



ESTUDIOS INTERNACIONALES
DE LA
COMPLUTENSE

ISSN: 1575-7056

Depósito legal: M-34308-1999

ESTUDIOS INTERNACIONALES
DE LA
COMPLUTENSE

Volumen 9 - 2007 / nº 2
2º semestre (julio-diciembre)

**SECCIÓN DPTAL. DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y
RELACIONES INTERNACIONALES**



Facultad de Ciencias de la Información
Universidad Complutense de Madrid

ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE

Revista cuatrimestral editada por la Sección Departamental del Dpto. Interfacultativo de
Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

DIRECTOR

Dr. RAFAEL CALDUCH CERVERA. Catedrático. UCM

CONSEJO DE REDACCIÓN

- Dr. ROGELIO ALONSO PASCUAL. Profesor investigador. Universidad Rey Juan Carlos.
Dra. CONCEPCIÓN ANGUITA OLMEDO. Profesora de Relaciones Internacionales. UCM. Dra. DELIA CONTRERAS. Profesora de Relaciones Internacionales. Universidad San Pablo CEU.
D. ALFREDO CRESPO ALCÁZAR. Profesor del Título de Especialista en Información Internacional y Países del Sur. UCM.
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.
Dra. MARÍA JOSÉ PÉREZ DEL POZO. Profesora de Relaciones Internacionales. UCM.
Dra. DOLORES RUBIO GARCÍA. Profesora de Relaciones Internacionales. UCM.
Dra. SOLEDAD SEGOVIANO MONTERRUBIO. Profesora de Relaciones Internacionales. UCM.

CONSEJO CIENTÍFICO

- Dr. NAJIB ABU-WARDA. Profesor Titular de Relaciones Internacionales. UCM.
Dra. PAZ ANDRES SÁINZ DE SANTAMARÍA. Catedrática de Dº 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 Universidad 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.
Dr. JOSÉ ESTEVES PEREIRA. Catedrático de Ciencia Política. Universidad Nova de Lisboa. Portugal.
Dra. JEANNETTE IRIGOIN-BARRENNE. Directora del Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile.
Dr. CARLOS JIMÉNEZ PIERNAS. Catedrático de Dº 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.
Dr. MODESTO SEARA VÁZQUEZ. Rector de la Universidad Tecnológica de la Mixteca. México
Dr. JORGE JOSÉ TORRES. Director del Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano (IDELA/UNT).
Universidad Nacional de Tucumán.

ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE es una revista que está incluida en el Catálogo Latindex (nº de registro del Instituto y Estudios Documentales sobre Ciencia y Tecnología –antes CINDOC- 547447) 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 Dº Inter. Público y RR.II
Facultad de CC. de la Información. Planta 2ª Despacho 225-2
Avda. de la Complutense s/nº. 28040 Madrid
Teléfono: 91-394 20 68. Telf/Fax: 91- 394 21 91
Web: <http://www.ucm.es/info/sdrelint>
Recepción de estudios: María José Pérez del Pozo, mjperetzp@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.

- ◆ 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 9. 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), ciudad 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.

* ARTICULOS: APELLIDOS del autor (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas): “Título del artículo” (entre comillas), Nombre de la revista (en cursiva), número, fecha, páginas. Ejemplo: ANGUIA OLMEDO, Concepción: “Gibraltar. Cuatro décadas de avances y retrocesos: El último pacto anglo-español”, Revista Estudios Internacionales de la Complutense, vol. 2, 2000, n° 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, CD Rom o disquete, en la sede de la revista, o vía e-mail a la siguiente dirección: mjperez@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 Comité 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.

ÍNDICE

I. ESTUDIOS

La herencia de Blair al laborismo británico: un partido de gobierno Alfredo Crespo Alcázar	9
Consideraciones en torno a la construcción de Espacios Públicos Globales Miguel Ángel Latouche R	31
Argentina saliendo del Infierno: consideraciones sobre la política exterior de Néstor Kirchner Miguel Agustín Torres	67
Las crisis diplomáticas de México con Cuba, Argentina y Venezuela: un análisis comparado del proceso de toma de decisiones de la política exterior Rafael Velázquez Flores	101
Argelia, las expectativas de estabilidad política Zidane Zeraoui	125

II. BIBLIOGRAFÍA

II.1. RECENSIONES

Ciencia del ISLAM desde sus orígenes hasta HOY Gamal Abdel-Karim	151
El legado político de Blair Rosa Massagué	155

II.2. LIBROS Y REVISTAS CIENTÍFICAS	159
---	-----

La herencia de Blair al laborismo británico: un partido de gobierno

Alfredo Crespo Alcázar

Profesor y Coordinador Académico del Título de Especialista en Información Internacional y Países del Sur. Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid (UCM).

Investigador Agregado del Instituto de Estudios Riojano, institución que le ha otorgado un proyecto de investigación.

TONY BLAIR, GORDON BROWN, MARGARET THATCHER, BLAIRISMO, THATCHERISMO, TERCER VÍA, IZQUIERDA LABORISTA, RENOVACIÓN, MODERNIZACIÓN, REFORMA, POLITICA EXTERIOR, RELACIONES TRANSATLÁNTICAS.

Resumen

En junio de 2007 se puso punto final a los diez años de gobierno de Tony Blair en Reino Unido. Sin duda alguna Blair ha sido el político más relevante de la historia del Labour Party y el único político británico, junto con Margaret Thatcher, que ha ganado tres elecciones generales consecutivas. La figura de Blair es excelsa porque provocó la reforma de su partido para adaptarlo y modernizarlo ideológicamente, empresa para la cual fue clave la no ruptura y sí la continuación con el marco económico y político creado por el Thatcherismo. Es importante también precisar que la revisión ideológica del Laborismo que hizo Blair no se inició con su llegada al poder, sino que las bases de la misma las cimentó Smith (1992-1994) si bien fue Blair quien la amplió y culminó durante sus años en la oposición (1994-1997). No menos importante es la herencia real que Blair ha dejado al Labour Party: durante sus años de gobierno fue el Partido natural de gobierno, lo cual le ha convertido en un partido potencialmente ganador de cara al futuro, todo lo contrario a lo que sucedía hasta 1997.

TONY BLAIR, GORDON BROWN, MARGARET THATCHER, BLAIRISM, THATCHERISM, THIRD WAY, LEFT LABOURISM, RENEWAL, MODERNIZATION, REFORM, FOREIGN POLICY, TRANSATLANTIC RELATIONS.

Abstract

In June 2007, Tony Blair's 10 years government in the UK was over. Without any doubt, Blair has been the most relevant politician in the history of the Labour Party and the only politician together with Margaret Thatcher, who won three consecutive general elections. Blair's figure stands up since he caused the reform of his party to adapt it and to modernize it ideologically, duty for which the no rupture and the continuation with the economical and political frame created by the Thatcherism played a key role. It is also important to specify that the ideological review of the Labourism Blair made did not begin with his arrival in power. The foundations were already laid by Smith (1992-1994) although it was Blair who made them broader and culminated them during his years in the opposition (1994-1997). No less important is the real legacy Blair has left to the Labour Party: during his years of government it was the Natural government Party, which has turned the Labour Party into a potential winning party in view to the future, quite opposite to what was happening until 1997.

Sumario

I. Introducción.- II. Claves del éxito de Blair.- III. La revisión Blair del discurso del Labour Party.- IV. La derrota electoral de 1992 y el nombramiento de Smith como líder del Partido. La reforma prosigue.- V. La conferencia anual de Blackpool 1994: la puesta en escena del mensaje Blair. El Laborismo bajo un clima de euforia.- VI. La conferencia anual de Blackpool 1996. VII. La victoria de 1997: esperanzas y gestión del triunfo.- VII.1 La conferencia anual de 1997.- VII.2 Las relaciones transatlánticas como ejemplo del viraje ideológico laborista.- VIII. La defensa de la Britishness hacia dentro (devolution) y hacia fuera (multiculturalismo).- IX. El factor Cameron.- X. El adiós final de Blair: la Conferencia anual de 2006, ¿vuelta a las andadas del laborismo?.- XI. Conclusiones.

I. Introducción

Yo nací casi una década después del final de la Segunda Guerra Mundial. Era un joven cuando tuvo lugar la revolución social de los años sesenta y setenta. Llegué a la madurez política cuando la Guerra Fría estaba finalizando y el mundo avanzaba a través de la revolución política, económica y tecnológica¹.

En junio de 2007, Tony Blair cumplía su promesa de dimitir como Primer Ministro británico y líder del Partido Laborista, siendo sustituido por el hasta entonces Chancellor of Exchequer (Ministro de Economía) Gordon Brown. Atrás quedaban trece años al frente del laborismo británico y 10 dirigiendo los destinos de su país durante los cuales convirtió a éste en un Key Player a nivel internacional. En el ámbito doméstico hizo del Partido Laborista el partido natural de gobierno, terminología ésta que había estado reservada hasta entonces para el Partido Conservador. En íntima relación con la idea anterior, tras los años de Blair del Labour Party bien puede decirse que es candidato potencial y real a ganar las elecciones generales británicas. Así, Brian Brivati (Profesor de la Kingston University) sostiene que aunque durante los tres sucesivos gobiernos de Blair se han cometido errores terribles, *en conjunto yo creo que el juicio histórico sobre los años de Blair será mucho más positivo que el de sus contemporáneos².*

Y la tesis de Brivati viene a colación porque finalizados los diez años de gobierno de Blair, parece desatarse una corriente en contra de la gestión del que ha sido Primer Ministro laborista capaz de mantenerse en el cargo durante más tiempo. Esa corriente toma como único criterio de análisis la intervención británica en Irak.

Florentino Portero (Codirector del Grupo de Estudios Estratégico) también se opone a ese modo de analizar la obra política de Blair ya que éste *representa la última figura del ciclo moral de la política británica, la réplica laborista a Margaret Thatcher. Con ella el pragmatismo dio paso al compromiso con unos*

¹ Discurso final de Blair, disponible en la website de Labour Party, www.labour.org.uk. En su discurso final describió la situación de su país cuando llegó al poder en 1997, definiéndolo como magnífico pero con un futuro incierto y con numerosas desigualdades y dialécticas tales como aspiraciones individuales vs compromisos sociales; liberal vs conservador en los valores; creencia en el poder del Estado vs esfuerzos individuales; o sin gastar más dinero para solucionar los problemas de los demás era la solución o era el problema. Para Blair nada de esto tenía sentido y por ello en 1997 era el momento de empezar y acabar con los detritus del pasado. Las expectativas eran, por tanto, altas. Demasiado altas.

² BRIVATI, Brian: “Blunders, yes, but idealism too”, en *New Statesman*, 28 de agosto de 2006.

principios y unos programas. Todo era previsible. Se sabía lo que iba a hacer porque el gobierno había firmado un acuerdo con la ciudadanía para llevar a cabo una política determinada. No había el oportunismo. El empirismo de Major fue pronto superado por la gladstoniana figura de Blair, carismático, atractivo, religioso y dispuesto a asumir los riesgos que fuera necesario con tal de actuar según su conciencia. Su tiempo se acaba. Los laboristas sueñan con los años en que podían intervenir en la economía nacional y repartirse el pastel hasta agotarlo³.

II. Claves del éxito de Blair

Por un lado, desideologizar al Partido Laborista, lo que le valió importantes enfrentamientos con los sindicatos (otrora dominadores de la política del partido, especialmente durante el liderazgo de finales de los setenta e inicios de los ochenta con James Callaghan y Michael Foot)⁴. Blair era mucho más pragmático y sostenía que las grandes batallas ideológicas del siglo XX habían terminado⁵. Para el articulista de *ABC* Luis González Seara, *el socialismo como ideología transformadora de la sociedad capitalista ha muerto. Tanto en su versión totalitaria soviética, como en la versión obrerista y planificadora con rostro humano. Al menos en la zona europea (...). En este sentido, el programa de Tony Blair, a quien los radicales de izquierda llaman irónicamente Tory Blair, no tiene nada que ver con los viejos planteamientos laboristas y es una continuación de las prácticas conservadoras. Y por eso le han votado en masa los ingleses⁶.*

Para Rafael Ramos (corresponsal de *La Vanguardia* en Reino Unido), *la mejor manera de poner a Blair en entredicho es preguntarle si es socialista, algo a lo que nunca da una respuesta clara.(...).* Ha atraído a las clases medias, al

³ *ABC* el 2 de mayo de 2006.

⁴ Michael Foot (líder del Partido Laborista en el periodo 1979-1983) hacia la siguiente reflexión sobre Blair: *No se me ocurren que cosas hechas por el Tatcherismo han sido buenas; en cualquier caso, no muchas. Tony Blair ha hecho lo que tenía que hacer; básicamente lo mismo que hizo Felipe González en España, aunque con retraso. A veces me da la impresión de que no entiende bien la teoría socialista, pero es un chico inteligente, que va a ganar las elecciones, con muchas cualidades y virtudes, de gran integridad.* Ver *La Vanguardia*, 14 de abril de 1997.

⁵ Sobre este tema, Rafael Ramos señalaba que las elecciones de 1997 ya no eran una batalla entre la izquierda y la derecha tras las reformas que había llevado a cabo Blair en su partido, entre ellas: abandono del marxismo, eliminación de la influencia de los sindicatos y adopción de políticas de corte tacherista en temas tan concretos como los impuestos y las privatizaciones. Ver *La Vanguardia*, 23 de marzo de 1997.

⁶ En *ABC*, 5 de mayo de 1997.

*electorado neutral, pero ha irritado a las bases tradicionales y al ala izquierda del partido, a los sindicatos, a todos aquellos que todavía tienen un hilo de sangre marxista y creen que el papel de la izquierda es luchar por la redistribución de la riqueza (...). Ha desmantelado el viejo laborismo, convencido de que estaba tan desfasado que nunca habría ganado unas elecciones*⁷.

Relacionado con la meta de desmantelar al viejo laborismo que se propuso Blair, para Brivati, esa menor cuota de progresismo que introdujo Blair en sus acciones políticas es precisamente la que ha motivado el éxito de sus gobiernos⁸.

Por otro lado, aceptar el marco económico, político y social que había establecido Margaret Thatcher (1979-1990) y continuado John Major (1990-1997). Por ello, es frecuente que en ocasiones se diga de Blair que es el mejor líder conservador desde Margaret Thatcher. Más explícito aún si cabe fue Álvaro Vargas Llosa que definía en los siguientes términos el triunfo electoral de Blair de mayo de 1997, el primero de los tres que consiguió de forma consecutiva: *A Margaret Thatcher le faltaba la última, la más significativa de todas las victorias: la deserción socialista del enemigo socialista en casa. Eso es exactamente lo que representa Blair*⁹.

Alejandro Muñoz Alonso (ABC) sostenía que *el triunfo del New Labour de Tony Blair representa, por otra parte, una nueva confirmación de la derrota histórica del socialismo*¹⁰. En íntima relación con esta cita para el ex Primer Ministro de Letonia Mart Laar, quien cuando analizaba la obra de Thatcher al cumplirse los veinticinco años de su llegada al poder, hacía la siguiente reflexión: *el gran éxito de Blair fue la no negación de la influencia de su antecesora lo cual daba como resultado que los gobiernos conservadores pueden ser derrotados políticamente una y otra vez. Pero sus ideas, valores y sueños han ganado. Maggie ha ganado la batalla de las ideas. Incluso gobiernos socialistas hacen políticas conservadoras*¹¹.

Todo ello pudo percibirse en la campaña electoral de 1997 cuando, aunque los conservadores habían regenerado la situación económica británica, el

⁷ En *La Vanguardia*, 27 de abril de 1997.

⁸ BRIVATI, Brian : “Blunders, ..., op.cit.”.

⁹ En *ABC*, 1 de mayo de 1997.

¹⁰ En *ABC*, 3 de mayo de 1997.

¹¹ En www.conwayfor.org.uk

gran favorito en las encuestas era Blair: *por encima de todo están los 18 años de era conservadora y el cansancio que se percibe en los dirigentes conservadores y en el electorado. ¿Ha llegado, pues, la hora del relevo? Blair, que ha cambiado el laborismo, aún no ha ganado, pero lo tiene todo a su favor. Incluso Thatcher, martillo de los laboristas, ha dejado filtrar que con Blair en el poder Gran Bretaña estaría en buenas manos*¹².

III. La revisión Blair del discurso del Labour Party

La revisión total del Laborismo no llegó hasta que el partido lo lideró Blair. Un buen ejemplo de esta afirmación lo tenemos en la Conferencia Anual de Blackpool de 1991 (bajo el liderazgo laborista de Neil Kinnock) donde se presentaron algunos síntomas de renovación laborista, aunque sin excesiva concreción. En efecto, el que entonces era Ministro de Economía en la Oposición John Smith (posterior líder del partido en el periodo 1992-1994, hasta que un infarto acabó con su vida) señalaba que un futuro gobierno laborista alentaría la inversión industrial con un plan de capacitación profesional. Así, el Labour Party en 1991 tenía unidad pero no quórum programático, o dicho con otras palabras, el Old Labour, vinculado al tradeunionismo, seguía ejerciendo una importante influencia en el seno de la organización, aunque como señalaba el corresponsal en Reino Unido de *ABC* Valentín Puig, aunque el Labour parecía vacío de contenido, sobre todo con respecto a otros momentos históricos como en 1964 cuando se presentó ante el electorado británico como adalid de la modernización, sí que en su discurso había síntomas de cambio. Con las mismas palabras de Puig: *en realidad John Smith, mejor considerado en algunas encuestas que el propio Kinnock, no difiere en sus propuestas de la política económica del gobierno conservador, aunque su partido promete una gestión, sino más eficaz, más humana*¹³.

