handbook of Political Theory*, London, SAGE Publications, 2004. El autor señala que los siguientes son todos adjetivos que pueden ser y han sido ligados a la democracia: competitiva, agregativa, asociativa, capitalista, cristiana, clásica, comunicativa, comunitaria, consensual, hereditaria, constitucional, contestataria, corporativa, cosmopolita, delegativa, deliberativa, desarrollista, directa, discursiva, ecológica, económica, electoral, elitista, epistémica, feminista, global, de base, verde, jurídica, industrial, legal, liberal, local, mayoritaria, minimalista, parlamentaria, participativa, popular, pluralista, populista, presidencial, procesal, de propietarios, protectora, automática, radical, reflexiva, representativa, social, fuerte, fina, transnacional y unitaria.

<sup>54</sup> COLLIER, D. y LEVISTKY, S.: "Democracy 'with Adjectives': Conceptual Innovation in Comparative Research", en *World Politics*, vol. 49, núm. 3, 997.

de cierre. De ahí que a los fines de este trabajo resulte esclarecedor hacer mención, aunque sea de forma general, a aquellas tradiciones conceptuales en torno a la democracia que atraviesan o subyacen en los desarrollos y debates sobre defensa de la democracia, sostenidos en el seno de la OEA.

En este sentido, una de las corrientes que más fuertemente ha estado presente en el debate sobre la democracia en la región es la tradición liberal de la democracia. La misma está ligada al modelo denominado procedimental o agregativo de democracia y posee entre sus referentes a Joseph Schumpeter. Schumpeter define la democracia como un método, esto es un *arreglo institucional para llegar a decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencias por el voto del pueblo*<sup>55</sup>. En este autor está presente una idea de democracia que es concebida *como un conjunto de reglas y procedimientos desprovisto de cualquier contenido específico relacionado con la justicia distributiva o la equidad*<sup>56</sup>.

En cierta consonancia con este planteamiento propio de la tradición liberal que no pondera como relevante la cuestión de las desigualdades, los años noventa se caracterizaron, en buena medida, *por una consolidación de un concepto acotado de democracia, entendida como régimen formalmente político, que restringió la democracia esencialmente al proceso de selección de representantes y al funcionamiento regular de las instituciones representativas. De esta manera, la comprensión de la política tendió a traducirse preferencialmente en términos exclusivos de gobierno, y las acciones de la sociedad civil a ser leídas desde el prisma de la gobernabilidad, es decir, en términos de su contribución a la estabilidad y la eficacia del sistema político*<sup>57</sup>.

Además, en una región como la latinoamericana, en la que las desigualdades constituyen una marca para sus democracias, la carencia de un planteamiento de las desigualdades desde la tradición liberal trajo aparejadas diversas críticas que fueron plasmadas en propuestas acerca de la necesidad de una perspectiva integral y sustantiva sobre democracia y no meramente formal<sup>58</sup>. En tal marco, cobraron relevancia aquellas apuestas teóricas que referían a la necesidad de conceptualizar la democracia sin dejar de lado cuestiones sustantivas asociadas a este concepto y considerando el resultado de las políticas en términos de la expansión de la esfera derechos sociales y económicos.

En relación a esto último, es válido señalar por un lado que cuando se habla de democracia sustantiva se sostiene que aunque el método es una condición, la democracia no es sólo eso; la misma requiere de una dimensión sustantiva que ha sido

<sup>55</sup> SCHUMPETER, J.A.: *Capitalism, socialism and democracy*, London and New York, Routledge, 2003 (1943), p. 269.

<sup>56</sup> BORÓN, Atilio: "The Truth about Capitalist Democracy", en *Socialist Register*, The Merlin Press, UK, vl. 42, 2006. Desde otra perspectiva, a través del análisis detallado de la definición de Schumpeter sobre democracia, O'Donnell sostiene que si bien hay una concepción elitista, no evalúa que sea una definición mínima de democracia, y esto lo analiza también en relación a otras definiciones consideradas mínimas, sosteniendo adecuado, desde su punto de vista, referir a nociones realistas de democracia vs. nociones prescriptivas. Véase O'DONNELL, Guillermo: *op. cit.*

<sup>57</sup> HILB, Claudia y VILLAVICENCIO, Susana (coords.): "Reinterrogando la democracia en América Latina. Conversaciones entre Isidoro Cheresky, Liliana De Riz, Ernesto Laclau, Vicente Palermo", en *Argumentos*, Buenos Aires, núm. 8, octubre de 2007.

<sup>58</sup> BORÓN, Atilio: "op. cit.", 2006.

tematizada no desde una perspectiva unívoca, sino desde múltiples perspectivas. En efecto, es posible distinguir que la dimensión sustantiva es trabajada en clave deliberativa, participativa, socioeconómica, agonística, entre otras<sup>59</sup>. Por otra parte, cabe apuntar que al detenernos en las divergentes conceptualizaciones de democracia procedimental y democracia sustantiva no se busca abrir un debate o realizar una evaluación para dirimir o confrontar entre estos modos de entender la democracia, en tanto es cierto que, como señala Garretón, *la democracia es siempre una tensión entre una dimensión institucional y una dimensión valorativa y ética que sobrepasa las instituciones y que apunta a un ideal de sociedad*<sup>60</sup>. Lo que se pretende, entonces, es dar cuenta de las conceptualizaciones que enmarcaron los debates y pugnas políticas en el seno de la OEA y, simultáneamente, alimentaron la conformación de ciertos imaginarios sociales acerca de la democracia<sup>61</sup>. En este contexto, es posible advertir que varias teorías y concepciones, como las que se mencionaron, han penetrado en los imaginarios sociales, proporcionándole un sentido a la práctica en virtud de una determinada perspectiva que antes sólo se encontraba articulada en la teoría. Es conveniente señalar que esta incorporación de la teoría en el imaginario no es unidireccional, es un proceso dinámico<sup>62</sup>.

Precisamente, uno de los imaginarios que en los años noventa tuvo anclaje a nivel interamericano es el de la democracia procedimental. Este concepto y el de democracia participativa se hicieron presentes en los debates políticos en torno a la defensa de la democracia a nivel interamericano y, particularmente, en la OEA. Aunque en los documentos adoptados por la OEA para la defensa de la democracia hasta el 2001 no hubo una explícita definición, en los mismos se identificaba una constante referencia a la forma representativa de democracia y, de forma más o menos subyacente, la noción de democracia remitía a la tradición liberal de democracia asociada a lo procedimental y no a lo sustantivo. Esto es más evidente cuando se observan los contenidos de las normas adoptadas a comienzos de la década de los años noventa y de estos contenidos normativos se desprende, por un lado, su vincu-

---

<sup>59</sup> Siguiendo a José Nun, cabe señalar que, en el marco de la creciente relevancia de las propuestas teórico-conceptuales que apuntaban a la necesidad de ir más allá de la idea de democracia mínima, se planteó como necesario la recuperación de la visión de la democracia como el gobierno del pueblo. En este sentido, Nun advertía que sobre todo en América Latina (...) *no existe necesariamente incompatibilidad entre la democracia representativa y la democracia directa. En sociedades diferenciadas y complejas como las actuales, no es cuestión de que una reemplace a la otra, sino que ambas se influyan y condicionen entre sí, distinguiendo cuáles son los niveles de acción más apropiados para cada una*. Ver NUN, José: *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 172.

<sup>60</sup> GARRETÓN, Manuel Antonio: "La indispensable y problemática relación entre partidos y democracia en América Latina", en PNUD: *op. cit.*, 2004, p. 75.