IV. La derrota electoral de 1992 y el nombramiento de Smith como líder del Partido. La reforma prosigue

Los rasgos políticos de Smith son sensiblemente distintos a los de Kinnock, su predecesor galés, mucho más extrovertido, locuaz e izquierdista. El nuevo

¹² En *La Vanguardia*, 18 de marzo de 1997.

¹³ En *ABC*, 1 de octubre de 1991. En este sentido, Chris Patten, Ministro de Exteriores en 1991, arremetió pocos días después en la Conferencia Anual del Partido Conservador, contra el Laborismo al que acusó de falta de contenido, ambigüedad en los temas de defensa y carencia de líderes con convicciones. Ver también *ABC*, 9 de octubre de 1991.

líder del Labour es de los que creen que hay que hacer riqueza antes que redistribuirla (...). Ahora tiene ante sí una tarea decisiva: completar con mucha más convicción, la obra reformadora de su antecesor, Neil Kinnock, en el interior del partido. Smith se ha propuesto el objetivo de conseguir la democratización interna, basada en el proyecto de un miembro un voto que amortiguaría la prepotencia sindical, aunque se trate de un objetivo que encierra una paradoja. Smith debe su liderazgo, en buena parte, al apoyo de las Trade Unions que no quisieron hacer abstracción de las cualidades políticas del candidato¹⁴.

Contra todo pronóstico John Major había vencido en las elecciones generales de 1992. Con un partido dividido alrededor de la cuestión europea y con unas encuestas que le eran desfavorables, Major logró convencer a los británicos de que, dejando al margen Maastricht, los años de gobierno tory, esto es, los años de gobierno de Thatcher, habían sido beneficiosos para el conjunto del país.

En cuanto al Labour, tras la derrota electoral los acontecimientos se sucedieron. Primero, Kinnock dejó la dirección del partido. Tras ello, el 18 de julio, el escocés John Smith asumía las riendas del partido lo que suponía que el ala derecha del laborismo se hacía con las riendas. Margaret Beckett fue elegida como Deputy First Minister con el 57% de apoyo¹⁵. Smith tenía una serie de tareas que llevar a cabo y la principal de todas ellas era minar el peso que los sindicatos tenían en el partido.

Smith, que dio los primeros pasos para la reforma del laborismo, falleció el 13 de mayo de 1994. La pugna por la sucesión se iniciaba de nuevo en el Labour y como había sucedido ya en varias ocasiones, el enfrentamiento entre tradicionalistas y modernizadores amenazaba con minar la unidad del partido.

De entre los candidatos uno era temido por sus rivales los conservadores: Tony Blair, que había ocupado el cargo de Ministro de Interior en la oposición y cuyas teorías sobre la ley y el orden le asemejaban a los tories. En efecto, dentro del ala izquierda del partido, Margaret Beckett, John Prescott y Robin Cook apostaban por un mensaje político más cercano a los años de Foot que

¹⁴ En *La Vanguardia*, 18 de julio de 1992.

¹⁵ *Ibidem*.

al presente inmediato (Smith) y al futuro que se avecinaba representado casi exclusivamente por Blair.

V. La conferencia anual de Blackpool 1994: la puesta en escena del mensaje Blair. El laborismo bajo un clima de euforia

Blair y su mano derecha Gordon Brown. (...) Han ofrecido una imagen infinitamente más moderada del Partido Laborista, abandonando claramente el socialismo, ahorcando a Marx, aferrándose al salvavidas de la libre empresa, asegurando que no subirán los impuestos excepto a los muy ricos, prometiendo mano dura con los criminales y reconociendo que hay que reformar el sistema de bienestar social¹⁶. En efecto, si el Labour quería seguir con la sintonía que los sondeos le daban con el electorado, tenía que alejar todo fantasma del socialismo de su credo político, esto es, cualquier referencia a los años de Foot y sobre todo a la pésima gestión gubernamental de Wilson/Callaghan en los años setenta.

Blair en su primera Conferencia Anual al frente del partido (Blackpool 1994) no sólo puso fin a la Cláusula IV (que abogaba por el socialismo como meta del Partido Laborista) sino que formuló los principios del Nuevo Laborismo (oportunidad, responsabilidad, justicia y confianza) y definía en qué consistía aquél: un sistema en el que cada individuo da lo mejor de sí mismo en el marco de una comunidad fuerte y decente de personas unidas por los principios de oportunidad, responsabilidad, justicia y confianza¹⁷. Como sostiene Rosa Massagué, la abolición de la cláusula IV supuso una especie de catarsis y la señal inequívoca de que el laborismo tal y como se había conocido hasta entonces había pasado a mejor vida, ya que ahora el partido aspiraba a alcanzar una comunidad en la que el poder, las riquezas y las oportunidades estén en manos de la mayoría, no de la minoría¹⁸.

Junto a ello, otra idea no menos importante del ideario político de Blair será la aceptación de la obra económica de su antecesora Thatcher, sosteniendo el futuro Primer Ministro británico que la revolución liberal era algo irreversible, de tal modo, que ir contra ella sería un suicidio para el Labour. El giro a la derecha que estaba dando Blair no se hizo sin oposición interna y el ala izquierda

¹⁶ En *La Vanguardia*, 2 de octubre de 1994.

¹⁷ En *La Vanguardia*, 5 de octubre de 1994.

¹⁸ MASSAGUÉ, Rosa: *El legado político de Blair*. Madrid, Editorial Catarata, 2007, pp.43.

del partido liderada por Arthur Scargill y Tony Benn, plantó resistencia, en especial contra la eliminación de la Cláusula IV, ya que en su opinión ello traería la desunión en el Labour, algo que el tiempo demostró que no era cierto.

Con todo ello, en esta primera conferencia al frente del partido una mezcla de influencias aparecen en el pensamiento de Blair:

- a) aceptación del mercado y de la revolución liberal que había llevado Thatcher.
- b) renuncia al marxismo
- c) influencia de Estados Unidos: la puesta en marcha de *el contrato con Gran Bretaña*

En definitiva, Brighton 1994 demostró que Blair era un líder convincente pero que aún le quedaba hacer un duro trabajo para que su mensaje renovador fuera aceptado por todas las capas del partido¹⁹.

VI. La conferencia anual de Blackpool 1996

En el ambiente todavía flotaba lo sucedido en 1995 cuando Blair no había perdido ninguna de las mociones presentadas en la Conferencia Anual. En 1996, y conforme se acercaban las elecciones generales, el distanciamiento del Labour con respecto a la década de los ochenta proseguía. En este sentido, Gordon Brown no sólo habló de contener el gasto público en un hipotético triunfo laborista, sino también de *un socialismo basado en la creación de empleo*, tesis con la que trataba de demostrar que su partido no había abandonado el socialismo. Blair, por su parte seguía yendo un paso por delante de su partido y afirmaba que su formación tenía que dejar de representar única y exclusivamente a los sindicatos para representar también a los empresarios.

La Conferencia Anual de Blackpool en 1996 también acentuó la unidad del laborismo alrededor de la figura de Blair, en claro contraste a lo que sucedía con sus rivales los tories: no fue derrotado en ningún capítulo y al mismo tiempo el ala izquierda del partido daba síntomas de triunfalismo, como

¹⁹ En el editorial de *La Vanguardia*: *Blair también puede ser un buen candidato a Primer Ministro. Sin embargo, cuando aprovecha la plataforma de Blackpool para dirigirse a toda la nación y no sólo a los delegados laboristas, está confirmando indirectamente que el líder va más rápido que el Partido. Ponerse a nivel de Blair debe de ser el inmediato objetivo del laborismo para volver a ser un partido natural de gobierno en el Reino Unido.* Ver *La Vanguardia*, 5 de octubre de 1994.

por ejemplo John Prescott: *La victoria no va a ser fácil y tendremos que luchar duramente para conseguirla, pero el Partido Laborista está unido y preparado para la tarea de gobierno. Más vale que John Major empiece a hacer las maletas, porque tan sólo le quedan un máximo de 200 días en el número de 10 de Downing Street*²⁰.

Blair presentó su decálogo político y *si se repasa el cambio que ha logrado realizar en el Laborismo, sus adversarios laboristas no dicen que el Laborismo tradicional haya cambiado, sino que ha desaparecido. Y si a Blair se le observa desde el bando conservador, algunos de sus rivales, temerosos de perder el centro político, creen ver en el partido laborista actual hechuras del Partido Conservador de antes de la revolución tacherista*²¹.

VII. La victoria de 1997: esperanzas y gestión del triunfo

Blair expuso las razones para votar al Laborismo: *“Los laboristas están preparados para proponer a Gran Bretaña un gobierno que pueda restablecer la confianza entre la opinión pública y los políticos. (...). Mi patriotismo se basa en construir una Gran Bretaña fuerte para todos, no sólo para unos cuantos. Y mi liderazgo hará que Gran Bretaña sea un país en el que la nación entera avance hacia la seguridad y la prosperidad. El sábado pasado pronuncié cuatro discursos en cuatro lugares diferentes del país y el mensaje fue el mismo: el Nuevo Laborismo es el partido de una sola nación en la actual política británica”*²². Todo ello se tradujo en 419 escaños y 13,5 millones de votos.

Para Miguel Ángel Abstener (*El País*), igual de importantes que eran las repercusiones para el Partido Conservador, lo eran para el Viejo Laborismo: *Más importante aún, únicamente una victoria in extremis de John Major podría haber salvado al antiguo laborismo, mientras que el abrumador triunfo de Toni Blair, con un programa conservador de gestionarlo, remacha el último clavo en el féretro del fabianismo, aquel sindicalismo redistributivo y gradualista que había perdido cuatro elecciones anteriores sin enarcar una ceja*²³.

²⁰ En *La Vanguardia*, 5 de octubre de 1996.

²¹ En *La Vanguardia*, 5 de octubre de 1996.

²² En *ABC*, 1 de mayo de 1997.

²³ En *El País*, 3 de mayo de 1997.

Otro aspecto que no debemos olvidar del triunfo de 1997 es cómo la izquierda europea trató de apropiarse del mismo bajo argumentos tan baladíes como que el Labour era un partido de izquierdas (cuando precisamente su gran teórico Giddens había formulado su escrito *Más allá de la izquierda y la derecha*²⁴) o que formaba parte de la Internacional Socialista como sostenía Lionel Jospin. Sobre el peligro de la comparación fácil ya nos advertía Alejandro Muñoz Alonso en *ABC* y lo hizo citando a uno de los principales teóricos del constitucionalismo británico como es Ralf Dahrendorf: *con la objetividad que le caracteriza, un observador tan relevante como Lord Dahrendorf ha advertido que los socialistas del continente harían mal en considerar como propia la victoria laborista. Los británicos han llevado ya a cabo la revolución liberal y a Blair no se le ha pasado por cabeza ponerla en cuestión, volviendo al pasado*²⁵.

Un buen ejemplo de ello es que Blair había aprendido la lección de los errores del Laborismo en el pasado y también del propio Major, por ello concebía la disciplina de partido como algo fundamental porque *fuimos elegidos como Nuevo Partido Laborista y gobernaremos como nuevo Partido Laborista*, y para ello, tres personas tenían encomendada esa función: Nick Brown, Peter Mandelson y Alistair Campbell. De la misma manera una de las primeras personas con las que se reunió Blair para pedir consejo sobre política internacional, en vistas a futuras y próximas reuniones (Unión Europea-UE y Organización del Tratado del Atlántico Norte-OTAN) fue Thatcher con la consiguiente irritación del Old Labour.

Desde los sectores de la derecha, también trataron de monopolizar el triunfo de Blair, aunque bajo otros argumentos, algunos de los cuales el paso del tiempo se encargó de desbaratar, como por ejemplo en el caso de la Democracia Cristiana Alemana, su entonces líder Helmut Kohl veía a Blair como un valedor del proyecto de integración europea (y lo comparaba con las malas relaciones que había mantenido con Thatcher y Major).

²⁴ Todo ello hizo que siguiendo las tesis de Giddens de tal modo que en el ideario de Blair sobresalían dos conceptos: Nuevo Laborismo y Tercera Vía, con los cuales se ganó el apelativo de *hijo de Thatcher*. ¿Qué proponía Giddens con su Tercera Vía?, ¿Cuáles eran los objetivos? La reforma del Estado de bienestar para salvar lo poco que quedaba de él; seguidismo de los rígidos dictados que imponía la globalización económica; vocación internacionalista frente al aislacionismo propio de los tories. La única concesión que hizo a la izquierda del partido fue la concepción de la educación como factor de progreso. Ver *El Mundo*, 9 de mayo de 2007.

²⁵ En *ABC*, 5 de mayo de 1997.

VII.1. La conferencia anual de 1997

*No somos los más grandes, y tampoco los más poderosos, pero podemos ser los mejores (...). Creo en Gran Bretaña y creo en el pueblo británico. Con tan sólo poner una cruz en una papeleta el país ha nacido de nuevo*²⁶.

En la Conferencia Anual de 1997 Blair vivía una luna de miel tanto con la sociedad británica como con los medios de comunicación (con un índice de popularidad del 93%). En su discurso además del justificado triunfalismo nos encontramos con una clara influencia del Tacherismo, sobre todo en conceptos como la responsabilidad cuando hacía referencia a las madres solteras. Para el teórico del Liberalismo John Gray, la victoria de Blair de 1997 se debió, entre otras razones, a que el Labour fue percibido como el mejor defensor de instituciones, tales como la familia, que habían quedado un tanto desnaturalizadas debido al individualismo de los tories. Álvaro Vargas Llosa añadía los temas relativos a la defensa, la ley y el orden y la economía.

En la Conferencia Anual de 1998 se produjo la reaparición de la izquierda. Durante los años previos al triunfo electoral, Blair fue modernizando el laborismo y conceptos tales como estatalización fueron desapareciendo. Los sindicatos, otrora poderosos, fueron perdiendo importancia en la organización laborista. Sin embargo, a nivel mediático tenían la fuerza suficiente como para hacer ver que dentro del laborismo la guerra civil no estaba cerrada del todo.

Por ello, la Conferencia Anual de 1998 no fue un baño de multitudes como la de 1997, haciéndose notar los sectores izquierdistas del Labour ante la visión modernizadora de Blair, pero *difícilmente la opinión de este sector conectará con la opinión pública británica. Cuando Blair llegó al poder lo hizo bajo el convencimiento generalizado de que el líder laborista había triunfado porque había sabido metabolizar el cambio realizado por Margaret Thatcher. No fue ninguna exageración lo que no quiere decir que el dirigente laborista fuera, en realidad, un tacherista*²⁷.

Entre ambas corrientes había diferencias sobre el Estado de Bienestar y sobre el rol del Estado en sí: para Blair, la clave era transformarlo; para

²⁶ En *La Vanguardia*, 1 de octubre de 1997.

²⁷ En *La Vanguardia*, 1 de octubre de 1998.

sus compañeros de partido, la clave era mantenerlo. Lo que hacía que la izquierda del partido concluyera que la *Tercera Vía* era algo sin sustancia propia y sí una aceptación del marco económico creado por el Tacherismo y por Major²⁸.

La reaparición de la izquierda laborista suponía un lastre para los propósitos del Nuevo Laborismo tal y como expresaba el Profesor Brivati para quien los dos primeros años de gobierno del New Labour se habían caracterizado más por la inseguridad y el pánico que por la confianza. Para ello daba una receta Blair si éste quería conseguir lo que no habían hecho Attlee, Wilson y Callaghan, esto es, repetir mandato: debía aniquilar al Old Labour, es decir, al sector del laborismo que carecía de receta alguna para hacer frente a la economía global y que seguía siendo partidario de las viejas recetas de la centralización y el aumento del gasto público. Se trataba de una tarea nada fácil en la que habían fracasado antecesores a Blair como Hugh Gaitskell (líder partido en los cincuenta).

En definitiva, para Brivati, los partidos políticos son cosas difíciles de eliminar. El viejo Partido Liberal se aferró a la vida durante una generación a través de pactos con otras formaciones. Sus clubes sociales perduran aún. El viejo Partido Laborista también tendrá vida después de la muerte. La izquierda no tiene coherencia ideológica para dar respuesta a los problemas económicos contemporáneos, no tiene nada constructivo que decir sobre el futuro de Europa o la economía global (...). El nuevo laborismo necesita pulverizar a la izquierda²⁹.

VII.2. Las relaciones transatlánticas como ejemplo del viraje ideológico laborista

Las relaciones transatlánticas son quizás las que mejor ilustran lo que el Blairismo ha sido, puesto que implican un triple cambio: con respecto a la percepción que el Labour durante los años ochenta había tenido de Estados Unidos y de su rol mundial; con respecto a la posición que Reino Unido debía mantener con la Administración norteamericana; y tercero, con

²⁸ Haciendo balance de los años de Blair, Timothy Garton Ash arremetía contra el concepto de Tercera Vía a la que definía como *una forma postideológica y pragmática de hacer política, una actitud ecléctica que toma elementos prestados de la izquierda y de la derecha y que se preocupa más por los resultados que por la coherencia ideológica*. Ver *El Periódico de Cataluña*, 28 de junio de 2007.

²⁹ BRIVATI, Brian: "New Labour is just child's play", en *New Statesman*, 19 de febrero de 1999.

respecto al rol que para su país tenía pensado (una suerte de puente entre Estados Unidos y la UE).

Sin embargo Blair, y ello le diferencia de sus propios rivales tories, ni tiene (ni tuvo nunca) la visión de Estados Unidos como la de un aliado de Reino Unido por razones únicamente históricas (algo a lo que apelan los tories con Cameron para tratar de convertirse en interlocutores con Washington) sino que ve en Estados Unidos un poder hegemónico cuya hegemonía en la escena internacional es necesaria también en la época postguerra fría³⁰. La defensa de esta tesis será una constante en el pensamiento de Blair aunque con el paso del tiempo se irá quedando cada vez más sólo en el partido, pese a lo cual sus ideas acerca del terrorismo global y cómo combatirlo, los peligros que para el mundo libre y civilizado se derivan de los regímenes totalitarios de Corea del Norte o Irán, las siguió manifestando en cuantos foros tomó parte.