<sup>61</sup> El término imaginario social refiere a un amplio entendimiento entre un determinado colectivo sobre el modo de imaginar su vida social. Involucra el modo en que las personas imaginan su existencia, su entorno social, el tipo de relaciones que establecen entre sí, las expectativas que cumplen usualmente, y las imágenes e ideas normativas que subyacen a estas expectativas. Ver TAYLOR, Charles: *Imaginarios sociales modernos*, Barcelona, Paidós, 2006, p. 37.

<sup>62</sup> En términos de Taylor, *en el proceso de dar sentido a una cierta acción, la teoría se ve matizada en cierto sentido, toma una cierta forma como contexto de esas prácticas. [...] La nueva práctica junto, con las concepciones de fondo generadas por ella, puede servir de base para ulteriores modificaciones de la teoría, las cuales a su vez modificarán la práctica y así sucesivamente*. Ver TAYLOR, Charles: *op. cit.*, pp. 45-46.

lación a una noción de democracia representativa asociada a lo que distintos autores han identificado como una concepción minimalista y, por otra parte, el sostenimiento de estas normas en aquellas percepciones predominantes sobre que las amenazas a las democracias latinoamericanas provenían fundamentalmente de golpes de Estado. De esta manera, resulta claro que, como sostiene Shamsie, en la normativa de la OEA desarrollada en los años noventa subyace una variante de la democracia que tiende a estar divorciada de las nociones de justicia social y participación, privilegiando los derechos civiles y políticos sobre los derechos económicos y sociales y centrando el foco en el orden y la estabilidad<sup>63</sup>.

Una lectura exhaustiva de las actas que registraron el debate por la creación de la Carta Democrática Interamericana y de los documentos confeccionados en tal marco en la OEA y en la III Cumbre de las Américas permite observar una fuerte divergencia conceptual en torno a la democracia que se expresa en el desacuerdo que se prolonga en el tiempo entre Estados Unidos y Venezuela. Mientras que Venezuela brega por la incorporación de la noción de democracia participativa y apuesta por una Carta Social Interamericana, Estados Unidos se opone a tales iniciativas, optando por conservar la concepción representativa de democracia predominante en el organismo y bregando por un mayor monitoreo de las democracias en la región.

En los discursos formulados por funcionarios venezolanos se hace presente la pugna entre la denominada democracia representativa con la propuesta de una democracia participativa<sup>64</sup>. Esta propuesta encontró en la región resistencia por la falta de precisiones en relación a sus contenidos. En este sentido, la preferencia venezolana por la democracia participativa y la crítica a la representativa fue interpretada como un relegamiento a un segundo plano de *los temas de institucionalidad democrática y del estado de derecho en general, favoreciendo el principio de no intervención y autodeterminación en desmedro de los compromisos internacionales de defensa y promoción de la democracia y los derechos humanos*<sup>65</sup>. Por otra parte, desde la perspectiva venezolana, se argumentó que la democracia participativa y protagónica resulta central para que la región alcance democracia con justicia social y económica.

En torno a la propuesta venezolana de democracia participativa han emergido, indudablemente, diversas interpretaciones, así como también son diversos los debates teórico-conceptuales que involucran intentos de ir más allá de la democracia mínima. Estos debates presentes en la OEA no han significado un cese de la disputa

<sup>63</sup> SHAMSIE, Yasmine: "Building 'low-intensity' democracy in Haiti: the OAS contribution", en *Third World Quarterly*, vol. 25, nº 6, 2004, p. 1098.

<sup>64</sup> En este sentido, resulta pertinente a los fines de describir la propuesta venezolana, citar un fragmento del discurso del jefe de la delegación de Venezuela Luis Alfonso Dávila durante la Cuarta Sesión Plenaria del XXXI Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de junio de 2001. En relación al entonces proyecto de la "Carta Democrática", Dávila sostenía que *La democracia que no cumpla con el principio de la participación y que no satisfaga las demandas sociales de la población está condenada, tarde o temprano, a entrar en una crisis de legitimidad irresoluble que podría retroceder el reloj de la historia hacia regímenes de facto (...)*. Ver OEA: "Acta de la cuarta Sesión Plenaria del XXXI Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General", AG/ACTA 374/0, San José, Costa Rica, junio de 2001.

<sup>65</sup> ROMERO, María Teresa y CARDOZO, Elsa: "Aproximaciones a la propuesta internacional de Hugo Chávez: las concepciones de democracia e integración", en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, vol. VIII, nº 1, 2002.

entre concepciones divergentes de democracia, sino que estas últimas han nutrido los términos de la discusión. La vigencia de la democracia representativa como el tipo de democracia a ser defendida en la OEA junto a la incorporación en la CDI de ciertas problemáticas regionales como pobreza, derechos humanos y desarrollo en vinculación con la democracia representativa constituyen por lo pronto el saldo de una disputa que aún permanece abierta en un escenario latinoamericano pos-neoliberal en el que se han multiplicado las diferencias entre Estados Unidos y varios Estados latinoamericanos.

## V. Reflexiones a modo de cierre

En estas páginas apreciamos la forma diferenciada en que la democracia ha sido esgrimida en el sistema interamericano. En el contexto de la Guerra Fría, la democracia en la OEA era concebida en clave anti-comunista, y esto estaba estrechamente ligado a la política de contención ensayada por Estados Unidos. En cambio, a partir de los años noventa la democracia, configurada en un eje de la acción del organismo, ya no fue adjetivada en clave anticomunista, sino en clave liberal; y esto estuvo en gran medida enlazado a la política de Estados Unidos de promoción de la democracia y la economía de mercado. Conforme a lo dicho, emerge la pregunta sobre si la OEA se ha configurado meramente como una caja de resonancia de la política norteamericana. Además, queda planteado el interrogante acerca del lugar y carácter de la democracia en el organismo interamericano y los condicionantes de su acción.

En relación a la primera cuestión debemos considerar que la influencia de la política norteamericana ha condicionado, e incluso determinado, el devenir de este organismo nacido bajo una impronta de profundas asimetrías de poder. Así es que la incorporación del tema de la democracia en la organización coincidió con una política estadounidense de promoción de la democracia y la economía de mercado, que fue presentada como estrategia de reemplazo a la ya en desuso estrategia de contención. Sin embargo, las iniciativas en torno a la democracia no fueron resultado sólo de un reflejo de la agenda política ofrecida desde Washington. También convergían en este tema varios países latinoamericanos que, basados en distintas evaluaciones asociadas a cuestiones domésticas, formularon propuestas para que en el marco de la OEA se incorporasen normas para la defensa de la democracia, contribuyendo a que la misma comience a ser parte de la lógica de lo apropiado.

A partir de esta convergencia, surgida a principios de los noventa, la defensa de la democracia fue evaluada entonces como un objetivo en sí mismo y central para la organización. Esto se vincula con la segunda cuestión recién planteada en relación al carácter de la democracia en la OEA. Parte de la respuesta reside en la noción de democracia procedimental formal-liberal que fue el componente conceptual que nutrió los desarrollos normativos de la OEA y que aún hoy en día se plantea de forma explícita como parámetro para evaluar a las democracias de la región. En consecuencia, el perfil de la OEA en lo relativo a la defensa de la democracia fue definido consintiendo una idea de democracia asociada fundamentalmente a la tradición liberal. Así, se configuró un el patrón de interacción entre el poder norteamericano, las ideas referidas a las democracia en clave liberal en asociación a la economía de mercado y las instituciones del sistema interamericano en un contexto neoliberal que

posibilitó la conformación de un orden regional en el que la cuestión de la democracia fue esgrimida como objetivo, aunque en términos de resultados alcanzados a través de la performance del organismo, el balance no resultó favorable.

En este sentido, la apuesta para defender un tipo de democracia procedimental es considerada, ciertamente, como uno de los factores que ayudan a comprender algunas de las deficiencias en el accionar de la OEA para responder a la defensa de la democracia en los años noventa. Fueron precisamente estas deficiencias las que motivaron en gran medida la búsqueda de un instrumento mejorado para abordar la cuestión de la democracia en el organismo, y teniendo esto como horizonte, se comenzó a trabajar para la creación de lo que luego sería la CDI. En relación a esto último, vale señalar que la organización a lo largo de la última década ha introducido algunos elementos que, al asociar democracia con derechos humanos y desarrollo, se aproxima a ciertos modelos sustantivos de democracia, aunque estas modificaciones no han evitado ni morigerado la contienda de posiciones en torno a la democracia presente en el seno del organismo en un contexto regional pos-neoliberal. En este escenario, un elemento relevante es la nueva relación de fuerza entre varios gobiernos latinoamericanos, que han atravesado por cambios políticos significativos en la última década, y los poderes del orden mundial que da cuenta de un reposicionamiento de varias políticas externas latinoamericanas con un grado de mayor autonomía que en la década de los noventa. En este marco es que debemos contemplar y reflexionar sobre ciertos posicionamientos de Estados Unidos así como sobre las diferencias sostenidas entre Washington y una parte importante de la región, condicionantes relevantes para el futuro de la OEA<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> ROMERO, María Teresa y CARDOZO, Elsa: "Aproximaciones a la propuesta internacional de Hugo Chávez: las concepciones de democracia e integración", en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, vol. VIII, nº 1, 2002.



# **I.1. NOTAS**

## **La adhesión de España a la Alianza Atlántica: notas para una revisión crítica**

- Ángel Luis Linares Seirul-lo

Profesor de la Universidad Camilo José Cela y Vocal de la Asociación Española de Diplomados en Seguridad y Defensa (ADESyD). Doctor en Historia Contemporánea por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Máster en Relaciones Internacionales y comunicación por la UCM.

### **PALABRAS CLAVE:**

**ESPAÑA  
HISTORIA  
TRANSICIÓN  
POLÍTICA EXTERIOR  
RELACIONES INTERNACIONALES  
OTAN**

### **KEY WORDS:**

**SPAIN  
HISTORY  
TRANSITION  
FOREIGN POLICY  
INTERNATIONAL RELATIONS  
NATO**



## **Resumen**

La incorporación de España a la Alianza Atlántica, en el año 1982, supuso un decidido paso adelante en la definición internacional del país en la etapa democrática. Treinta años más tarde, siguen perdurando, entre los especialistas en la materia, determinados juicios de valor sobre aquella decisión en perjuicio de análisis con mayor perspectiva sobre la significación que la adhesión a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) tuvo para España en su reciente historia.

## **Abstract**

Spain's entry in the Atlantic Alliance in 1982 involved a decisive step forward into the international definition of the country's democratic stage. Thirty years later, we can still find among several specialists in the subject certain value judgment regarding this decision against a broader analysis concerning the significance that the Spanish entry to NATO had for the country's recent history.

## **Sumario**

I. Introducción. II. Calvo-Sotelo y el ingreso de España en la OTAN. III. ¿Ruptura del consenso en política exterior? IV. Conclusión: por un mayor reconocimiento de la política de seguridad de la transición.

## I. Introducción

Hoy en día, España es un país perfectamente identificable en la Sociedad Internacional por cuanto tiene claramente definidos los fundamentos y líneas esenciales de su acción exterior. En el campo específico de la seguridad, la Estrategia Española de Seguridad (EES), aprobada en junio de 2011, señala que *como país comprometido con el desarrollo, la paz y la seguridad mundiales, España trabaja a través de la UE, la ONU, la OTAN, la OSCE, el G20 y otras organizaciones para diseñar y alcanzar un orden internacional estable que promueva la justicia, la prosperidad y la seguridad global*<sup>1</sup>.

Este compromiso de España con el multilateralismo y con la seguridad compartida con diferentes aliados es un posicionamiento ciertamente reciente en términos históricos, máxime si lo comparamos con el momento en que estos mismos presupuestos fueron definidos por la mayoría de los países con los que actualmente los representantes españoles comparten asiento en los organismos e instituciones de seguridad. La prolongación de la dictadura franquista impidió que España participara en el origen de las diferentes iniciativas multilaterales que comenzaron a fraguarse tras la Segunda Guerra Mundial, por lo que hubo de incorporarse a ellas con retraso.

Como en tantos otros aspectos, noviembre de 1975 supuso un punto de inflexión, un cambio de tendencia en la adecuación de España a los estándares democráticos y en la actualización de su política exterior. Como parte de la misma, la política de seguridad transitó, a partir de entonces, desde la existencia de unos acuerdos con los Estados Unidos hasta la incorporación de España a la Alianza Atlántica, la reformulación de la relación con Washington y la adquisición de compromisos multilaterales en el seno de la Unión Europea (UE) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) como principales rasgos definitorios.

En este contexto de mutación de la política de seguridad llevada a cabo a partir de los años de la transición, vamos a detenernos, a continuación, en el ámbito que, desde entonces, vino a caracterizar y a determinar, en mayor medida, este campo de actuación de España en el contexto internacional, que no es otro que la opción atlantista, materializada en la incorporación española al Tratado del Atlántico Norte en 1982. Y, dentro de esta orientación, apuntaremos hacia la reconsideración de ciertos tópicos asentados en la memoria colectiva de los españoles y en la literatura académica sobre la materia. Reconsideración crítica, con ánimo revisionista, si se quiere, sobre algunos de los clichés comúnmente aceptados sobre la cuestión.

Presentaremos, en primer lugar, diferentes planteamientos frente a la generalizada idea de que la entrada en la OTAN fue una decisión poco acertada, o, como mal menor, erróneamente planteada en tiempo y forma. Seguidamente, entraremos a comentar la igualmente asumida aseveración que señala que la adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte vino a romper el consenso existente en la política exterior española.

En muy contadas ocasiones de la reciente historia de España, las cuestiones de índole exterior han acaparado la atención de los ciudadanos. En 2003, con motivo

---

<sup>1</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA (ed.): *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*, Madrid, Gobierno de España, 2011, p. 24.

de la invasión de Iraq por parte de la alianza encabezada por los Estados Unidos y el apoyo manifestado a la misma por el gobierno de José M<sup>a</sup> Aznar, con el posterior envío de tropas españolas como fuerza de ocupación, la política exterior pasó a convertirse en argumento central del debate político y social en nuestro país. Varios lustros antes, en 1986, la incorporación española a las instituciones europeas igualmente suscitó un interés primordial en la ciudadanía, al tiempo que venía a situar las referencias a lo internacional como objeto de todas las miradas. Junto a estos dos acontecimientos, el tercer hecho de política exterior que motivó una excepcional concentración de atenciones y opiniones en la sociedad española en democracia fue el ingreso en la Alianza Atlántica a comienzos de los pasados años ochenta (y posterior referéndum de 1986)<sup>2</sup>.