Desde un primer momento, Blair trató de mantener unas relaciones sólidas con Estados Unidos (primero con la Administración Clinton y posteriormente con Bush). Será a partir de los atentados del 11 de septiembre, cuando dicha relación se acentúe lo que dará como consecuencia que ese rol que se había atribuido Blair de ser el puente entre las dos orillas del Atlántico, tienda claramente hacia el lado norteamericano, guiado por unas ideas que ya había expresado mientras Bill Clinton era Presidente de Estados Unidos y que había manifestado en sus intervenciones en defensa de los derechos humanos, la libertad, la dignidad humana, en definitiva, de la democracia, en escenarios tan distantes geográficamente como Kosovo, Timor o Sierra Leona³¹.

Sin embargo han sido muchas las voces tanto de dentro de su partido como de fuera que han condenado la relación de Blair con Bush. Para el director de *Le Nouvel Observateur*, Jean Daniel, Blair no quiso modernizar, ni adaptar, ni

³⁰ BARDAJÍ, Rafael: “Blair, el puente a ninguna parte”, en *Suplemento de Exteriores de Libertad Digital*, 22 de febrero de 2005. Ver www.libertaddigital.com

³¹ Para Rafael Bardají los motivos que han inspirado la política exterior de Blair han sido claros: uso de la fuerza por parte de Reino Unido allí donde hubiera motivos para ello; y concepción de Londres como puente entre Europa y Estados Unidos. Sin embargo, Blair aunque se mantuvo fiel a ambas premisas, conforme avanzó su mandato se vio claro que la segunda de ellas era más que complicada de cumplir ya que se encontró con una gran oposición en el interior de Reino Unido y en lo que a la Unión Europea se refiere, cada vez el distanciamiento con respecto a Estados Unidos fue mayor. Pese a todo, Blair siguió creyendo en el predominio de Estados Unidos en la escena internacional y su objetivo era influir en el unilateralismo de Estados Unidos. Pero en esta misión se quedó sólo en Europa, de ahí que Bardají concluya así a pesar de todo, *menos mal que le queda Tony Blair a la Vieja Europa, y que tenga algún que otro amigo en España, aunque ya no sea Presidente del Gobierno*. Ver www.libertaddigital.com

modificar la vinculación incondicional de Reino Unido con Estados Unidos³². No menos crítico con la actitud de Blair para con USA fue Jimmy Carter (aunque lo cierto es que la libertad de que gozó el mundo durante los ochenta no se debió precisamente a la gestión del ex Presidente norteamericano durante sus años de gobierno, sino a la *special relationship* entre Thatcher y Reagan)³³.

Todo ello dio como resultado que el periodo 2003-2007 se caracterizase por los reproches de su propio partido y aunque en las elecciones 2005 el Labour volvía a ganar, era más que evidente que el mensaje de Blair iba por un lado y el partido por otro. A su vez dentro del partido, Brown mostraba unas ansias de poder cada vez mayores y la izquierda laborista, cuando menos mediáticamente, cobraba un protagonismo importante que para nada tenía traducción en cuanto a apoyos, lo que se pudo percibir en su incapacidad para presentar un candidato que hiciera frente a Brown cuyo nombramiento sin rivales ponía de manifiesto que la Tercera Vía, cuando menos en su herencia económica del tacherismo, estaba a salvo. Otra cosa bien distinta es el entramado de relaciones que a nivel internacional pueda generar Gordon Brown.

VIII. La defensa de la Britishness hacia dentro (devolution) y hacia fuera (multiculturalismo)

La defensa de la Britishness ha ocupado un lugar destacado en el pensamiento de Blair y del Labour Party durante estos diez años de mandato. En un principio, como elemento para justificar los procesos descentralizadores en Escocia y Gales y defenderse de las acusaciones de rupturistas por parte de los tories.

A partir de los atentados del 11 de septiembre y conforme ha ido avanzando la lucha contra el terrorismo global (en la que Reino Unido ha sido un key player),

³² En *El País*, 8 de julio de 2007.

³³ Sin embargo, y pese a las críticas de su partido, de la opinión pública británica y mundial, Blair se mostró siempre inflexible: la democracia tenía que triunfar y todo régimen totalitario suponía una amenaza para la libertad y seguridad de las sociedades libres. Ejemplo de ello es que, durante la Conferencia Anual de 2006 cuando eran cada más los partidarios de que el Primer Ministro presentara su dimisión y alegaban como causa su política frente al terrorismo global, Blair apostó firmemente por mantener a las tropas británicas en Irak y Afganistán puesto que de lo contrario, ambos países quedarían bajo el control del Al Qaeda. Con sus propias palabras: *No estaremos más seguros, cometeremos un acto de rendición que pondrá nuestra seguridad futura en el mayor de los peligros. El terrorismo no es culpa nuestra. Nosotros no lo causamos, no es una consecuencia de nuestra política exterior. Es un ataque a nuestra forma de vida. El global y tiene una ideología.* Ver *El Mundo*, 26 de septiembre de 2006.

la Britishness ha demostrado el carácter aglutinador de la sociedad británica. En efecto, para Blair ninguna cultura o religión se hallan por encima del deber de formar parte de un Reino Unido integrado que contiene una herencia compartida y donde sobresalen elementos tales como el imperio de la ley, la tolerancia o el tratamiento igualitario a todos. Esa defensa apasionada de la Britishness no significaba en modo alguno ir en contra del multiculturalismo pero sí que se trataba, ante el desafío de los valores británicos, de reafirmar el deber de integrar, destacar lo que tenemos en común y decir *esto son fronteras compartidas dentro de las cuales todos estamos obligados a vivir*³⁴ porque bajo el concepto de Gran Bretaña multicultural lo que se defendía era la diversidad, no la división. Como señalaba el propio ex Primer Ministro, *el propósito era permitir que la gente viviera unida en armonía a pesar de sus diferencias, no hacer de sus diferencias motivo de ánimo para la discordia*³⁵. La coherencia en la lucha contra el terrorismo global ha sido la constante Blair (que a su vez ha sido el factor que ha marcado su trayectoria política desde el 11 de septiembre de 2001, aunque antes también había cobrado protagonismo). Además, hay que destacar un hecho: que Blair no se ha dejado llevar por factores de oportunismo electoral para determinar su política contra el terrorismo global. Su tesis fue y es muy clara al respecto: *El terrorismo no es nuestra culpa. Nosotros no lo causamos, no es una consecuencia de nuestra política exterior. Es un ataque a nuestra forma de vida. Es global y tiene una ideología*³⁶. Por tanto, nos encontramos ante un político de serias convicciones como en su día lo fue Thatcher, en el que la promoción de la democracia y de los derechos humanos fueron los elementos que marcaron su agenda política más allá de cálculos de rentabilidad política. Con él, el relativismo moral en la acción exterior nunca tuvo cabida.

IX. El factor Cameron

Es también uno de los elementos que ha ayudado a precipitar el cambio en la dirección del Labour. Antes que nada es importante que tengamos en cuenta un hecho de partida fundamental: durante los diez años en que Blair ha estado al frente del gobierno británico, el partido conservador ha vivido una de sus décadas más convulsas siendo habituales los cambios en su dirección.

³⁴ SPENCER, Robert: “Tony Blair salta del barco del multiculturalismo, más o menos”, en www.gees.org, 27 de diciembre de 2006.

³⁵ Ibidem.

³⁶ En *El Mundo*, 26 de septiembre de 2006.

Así, Major, Hague, Duncan Smith, Howard precedieron a David Cameron y todos ellos se caracterizaron por dotar de un protagonismo desmesurado al euroescepticismo como política del partido.

David Cameron fue elegido en la Conferencia Extraordinaria de Blackpool 2005 y por primera vez desde el año 2000 superaban en intención de voto a los laboristas, al mismo tiempo que David Cameron era mejor valorado que el entonces supuesto sucesor de Blair, Gordon Brown³⁷. Pronto se establecieron las comparaciones entre el Blair de antes de ser Primer Ministro y David Cameron pero como bien señalaba el diario *El Mundo* había un hecho fundamental a la hora de demostrar que, en efecto, los tories habían cambiado ya que *a diferencia de los laboristas bajo Blair, los conservadores no tienen una cláusula cuatro de la que desprenderse para demostrar que han cambiado*³⁸. La táctica por la que Cameron ha optado es el cálculo electoral o dicho con otras palabras, no ha dudado en renunciar al principismo de Thatcher en política exterior y ello tiene como mejor exponente su política de vaivenes hacia Estados Unidos y la Administración Bush³⁹.

X. El adiós de Blair: la conferencia anual de 2006, ¿vuelta a las andadas del laborismo?

Ante la inminente renuncia de Blair, la lucha por ocupar su lugar se desató en el Partido Laborista. Sin embargo el resultado de esa pugna dejó claro que las bases puestas por Blair en los años noventa, seguían presentes, o dicho con otras palabras que el Nuevo Laborismo y la Tercera Vía estaban a salvo de cualquier intromisión de la izquierda. Sin embargo, ninguno de los dos candidatos posibles (Michael Meacher y MacDonnell) fue capaces de conseguir el apoyo suficiente.

En mayo comunicaba oficialmente su dimisión Tony Blair y lo hacía en su distrito electoral de Sedgefield con una pancarta al fondo muy clarificadora: *Nuevo Laborismo, Nueva Gran Bretaña*. Poco después, en Manchester y ante su magnánima presencia, Gordon Brown fue elegido para sucederle (junto a él, también se eligió a Harriet Herman, como Deputy First Minister ya que

³⁷ En *El Mundo*, 20 de diciembre de 2005.

³⁸ En *El Mundo*, 6 de diciembre de 2005.

³⁹ MARTÍN, Álvaro: "Contradicción en los términos. El pensamiento conservador británico", en www.gees.org, 2 de marzo de 2005.

John Prescott había abandonado el cargo). Para el corresponsal de *El País* Walter Oppenheimer, en Reino Unido con la sucesión de Blair por Brown se ponía punto y final a *una de las parejas más poderosas y arrolladoras, pero también desequilibradas, de la política británica: la que han formado, desde que se conocieron en 1983, el taciturno, introvertido pero sólido, cerebral y detallista Brown con el sonriente, telegénico, carismático pero superficial y mesiánico Blair*⁴⁰.

XI. Conclusiones

1) Juan Tapia, director adjunto de la *La Vanguardia* en 1997, hacía referencia a un tema del pasado: *en el 45 Clement Atlee dio la sorpresa al derrotar a Churchill. Sir Winston había ganado la guerra pero los laboristas prometían viviendas para las clases desfavorecidas y los “tories” aparecían como portavoces de los privilegiados. En el 51 Churchill volvió a ganar tras, junto con R.A Butler, convencer a los conservadores de que no podían seguir catalogados como enemigos del Welfare State (...). Pero el Welfare State ha ido tan lejos que financiarlo con impuestos elevados genera casi más insatisfacción que popularidad. Hoy los laboristas llevan 21 puntos de ventaja tras 18 años de reinado conservador. Pero para ganar, Blair está haciendo lo mismo que Churchill pero al revés. El Labour no ataca el legado de Thatcher. No darán más poder a los sindicatos, no habrá marcha atrás en la imposición directa ni en la desregulación ni en privatizaciones. En suma, acepta que la corrección liberal está hoy tan en la “la corriente de la historia” como el reformismo social lo estaba en los cincuenta*⁴¹. Así, mientras Thatcher acabó con el consenso de posguerra que había caracterizado a la vida política británica tras el final de la Segunda Guerra Mundial, Blair fue mucho más innovador: adaptó a su partido a los esquemas políticos, económicos y sociales creados por el Tacherismo y al hacerlo, alteró los patrones políticos que dirigían a su partido, lo cual tuvo como consecuencia más visible poner punto y final a la influencia que los sindicatos ejercían en el Labour Party.

2) El panorama que deja Blair es totalmente diferente al que dejaron sus inmediatos antepasados inmediatos, en especial Harold Wilson y James Callaghan: deja un partido potencialmente ganador, capaz de alternarse en

⁴⁰ En *El País*, 24 de junio de 2007.

⁴¹ En *La Vanguardia*, 8 de abril de 1997.

el poder con el Partido Conservador y no sólo capaz de coger las migajas de éste. Como sostiene el Profesor Brian Brivati, *terribles errores se han cometido, pero en conjunto yo creo que el juicio histórico sobre los años de Blair será mucho más positivo que el de sus contemporáneos*⁴². No se trata de un juicio oportunista sino todo lo contrario ya que en 1999, cuando el Labour llevaba sólo dos al frente del gobierno, ya advertía Brivati que Blair quería triunfar sobre sus predecesores laboristas como Attlee, Wilson o Callaghan, ninguno de los cuales consiguió repetir mandato pese a que todos ellos fueron coherentes con las ideas que defendían pero ninguno logró hacer del Labour Party un partido nacional o un genuino partido de gobierno⁴³.

3) Las ideas políticas que empleó Blair durante sus años de gobierno ya las había expresado con anterioridad, incluso en la etapa 1979-1983, cuando chocaban frontalmente con las de la dirección laborista. Precisamente fueron las elecciones de 1983 las que llevaron a Blair por primera vez al Parlamento británico como diputado por la circunscripción electoral de Selgefield. El éxito personal contrastaba con la hecatombe de su partido y ante ello Blair tenía las ideas muy claras: era imposible ganar unas elecciones generales con un programa basado en el desarme unilateral y en la oposición a formar parte del Mercado Común.

4) Haciendo balance de los años de Blair, éste entra por propio derecho en el grupo de personajes que han determinado con su personalidad sobresaliente la historia de una gran nación, como anteriormente lo había hecho Margaret Thatcher. Sobre los inicios de Blair, *su programa político fue recibido con una gran expectación ya que abandonaba el marxismo, el excesivo intervencionismo estatal y la cesión de poder a los sindicatos como habían hecho Wilson y Callaghan*⁴⁴.

5) Un hecho fundamental durante estos diez años de Blair es que éste tuvo que realizar un duro trabajo para doblegar a la izquierda del partido como condición necesaria para llevar a cabo su modernización. Esa misma izquierda, como se comprobó en la sucesión de Blair, siguió existiendo y aunque mediáticamente era sonora, a efectos prácticos y cuantitativos, su importancia ha sido escasa durante el periodo 1997-2007.

⁴² BRIVATI, Brian: "Blunder,..., op.cit".

⁴³ Idem: "New Labour ..., op.cit".

⁴⁴ En ABC, 11 de mayo de 2007.

6) *Para acallar a sus enemigos, Tony Blair no tiene más que recordarles su historial de éxitos, que se resumen en uno sólo: es el único laborista que ha ganado tres elecciones consecutivas*⁴⁵. Como manifestaron las elecciones de 2005, Blair demostró que era un ganador nato. En efecto, frente a la oposición de buena parte de los británicos a la intervención en Irak, a la división laborista al respecto, al oportunismo tory... Tony Blair volvió a ganar y lo hizo con una mayoría de sesenta escaños. Para Florentino Portero, las razones de ese triunfo son claras y sostiene, además, que Blair deja un conjunto de éxitos tanto para su país como Europa, que parten de la aceptación del marco creado por el tacherismo (eliminación del intervencionismo estatal en la economía, dejando a la sociedad civil dejar hacer). Desde el punto de vista internacional, Blair deja una Gran Bretaña continuadora de la tradición diplomática estratégica respecto a Europa, Estados Unidos y a las sociedades democráticas ante el totalitarismo, de tal modo que la derecha encontró en él un interlocutor serio y la izquierda un modelo de éxito para el siglo XXI basado en el crecimiento económico, la conciencia de la unidad nacional y la defensa de los valores democráticos y donde el Manifiesto de Euston supone el gran ejemplo⁴⁶.

7) Siguiendo este hilo argumental, Brian Brivati sostiene que el bagaje de Blair en política exterior es mucho mayor que el de John Major cuyos gobiernos fueron cómplices de los genocidios en Ruanda y Yugoslavia.

Para Brivati la grandeza de Blair va más allá de las acciones y procede de unas convicciones complejas a las cuales dio forma junto con Gordon Brown y fue su intervencionismo liberal el que le llevó a la visión de que Reino Unido tenía que ser una fuerza que hiciera el bien en el mundo y este enfoque se observa en su visión de las relaciones internacionales donde buscó crear un nexo de unión entre el desarrollo correcto, la reafirmación del derecho internacional y los esfuerzos continuados por prevenir ataques terroristas y capturar a quienes los perpetraron⁴⁷.

⁴⁵ En *El Mundo*, 9 de mayo de 2007. Para el editorial de *El País* de 28 de junio de 2007 (“La huella de Blair”) se expresaba en unos términos similares: *Blair ha sabido irse, lo cual no es fácil. Con él se va el Blairismo y llega un nuevo gobierno con nuevas prioridades en palabras de Gordon Brown. Pero queda bastante de él y no será fácil superar sus éxitos.*

⁴⁶ PORTERO, Florentino: “Adiós al primer ministro. La sombra de Blair es alargada”, en www.libertaddigital.com

⁴⁷ BRIVATI, Brian: “The Blair audit.: war, human rights, liberalism”, en www.opendemocracy.org

Pero sobre todo hay que destacar un hecho que refleja el diario *El País* (rotativo que, por otra parte, no siempre ha sido justo con Blair) en su editorial de 28 de junio: *Blair ha sabido irse, lo cual no es fácil. Con él se va el Blairismo y llega un nuevo gobierno con unas nuevas prioridades. Pero queda bastante de él y no va a ser fácil superarle en éxito*⁴⁸.