Tuvo lugar, entonces, un prolijo debate sobre la cuestión atlántica que desencadenó una abundante publicística y todo un arsenal de argumentaciones públicas acerca de las ventajas e inconvenientes de la posible entrada española en la Alianza. Este debate fue en gran medida resultado del posicionamiento de los partidos políticos en la disyuntiva *OTAN si "versus" OTAN no* y estuvo, desde entonces y hasta algunos años más tarde, acompañado por un regular intercambio de opiniones y una notable cantidad de publicaciones escritas<sup>3</sup>.

No estaba desencaminado Jonathan Story cuando en la obra *Las relaciones exteriores de la España democrática señalara que quizá la decisión más controvertida de toda la transición española fue la entrada de España en la OTAN*<sup>4</sup>. Más allá de la veracidad de esta afirmación, lo cierto es que la decisión de Leopoldo Calvo-Sotelo de impulsar la firma del Tratado del Atlántico Norte despertó un gran debate político y social en el país. Más tarde, análisis pausados y reflexivos han venido a resituar aquellos acontecimientos, a explicarlos e interpretarlos en su contexto, dando como resultado una serie de afirmaciones y conclusiones que han permanecido vigentes en la conciencia de los españoles hasta la actualidad. A nuestro entender, hoy, algunas de estas conclusiones caben ser, en parte, revisadas, matizadas o reformuladas.

Partiendo, por tanto, de la polémica inherente a la materia desde el momento mismo de su consecución, pasaremos revista a algunas de las características dominantes tanto en el ámbito académico como en el recuerdo popular de los españoles. Tópicos, que por diferentes motivos han venido cuajando en buena parte de la ciudadanía hasta nuestros días. En este sentido, cabe, en este punto, recordar que la función y la responsabilidad de los historiadores con sus contemporáneos no es otra que la de proponer sus explicaciones sobre el pasado de manera que aquél pue-

---

<sup>2</sup> España es parte miembro de la OTAN desde el 31 de mayo de 1982, fecha en la que se publicó en el Boletín Oficial del Estado el instrumento de adhesión. Entonces eran miembros de la Alianza Atlántica Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido, Estados Unidos y Canadá, Dinamarca, Italia, Islandia, Noruega y Portugal (miembros fundadores en 1949); Grecia y Turquía (desde 1952); República Federal de Alemania (desde 1955).

<sup>3</sup> CORCHADO, Manuel y SANZ, Carlos: "La Alianza Atlántica: una aproximación bibliográfica desde España", en *Boletín de la Comisión Española de las Relaciones Internacionales*, núm. 5, 1999, pp. 24-34 y FISAS, Viçenc: *Paz, guerra y defensa (guía bibliográfica)*, Barcelona, Fontamara, 1985.

<sup>4</sup> STORY, Jonathan: "Redefinición de las relaciones exteriores de España: 1975-89", en GILLESPIE, Richard, RODRIGO, Fernando y STORY, Jonathan (eds.): *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza, 1995, p. 62.

da ser entendido o analizado desde el presente de forma coherente y satisfactoria. Como cualquier otro periodo, el caso de la transición no es ajeno a esta lógica, por lo que las aportaciones, que acerca de estos años puedan ofrecerse, enriquecerán y esclarecerán la explicación de nuestra reciente historia y ayudarán a comprendernos mejor y más verazmente<sup>5</sup>.

## II. Calvo-Sotelo y el ingreso de España en la OTAN

Mucho se ha venido escribiendo sobre la determinación de Leopoldo Calvo-Sotelo de tramitar la entrada española en la OTAN, existiendo una buena cantidad de opiniones y análisis contrarios a la misma. Trabajos que han configurado una corriente de opinión que ha calado en la memoria social de los españoles. Podemos afirmar sin miedo a equivocarnos que el proceso de adhesión de España a la Alianza Atlántica, puesto en marcha en 1981 y culminado en la primavera de 1982, ha trascendido los libros de historia como un paso errático y deficientemente llevado a cabo.

La decisión misma de la adhesión constituye de este modo el principal argumento de debate, aflorando voces discordantes con la voluntad atlantista de Calvo-Sotelo desde el comienzo mismo de su etapa presidencial, momento en el que anunció su propósito sobre la adhesión española a la Alianza<sup>6</sup>. Una decisión que estuvo precedida por una serie de antecedentes que conviene repasar en orden a contextualizar debidamente los acontecimientos.

Es bien sabido que la naturaleza política del Franquismo hizo, a todas luces, inviable que se tomara en consideración la inclusión de España entre los países que, en 1949, firmaron el Tratado de la Organización del Atlántico Norte. Dentro de la lógica de la Guerra Fría, España quedó anclada al sistema de seguridad occidental a través de unos acuerdos bilaterales firmados con los Estados Unidos en 1953 y sucesivamente renovados a lo largo de la Dictadura. Unos convenios que quedan sucintamente resumidos en el establecimiento de bases y la disposición de facilidades militares norteamericanas en territorio español a cambio de ayuda económica y acceso a material estadounidense<sup>7</sup>. Una vez iniciada la transición a la democracia, instaurado el sistema constitucional y parlamentario con la aprobación de nuestra Carta Magna y la posterior convocatoria de elecciones generales, Adolfo Suárez fue

<sup>5</sup> Dado el objeto de este trabajo se ha evitado abordar acontecimientos específicos en la secuencia de pasos dados en la adhesión de España a la Alianza Atlántica. Para conocer en detalle el proceso de incorporación española en la OTAN, véase LINARES, Ángel Luis: *La política de seguridad en la transición española, 1976-1982*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2008.

<sup>6</sup> La posición de Calvo-Sotelo respecto a la OTAN sería expuesta en su discurso de investidura como presidente en los siguientes términos: *el gobierno que aspiro a presidir reafirma su vocación atlántica, expresamente manifestada por la Unión de Centro Democrático, y se dispone a iniciar consultas con los grupos parlamentarios a fin de articular una mayoría, escoger el momento y definir las condiciones y modalidades en que España estaría dispuesta a participar en la Alianza. Véase Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Sesión Plenaria, núm. 143, 18 de febrero de 1981, p. 9157.*

<sup>7</sup> Sobre las relaciones bilaterales con los Estados Unidos en detalle véase VIÑAS, Ángel: *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de Franco a Felipe González (1945-1995)*, Barcelona, Crítica, 2003 y POWELL, Charles: *El amigo americano. España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*, Barcelona, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, 2011.

reelegido presidente del Gobierno en las elecciones de 1979. A partir de entonces, ahora sí, España reunía los requisitos formales necesarios para plantearse su posible incorporación a la Alianza Atlántica.

La satisfacción de estos requisitos no conllevó, sin embargo, una aproximación efectiva a la OTAN durante la etapa de gobierno de Suárez. Si exceptuamos la progresiva normalización de la actividad diplomática de España, la puesta en marcha de negociaciones con las Comunidades Europeas (CE) y un estrechamiento de relaciones con los países iberoamericanos, la concepción de la política exterior del presidente careció de un modelo claro y definido sobre el papel que España debía de adoptar en un escenario internacional caracterizado por la Guerra Fría, más allá de una serie de gestos e iniciativas que teóricamente situaban –o querían situar– a España entre los países no alineados o no adscritos a ninguno de los bloques militares existentes<sup>8</sup>.

Por su parte, la visión de Calvo-Sotelo sobre el papel que a España le cabía representar en la política internacional del momento era bien distinta que la de su antecesor. Para el nuevo presidente del Gobierno, desde febrero de 1981, *estaba claro desde 1977 que había que incorporar a España a la Comunidad Europea y a la Alianza Atlántica, porque quedarse fuera era quedarse en las tinieblas exteriores del aislamiento internacional*<sup>9</sup>.