En definitiva, igual que Thatcher influyó de manera decisiva en la renovación del laborismo, otro tanto de lo mismo se puede decir sobre Blair y su relación con el Conservative Party, su víctima electoral desde 1997. En efecto, para Anthony Seldon, *yo creo que la figura de Blair es hoy en día mayor que si hubiera abandonado el poder en 2004. Su tercera victoria en 2005, aunque por menor diferencia que las obtenidas en 1997 y 2001, le eleva a la superliga de Primeros Ministros británicos. Mrs Thatcher, la única que en el siglo XX ganó tres elecciones consecutivas, no fue capaz de remodelar el gobierno de una forma tan extensa como lo hizo Blair. El último apoyo procede de David Cameron que acaparado como propio parte de lo que Blair ha hecho*⁴⁹.

⁴⁸ En *El País*, 28 de junio de 2007.

⁴⁹ En *The Guardian*, 20 de diciembre de 2006.

Consideraciones en torno a la construcción de Espacios Públicos Globales

Miguel Ángel Latouche R.

Profesor de Derecho y Política Internacionales de la Escuela de Comunicación Social de la Universidad Central de Venezuela

NEGOCIACIÓN, ESPACIOS PÚBLICOS, MULTILATERALISMO, INTERDEPENDENCIA, GOVERNABILIDAD, DEMOCRACIA

Resumen

Se plantea una discusión sobre el problema de la provisión de normas que regulen las interacciones entre los miembros de la comunidad global en una etapa del desarrollo de la Comunidad Mundial caracterizada por la globalización, interdependencia, la complejidad y la ausencia de ‘soluciones’ fundamentadas en el ejercicio hegemónico del poder. Se plantea la necesidad de superar las limitaciones del concepto de ‘interés nacional’ a los efectos de derivar hacia una concepción valorativa fundamentada en una idea de ‘razón pública’ de carácter moral, a partir de la cual sea posible el establecimiento de principios éticos mínimos sobre la base de los cuales fundamentar puntos de encuentros entre los diferentes actores que componen al sistema.

NEGOTIATION, PUBLIC SPACES, MULTILATERALISM, INTERDEPENDENCE, GOVERNANCE, DEMOCRACY

Abstract

Hegemonic power cannot be unfolded in a global community characterized by complex interdependence, globalization, and complexity. We argue against the traditional conception of ‘national interest’ in order to develop an argument that favours the incorporation of global public reason as a value-oriented conception about global interactions.

... uncertainty is a prime characteristic of turbulent politics. While the fluctuations of variables usually adhere to recognizable patterns, regularities disappear when turbulence set in. At such times, the structures and processes of world politics enter a realm without prior rules or boundaries. Anything may happen,

or so it seems, as demands are intensified, tensions exacerbated, relationships transformed, policymakers paralyzed, or outcomes otherwise rendered less certain and the future more obscure.

James Rosenau

... globalization means the shrinkage of distance on a world scale through the emergence and thickening of networks of connections.

Robert Keohane

Sumario

I. Introducción: una explicación necesaria.- II. Un nuevo orden global.- III. Interdependencia compleja.- IV. Los dilemas de la gobernabilidad global.- V. El imperativo democrático.- VI. Conclusión.

I. Introducción: una explicación necesaria

Tradicionalmente, el Sistema Internacional ha sido caracterizado por la situación de anarquía que le es inherente. El ámbito doméstico ha evolucionado hacia la creación de una instancia centralizada, que cumple funciones de regulación entre los individuos y que garantiza el desarrollo de ‘espacios normativos’ vinculantes y de carácter sancionatorio. Efectivamente el desarrollo del Estado Nacional ha estado, en gran medida fundamentado, como diría Max Weber, en la ‘monopolización legítima del ejercicio del poder’; es así como se desarrolla una instancia gubernamental de carácter suprapersonal que determina los contenidos de las *reglas del juego* social y garantiza su cumplimiento dentro de los límites de los mecanismos de regulación y la imposición de una sanción cuando las normas son incumplidas o no son respetadas. El problema de la convivencia dentro del ámbito doméstico se resuelve por vía de la centralización de los sistemas de regulación y sanción en los mecanismos desarrollados, para tales fines, por el ‘Aparato de Estado’.

En lo que respecta a la Comunidad Mundial, las cosas son mucho más complicadas. Después de todo, ésta no ha evolucionado hacia la creación de un órgano supra- estatal con capacidad y legitimidad suficientes como para definir los contenidos y los alcances de las interacciones y los intercambios

que se producen entre sus miembros, ni para imponer sanciones cuando las reglas que regulan esas interacciones son incumplidas. Las dinámicas que se producen a este nivel tienen, en consecuencia, un carácter descentralizado, de manera que los diferentes actores se ven en la necesidad de adelantar permanentemente procesos mediante los cuales intentan garantizar, con mayor o menor éxito, la materialización de los contenidos de sus preferencias y sus intereses.

Esta particular situación dificulta el desarrollo y mantenimiento de un Orden Mundial estable. En general, éste se ha caracterizado por la presencia de equilibrios frágiles que se establecen al amparo de las potencialidades de poder de las Grandes Potencias, tanto como al establecimiento de mecanismos de regulación fundamentados en el ejercicio de la hegemonía¹. Efectivamente, el sistema no tiene un carácter anómico, por el contrario, se desarrollan un conjunto de reglas que cumplen la función de regular las interacciones y los intercambios que se producen entre los actores del sistema². Ciertamente la existencia de reglas favorece la idea de la construcción de un Orden, pero acá también nos encontramos con un problema fundamental. Ese Orden se garantiza sólo en la medida en que las Potencias dominantes estén en capacidad de mantener la provisión de normas y la aplicación de sanciones.

Pero, ¿qué sucede cuando las potencialidades de poder de estos actores disminuyen? Lo que hemos observado en el desarrollo del actual Sistema Internacional es que éste termina transitando hacia situaciones de inestabilidad que ponen en peligro el mantenimiento del Orden y favorecen la confrontación y el conflicto. Si consideramos que las normas que regulan la convivencia y hacen previsible los contenidos de las interacciones entre los actores mundiales, -reduciendo así la incertidumbre-, se constituyen en *bienes públicos*, tendremos entre manos un problema clásico, el cual, está referido a las dificultades de proveer un tipo de 'bienes' cuyos beneficios no pueden ser apropiados de manera privada, al tiempo que nadie puede ser excluido de su aprovechamiento una vez que la provisión se ha producido. En el caso que nos interesa, podemos decir, que ésta situación genera incentivos para que la provisión se produzca de manera ineficiente, bien porque las

¹ Esto es referido en la literatura como *el principio de la estabilidad hegemónica*.

² Este tema ha sido discutido por nosotros en: LATOUCHE: Miguel Ángel: "La organización de las Naciones Unidas. Retos y Perspectivas", *SIC*, Año LXVIII, N° 679, 2005, pp. 426- 428.

reglas que se determinan no estén suficientemente desarrolladas, bien porque estas sean establecidas de manera no cooperativa³.

Si se recuerda bien, durante la época de la Guerra Fría, las dos Grandes Potencias definieron unas determinadas áreas de influencia dentro de las cuales fueron estructurando unos mecanismos de regulación y control a partir de los cuales se determinaban los contenidos de los ‘comportamientos aceptables’. Esto se constituye en un aspecto crucial. Si bien es cierto que las Potencias asumían el costo de la regulación, no es menos cierto que los intereses predominantes que debían ser satisfechos dentro de la estructura de poder impuesta eran los propios de esos actores. Quedando así establecido el principio de que cualquier signo de independencia o el establecimiento de un curso de acción que se considerase contrario a los intereses dominantes sería castigado de manera más que proporcional a la falta cometida.

Este tipo de orden, sin embargo, termina siendo tremendamente inestable. Por una parte, depende de que la superpotencia mantenga sus potencialidades de poder y cumpla la tarea de supervisar los comportamientos de los asociados e imponer sanciones, para lo cual, debe disponer de manera permanente de recursos excedentes⁴. Por otra parte, en referencia a la confrontación bipolar, tenemos que el equilibrio entre las potencias se construye alrededor de la carrera armamentista y las ‘posibilidades de destrucción mutua’. La política de Contención y la *Detente*, fueron los elementos característicos de las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética para el periodo que estamos refiriendo⁵.

³ En el caso de la estabilidad hegemónica el problema es resuelto por la actuación de las Potencias Dominantes, las cuales asumen los costos de la provisión al tiempo que establecen sistemas de recompensas y castigos más o menos funcionales.

⁴ Durante la confrontación bipolar tanto los Estados Unidos como la URSS establecieron mecanismos de sanción de diferentes niveles e impactos. Estos iban desde la sanción económica y la amenaza hasta el uso efectivo de la fuerza. Se establecieron sistemas de monitoreo y de inteligencia que buscaban garantizar el control total sobre el acontecer que se desarrollaba dentro del área de influencia respectiva, para lo cual se utilizaron ingentes recursos que eran desviados de los procesos productivos y que afectaban el bienestar de la población de estos países. Al percibirse muestras de debilidad, de parte de a URSS, el sistema simplemente se desmoronó. Ese país simplemente no pudo mantener la unidad política e ideológica que intentó imponer, particularmente, en la llamada Europa Oriental. Con lo cual uno de los polos estabilizadores del Sistema Internacional se sumó en un largo periodo de descomposición, que afectó la permanencia del sistema de reglas que se habían construido desde finales de la II Guerra Mundial, con lo cual se incrementó la inestabilidad del Sistema Internacional.

⁵ Vale la pena mencionar que esta confrontación tuvo sobre todo un carácter ideológico, aún cuando las Grandes Potencias adelantaban acciones para garantizar tanto el equilibrio táctico como el estratégico,

Ahora bien, en nuestro criterio, y es el planteamiento que desarrollaremos en esta investigación, el mundo ha cambiado de tal manera que las estrategias de gobernabilidad global utilizadas hasta ahora han dejado de ser efectivas. Vivimos en un mundo mucho más complejo, caracterizado por la existencia de relaciones de interdependencia y situado a lo largo de un creciente y dinámico proceso de globalización. Garantizar el orden en este escenario, requiere, como argumentaremos más adelante, la definición de mecanismos de cooperación que permitan una provisión eficiente de ‘espacios normativos’ de carácter democrático. Nuestro interés es el de revisar desde una perspectiva institucional algunas de las estrategias que pueden garantizar la evolución de comportamientos cooperativos de cara a la provisión de instancias de regulación dentro del *orden global emergente*.

II. Un nuevo orden global

Como consecuencia de la globalización, nos encontramos viviendo en un momento de transición en la evolución de la Política Mundial, que implica el reordenamiento de la Estructura del Sistema Internacional y su creciente mundialización⁶. En nuestra argumentación plantearemos que nos encontramos ante un *Sistema Multipolar Asimétrico*⁷, dentro del cual los Estados nacionales conviven y comparten sus interacciones con un conjunto de actores que no se encuentran sujetos a las dinámicas de la soberanía. De igual manera, plantearemos que nos encontramos en un mundo post- hegemónico e interdependiente. No existe, en nuestro criterio, ninguna potencia con el poder suficiente como para atender de manera individualizada la complejidad de los

lo cierto es que nunca se atrevieron a adelantar abiertamente un proceso de confrontación militar. Las pocas escaramuzas que podemos encontrar entre estos países se producen siempre por vía de terceros. La Crisis de los Misiles de 1961 impactó sobre los responsables de ambos países, dejando establecido que cualquier confrontación abierta les llevaría directamente a la destrucción del mundo. Una guerra en la que no existe la posibilidad de obtener ganancias políticas concretas es, después de todo, una guerra que no vale la pena disputar.

⁶ Fundamentalmente lo que estamos diciendo es que estamos transitando hacia la construcción de un Sistema Mundial. Vale decir que en nuestro criterio la categoría ‘sistema Internacional’ que nos proporciona la idea de que las interacciones se producen entre Estados- Nacionales es insuficiente para explicar la presencia creciente de fenómenos de carácter transnacional.

⁷ Seguimos acá la idea de la Profesora Barbé, quién ha planteado, con buen criterio, que el tema de la Estructura del Sistema está referido a la manera como se distribuye el poder entre los actores de la Comunidad Mundial. Este punto es de un interés crucial en nuestra argumentación al caracterizar, de este modo, la estructura estamos realizando varias consideraciones: Aún cuando existen diferenciales de poder estos no son suficientes para garantizar que un actor o pocos actores puedan establecer mecanismos de estabilidad hegemónica. Así pues, el Poder esta distribuido de manera asimétrica, pero no existen polos dominantes. Volveremos sobre este tema más adelante. Para revisar esta discusión recomendamos revisar: BARBÉ, Esther: *Relaciones Internacionales*, Madrid, Editorial Tecnos, 2000.

temas de la agenda internacional, ni para imponer los espacios normativos que son requeridos para garantizar la estabilidad del sistema.

Ahora bien, ¿cómo se construyen los espacios normativos que cumplen la función de regular las interacciones y los intercambios que se producen entre los diversos actores del Sistema? Podemos decir que en el pasado elaborar una respuesta a ésta interrogante era relativamente sencillo: era suficiente con que un Estado o varios de ellos desarrollaran suficientemente sus potencialidades y sus capacidades para imponer su voluntad y su poder sobre el resto de los actores, para que, a partir de esa circunstancia, se fueran modelando los contenidos normativos que iban a regular la convivencia. Esto era posible por cuanto que el tema fundamental de la agenda de la política internacional en la época westfaliana, estaba relacionado con el establecimiento de garantías para la propia supervivencia y allí donde fuera posible la subyugación de la contraparte a través de cualquier medio que estuviese disponible; se trataba de un sistema fundamentado en una idea de la ‘autoayuda’ que terminaba fundamentándose en el ejercicio jerárquico y excluyente del poder⁸. La seguridad del Estado nacional en términos de su integridad y, eventualmente, su supervivencia, representaban el ‘fin último’ hacia el cual debía orientarse la acción de estos entes soberanos dentro de la anarquía reinante⁹.

Con el fin de la confrontación bipolar las cosas parecen haberse hecho mucho más complejas. Por un lado, nos encontramos con una agenda mucho más comprensiva dentro de la cual se insertan temas que en el pasado eran considerados de la ‘baja política’, que no eran planteados dentro de las dinámicas de las relaciones de poder, pero que se han ido posicionando cada vez más en el marco de los procesos globales. Es así como los asuntos referidos al bienestar de los individuos y a la organización social empiezan a hacerse presentes en las diversas discusiones acerca de los asuntos mundiales.

⁸ In a self- help system each of the units spend a portion of its efforts, not in forwarding its own good, but in providing the means of protecting itself against others... In any self- help system, units worry about their survival and the worry conditions their behavior. WALTZ, Kenneth: “Reductionist and systemic theories”. In: Robert Keohane (editor): *Neorealism and its critics*, New York, Columbia University Press, 1986, pp. 101- 102.

⁹ No one by virtue of authority is entitled to command; no one, in turn is entitled to obey... Waltz advances empirical arguments why this should be so... but it follows logically from his premises: because legitimate authority is not centralized in the system, states- as the existing repositories of the ultimate arbiter of force- ipso facto are its major units. The desire of these units, at a minimum, to survive is assumed. And the organizing principle of self- help is postulated: if no one can be counted on to take care of anyone else, it seems reasonable to infer that each will try to put itself in a position to be able to take care of itself. RUGGIE, John G.: “Multilateralism: the Anatomy of an Institution”, *International Organization*, Vol. 46, N° 3, 1990, pp. 561- 598

La protección del medio ambiente, la defensa de la democracia, la lucha en contra de la pobreza, la situación de la mujer, las comunicaciones, entre otros, se constituyen en temas preponderantes. Más aún, los temas de la seguridad adquieren un carácter sustantivamente diferente, particularmente tras el ataque en contra de las Torres Gemelas de la ciudad de Nueva York. Se trata de temas que adquieren un carácter interdependiente en el sentido de que no pueden ser resueltos de manera individual por ningún actor independientemente de cuan poderoso sea en términos tradicionales.

Todo esto plantea una situación de gran complejidad. En nuestro argumento, el Sistema Mundial tiene una estructura de *múltiples telas de araña* que se cruzan y entrecruzan permanentemente la una sobre la otra, produciéndose un encadenamiento permanente de las decisiones tomadas por los actores que lo conforman. Todo esto hace que nos interroguemos acerca de los problemas de la construcción de un ‘espacio público de carácter global’. Creemos que es fundamental adelantar de manera sistemática la reflexión acerca de los problemas asociados con la evolución de la cooperación en un contexto de anarquía que se encuentra sometido a las fuerzas de la globalización. En esta investigación presentamos una propuesta conceptual para la construcción de lo que hemos llamado ‘*espacios públicos globales*’.

En un artículo relativamente reciente, Kenneth Waltz refiere las dificultades que tanto los analistas como los decisores confrontan cuando intentan darle sentido al mundo contemporáneo¹⁰. De acuerdo con su argumento la ventaja del mundo bipolar estriba en que las reglas de juego que determinaban las interacciones entre los diferentes actores (fundamentalmente Estados Nacionales, para ser consistentes con el argumento del Realismo Político) estaban claramente definidas dentro de la lógica de la confrontación entre las grandes potencias. La Guerra Fría garantizaba la existencia de una estabilidad de tipo hegemónico en la que los Estados Unidos y la Unión Soviética, no sólo definían los contenidos de sus interacciones mutuas, sino que adicionalmente establecían los preceptos normativos por medio de los cuales se ordenaban los contenidos de las interacciones que se producían dentro de sus respectivas áreas de influencia.