De este modo, evidenciada la inequívoca postura proatlantista de Calvo-Sotelo, de inmediato afloró una corriente de opinión contraria a la decisión del presidente del Gobierno de incorporar España a la OTAN. Entre los condicionantes del momento, hemos de recordar, en primer lugar, la inmediata polarización que al respecto se produjo entre las fuerzas políticas del país, con un respaldo a la adhesión por parte del partido en el Gobierno así como por Alianza Popular (AP), y un frontal rechazo por parte de los partidos de izquierda, Partido Socialista Obrero Español, (PSOE) y Partido Comunista de España (PCE). Una posición de socialistas y comunistas contraria a la adhesión a la Alianza sobre la que el PSOE abanderó uno de sus principales argumentos de oposición al Gobierno en momentos de imparable ascenso de las cotas de popularidad y preferencias políticas de los españoles en favor de Felipe González. Las movilizaciones y la campaña de rechazo al ingreso, legítimamente capitalizada por los socialistas en los comicios que otorgaron mayoría absoluta a los socialistas en 1982, es el hecho que, a nuestro modo de ver, más condicionó la percepción social contraria a la entrada española en la OTAN que, desde entonces, comenzó a estar vigente en el imaginario colectivo del país.

Por otro lado, hemos de dar cuenta del modo en que desde las Ciencias Sociales ha sido abordada la cuestión. En este sentido, politólogos e historiadores han venido presentando sus valoraciones de la incorporación española al Tratado del Atlántico Norte de forma indudablemente crítica. Una crítica que se centra exclusivamente en

---

<sup>8</sup> No obstante, y a pesar de esta caracterización de su política exterior, son coincidentes los testimonios de dos cercanos colaboradores del presidente que sostienen que semanas antes de su dimisión, Suárez se mostró partidario de iniciar el proceso de integración de España en la Alianza. Véase RUPÉREZ, Javier: *España en la OTAN: relato parcial*, Barcelona, Plaza&Janés, 1986, pp. 16 y 17, y la entrevista con el Ministro de Asuntos Exteriores, José Pedro Pérez-Llorca, en el diario *Abc* de 8 de septiembre de 1981.

<sup>9</sup> CALVO-SOTELO, Leopoldo: *Memoria viva de la transición*, Barcelona, Plaza & Janés, 1990, p. 126.

la forma o en el momento en el que el presidente del Gobierno solventó la disyuntiva atlántica, aspecto en el que centramos ahora nuestra atención.

Al respecto, en los análisis retrospectivos llevados a cabo por los especialistas en la materia no se encuentra reproche alguno a la decisión de la adhesión de España a la OTAN ni argumentos de fondo en contra de ella. Son razonamientos formales o de calendario los que se ponen sobre la mesa a la hora de expresar las discrepancias sobre la entrada en la Alianza<sup>10</sup>. Es más, no nos consta que, en la actualidad, haya ningún especialista que se manifieste contrario a la conveniencia que tuvo la incorporación española a la OTAN en la coyuntura histórica de principios de los años ochenta. Al contrario, más bien cabría afirmar que hay un sentimiento de práctica unanimidad entre la comunidad de historiadores, politólogos e internacionalistas acerca de los beneficios que, como país, ha supuesto pertenecer al Tratado del Atlántico Norte y sobre el acomodo que España ha conocido en la escena internacional desde su adhesión.

De lo anterior, cabe, por tanto, deducir una implícita aprobación de la entrada en la OTAN en 1982. Una incorporación que, sin duda, pudo conllevar indudables aspectos de mejora en su planteamiento o ejecución. No obstante, en el actual estado de la cuestión, echamos en falta una mayor atención al objeto capital, al significado histórico que para España tenía la incorporación al entramado atlántico, tras décadas de aislamiento, de las iniciativas multilaterales que venían teniendo lugar en su más inmediato entorno.

Apreciamos análisis no proporcionados, en el sentido de existir carencias en la valoración del hecho de que España entrara a formar parte de la Alianza Atlántica, así como un déficit de su explicación en términos de lo que tal paso supuso a efectos de anclaje en el sistema internacional, cuestiones que, de forma un tanto sorprendente, han permanecido eclipsadas frente a valoraciones del tiempo y la forma en que el ingreso fue llevado a cabo. Siendo estos últimos aspectos importantes y de los que en ningún caso cabe abstraerse, en nuestra opinión no cabe sobreponerlos frente al tema esencial del asunto, el del grado de trascendencia que para España tiene la incorporación a la OTAN.

No obstante, y a pesar de esta tónica general, esta ensombrecida percepción de la entrada en la OTAN en 1982 tiene atisbos de ir mitigándose, si atenemos a planteamientos como el que dejan traslucir las palabras del que fuera ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Sostiene Miguel Ángel Moratinos, al hacer un recorrido por la política exterior española, que *a lo largo del siglo XX, desde luego, nuestro país no estuvo siempre en las grandes mesas de negociaciones (...)* *Tras 40 años de*

<sup>10</sup> Uno de los politólogos de referencia en estas materias calificaba de *apresurada, mal hecha y prematura* la incorporación de España a la Alianza Atlántica. Véase DEL ARENAL, Celestino: "Democracia y política exterior: el largo camino hacia el cambio", en VIDAL-BENEYTO, José (ed.) y BOBILLO, Francisco (coord.): *España a debate I. La política*, Madrid, Técnos, 1991, p. 47. Mientras en los estudios históricos, se ha venido sosteniendo que el ingreso de España en la OTAN se solventó *apresuradamente, de forma simple, en un momento inoportuno y –lo más grave– sin especificar las modalidades de integración ni una definición de la aportación española y de los términos de su inserción*, al tiempo que se añadía que la decisión resultó desafortunada tanto en su forma como en su contenido. Véase PEREIRA, Juan Carlos y MARTÍNEZ LILLO, Pedro: "Política Exterior, 1976-1997", en PAREDES, Javier (coord.): *Historia Contemporánea de España (siglo XX)*, Barcelona, Ariel, 1998, p. 984.

*dictadura, España pudo por fin integrarse en la OTAN en 1982 y en las Comunidades Europeas en 1986*<sup>11</sup>. Una afirmación de la que se desprende un claro sentimiento de aprobación, de satisfacción, si se prefiere, tras una larga travesía del desierto, una vez concretado el objetivo de incorporación a las estructuras supranacionales de referencia en el ámbito occidental y europeo<sup>12</sup>. En definitiva, no son otros argumentos más que la confirmación de que la continuada estancia en la Alianza hasta la actualidad como ámbito insustituible de desarrollo de nuestra política exterior y como espacio de participación de nuestras Fuerzas Armadas en pie de igualdad con las de los países con nuestros mismos fines y objetivos en la sociedad internacional, los que han venido incidiendo en el perceptible cambio colectivo sobre la memoria de lo que significó la entrada española en la OTAN.

España ingresó en la Alianza Atlántica en 1982, permaneciendo ininterrumpidamente en su seno hasta la actualidad. Durante la primera legislatura de gobierno de Felipe González ni se modificó ni se alteró la decisión de estar en su seno. Se congeló el *status*, manteniéndose la permanencia española en la organización. A partir de entonces, y tras un breve periodo en que en La Moncloa comprendió y asimiló la inevitable correspondencia existente entre formar parte de la OTAN y ser país miembro de las instituciones europeas, España confirmó en el referéndum de 1986 el camino iniciado en 1982. Así las cosas, la pregunta parece obligada: ¿por qué no se ha reconocido suficientemente el paso dado en 1982? O si se prefiere: ¿por qué han venido prevaleciendo las posibles carencias formales de la decisión frente a su puesta en valor como significativo elemento orientador de la política exterior democrática?