Este tipo de solución al problema del establecimiento y mantenimiento del Orden dentro de la estructura anárquica del Sistema Mundial, requiere de

¹⁰ Ver: WALTZ, Kenneth: “The emerging structure of International Politics”, en *International Security*, Vol 18, Nº 2, 1993, pp. 44- 79.

la presencia de actores que puedan, efectivamente, realizar un ejercicio hegemónico del Poder. Este punto es crucial en el estudio de la evolución reciente de la Política Mundial. Desde nuestra visión conceptual nos oponemos al discurso que intenta plantear la existencia de una dinámica unipolar bajo la dirección de los Estados Unidos. Bajo ese argumento se plantea que al haber salido victorioso de la confrontación bipolar, este país se constituyó en el único garante del Orden Mundial, valdría la pena preguntarse, sin embargo, si en la actualidad nos encontramos ante algún tipo de Orden claramente identificable. Ciertamente, parte de la estructura normativa de la bipolaridad ha sobrevivido a la caída de la URSS; sin embargo, cada vez más se hace claro que esta es insuficiente para garantizar el establecimiento de un equilibrio más o menos permanente en términos de las interacciones globales¹¹. A pesar de los intentos sistemáticos adelantados desde los Estados Unidos, particularmente las referidas a la Doctrina Bush sobre la Guerra Preventiva, cada vez más hacen aparición problemas complicados que difícilmente pueden ser atendidos por medio de estrategias unilaterales.

Desde nuestra perspectiva, el problema del ejercicio de la hegemonía tiene que ver con la capacidad de ejercer *un mayor poder absoluto* y no con la existencia de *un mayor poder relativo*. En el primer caso, los actores tendrán una capacidad absoluta para imponer al resto de los ‘jugadores’ los contenidos de sus objetivos e intereses. Cumpliéndose la premisa de que los actores hegemónicos tienen potencialidades excedentes para otorgar beneficios a sus asociados e imponer costos a sus adversarios. Pero más aún, los actores hegemónicos no tienen restricciones políticas, morales o de disponibilidad de recursos que limiten la posibilidad de que ejerzan el poder que efectivamente tienen. La hegemonía garantiza la capacidad de despliegue bélico en cualquier escenario geopolítico, pero además implica, el ejercicio de la influencia política y económica casi irrestricto sobre el resto de los actores del Sistema¹².

En el segundo caso planteado, es posible identificar importantes diferenciales dentro de la distribución de poder entre los actores, sin que ninguno de

¹¹ Esto es evidente incluso en el caso de las Naciones Unidas. Alrededor de la Organización se ha planteado la necesidad de que sea reestructurada tanto en términos de su funcionamiento, como en términos de su estructura organizativa, particularmente en lo que se refiere al Consejo de Seguridad.

¹² Efectivamente durante la bipolaridad tanto la URSS como los Estados Unidos podían ejercer, casi de manera ilimitada el poder de que disponían. Las únicas restricciones que tenían eran las que ambas potencias se imponían mutuamente. La estructura de justificación de las políticas adelantadas por los actores internacionales no se fundamentaba en la construcción de ‘argumentos de validación’, sino, para decirlo de forma clara, en la estructura de poder prevaleciente.

éstos llegue a acumular el suficiente como para garantizar que sus intereses prevalezcan en todos los escenarios posibles, más aún en la experiencia reciente, tanto en el contexto del problema de la guerra en Irak, como en lo referido a la ‘lucha antiterrorista’. Parece cada vez más evidente que incluso los Estados Unidos, sin duda el actor más poderoso del sistema mundial, encuentra serias dificultades para garantizar la materialización de sus preferencias, para mantener el control sobre las dinámicas globales o, simplemente, para desincentivar la disidencia. Estamos en presencia de un actor que posee *un mayor poder relativo* y que ejerce ese poder para lograr ciertos objetivos, sin que eso signifique que cuenta con la capacidad suficiente para lograr la materialización de la totalidad de sus aspiraciones. Por el contrario, en nuestro criterio, ese no es el caso, bien porque no posee los recursos suficientes para monitorear y aplicar sanciones y castigos, bien porque no le es posible hacerlo sin incurrir en costos excesivos.

Manejamos el criterio de que nos encontramos en una época de transición postbipolar, en la cual ninguno de los múltiples actores que se hacen presentes en el tablero de juego estratégico de las Interacciones Globales ha desarrollado sus capacidades lo suficiente como para imponer su voluntad sobre los demás jugadores¹³. Es necesario reiterar que los Estados Unidos no constituyen un actor hegemónico y que consecuentemente no vivimos en un mundo unipolar.

Tradicionalmente el tema de la estructura del Sistema Mundial ha sido tratado desde la perspectiva de las capacidades de los actores preponderantes. En tal sentido, se consideraba que el Sistema tenía un carácter jerárquico en el cual los actores más poderosos hacían prevalecer sus intereses sobre los actores más débiles. Estos últimos se veían obligados a mantenerse en una situación de subordinación, supeditando sus intereses y sus acciones a los objetivos establecidos por las grandes potencias¹⁴.

¹³ Estamos considerando la existencia de una gran diversidad de actores globales, si bien los Estados Nacionales continúan jugando dentro del tablero estratégico de la Política Mundial, ya estos no pueden ser considerados, tal y como la hace el Realismo Político, como los únicos actores del Sistema. En realidad, nos encontramos con que han hecho aparición actores diversos que no se encuentran sujetos a las dinámicas de la soberanía y que conviven e interaccionan con los actores tradicionales. En ese sentido, la calidad de Actor esta definida por la ‘capacidad efectiva de actuación’ que un sujeto individual o colectivo tenga. Así, los actores son capaces de determinar de manera consistente los contenidos de sus objetivos e intereses y de definir y llevar a la práctica los cursos de acción por medio de los cuales buscan garantizar la materialización de esos objetivos.

¹⁴ The parts of a hierarchic system are related to one another in ways that are determined both by their functional differentiation and by the extent of their capabilities. The units of an anarchic system are functionally undifferentiated. The units of such an order are then distinguished primarily by their greater

Como vemos desde este criterio, la idea de *capacidad* está directamente asociada con una idea tradicional acerca del poder. Ciertamente, tal y como lo plantea el Profesor Waltz, la idea de capacidad nos dice algunas cosas acerca de las características de las unidades que componen el sistema, acerca de sus atributos y acerca de su influencia sobre el desarrollo de las interacciones y los fenómenos propios del sistema mundial. Ahora bien, aún cuando la idea de *capacidad* que es manejada desde el Neorrealismo no nos permite explicar completamente las diversas dimensiones de las transformaciones por las que transita la política mundial contemporánea, sí nos facilita adelantar algunas reflexiones acerca de las implicaciones de estos cambios.

Empecemos por el principio. Al estudiar política mundial en el momento contemporáneo, nos vemos obligados a considerar las implicaciones que para el sistema tiene el hecho de que no exista ningún actor con capacidad para realizar un ejercicio hegemónico del poder. Independientemente de la crítica que pueda hacerse en relación con los problemas de la actuación hegemónica, la cual bien pudiera estar referida a los problemas del abuso del poder, la inequidad en la distribución de beneficios, la explotación de los actores subordinados, etc. No cabe duda de que situaciones en las que el ejercicio de la hegemonía es posible, son situaciones que, en general, tienden a ser mucho más estables que las situaciones de transición. Después de todo, cualquier disidencia o desacuerdo es resuelto por vía de la imposición pura del poder. Así, tal y como ya hemos indicado, los actores más poderosos establecerán con claridad las reglas del juego que serán seguidas por el resto de los miembros de la Comunidad, definiendo unos mecanismos de regulación. La ventaja de esta solución es que permite el establecimiento de *señales claras* acerca de los contenidos de los comportamientos que son aceptables o no dentro del arreglo normativo establecido que ha sido establecido verticalmente por una gran potencia.

El problema es que este tipo de arreglo no siempre está disponible, a veces, simplemente, no existe nadie con la capacidad suficiente para establecer coherentemente e imponer el funcionamiento de los mecanismos de regulación.

or lesser capabilities for performing similar tasks... Students of international politics make distinctions between international- political systems only according to the number of their greater powers. The structure of a system changes when with changes in the distribution of capabilities across the system's units. And changes in structure change expectations about how the units of the system behave and about the outcomes their interactions will produce. WALTZ, K, op cit., p. 92.

En este caso, el establecimiento de normas de comportamiento debe producirse por otra vía¹⁵. Ejemplos históricos concretos como la crisis de los años treinta y la II Guerra Mundial, que han sido documentados magistralmente por el Profesor Carr, demuestran claramente los riesgos de la ausencia de reglas de juego claras. En los casos mencionados, el rompimiento de la dinámica del sistema de equilibrio del poder del siglo XIX, produjo una larga transición durante la cual el debilitamiento de los mecanismos normativos produjo situaciones de confrontación que derivaron en la anomia total durante el período de la confrontación bélica (1939- 1945)¹⁶. Debe quedar establecido, en consecuencia, que en ausencia de reglas los actores dejan de tener claridad acerca de las ‘rutas aceptables’ que pueden seguir en el proceso de alcanzar sus objetivos, lo que los lleva a percibir que el tablero de juego tiene unas dimensiones diferentes a las reales, los responsables, como diría el profesor Zeev Maoz, se ven sometidos a un proceso de stress decisional que los lleva a percibir equivocadamente la realidad. En este contexto, las decisiones que adoptan los actores tienden a ser de baja calidad¹⁷.

Es habitualmente aceptado por la literatura especializada que, como consecuencia de la caída de la Unión Soviética y el fin de la confrontación bipolar, estamos insertos en una etapa de transición que implica, no sólo una tendencia marcada hacia el establecimiento de interacciones globales, sino, además, el aumento de la complejidad, la reducción de las certidumbres y la redefinición de los mecanismos que regulan las interacciones entre los actores de la comunidad mundial. Dicho de otro modo, nos encontramos en el proceso de definir las características, dimensiones e implicaciones del orden global emergente, así como el contenido de los arreglos que es necesario

¹⁵ Debe quedar establecido que dentro de nuestra concepción acerca de la política mundial, el establecimiento de ‘espacios normativos consistentes, se constituye en un factor esencial para el mantenimiento del orden dentro del sistema. La ausencia de normas implica el desarrollo de situaciones de anomia y, consecuentemente, de situaciones en las que prima el conflicto y la confrontación.

¹⁶ Hemos discutido estos temas en: LATOUCHE, Miguel: “Desafíos y tendencias de la gobernabilidad global”, en *Estudios internacionales de la Complutense*, vol 8, 2006, n° 1, pp. 33- 70.

¹⁷ Los actores ven disminuida su capacidad para evaluar consistentemente las implicaciones y las consecuencias de sus actuaciones de cara a la comunidad mundial. De hecho, esto pareciera llevarlos a adoptar posiciones cada vez más arriesgadas en el ámbito de sus actuaciones. Así, por ejemplo, la posición adoptada por el gobierno iraní en relación con el problema del desarrollo de potencial nuclear, sólo puede explicarse con razones retóricas: el desarrollo de potencial energético, en la argumentación persa; la posibilidad de desarrollar armas de destrucción masiva, en la postura occidental. Al parecer, hay otro factor a tomar en consideración. La incapacidad que hasta ahora han demostrado tanto la Agencia de Energía Atómica como el Consejo de Seguridad para definir de manera clara la política a seguir en el caso de Irán lleva a este país a adoptar posiciones cada vez más desafiantes del status quo, introduciendo paulatinamente mayores niveles de inestabilidad. Para una discusión extensa del problema de la toma de decisiones en Política Exterior, se debe revisar: MAOZ, Zeev: *National Choices and International Processes*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

establecer a los efectos de garantizar la gobernabilidad global. Es importante destacar, en este sentido, que este es un proceso de ha impactado de manera dramática no sólo en el ejercicio de la política práctica, sino, adicionalmente, lo ha hecho en nuestra capacidad para conceptualizar y darle sentido a la realidad circundante¹⁸.

A un observador del pasado, en el caso hipotético de que fuese posible obtener su opinión, el mundo de principios del siglo XXI le parecería seguramente muy diferente. Comúnmente se ha aceptado el año 1989 como un ‘punto de ruptura’ de las *dinámicas westfalianas*¹⁹. Allí donde el Estado y las fenómenos asociados al ejercicio de la soberanía y la creación de garantías para la seguridad y la integridad territorial se constituían en los fenómenos y procesos preponderantes del sistema, nos encontramos con nuevas dinámicas que no sólo limitan la capacidad de influencia y la actuación del Estado nacional, sino que, literalmente, lo abren a la influencia de los procesos globales²⁰.

¹⁸ Bien puede decirse que nuestras herramientas teóricas han perdido su capacidad explicativa, al punto de que las categorías tradicionales y las posturas teóricas ‘clásicas’ son, como mínimo, insuficientes para darle sentido a la realidad dinámica y cambiante que vivimos. Es necesario emprender un debate teórico que nos lleve a la reconstrucción de categorías conceptuales y a su reconstrucción de cara a la necesidad de desarrollar explicaciones multidimensionales, de un mundo complejo y lleno de incertidumbres. Este no es el interés fundamental de esta investigación, pero entendemos que es un aspecto crucial del estudio de la política mundial contemporánea. Es imposible, en nuestro criterio, estudiar la complejidad desde posturas teóricas unidimensionales, o poco complejas. El próximo debate de la disciplina de las Relaciones Internacionales debe asumir, precisamente, el reto de la construcción de categorías conceptuales complejas. En consecuencia, el próximo debate debe asumir la discusión metateórica.

¹⁹ The basic idea is one of a system of territoriality organized status operating in an anarchic environment. These states are constitutionally independent (sovereign) and have exclusive authority to rule within their own borders. They relate to the population within their borders as citizens... and to other states as legal equals. Kenneth Waltz’s (1959) famous three levels of analysis – the individual, the national state, and the international system – build implicitly on this inside- outside distinction. The second level, that of the nation- state and the systemic level refers to the distribution of capabilities (of power, variously defined) among nation states. CAPORASO, James: “Changes in the Westfalian Order: Territory, Public Authority, and Sovereignty”, *International Studies Review*, p. 12

²⁰ Este es un aspecto muy importante dentro del estudio de la política mundial. Debe recordarse que para el Realismo Político el Estado nacional es el actor exclusivo del sistema, este actúa sometido a las dinámicas de la anarquía con el objetivo de incrementar sus potencialidades de poder y salvaguardar el interés nacional. Bajo este criterio, los Estados nacionales funcionan como ‘cajas negras’ de manera que el ámbito de lo doméstico se encuentra separado radicalmente de lo perteneciente a lo ‘internacional’, así las interacciones se producían de manera exclusiva entre los Estados, lo que sucedía dentro de estos no podía ser regulado por otros miembros de la comunidad internacional. Es necesario observar en este punto que la calidad de ‘actor’ estaba definida por los elementos constitutivos del Estado nacional: la existencia de un territorio y una población sobre los cuales se ejerce un gobierno y se garantiza la soberanía, tanto para mantener el orden interno como para proteger la integridad territorial. A lo cual se agrega un aspecto de suma importancia, el actor debía ser reconocido como tal por los demás miembros del concierto de las naciones. En nuestros días, la separación entre el ámbito de lo doméstico y lo global se hace difusa, al punto de hacer porosa y permeable la línea de separación que entre éstos ámbitos intenta trazar la soberanía, sino, adicionalmente, incorporando fenómenos y procesos domésticos dentro de lo global y viceversa. Según James Rosenau (1990), nos encontramos en presencia de dinámicas de carácter interméstico, donde lo doméstico y lo global se confunden y se complementan. Véase:

Dar cuenta de las características del sistema mundial pasa por reconocer, las complejidades que le son propias: nuevos actores, multiplicidad de demandas, agenda diversa, debilidad de los arreglos normativos, aumento de la incertidumbre y reducción de los equilibrios.

Nos encontramos en presencia de una etapa de transición que se caracteriza por la aceleración de los procesos, el aumento sustantivo de las interacciones y los intercambios y el redimensionamiento de la percepción de los fenómenos espacio-temporales. Las distancias se han hecho menores, lo que acelera el tiempo en el que se realizan los intercambios económicos, sociales y/ o comunicacionales. Las relaciones de carácter político adquieren nuevos matices en la medida en que se reestructura el principio de la autoridad, se redefinen las implicaciones del concepto del Poder y se hacen borrosos los principios que determinan las capacidades reales de los actores.

III. Interdependencia Compleja

En esta investigación estamos asumiendo que los miembros de la comunidad mundial actúan de manera racional con el objetivo fundamental de maximizar los contenidos de sus intereses y sus preferencias y lo hacen dentro de un contexto social en el cual existen recursos limitados para satisfacer la totalidad de las demandas que son generadas por los diversos actores. En un contexto con estas características es imposible evitar que se produzca una contradicción entre los intereses divergentes que se hacen presentes en el tablero estratégico de las interacciones globales. En escenarios con recursos excedentes, los intereses de los actores nunca entrarían en contradicción, después de todo, cada cual podría ver satisfechas sus necesidades sin que esto implicara la distribución los recursos entre varios sujetos²¹.

Este escenario, sin embargo, tiene solamente un carácter hipotético. Se trata de la metáfora de Robinsón Crusoe, solitario en la isla sin que la presencia de alguien más lo obligue a compartir, ciertamente no hasta la llegada de Viernes, la propiedad sobre los bienes que se encuentran a su disposición. Se trata, en el primer caso, de un juego en contra de la naturaleza en el cual, la preocupación de Crusoe es la de garantizar su propia supervivencia, pero

ROSENAU, James: *Turbulence in world politics*, Princeton. Princeton University Press, 1990.

²¹ Sin embargo, vivimos en un mundo en el cual las demandas son infinitas en tanto que los recursos disponibles para satisfacerlas son escasos, lo que genera conflicto entre los intereses de los diversos actores.

las limitaciones que éste pudiera encontrar para garantizar la satisfacción de sus intereses e incluso la maximización de sus utilidades, no son el resultado de la acción de otros individuos, sino que estarán en función de los recursos disponibles y de las capacidades efectivas que Crusoe tenga para apropiarse de éstos y utilizarlos en su beneficio.

En el mundo real, sin embargo, los bienes siempre tienen un carácter escaso de manera que en el proceso de apropiación que los sujetos adelantan sobre éstos, se ven en la necesidad de considerar las estrategias que pudieran adelantar los demás actores. Nos encontramos de ese modo ante el problema de la construcción de decisiones de carácter estratégico, en las cuales la decisión de cada actor depende no sólo de los contenidos de sus particulares preferencias, sino que se encuentra sujeta a las consideraciones que ese actor haga acerca de lo que piensa que serán las actuaciones de los demás actores. Las estrategias que cada actor adelante impactarán y serán impactadas por las estrategias de los otros actores.

Tenemos entonces que el resultado de la interacción será el producto de la acción no coordinada de los actores involucrados. Este es, en nuestro criterio, el sentido inicial que posee la categoría ‘interdependencia’, es, tal y como lo definen Keohane y Nye²², una situación en la cual se produce una dependencia mutua entre los actores involucrados, o para ponerlo en términos de la Teoría de los Juegos, se trata de una situación en la cual la decisión de un actor está condicionada por la expectativa que éste tenga acerca de las que serían las posibles actuaciones de los demás actores involucrados en una interacción²³. Así, por ejemplo, dado un bien Z, A sabe que cualquier estrategia que pueda adelantar para apropiarse de Z, debe tomar en consideración las estrategias que a los mismos fines pudiera adelantar B, C y D, con el adicional de que, de igual manera, cada uno de estos actores estará construyendo sus estrategias tomando en consideración la que considera posible que adelanten los demás²⁴.

²² KEOHANE, Robert & Joseph NYE: *Power and interdependence*, 3rd Edition, USA, Harper Collins, 2001.

²³ Así, la acción de un actor ‘A’ estará condicionada por la expectativa que tenga acerca de lo que será la actuación de los actores ‘B’, ‘C’, y ‘D’. La mejor decisión no es necesariamente la que ‘A’ prefiera, sino la que le garantice un mejor resultado dentro del contexto social en el cual se desarrollan sus actuaciones.

²⁴ El ejemplo clásico de esta situación está referido a los concursos en los cuales se le solicita a alguien que escoja entre varias opciones, la que mejor le parezca, pudiendo concursar por un premio, si y sólo si, su elección coincide con la de la mayoría de quienes ‘juegan’ adelantando ellos mismos sus elecciones. Nuestro sujeto se ve obligado a decidirse, no necesariamente, por la opción que él mismo

Los actores definen sus estrategias, entonces, en consideración del conjunto de capacidades que se encuentran presentes sobre el tablero de juego²⁵. De ese modo, los actores pueden adelantar estrategias unilaterales, bilaterales o multilaterales. Cada una de estas posibilidades da cuenta de la preferencia particular de cada actor en la utilización de mecanismos que le permitan actuar por sí mismo o que impliquen algún tipo de dispositivo que favorezca la coordinación de políticas o la acción cooperativa²⁶. Adoptar alguno de estos mecanismos implica que el actor haya adelantado una apreciación, más o menos consistente, acerca de la situación estratégica en la cual está involucrado y en la cual desarrollará su actuación. En este punto hay varios aspectos que deben ser considerados a los efectos de hacer un poco más claro el hilo argumentativo que venimos siguiendo.

Por una parte, debe quedar establecido que nuestra referencia a un comportamiento que es influido por otros no se refiere a la metáfora, clásica del Realismo Político, según la cual el sistema está constituido por Estados nacionales que actúan como si fueran ‘bolas de billar’ que, sometidas a una fuerza externa, se movilizan y al chocar, las unas sobre las otras, generan un efecto determinado, generando vulnerabilidades sobre quienes se interactúa. Desde la perspectiva que estamos trabajando, no solamente queda planteada la presencia de múltiples actores, sino que adicionalmente en el proceso de interacción que los actores van ‘tejiendo’, se van produciendo sensibilidades que abren *espacios de oportunidad* para la cooperación. En ese sentido, las relaciones que se definen no serán relaciones de poder²⁷, -entendida esta

prefiere, sino por aquella que considera que será preferida por la mayoría. De manera que, en este caso, nos encontramos con la paradoja de que a los efectos de decidir racionalmente, escogiendo la opción que es susceptible de producir la mayor utilidad, debe decidir en contra de su propia preferencia. En esta situación el decisor construye un curso de acción estratégico que resulta de considerar a los demás jugadores con los cuales interactúa.

²⁵ En tal sentido, los actores consideran tanto las capacidades de la contraparte como las suyas propias. Se supone que esto les permite adelantar una estrategia coherente para el contexto particular en el cual están actuando.

²⁶ Se debe destacar que existe una diferencia sustantiva entre la coordinación y la cooperación. Es posible coordinar acciones de manera conjunta sin que eso implique que las partes hubieran transitado hacia el establecimiento de la cooperación. Los mecanismos de Seguridad Colectiva como la OTAN o el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) implican la coordinación de las acciones conjuntas de las partes que forman parte del acuerdo, pero en ningún sentido representan una instancia de cooperación en la cual las partes distribuyan con equidad los costos y los beneficios de esos acuerdos. Para una discusión teórica acerca de esta temática se puede revisar: GAUTHIER, David: *La moral por acuerdo*, Editorial Gedisa, Barcelona, 1986

²⁷ Other theorists who focus on the sensitivity side of interdependence seem to be arguing for a conception that places it as an alternative to power. Perhaps the best example of such an approach is John Burton's (1972). Burton rejects the ‘billiard ball’ model of international politics, with its image of states crashing against one another, their final trajectory to be determined by the force behind

categoría desde la perspectiva Realista y/ o Neorrealista, sino, relaciones de intercambio estratégico²⁸.

En ese sentido, el sistema mundial se nos presenta con una estructura muy tupida de múltiples telas de araña que se superponen unas sobre otras permanentemente haciendo más complejos los procesos y las interacciones. Quizás para realizar una caracterización funcional acerca del sistema mundial tendríamos que considerar que se trata de un sistema complejo dentro del cual existe un número indeterminado de actores que generan interacciones e intercambios de manera acelerada²⁹. Vivimos en un mundo que tiende a derivar hacia el establecimiento de procesos de alcance global, en el cual los intercambios se han acelerado y las distancias geográficas han disminuido sustancialmente. Es en este mundo de transición post-westfaliana en el cual los actores del sistema deben decidir los contenidos de los cursos de acción que deben seguir para garantizar la maximización de sus intereses.

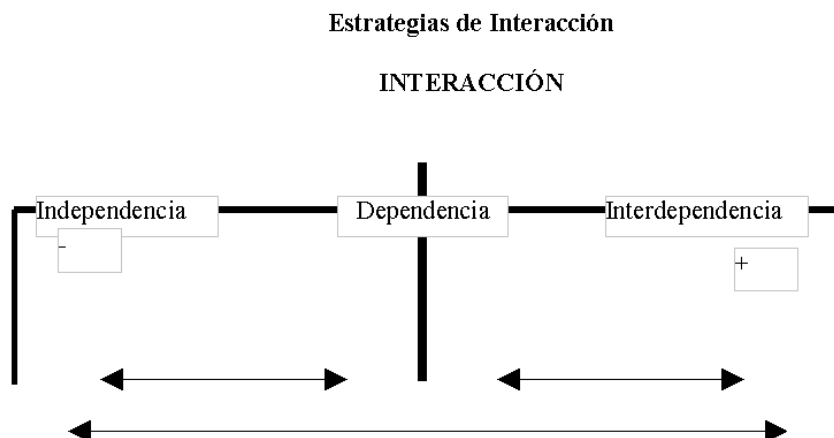
Adelantar un curso de acción determinado requiere de cada actor que éste tenga claridad acerca de sus capacidades y las de sus contrapartes y acerca del impacto que las actuaciones de cada quien pueden llegar a tener sobre los intereses de los demás. Ciertamente, adelantar estrategias conjuntas implica que se incrementen los costos de transacción asociados con los procesos de la negociación que permitan resolver los ‘conflictos de intereses’ que pudieran existir entre las partes, con el establecimiento de los acuerdos, con el monitoreo del comportamiento de las partes y con la aplicación de sanciones cuando sea necesario. Los arreglos colectivos son costosos de manera que los sujetos tienden a adelantarlos sólo cuando perciben que los beneficios que pueden obtener de éstos son sustantivamente superiores a los que podrían alcanzar actuando unilateralmente. En consecuencia, puede decirse que

each actor's movement. Instead, he argues for a 'cobweb' model of international politics, where the seemingly Lilliputian restraints of day-to-day enterprise are soon found to have so bound the traditional organs of the state Gulliver that the idea of state power becomes obsolescence. Interdependence is not a form of vulnerability to other states, it is a new form of relationship with them, one in which neither state can act without some form of coordination with the other. KROLL, John: "The complexity of interdependence", en *International Studies Quarterly*, vol. 37, N° 3, 1993, pp. 323- 324.

²⁸ To be interdependent, status must face a set of payoffs across cells of the matrix, interdependent then must be presented; if there is no variation interdependence is absent, *Ibidem*, p. 324.

²⁹ Este trabajo no busca realizar esa caracterización, esa discusión la hemos adelantado en LATOUCHE, Miguel: "Hacia una caracterización de la política mundial contemporánea. Una perspectiva conceptual", en *Estudios Internacionales de la Complutense*, vol 11, n° 3, 2007. El lector interesado puede remitirse a ese artículo.

los actores tenderán a privilegiar las actuaciones unilaterales a menos que, efectivamente, prevean que la ruta colectiva genera una utilidad superior. De manera que las estrategias seguidas por los actores del sistema mundial se estarán moviendo a lo largo de un *continuum* que va desde las actuaciones unilaterales que implican una total independencia del actor y la percepción de poseer potencialidades excedentes, hasta el establecimiento de mecanismos de cooperación³⁰.



La elección de una estrategia de posicionamiento determinada depende de la preferencia particular de cada actor. Adoptar una estrategia individual (unilateral) o colectiva (multilateral) depende de la percepción que el actor tenga acerca de la estrategia que le proporcionará un mayor beneficio. No existe en ese sentido una relación causal negativa entre la interdependencia que exista entre los actores y la capacidad que cada uno de éstos tenga para adoptar un curso de acción determinado. Desde la perspectiva de la Teoría de los Juegos, puede afirmarse que, vistos los Costos de Transacción asociados con la construcción de acuerdos, los actores tendrán, en principio,

³⁰ Kelley and Thibaut argue that strategic relationship can be broken down into three constituent parts. First, actors can possess some independent control over the payoff they receive, even in a strategic relationship; this they call Reflexive Control. It is the degree to which an actor can influence its payoffs by its own choice of strategy, regardless of the strategy chosen by its opponent. Second, an actor's final payoff can be dependent upon the actions of its opponents, this Kelley and Thibaut call Fate Control. With such Fate Control an actor sees that, no matter which strategy it chooses, part of its final payoff is determined solely by its opponent's choice of strategy. Finally, there can be an element of the total payoffs that the actor can achieve only through interdependent, or joint, action; this Kelley and Thibaut call Behaviour Control. The stronger such a Behaviour Control is, the more an actor must coordinate its strategy with that of its partner to maximize payoffs. KROLL, John, "The complexity...", op., cit., p. 324.

una preferencia por adelantar acciones individuales. Un actor adelantará sus actuaciones evaluando, en primera instancia, los beneficios que puede obtener en razón de las particulares potencialidades de poder que posee. La adopción de comportamientos cooperativos sólo será posible cuando los beneficios potenciales de la acción grupal sean proporcionalmente superiores a los que puede obtener individualmente.

No existe, en este sentido, una relación causal entre la actuación individual y la existencia de situaciones de carácter interdependiente. La actuación de un actor puede desarrollarse en un contexto signado por la interdependencia sin que el actor sienta necesidad de adoptar estrategias colectivas. El tema de la interdependencia tiene menos que ver con la coordinación de políticas que con la existencia de externalidades negativas o positivas que resultan del curso de acción seguido por un actor en la búsqueda por materializar los contenidos de sus intereses particulares. Estas externalidades impactan sobre el resto de los actores generando costos o proporcionándoles beneficios.

IV. Los dilemas de la gobernabilidad global

Como hemos indicado, cuando hablamos de gobernabilidad global, nos estamos refiriendo a la posibilidad de construir un cierto tipo de orden funcional dentro del cual es posible garantizar la convivencia entre los diferentes actores de la comunidad mundial, la eficiencia de sus intercambios y la posibilidad de que las controversias que se produzcan entre éstos puedan ser resueltas de manera pacífica y por vía institucional³¹. Entonces, ¿cómo construir gobernabilidad en un ámbito que fundamentalmente tiene un carácter descentralizado y en el cual, además, no existen actores hegemónicos?. Primeramente, es necesario decir que nos encontramos en una, ya larga, etapa de transición post- westfaliana que se inicia en 1989 con la caída de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría y llega hasta nuestros días y que tiene que ver fundamentalmente con el reacomodo de la estructura del sistema mundial, en términos de la redistribución de las relaciones de poder entre sus miembros constituyentes. Nos encontramos con un sistema de multipolaridad asimétrica en el cual ningún actor es lo suficientemente poderoso como para imponer sus intereses y sus acciones sobre el resto de los actores, ni para, en consecuencia,

³¹ Nos referimos a que los mecanismos para la resolución de controversias y aún las reglas del juego deben ser conocidas suficientemente por los jugadores, de manera que no haya incertidumbre acerca de cuales son los comportamientos y las actuaciones aceptables dentro de las dinámicas de la comunidad mundial y cuales no.

garantizar el cumplimiento de los contenidos de las regulaciones que sustentaban el orden mundial.

Pero, más grave aún, nos encontramos con que los sistemas de regulación no han evolucionado lo suficiente como para ‘atrapar’ las nuevas dinámicas post-territoriales y transnacionales que son propias de la etapa post-westfaliana en la cual estamos viviendo. Cuando revisamos la evolución histórica de la comunidad mundial, nos encontramos que en diferentes etapas, diferentes grandes potencias se comprometen con la construcción de un tipo de orden que favorece sus intereses y que, en consecuencia, protegen e intentan reproducir: Inglaterra, durante la etapa del equilibrio del poder del siglo XIX, los Estados Unidos y la Unión Soviética en la etapa posterior a la II Guerra Mundial.

Las potencias actúan unilateralmente utilizando sus recursos excedentes para coordinar las actuaciones de sus aliados y para imponer sanciones a quienes actúan en contra de los intereses de la coalición. Se trata de actuaciones que intentan atender el problema específico del mantenimiento de determinadas relaciones de poder y supra-subordinación. Nos encontramos con que el sistema internacional westfaliano tenía una dinámica de funcionamiento relativamente sencilla: las relaciones entre sus miembros eran relaciones de poder, fundamentadas en el interés nacional y en el incremento de las potencialidades de sus miembros, cuya preocupación fundamental era el mantenimiento de su seguridad y la protección de la soberanía territorial³².

Ahora bien, ¿qué sucede cuando se incrementa la complejidad del sistema? En principio, podemos decir que el mecanismo normativo y los acuerdos sobre los cuales se sustentaba el orden westfaliano pasan a ser disfuncionales al perder tanto su capacidad reguladora como su capacidad para imponer sanciones a los ‘free raiders’, lo que termina generando una crisis en la definición, desarrollo e implementación de las *políticas públicas globales*³³. Vivimos en un mundo que es relativamente muy complejo, en el cual coexisten múltiples actores e intereses: Estados nacionales, Empresas transnacionales, Organizaciones Multilaterales, Organizaciones No Gubernamentales de

³² Estamos tomando prestado el argumento tradicional del Realismo Político, los interesados pueden revisar el texto clásico: MORGENTHAU, Hans J: *Política entre naciones. La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986.

³³ ... shortly we shall enter an era of crisis in global public policy, brought about only in part by our rigid, unintegrated and variously inadequate institutions of regulation and control. WHITMAN, Jin: “Global Dynamics and the Limits of Global Governance”, en *Global Society*, Vol 17, N° 3, 2003, p 256.

carácter global e Individuos que interactúan e influyen sobre los procesos de toma de decisiones en el ámbito de la comunidad mundial.

Permítasenos una digresión para considerar, por ejemplo, el impacto y la influencia de las protestas de Seattle en 1999, cuando cincuenta mil activistas de la sociedad civil se manifestaron en contra de la reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el impulso que esto significó para el Movimiento Antiglobalización, el cual, paradójicamente, tiene un carácter global, así como sus protestas en contra del G- 8, y los llamados foros sociales. Nos encontramos, en consecuencia, con una profunda contradicción entre lo que pudiera considerarse los *intereses clásicos de los actores tradicionales*: incremento de las potencialidades de poder, libre comercio, regulación de flujos financieros, apertura de mercados y libre movilidad del capital, y lo que pudiera ser considerado como los intereses emergentes de una sociedad civil globalizada: reducción de la pobreza, respeto a los derechos humanos, democratización, apertura de los procesos de toma de decisiones, reconocimiento cívico e igualdad de oportunidades, entre otros.