La impresión es que a no mucho tardar, los libros de historia de España situarán la adhesión a la OTAN en su verdadera dimensión. Entre tanto, desde aquí reivindicamos el necesario reconocimiento de la incorporación española a la Alianza Atlántica como uno de los pilares fundamentales sobre los que, desde entonces, España articula su acción exterior y fundamenta su presencia internacional.

### III. ¿Ruptura del consenso en política exterior?

Continuando con el segundo de los argumentos traídos a colación en estas líneas, pasamos a ocuparnos del otro tópico que, de igual modo que el anterior, ha venido teniendo mayoritaria aceptación entre quienes se han acercado a la política de seguridad de la Transición española. Nos referimos al de la eventual ruptura del

<sup>11</sup> MORATINOS, Miguel Ángel: "España por fin en su sitio", en *Política Exterior*, núm. 129 (2009) p. 19.

<sup>12</sup> También es latente el cambio en la reinterpretación del ingreso en la OTAN de quienes años atrás abordaban la cuestión con otro enfoque. Es el caso del citado Celestino del Arenal, quien en 2008 pasó a referirse al impulso atlántico de la política de seguridad española de Calvo-Sotelo como una circunstancia *lógica y necesaria, pues se estaba en pleno proceso de definición de un nuevo modelo de política exterior, el de la España democrática, añadiendo que había que romper el impasse en que se encontraba el proceso de definición de la política exterior, si se quería que la España democrática normalizase su política exterior y pudiera desplegar sus potencialidades a nivel internacional*. En DEL ARENAL, Celestino: *Consenso y disenso en la política exterior de España*, Madrid, Real Instituto Elcano, 2008, p.26. No cabe duda de que algo ha cambiado en los últimos tiempos en el planteamiento de quien quince años atrás eludía estas consideraciones de fondo sobre la entrada española en la OTAN y no dudaba en criticarla abiertamente.

consenso existente en la política exterior española como resultado de la incorporación a la OTAN. Al respecto, hagamos una consideración previa antes de entrar en materia.

Como es sobradamente conocido, el tema del consenso ha inundado las páginas de los estudios de la Transición en nuestro país y está aceptado como uno de los rasgos definitorios del proceso democratizador que España conoció a partir de la segunda mitad de los años setenta. Sucede que, generalmente, y por extensión, en buena medida se ha venido admitiendo este mismo consenso en la vertiente exterior de la transición, por lo que conviene aclarar la diferencia entre el clásico consenso nacional, el de la política doméstica, y lo que pudiera considerarse consenso en materias exteriores.

Desde nuestro punto de vista, ante la necesidad de elaborar el entramado jurídico e institucional del nuevo Estado democrático, el consenso constitucional consistió en la actitud dialogante y predispuesta al acuerdo adoptada por las fuerzas políticas mayoritarias en aras de concretar soluciones aceptables para todas las partes en la Constitución. En materia exterior, este hipotético consenso habría tenido, en su caso, una materialización diferente. Se trataría de una posición ante los hechos que vendría a significar el avanzar solamente en aquellos aspectos entre los que hubiera respaldo por parte de los principales grupos políticos. En la práctica, esto vino a suponer la inicial parálisis o indefinición en relación a la entrada en la OTAN hasta la activación del proceso durante la presidencia de Calvo-Sotelo.

Obsérvese que, en política exterior, el espíritu de consenso no equivalía ni a unanimidad ni a eventual acuerdo en la toma de decisiones. Es otro el matiz respecto a la política interior. Se trataba de alcanzar el techo máximo posible allí donde no existieran discrepancias. Puede decirse que el consenso interno supuso acordar o diseñar en común los términos concretos del avance político, mientras que el consenso exterior equivalía a avanzar y concretar políticamente únicamente en los aspectos en los que hubiera un natural acuerdo al respecto. En el primer caso el desacuerdo lleva a la transacción; en el segundo, a la parálisis. En definitiva, el de la OTAN es el asunto que pone sobre la mesa las desavenencias existentes sobre la política de seguridad en el arco parlamentario, una vez se entiende que con la aprobación de la Constitución y la convocatoria de las elecciones en marzo de 1979 se ponía punto final al consenso político.

De este modo, a partir del comienzo de la I Legislatura (1979-1982) se evidencian las distintas posiciones sobre la materia. Al respecto, traemos a colación diferentes ejemplos:

El intercambio de impresiones entre Suárez y González en el debate de investidura tras las elecciones de 1979 es bien esclarecedor. Mientras el futuro presidente señalaba que *Unión de Centro Democrático –es conocido de todos- es partidaria de la adhesión de España a la Alianza Atlántica por coherencia con su vocación europea y occidental*<sup>13</sup>, el líder de los socialistas sostenía que *tiene que haber algunas discrepancias y para nosotros hay algunas que son fundamentales, como nuestro “no” a la entrada de España en la Organización del Atlántico Norte*<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Plenos, núm. 3, 30 de marzo de 1979, p. 43.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 114.



Igualmente esclarecedora es la polémica suscitada meses más tarde por unas declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, cuando en una entrevista en el diario *El País* expresaba la disposición del Gobierno a una pronta incorporación española a la Alianza, declaraciones a las que Felipe González respondía, días más tarde, apelando a una *oposición sistemática, rigurosa y dura* al Gobierno en relación con el ingreso en la OTAN<sup>15</sup>.

En tercer lugar, es bien ilustrativa la contraposición existente entre los trámites relativos a la adhesión iniciados en las Cortes por iniciativa gubernamental a comienzos de octubre de 1981 por un lado, con las Resoluciones del XXIX Congreso del PSOE, celebrado semanas más tarde, por otro, en el que los socialistas exponían toda una batería de argumentos para rechazar la incorporación española a la Alianza<sup>16</sup>.

Queda claro que, en absoluto, existía una posición aceptada por los principales partidos políticos al respecto. Más bien al contrario, los hechos evidencian una disparidad de criterios entre quienes se mostraban favorables y opuestos a la integración española en el Tratado del Atlántico Norte. Ciertamente, la necesidad de salvaguardar el consenso constituyente aconsejó aparcar la cuestión atlántica hasta que se hubieran formalizado las bases del Estado democrático en la Carta Magna, procediéndose después a su debate político. Es decir, cabe admitir un acuerdo en no abordar la cuestión o un consenso en aplazar el tema, nunca un acuerdo en las posiciones de fondo<sup>17</sup>.

Por tanto, el partido del Gobierno era explícitamente partidario de la integración en la OTAN desde el comienzo del proceso. La oposición de izquierda no. Se vino excluyendo la discusión del tema OTAN de la agenda política porque era público y notorio que las fuerzas políticas del país no mantenían opiniones afines al respecto. Precisamente, el posponer el debate sobre la política de seguridad por las diferencias de criterio existentes como medida para no interferir en la elaboración de la Constitución es la evidencia irrefutable de la ausencia de consenso al respecto.

El consenso no existía, por lo que no se pudo quebrar. Al contrario, como queda atestiguado, lo que caracterizó el panorama desde 1976 fue una evidente discrepancia entre las fuerzas políticas respecto a esta parcela de la política exterior.