Adicionalmente, es necesario considerar que la agenda de la política mundial se ha hecho más extensa y complicada incorporando una serie de temas que antes eran considerados como irrelevantes. Nos enfrentamos con problemas de la más diversa índole: desde una temática de la seguridad redimensionada y que esta referida al enfrentamiento no tradicional, asimétrico, que no se realiza con ejércitos identificables, con una ubicación determinada sobre el terreno, sino en contra de fuerzas no convencionales, con gran capacidad logística, recursos, movilidad y cuya ubicación es difícil de establecer como es el caso de Al- Qaeda, por ejemplo; hasta temas referidos a la sociedad, tales como: la gripe aviar, el SIDA, la pobreza, la situación de la mujer, las diferencias culturales, la democracia, calentamiento global, derechos humanos, medio ambiente, terrorismo, entre muchas otras que están recogidas en las *Metas del Milenio* planteadas por Naciones Unidas.

Cuando hablamos de gobernabilidad global, entonces, necesitamos reconocer no sólo que vivimos en un mundo diverso y complejo, sino, además, que nuestras vidas se encuentran cada vez más referenciadas por un amplio y creciente proceso de globalización. En realidad, todo parece indicar que a inicios del siglo XXI, la globalización se ha convertido en una de las más importantes ‘narrativas’ con las cuales explicamos el devenir de nuestros

tiempos. Mientras en el pasado la ‘identidad’ de la gente era construida localmente, referenciada a los espacios geográficos en los cuales se desenvolvían sus vidas y referenciada a sus ‘espacios personales’: la familia, el grupo social, la ciudad, la nación y el Estado Nacional; en el presente, nos encontramos con que nuestra propia constitución como sujetos, nuestra identidad como ciudadanos, son mucho más complicadas de determinar. Después de todo, los individuos, en general, nos encontramos expuestos a los contenidos del fenómeno de la globalización: mayor acceso a la información, aceleración de los procesos, incremento de los intercambios, acceso a los valores y la cultura de otros grupos humanos, etc.

Está claro que existe la posibilidad de que conozcamos de manera inmediata los hechos que suceden en cualquier lugar del mundo, bien que se trate del ataque a las Torres Gemelas del *World Trade Center*, el 11 de septiembre del 2001, o de los padecimientos de las víctimas del tsunami que golpeó las costas de Indonesia, en diciembre del 2006, por no mencionar los casos de violación a los Derechos Humanos en Guantánamo o las amenazas de Irán en contra de la existencia del Estado de Israel. El caso es que existe la posibilidad de informarnos y de aprender acerca de otros sistemas de valores y otras culturas, todo lo cual tiende a influenciar la capacidad que como sujetos tenemos para actuar dentro del contexto global. Bien vale considerar que cada vez que nos conectamos al MSN o hablamos por teléfono o escribimos e-mails; estamos, no sólo horadando las dinámicas tradicionales de la soberanía territorial propias del Estado nacional, sino que, además, estamos, de alguna manera, influyendo sobre el devenir del sistema mundial.

No hay duda de que podemos trazar una ruta que nos lleva hacia la reducción sustantiva de las distancias geográficas, hacia intentos de homogeneización cultural basada en valores occidentales, -particularmente desde la perspectiva de la ‘democracia cosmopolita’, libre comercio, libre movilidad del capital, entre otros. Vivimos en una ‘aldea global’ dentro de la cual el Estado Nacional es puesto a prueba por las dinámicas de la *interdependencia compleja*, por la organización de los movimientos sociales transnacionales, por el desarrollo de las capacidades individuales³⁴, por la movilidad de los sujetos y su capacidad para organizarse de manera transnacional, etc.³⁵.

³⁴ Esto es lo que ROSENAU, *Turbulence...*, op., cit., llama individual’s skill revolution.

³⁵ Esto no significa que el Estado nacional vaya a desaparecer, ya que sigue siendo un actor fundamental del sistema; sin embargo, no es el único sujeto que puede ser identificado como actor de una comunidad mundial cuya membrecía se amplía de manera permanente. The case for a decline of

El proceso de globalización se ha constituido en el eje fundamental de la política mundial. Es bueno recordar que, a finales de la Guerra Fría, se produjo una promesa de armonización de los intereses de los actores de la comunidad mundial, así como una posibilidad de paz mundial generalizada, se percibió que era el momento propicio para adelantar políticas para la reducción de la pobreza y el acceso al desarrollo para amplios sectores de la población mundial. De acuerdo con el influyente profesor de Harvard, Francis Fukuyama, la humanidad estaba entrando, finalmente, en una etapa en la cual la confianza mutua y el optimismo serían los principales elementos que primarían en las interacciones humanas. Las etapas de la confrontación humana habrían llegado a su fin y el único problema que quedaba por atender sería el de la expansión y consolidación de la democracia liberal. Estas ideas se presentaron de manera muy contundente. Después de todo, se referían a la posibilidad de que se hiciera presente una etapa donde primara lo multilateral, el libre comercio, el crecimiento económico, el cosmopolitismo y la construcción del bienestar, bajo el modelo neoliberal del consenso de Washington.

Se suponía que la globalización y la apertura al libre comercio permitirían establecer equilibrios geoeconómicos entre los actores de la comunidad mundial. Pero si las relaciones de mercado son las preponderantes, nos encontramos con que las corporaciones estarían en mayor capacidad para obtener ventajas de los procesos de apertura de las economías. No parece casual, por ejemplo, que Coca Cola, Microsoft, McDonalds, Hollywood o CNN, se hayan constituido en los ‘trade mark’ de la globalización, al punto de que han logrado imponer una *representación simbólica* acerca de lo que significa conceptualmente la globalización. Pero si la globalización implica la construcción de valores comunes y del bienestar, al menos dos interrogantes deben ser plantadas: ¿cuál es la dimensión cultural que debe ser compartida por la humanidad?, es decir, ¿qué se debe hacer con aquellas sociedades que tienen menos capacidad para transmitir los contenidos de sus propios valores culturales, o que al menos ven reducida su capacidad para poner un freno a la influencia de los valores impuestos por las industrias culturales de los países desarrollados?. Por otro lado, debemos responder a la interrogante acerca de

national power and sovereignty in an age of globalization stands on two legs. One is the notion that the magnitude and velocity of international economic exchanges have erodes the state’s capabilities. The other is the argument that the extension of market relations across national borders diminishes the citizen’s attachment to national authority, leading to a decline in the legitimacy of central government. BERGER, Suzzane: “Globalization and Politics”, en *Annual Review of Political Sciences*, Arjournals. annualreviews.org, 2003.

las dificultades que se han encontrado para reducir la pobreza de amplísimos sectores de la población mundial.

Así, la globalización se haya presente dentro del sistema, más allá de nuestras preferencias. El problema que tenemos por delante tiene que ver con la construcción de estrategias y mecanismos que nos permitan lidiar coherentemente con sus implicaciones. Al no existir un actor hegemónico que imponga el orden, los sistemas de regulación se debilitan y tienden a colapsar bajo la fuerza que sobre ellos ejerce el flujo constante de fenómenos y procesos complejos. Consecuentemente, si no existe ningún actor con la capacidad suficiente para asumir los costos de provisión de los bienes públicos representados en el *orden institucional*, es posible presagiar que el sistema se verá sujeto a los embates del desorden característico de un mundo en el cual las instancias institucionales se debilitan o no se adecuan a las nuevas dinámicas impuestas desde las fuerzas transformadoras del status quo.

Quizás sea posible afirmar que las situaciones de confrontación que hemos observado en los últimos tiempos, no sólo en Afganistán e Irak con el involucramiento directo de los Estados Unidos, sino también, el fortalecimiento de la amenaza terrorista, el ataque de la guerrilla de Hezbolá en contra de Israel y los ataques por parte de éste a la zona sur del Líbano, las amenazas de proliferación nuclear y de enfermedades endémicas de carácter global, -las llamadas pandemias de gripe aviar y el SIDA, entre otras-; las dificultades para encontrar soluciones a los problemas de la pobreza o las crisis humanitarias de algunas zonas de África y Asia, las crisis producidas por desastres ecológicos como los del impacto del Huracán Katrina en la Costa Sur de los Estados Unidos, o los Tsunamis que afectan amplias zonas del sudeste asiático, el terremoto en el Perú; tanto como los cuestionamientos al modelo democrático de organización política en importantes sectores de América Latina; de alguna manera responden a la ausencia de un liderazgo fuerte que esté en capacidad de establecer de manera unilateral un Orden consistente y funcional que ampare a la totalidad de los miembros de la comunidad mundial.

Al no existir una ‘estructura de poder’ que le proporcione legitimidad y que soporte el contenido de los arreglos institucionales que rigieron el orden westfaliano, es lógico que el sistema se vea saturado por las dinámicas transformadoras que se dan cita en el tablero del juego estratégico de la política

mundial. El sistema no tiene capacidad para contenerse a sí mismo, lo que implica un ‘quiebre profundo’ en su estructura y la necesidad de redefinirla en función de la distribución de las relaciones de poder que son características de un *mundo multipolar asimétrico*. En realidad, el mayor problema que confrontamos cuando nos aproximamos al estudio de la política mundial tiene que ver con el hecho que aún no hemos sido capaces de desarrollar categorías que nos permitan comprender con alguna exactitud las características e implicaciones de los diversos fenómenos que a nivel global han hecho aparición de manera reciente. De algún modo, nos encontramos caminando entre sombras, confrontando una situación de múltiples incertidumbres, ante lo cual, se hace complicado para los actores del sistema definir cursos de acción que, efectivamente, les garanticen la consecución de sus intereses y la reducción del conflicto.

V. El Imperativo Democrático

La solución, parsimoniosa y elegante, que, para los problemas de la cooperación, es elaborada desde los modelos de decisión racional y que nos explica las razones por las cuales la actuación cooperativa es sustantivamente más eficiente que la no-cooperativa, no nos permite, sin embargo, explicar el *gap* que existe entre lo que es mejor para los actores y la manera como éstos efectivamente actúan³⁶. Si aceptamos que la estrategia cooperativa es más eficiente, ¿cómo es entonces que, tantas veces, los comportamientos cooperativos no sean adoptados y la confrontación de intereses prevalezca?³⁷ El asunto tiene que ver, por supuesto, con el problema técnico del desarrollo de instancias de regulación pero, adicionalmente, está referido con la construcción de ‘espacios valorativos y argumentativos’ que permitan legitimar las decisiones y los cursos de acción que se toman en el contexto de la política mundial.

En un mundo interdependiente y complejo es necesario asegurar la legitimidad de las acciones que se adelantan en la medida en que estas tendrán un efecto

³⁶ El Dilema del Prisionero, visto desde una perspectiva normativa, nos indica que al intentar maximizar sus intereses particulares, las partes producen un resultado colectivo que es ineficiente y que perjudica los mismos intereses que intentan garantizar. Al respecto puede revisarse, entre otros BARRAGAN, Julia: *Modelos de decisión en el ámbito público: Ética y Política en la Decisión Pública*, Caracas, Ediciones Angria, pp. 39- 100.

³⁷ DEITELHOFF, Nicole & MÜLLER, Harald: “Theoretical paradise-empirical lost? Arguing with Habermas”, *Review of International Studies*, Vol. 31, 2005, pp. 167- 179.

directo sobre los intereses de los demás actores. Esto implica la necesidad de construir y reconstruir consensos permanentemente a los efectos de desarrollar una ‘estructura de justificación’ que sustente la implementación de políticas públicas de carácter global o, simplemente, de aquellas decisiones que siendo tomadas por un actor tienen un efecto directo sobre algún otro³⁸. De manera que al considerar el impacto de las decisiones es necesario revisar la manera como éstas serían consideradas por la comunidad mundial y la aceptación o rechazo que las mismas pudieran generar en quienes pudieran ser afectados por éstas. Esta situación complica y limita la posibilidad de poner en práctica decisiones de manera unilateral, en la medida en que se producen incrementos en los costos de esa implementación. Así lo ha comprobado la actual Administración Bush en el caso de la presencia de tropas norteamericanas en territorio irakí. La Guerra del Golfo y la operación Tormenta del Desierto aún cuando fueron lideradas por Estados Unidos, pueden ser consideradas como respuestas de la comunidad internacional en pleno y por vía de una Resolución de Naciones Unidas a la agresión del Gobierno de Saddam Hussein contra Kuwait, con la intención de anexarlo dentro de la unidad territorial irakí y violando las normas que prescriben la no utilización de medios violentos para solucionar controversias de carácter territorial. La decisión de tomar acciones en contra de Irak tuvo un carácter multilateral y fue el resultado de una serie de negociaciones que permitieron la construcción de un consenso generalizado acerca de las acciones que debían adelantarse para responder a las acciones del Estado agresor. Durante múltiples jornadas de negociaciones diplomáticas, las partes en conflicto discutieron en el seno de la ONU, no sólo la situación particular del pueblo kuwaití que se encontraba *tomado* por una potencia invasora, sino las implicaciones que para la paz y el orden mundial emergente implicaría permitir, de manera impune, que se produjesen ese tipo de actuaciones. La decisión de adelantar acciones bélicas que aseguraran la reivindicación de la soberanía del pueblo kuwaití sobre su territorio tuvo un carácter legítimo que fue aceptado como tal por la comunidad mundial, sobre el cual se sustentó el ejercicio bélico.

Con una situación sustantivamente diferente nos encontramos en el caso de la más reciente guerra de los Estados Unidos en contra de Irak y muy particularmente en lo que está referido con la ‘Doctrina de la Guerra Preventiva’ que ha sido adelantada por la administración del Presidente George W. Bush.

³⁸ BARRAGÁN, Julia: “Bases éticas y transacciones sociales”, en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, vol 40, 2006, pp. 123- 147.

Si bien es cierto que Estados Unidos se vio compelido a responder de manera contundente a los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001, no lo es menos que su ‘cruzada en contra de Al- Qaeda y lo que ha sido llamado *el terrorismo internacional*, tiene un carácter discrecional e indiscriminado que ha implicado no sólo el intento de imponer a los otros actores de la Comunidad Mundial, las preferencias y la visión particular que sobre el mundo y el rol de los Estados Unidos, tiene la Administración Bush; sino que, incluso, ha implicado la violación de los derechos civiles y la libertad de los propios ciudadanos de ese país. Todo esto se estructura sobre una visión unilateral acerca de los intereses y las potencialidades de los Estados Unidos y un pretendido desconocimiento acerca de la situación estratégica dentro de la cual se juegan las relaciones de poder en la actualidad, lo que ha terminado por deslegitimar la actuación estadounidense ante amplios sectores de la comunidad mundial.

Es importante que adelantemos las siguientes consideraciones: la decisión de actuar en contra de Irak se adelanta como resultado de la política de lucha antiterrorista de la Administración Bush, bajo el argumento de que el gobierno de Sadam Hussein había llevado a Irak a constituirse en un Estado irresponsable, que no sólo estaba protegiendo terroristas de Al- Qaeda, sino que adicionalmente se encontraba desarrollando armas de destrucción masiva que pudieran poner en peligro la estabilidad del Medio Oriente. El problema se pone de manifiesto cuando, una vez obtenida la victoria sobre el ejército irakí y hasta ahora, las mencionadas armas no han sido encontradas por las tropas norteamericanas. Lo que, por lo demás ha generado un profundo rechazo que ha complicado en extremo la situación de las unidades militares destacadas en Irak. En este caso, nos encontramos con dos aspectos que vale la pena resaltar.

En primer lugar, debemos destacar que aún habiéndose tratado de una actuación unilateral, los Estados Unidos intentaron legitimar su actuación construyendo una ‘coalición mínima’ con algunos de sus aliados, en este caso Inglaterra y España, países que acompañaron el envío de tropas; por otra parte, debe observarse que el discurso que busca justificar la presencia estadounidense en Irak ha derivado hacia el tema de la construcción y fortalecimiento de la democracia irakí y el apoyo al, relativamente reciente, gobierno de ese país. Es evidente que la decisión de convocar a elecciones y proporcionarle un ‘matiz cívico’ al tema de la confrontación bélica, es

el resultado de una acción política y militar que, paradójicamente, no ha permitido la pacificación del país y que ha producido numerosas bajas de soldados estadounidenses en los enfrentamientos en contra de las fuerzas de la resistencia. El argumento democrático ha sido utilizado a destiempo, con lo cual, su eficiencia se ha visto reducida, ante lo que se presenta como una manera pragmática y conveniente de construir una estructura de justificación que valide la permanencia de fuerzas militares en el país invadido³⁹. Lo cierto es que la situación de los Estados Unidos en el caso irakí es tremendamente complicada, no solamente sus fuerzas militares han sufrido más bajas durante la etapa de ocupación que durante la guerra misma, sino que los intentos de justificación adelantados desde la Secretaría de Estado y por la Casa Blanca han sido insuficientes para construir los apoyos necesarios para el mantenimiento de la situación y, por el contrario, sumado a la situación de violación de los derechos humanos de los prisioneros de Guantánamo, entre otros aspectos, ha incrementado el rechazo a las líneas de la política exterior de la Administración Bush, al tiempo que ha afectado sustantivamente, en nuestro criterio, el posicionamiento de los Estados Unidos, como potencia de mayor poder relativo, dentro del orden mundial emergente, al reducir la credibilidad de su acción política.