Al hilo de estos argumentos, resulta oportuno llamar la atención sobre el hecho de que la existencia de una voluntad política de consenso no garantiza siempre su conquista. De modo que cuando no hay unanimidad de criterios sobre alguna materia concreta entre las fuerzas con representación parlamentaria, ¿qué han de hacer quienes tienen la responsabilidad de gobierno? Al no existir acuerdo en un tema entre los partidos políticos, ¿ha de apartarse aquél de la agenda por parte del Gobierno? Si

---

<sup>15</sup> Declaraciones de Marcelino Oreja en el diario *El País* de 15 de junio de 1980, sobre las que el secretario general del PSOE replicaba en *El País*, 22 de junio de 1980.

<sup>16</sup> Véanse las resoluciones sobre la materia del congreso socialista en "Política exterior e internacional", en PSOE (ed.): *Resoluciones del 29º Congreso del PSOE*, Madrid, Partido Socialista Obrero Español, 1981.

<sup>17</sup> Al respecto, los autores anteriormente citados, apelan a la cuestión de la incorporación española a la OTAN como el elemento que habría propiciado la ruptura del consenso en política exterior. Véase, DEL ARENAL, Celestino: "Democracia...", op. cit", pp. 51 y 52 y PEREIRA, Juan Carlos y MARTÍNEZ LILLO, Pedro: "Política Exterior...", op.cit.", p. 984.

así se actuara, poca transformación, poca materialización política se llevaría a cabo en los sistemas democráticos. Es decir, la ausencia del deseable consenso nunca ha de derivar en parálisis institucional.

En este orden de cosas, cabe subrayarse que la vida de la democracia española está repleta de decisiones gubernamentales de toda índole y consideración que no han contado con el total apoyo del arco parlamentario y no por ello han sido detenidas en su desenlace. Iniciativas y materialización de políticas públicas referidas a cuestiones tan fundamentales en la definición del modelo de convivencia como son el sistema educativo, el modelo territorial del Estado o la política antiterrorista no siempre han gozado de un consenso por parte de nuestra clase política y, sin embargo, no han quedado aparcadas en su desarrollo.

La política de seguridad de los primeros años ochenta careció del mismo modo de consenso entre las principales fuerzas políticas en España, inscribiéndose este hecho en la normalidad política de un sistema democrático. A nuestro entender, hemos de aproximarnos al asunto desde la perspectiva que ofrece el paso del tiempo, aceptando el debate y las diferencias existentes en torno a la adhesión a la OTAN como rasgo natural de nuestro sistema político, dejando de alegar la falta de consenso –en caso de que aquél hubiera existido– como argumento de cargo contra la atlantización de la política exterior del último Gobierno ucedista.

La discrepancia entre distintas concepciones políticas y la defensa de planteamientos de signo contrario en el espacio público es tónica habitual en los sistemas democráticos, sin que su acontecimiento en política exterior haya de resultarnos sorprendente. En este sentido, la falta de acuerdo al respecto debe entenderse como un rasgo de madurez democrática y no tanto ni siempre como rasgo de confrontación o ruptura. A la luz de la evolución de nuestra democracia y el modo en que se vienen solventando por nuestros representantes políticos asuntos de la misma o más trascendencia que el de *OTAN sí, OTAN no*, creemos que convendría moldear, atenuándola, la visión tan rupturista y conflictiva que la política de seguridad de Calvo-Sotelo ha venido teniendo por parte de quienes de un modo u otro se han aproximado a ella.

#### **IV. Conclusión: por un mayor reconocimiento de la política de seguridad de la transición**

Tal y como enunciamos más arriba, vista desde la posición que hoy en día ocupa España en el sistema internacional, la entrada de nuestro país en la Alianza Atlántica en 1982, tras décadas de alejamiento de los espacios políticos de encuentro de las democracias occidentales, resultó un hito histórico incuestionable, carente además de alternativas reales en la sociedad internacional del último cuarto del siglo XX.

Naturalmente hay quien puede señalar que esta opinión se alimenta de cierto ventajismo, dado que era otro bien diferente al actual el escenario internacional en el que se llevó a cabo el cambio democrático, así como otros los condicionantes predominantes entonces en la política interior. Ciertamente, era otro el contexto y otros los juicios de valor, si bien son precisamente los efectos de las decisiones las que vienen a concederles su aprobación o descrédito. Por ello, no tenemos duda de que a la luz de los acontecimientos de las últimas décadas, la historia de España ha emitido hace

tiempo su positivo veredicto sobre la decisión tomada por Calvo-Sotelo de incorporar a España al Tratado del Atlántico Norte.

Consecuentemente, la política de seguridad llevada a cabo en la transición estuvo a nuestro entender a la altura del crucial tiempo histórico en el que se desarrolló, quedando ahora en el deber de ciudadanos y especialistas un inequívoco reconocimiento de la misma que a buen seguro no tardará mucho más tiempo en llegar.

## **II. BIBLIOGRAFÍA**



# II.1. RECENSIONES

## El reto de Rajoy. España ante los desafíos internacionales del nuevo siglo

- Rafael Bardají y Óscar Elía (con prólogo de Esperanza Aguirre)

(Editorial Ciudadela, Madrid, 2011, 237 páginas.)

Obra escrita semanas antes de que ganara el Partido Popular las elecciones del 20 de noviembre y estructurada en dos grandes partes. La primera se centra en el mundo que le espera a Mariano Rajoy y la segunda, en la España que recibirá. Cuenta, a su vez, con prólogo de Esperanza Aguirre así como con una introducción y un apartado de conclusiones elaborado por los autores. El lenguaje claro y el estilo directo favorecen su lectura. Además, Bardají y Elía hacen gala de una honestidad intelectual que se refleja tanto en los autores a los que citan -con muchos de ellos han compartido puntos de vista y experiencias- como en la alusión a aquellas obras que estiman son de referencia en función de la materia abordada. De la misma manera, es destacable que las ideas y tesis aparecidas a lo largo de las 237 páginas no son nuevas, en el sentido de que Elía y Bardají llevaban años insistiendo en las mismas a través de sus artículos en prensa, intervenciones en radio y conferencias. Sintetizarlas en esta obra es, en consecuencia, un acierto pues la convierten en un manual de historia del siglo XXI.

En el prólogo, Esperanza Aguirre ya advierte del que será hilo conductor de la obra: Rajoy no sólo tendrá que afrontar el desafío derivado de la economía, sino otro no menos importante como es el lugar de España en el mundo. Elía y Bardají se refieren a este asunto justo en el capítulo introductorio -titulado, significativamente, “¡(No) es la economía, estúpidos! O a modo de introducción”.- *España menguada y marginal*” (pág. 13). Es lo que denominan la “herencia envenenada” (pág. 19).

Efectivamente, herencia envenenada y con el riesgo de que ésta perdure en el tiempo puesto que uno de los ámbitos donde más se ha dejado sentir la mano nada invisible del socialismo ha sido el terreno de la educación, espacio destinado a hacer proselitismo de los dogmas de izquierda, tratándose más bien de adoctrinamiento. El resultado es tangible en forma de jóvenes escasamente preparados que creen que *“todo les está permitido, de que su libertad es absoluta y de que nadie puede decirles qué está bien y qué no”* (pag. 212).

Por tanto, uno de los elementos que sobresale en la obra es la crítica al socialismo por una razón alrededor de la cual se vertebran las demás: genera pobreza y, al mismo tiempo, es capaz de arruinar el espíritu de una nación (pág. 69). El socialismo, en definitiva, ha fracasado como proyecto político y como opción de gobierno -al respecto, la victoria en Suecia del conservadurismo aún prometiendo recortes sociales o en Reino Unido, lo corrobora-.

Responsabilidad quizás sea la palabra que mejor define la tarea que tiene por delante Mariano Rajoy porque el margen de error que le ha dejado su predecesor es mínimo (pág. 39). La economía presenta un panorama desolador en forma de paro y ausencia de competitividad de nuestras empresas, sin olvidar un hecho que ha condicionado el devenir de los acontecimientos: Zapatero negó la crisis y cuando la aceptó, la soluciones que propuso fueron más retóricas que reales y centradas en el que ha sido el nuevo leit motiv de la izquierda como es culpar al capitalismo de todos los males y apostar por la mayor -que no mejor- regulación. Este fenómeno queda ilustrado en la irrupción del denominado “consenso de Pekín” -caracterizado por el capitalismo de Estado- que viene a reemplazar el “consenso de Washington” (pág. 26).

Además de fracasar en la economía, durante el periodo 2004-2011 España dio una sensación que mezcló a partes iguales debilidad y ausencia de fiabilidad a ojos de nuestros aliados. Los ejemplos son muchos: desde las cesiones con los gobiernos populistas en América Latina -olvidando que numerosas compañías españolas tienen allí importantes intereses- hasta los recientes pagos a los secuestradores -terroristas- de barcos y cooperantes españoles. Se trataba de una derrota estratégica y moral de España pero que era celebrada como si de una victoria se tratase (pág. 186).

La cesión también se produjo a nivel nacional. Así lo certifica su política hacia los nacionalismos periféricos. Este fenómeno tampoco debe sorprendernos puesto que el propio Zapatero espetó sin rubor que “España como nación es un concepto discutido y discutible”. Bardají y Elía rebaten esa “tesis” y afirman, por el contrario, que la nación española existe y es verdadera, de tal modo que los españoles, con respecto a los europeos, tienen más motivos para sentirse orgullosos que avergonzados (págs. 199-200).

Tampoco va a ser mucho mejor el panorama que se va a encontrar Rajoy en organizaciones como la ONU, la OTAN o el FMI. De la primera emiten un juicio muy negativo, no sólo producto de la incapacidad que ha mostrado para hacer frente a las crisis que se han sucedido en los últimos años sino por la corrupción que caracteriza su funcionamiento. Asimismo, también presentan una crisis de legitimidad (entendido este término como sinónimo de credibilidad) algunas otras organizaciones de reciente creación. La principal de ellas, el G20.

Estados Unidos ocupa un lugar destacado en el libro. Critican a Obama, cuya gestión doméstica y exterior tildan de nefasta. A nivel de política interior, su solución a los problemas económicos del país se centró en los paquetes de estímulo financiero que sólo han provocado que el pánico cunda entre sus compatriotas. En cuanto a la exterior, califican su actitud de “resignada” lo cual ha acelerado la decadencia norteamericana. “Resignada y poco combativa” son las palabras exactas que definen su comportamiento en escenarios como Irán o Libia. Igualmente erróneo ha sido hacer eje central de su política exterior la aproximación al mundo musulmán lo que le ha llevado a despreciar el rol de aliados históricos como Reino Unido (pág. 53). Bardají y Elía ponen como ejemplo significativo que avala esta premisa el discurso de Obama en El Cairo donde venía a pedir perdón por el papel que había jugado su país en el mundo, un papel que, como bien nos recuerdan, había sido el de garante de la paz y la estabilidad durante décadas, sin olvidar su compromiso con la extensión de la democracia.

Obama, en definitiva, representa el buenismo que ha caracterizado al mundo occidental en los últimos años y que ha contribuido a su decadencia (pág. 54).

El reto para Rajoy será recuperar las relaciones con Estados Unidos pero no lo tendrá fácil. Durante los años de Zapatero, el compromiso de Aznar con Clinton y Bush no sólo se perdió sino que España pronto mostró a Washington que no era de fiar (retirada de las tropas de Irak, no levantarse ante el paso de la bandera americana...). A ello hay que unir otro hándicap a la hora de normalizar las relaciones: *“la América que esperará a Rajoy cuando visite por primera vez la Casa Blanca es más susceptible y tímida que la que conoció en sus anteriores años en el gobierno. Se fía menos de España, y venderá más caro su apoyo que antes de que Zapatero pasase por La Moncloa”* (pág. 159).

En definitiva, realismo y optimismo son las dos palabras que mejor definen el libro. Realismo, porque no eluden describir la difícil (como sinónimo de negativa) situación de la España que se iba a encontrar y que, efectivamente, se ha encontrado Mariano Rajoy. Optimismo, porque ambos apuestan por España, por la “España dignada” pese a que los casi ocho años de socialismo inviten como mínimo al escepticismo.

Alfredo Crespo Alcázar





# II.2. LIBROS Y REVISTAS CIENTÍFICAS

BRAHIMI EL MILI, Naoufel: *Le printemps arabe: une manipulation?*, París, Max Milo Editions, 2012.

CENTRE VIRTUEL DE LA CONNAISSANCE SUR L'EUROPE (CVCE): *L'idée européenne après-guerre et les premiers mouvements européens (1945-1949)*, Luxemburgo, 2012.

EGGERMONT, Federic: *The changing role of the European Council in the Institutional Framework of the European Union : Consequences for the European Integration Process*, Montreal, Metro, coll. « Intersentia », 2012.

FILIU, Jean-Pierre: *La revolution arabe : dix leçons sur le soulèvement Democratique*, París, Fayard, 2011.

FONDATION ROBERT SCHUMAN: *Rapport Schuman sur l'Europe, l'état de l'Union en 2012*, París, Bruselas, Lignes de repères, 2012.

GUIDERE, Mathieu: *Le choc des revolutions árabe*, París, Autrement, 2011.

JUDT, Tony: *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*, Madrid, Taurus, 2012.

SAKWA Richard: *The Crisis of Russian Democracy: The Dual State, Factionalism and the Medvedev Succession*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

SHIAVON A. Jorge y VELAZQUEZ FLORES, Rafael (editores): *La política exterior de México 2012-2018 : diagnósticos y propuestas*, México DF, AMEI (Asociación Mexicana de Estudios Internacionales AC), 2012.

WYPLOSZ, Charles: *The Economics of European Integration*, New York, McGraw-Hill Education, 2012.

## EN ESTE VOLUMEN:

### ESTUDIOS

La arabización política de Egipto y su influencia en la política exterior: desde Nasser a Mubarak. **Amal Abu-Warda.**

El Conflicto palestino-israelí y la responsabilidad de la ONU. **Najib Abu-Warda.**

Transnacionalización del desarrollo. Problemas globales ¿soluciones nacionales? **Natalia Millán Acebo.**

La disuasión nuclear y su trascendencia histórica. **Roberto Peña Guerrero.**

Trayectoria y debates sobre el compromiso con la democracia desde ámbitos multilaterales: convergencias y pugnas en el ámbito de la Organización de Estados Americanos. **María Eva Pignatta.**

### NOTAS

La adhesión de España a la Alianza Atlántica: notas para una revisión crítica. **Ángel Luis Linares Seirul-lo.**

### RECENSIONES

El reto de Rajoy. España ante los desafíos internacionales del nuevo siglo. **Alfredo Crespo Alcázar.**



SECCIÓN DEPARTAMENTAL DE  
DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO  
Y RELACIONES INTERNACIONALES  
Tel. / Fax: 91 394 21 91  
[www.ucm.es/inf/sdrelint](http://www.ucm.es/inf/sdrelint)