El problema de la gobernabilidad global, tal y como ya hemos indicado, está referido a la construcción de un tipo de orden dentro del cual sea posible garantizar la convivencia y la resolución de los conflictos de interés que pudieran producirse entre los actores del sistema. Sin embargo, se trata de un orden calificado y, en ese sentido, se trata, en nuestro criterio, de un orden de carácter democrático de alcance global que facilite la libre discusión de las ideas y el planteamiento de los contenidos de los intereses de los diversos jugadores en un plano de igualdad discursiva. En este sentido, diríamos que la institucionalización del orden como mecanismo que garantice un espacio de gobernabilidad global, implica la constitución de un ‘espacio vital’ dentro del cual los diferentes actores tienen la posibilidad de negociar sus diferencias y construir consensos sobre la base de los objetivos comunes que puedan establecer a través del ejercicio de definir sus preferencias e intercambiar

³⁹ Queremos dejar establecido que no asumimos la visión ingenua de los pacifistas que rechazan de entrada la confrontación bélica. La guerra ha estado siempre presente a lo largo del desarrollo del sistema mundial, y aún cuando se constituye en la ‘ultima ratio’ existen ciertas condiciones en las cuales ésta se justifica, tal y como ha sido planteado por la Doctrina de la Guerra Justa. En el caso que estamos planteando entendemos que existe una diferencia sustantiva entre hacer una guerra para defender los Derechos Humanos, establecer y defender la democracia y el sistema de libertades, y hacer una guerra para localizar armas de destrucción masiva que terminan no apareciendo. Véase: RAWLS, John: *El derecho de gentes y una revisión de la idea de razón pública*, Barcelona, Editorial Paidós, 2001.

utilidades a lo largo del tiempo, en un proceso permanente de toma de decisiones colectivas e interdependientes. Antes de seguir adelante, pero dentro de este mismo orden de ideas, quisiéramos considerar la particular situación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Tal y como es bien conocido, éste se encuentra conformado por cinco miembros permanentes con derecho a veto y diez miembros no permanentes que se rotan entre los Estados que forman parte de la ONU⁴⁰.

La membrecía permanente fue determinada, en su momento, a los efectos de garantizar un mecanismo que le proporcionara operatividad a la ONU y evitara la crisis de inacción que había caracterizado a la Sociedad de Naciones. El problema es que el Consejo de Seguridad está constituido por los países que resultaron victoriosos en la II Guerra Mundial, de manera que su presencia en ese organismo responde a la estructura de las relaciones de poder propios de la bipolaridad. El tema se complica cuando consideramos que ese mecanismo no responde a la estructura del sistema mundial post-westfaliano, lo que genera una contradicción en términos de las potencialidades reales de los participantes en ese mecanismo *vis a vis* la comunidad mundial. Pero, adicionalmente, y dentro de nuestra línea argumentativa, es necesario considerar que ésta situación no permite que exista una *equivalencia discursiva* entre los participantes en el Sistema de Naciones Unidas. Si bien es cierto que, en el marco de la Asamblea General, todos los Estados miembros tienen derecho a que su voz sea escuchada, no lo es menos que alguna de las potencias del Consejo de Seguridad puede simplemente vetar cualquier tipo de decisión en función de sus preferencias e intereses particulares.

Vale la pena destacar, en este sentido, las dificultades que este mecanismo ha encontrado para imponer sanciones a Irán por el caso de la producción de uranio enriquecido contraviniendo los presupuestos de los Tratados de No- Proliferación Nuclear. La posición de Rusia y China y los intereses que tienen en ese país del Medio Oriente han evitado la aplicación efectiva de correctivos que limiten la posibilidad de que el gobierno de Teherán pueda desarrollar armas nucleares de destrucción masiva que pudieran poner en peligro la estabilidad de la región y, muy particularmente, la existencia misma del Estado de Israel⁴¹.

⁴⁰ Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad son: Estados Unidos, Rusia, Francia, Gran Bretaña y China.

⁴¹ Debe mencionarse, por supuesto, que los Estados Unidos se han negado a la aplicación de sanciones a Israel por el caso de los Altos del Golán y por la situación de los derechos humanos del pueblo

Cualquier proceso de revisión de la estructura y del funcionamiento de Naciones Unidas debe contemplar de manera particular el caso del Consejo de Seguridad a los efectos de dar cuenta con esta situación de asimetría entre sus miembros. Es necesario garantizar una competencia comunicativa equivalente, de manera que las decisiones no terminen siendo distorsionadas por el juego del poder, sino que sean construidas en base a los consensos argumentativos y al interés colectivo⁴². Esto, creemos, fortalecerá el rol de Naciones Unidas como factor de equilibrio y legitimación de las políticas públicas globales, al darle un matiz mucho más democrático al proceso de construcción e implementación de las decisiones tomadas dentro de la Organización.

La gobernabilidad global en tiempos de interdependencia compleja implica, entonces, la construcción de arreglos de convivencia que favorezcan la reducción del conflicto potencial y la evolución del comportamiento cooperativo. Para que esto sea posible es necesario garantizar el establecimiento de un ámbito para la elaboración argumentativa dentro del cual sea posible la concurrencia en igualdad de condiciones discursivas y dentro del cual prime una razón pública que se construye desde la pluralidad y la diferencia⁴³. De manera que se pueda garantizar la *conurrencia de múltiples voces* dentro del ámbito público global.

Precisamente, el problema que encontramos con el planteamiento de la democracia cosmopolita, tiene que ver con la pretensión de crear un espacio democrático fundamentado sobre los valores liberales de occidentales. Ciertamente, industrias culturales más poderosas tienden a tener una mayor capacidad de penetración e imposición de ‘visiones del mundo’. Así, Hollywood o la BBC definen, en cierta medida, los valores por medio de los cuales se rigen las interacciones humanas, tanto como las aspiraciones y expectativas de los individuos. El problema es que esta situación tiende a generar resistencias culturales que dificultan el intercambio discursivo y la construcción de ‘espacios comunes’.

palestino.

⁴² Los críticos plantean que la ‘competencia argumentativa’ es imposible de alcanzar; sin embargo, diríamos que ante la perspectiva del desorden generalizado, bien podríamos esperar que los actores deriven hacia la construcción ética de valores mínimos comunes sobre la base de los cuales se posibilite la argumentación política sobre una base de igualdad y de respeto por las posiciones diversas.

⁴³ La idea de la Razón Pública es tomada de Rawls, quien la utiliza para describir los principios de racionalidad en el ámbito doméstico y que permiten la concurrencia razonable de doctrinas morales diferentes. Según el autor, la idea de la razón pública especifica al nivel más profundo los valores morales y políticos básicos que determinan las relaciones de un gobierno democrático con sus ciudadanos y de éstos entre sí. RAWLS, *El derecho de gentes...*, op., cit., p. 157.

En nuestro planteamiento argumentamos que es necesario facilitar que voces distintas y diferentes modos de ver el mundo puedan concurrir dentro de espacios multilaterales transnacionalizados que permitan que las partes puedan intercambiar sus argumentos y logren construir consensos, a pesar de las diferencias que pudieran existir. Se trata de la aplicación de un criterio de razonabilidad que permita a las partes entender que no pueden alcanzar la totalidad de los fines a los que aspiran, viéndose en la obligación de reducir los contenidos de sus aspiraciones máximas con la finalidad de llegar a acuerdos mutuamente beneficiosos. Es importante destacar que dentro de esta perspectiva, la razón de Estado se subordina a lo que se ha denominado la razón pública global, de manera que el problema de la actuación dentro de ese ámbito público tiene menos que ver con el incremento de las potencialidades de poder de los actores que con la creación de bienestar y el mantenimiento del equilibrio entre los intereses en juego, en el entendido de que en un momento post-hegemónico, la maximización irrestricta de los intereses particulares tiende a derivar hacia la construcción de soluciones socialmente ineficientes⁴⁴.

Esto requiere que cada actor entienda que existen razones que explican que los demás actores adopten ciertas posiciones y actitudes y no otras: aún si éstas se encuentren en contradicciones con las propias y que esas diferencias pueden ser solucionadas de manera constructiva-cooperativa mediante el desarrollo de un ámbito normativo que les permita regular los contenidos de sus interacciones y establecer acuerdos de obligatorio cumplimiento que generen beneficios colectivos sin dañar excesivamente los intereses particulares de los actores.

La construcción de estos ‘espacios públicos globales’ implica que los conflictos se resuelvan por vía de la construcción de acuerdos negociados y no mediante la imposición de la lógica del poder⁴⁵. Así, los diferenciales en las potencialidades de los actores dejan de ser determinantes en la definición

⁴⁴ Esto está planteado en los resultados alcanzados por los participantes en situaciones de dilema del prisionero. Lo que decimos acá es que cuando todos los actores intentan maximizar obtienen un resultado que, en el largo plazo, termina dañando sus intereses particulares así como los intereses de la comunidad en su conjunto. Para una discusión sobre las implicaciones de las situaciones del dilema del prisionero puede revisarse entre otros: BARRAGÁN, Julia: “El mensaje de las instituciones”, *TELOS*, Revista Iberoamericana de Estudios Utilitarios, Universidad de Santiago de Compostela, Vol XI, N° 1, 2002, pp. 123- 144; BARRAGÁN, Julia, “Instituciones y costos de transacción”, en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, N° 3, 1999, pp. 9- 34.

⁴⁵ Cuando hablamos de los espacios públicos globales, estamos pensando en mecanismos institucionales que permiten la regulación del comportamiento de los actores introduciendo incentivos positivos para la cooperación.

de las actuaciones públicas. Después de todo, ningún actor está en capacidad para imponer su voluntad sobre otros, con lo cual se ven obligados a negociar para determinar soluciones de compromiso, en las cuales, los intereses de todas las partes en juego son, como mínimo, considerados, evaluados y discutidos de manera pública y democrática, sin que ningún argumento sea, de entrada, descalificado. Estamos asumiendo, entonces, que los actores de la comunidad mundial, tanto los Estados nacionales como los no-sujetos de soberanía, le dan importancia a la manera como sus actuaciones son percibidas por los demás actores, de manera que intentan explicar y justificar los cursos de acción que adelantan en un momento dado. Los actores no utilizan sus potencialidades de poder de manera indiscriminada para adelantar confrontaciones de carácter bélico, por el contrario intentan resolver sus conflictos por vía de la negociación y la diplomacia. En ese sentido, la política se convierte en un ejercicio de negociación a través del cual se presentan, se discuten y se construyen argumentos, se intercambian utilidades y se establecen acuerdos.

Dentro de esta visión de la razón pública global⁴⁶, se requiere que los acuerdos negociados se fundamenten en una valoración moral que contemple los siguientes principios básicos:

- Los valores etnocéntricos no pueden ser determinantes de la validez de la argumentación. El hecho de que un argumento sea presentado desde Occidente o desde cualquier otra región o cultura, no determina que éste sea aceptado o rechazado por los participantes en la discusión. De igual manera, el hecho de que algunas actitudes sean propias o pertenezcan a una práctica milenaria, tradición o principio religioso, no le otorgan validez, ni las hacen incuestionables.
- Los valores fundamentales de los individuos, su libertad y sus derechos prevalecen sobre cualquier otro tipo de prácticas y/ o principios.
- Debe existir tolerancia, aceptación y pluralidad ante la diferencia.
- Debe favorecerse el principio del respeto mutuo y la equivalencia argumentativa.
- Los contenidos de las regulaciones deben tener un carácter imparcial.

La cooperación es posible cuando se crean condiciones para el intercambio de intereses en condiciones de igualdad y se permite la comunicación

⁴⁶ Véase RAWLS, *El derecho de gentes...*, op., cit., particularmente, el capítulo 17: 'La razón pública y el derecho de gentes'.

de los contenidos de esos intereses con la finalidad de definir las preferencias de los diferentes actores. Quienes no se comunican, quienes no tienen la posibilidad de intercambiar argumentos, no desarrollan ningún nivel de compromiso moral para con la contraparte, de manera que no se sienten obligados a establecer acuerdos o a cumplir aquellos que hubieran llegado a desarrollar. Los espacios públicos globales se constituyen en *ámbitos institucionales* que permiten que se desarrolle la comunicación entre las partes, que favorecen que se produzca una distribución equitativa de los costos y beneficios asociados con las interacciones que entre ellos se producen, que permiten la reducción de la incertidumbre y que proporcionan garantías de que los acuerdos serán respetados por los involucrados.

En la medida en que el problema de la gobernabilidad global no puede ser resuelto por vía de la solución centralizada, propia del Estado Nacional, se requiere del establecimiento de mecanismos descentralizados que permitan establecer espacios de regulación de los comportamientos de los jugadores y auspiciar la concurrencia de estos y la agregación de sus intereses⁴⁷. Así, ante la pregunta acerca de quién provee el bien público, referido a la existencia de normas que regulen el comportamiento, entendemos que, en un ámbito post-hegemónico, éstas son provistas por una gran diversidad de sujetos, individuales y colectivos, que tienen capacidad efectiva para adelantar actuaciones, que pueden elaborar un discurso coherente y hacerse escuchar por los demás y que entienden que ante la perspectiva de la confrontación de intereses es preferible garantizar un compromiso ético que favorezca la cooperación y el cumplimiento de los acuerdos. Como si se tratara de la creación de ‘redes globales’ que se establecen para construir regulaciones sobre casos específicos y que se van cruzando y entrecruzando hasta ampliar y ‘tejer’ transversalmente los contenidos de esas regulaciones específicas en una ‘web general’ de regulaciones de mayor alcance⁴⁸. Entendemos que este tipo de ‘acuerdo colectivo descentralizado y de carácter transnacional’ termina soportándose, desde el punto de vista operativo, en lo que la teoría ha dado el llamar Regímenes Internacionales, el estudio de éstos será motivo del desarrollo posterior de esta investigación.

⁴⁷ ... the goals, and interests of the individuals and collectivities on the global stage are so numerous, diverse, and disaggregated that a hierarchical global structure with a single mechanism for governance is not going to evolve in the foreseeable future: ROSENAU, James: *Distant Proximities; Dynamics beyond Globalization*, Princeton, Princeton University Press, 2003, p.392.

⁴⁸ *Ibidem.*,

VI. Conclusión

En principio, queremos destacar que la visión que presentamos acá, sin ser estructuralista, coloca un peso muy importante en el tema de la estructura del sistema como eje fundamental de las interacciones y de los procesos que dentro de ella se producen. La manera como se distribuye el poder entre los diferentes actores del sistema va a determinar la forma de sus interacciones. De manera que allí donde prevalecen los actores hegemónicos es posible hablar de modelos de gobernabilidad que se fundamentan en el ejercicio puro del poder en sus concepciones más tradicionales. En otras palabras, en un sistema anárquico con definiciones institucionales débiles, las reglas del juego son definidas por los actores más poderosos, es decir, por los actores que ‘tienen la posibilidad real de avasallar la voluntad de la contraparte y obligarlos a actuar en función de la satisfacción de sus intereses particulares.

Hemos dicho que este tipo de soluciones a los problemas de la gobernabilidad generan equilibrios inestables, en la medida en que la construcción del ‘orden’ bajo este tipo de mecanismos implica un ejercicio de la dominación que se mantiene mientras el actor hegemónico tiene la fortaleza suficiente para asumir los costos de la supervisión y el control permanente sobre los actores que se encuentran bajo su influencia, pero que pierde consistencia en la medida en que los actores hegemónicos pierden potencialidades de poder.

Debe recordarse que el mantenimiento de la hegemonía es excesivamente costoso, pues implica un esfuerzo económico, político y militar por garantizar el mantenimiento de las dinámicas de supra- subordinación que caracterizan al sistema. En ese sentido, debemos hacer notar que mientras los actores hegemónicos intentan mantener la dominación, los actores de menores potencialidades relativas intentarán desarrollar su poder hasta estar en posibilidad de reducir la dominación del primero y garantizar el ejercicio de la autonomía en los procesos decisionales. Si bien es cierto que, los actores hegemónicos están en capacidad para definir sistemas de castigos y recompensas para los sujetos que se encuentran bajo su dominación, no lo es menos que éstos intentarán sustraerse de la dominación cuando encuentren la oportunidad para hacerlo.

En este trabajo hemos asumido que se han producido profundas transformaciones en la estructura del sistema internacional, al punto que

la idea de ‘lo internacional’ que hace referencia a relaciones entre Estados nacionales, parece constituirse en un nomenclatura insuficiente. Hemos preferido, a lo largo de este trabajo, referirnos a este ámbito de relaciones como: Sistema Mundial, Orden Mundial, Comunidad Global, entre otros. Esto tiene importantes dimensiones metodológicas: por un lado, estamos reconociendo que el sistema incorpora dentro de sus dinámicas a un número importante de actores distintos a los Estados nacionales, a los cuales nos referimos como ‘no sujetos de soberanía’. Esto implica, adicionalmente, que nos encontremos en un tránsito en el que conviven las dinámicas de lo geopolítico, a lo cual están asociados los dilemas de la seguridad y de la protección de la soberanía territorial; y las dinámicas de lo geoeconómico, que hace referencia a los problemas de la ‘nueva agenda global’, en la cual se introducen temas de carácter multilateral que deben ser atendidos por la vía del esfuerzo colectivo.

De igual manera, hemos indicado que la transformación por la que transita el sistema mundial implica que nuestra capacidad para comprenderlo se haya visto disminuida. Todo parece indicar que los pilares sobre los que se ha sostenido el ‘orden westfaliano’ han dado paso a importantes reacomodos, de ahí que nuestra perspectiva conceptual necesite ser modificada a los efectos de ganar en poder explicativo. Nuestra propuesta, en concreto, hace referencia a la necesidad de adelantar un proceso de redefinición de categorías a los efectos de hacerlas más pertinentes desde el punto de vista conceptual.

En nuestro criterio, el concepto de gobernabilidad hace referencia a la idea de orden y ésta a su vez implica la existencia de regulaciones normativas. A lo largo de este trabajo nos hemos estado haciendo la siguiente pregunta: ¿quién define las reglas del juego? Al respecto, hemos respondido diciendo que existen dos soluciones: una de carácter autoritario y otra de carácter cooperativo. El primer caso responde a las concepciones del Realismo Estructural, de acuerdo con las cuales, en ausencia de un ente supraestatal que defina las reglas del juego y las instancias de intercambio entre los diferentes actores del sistema, se produce una tendencia natural hacia la adopción de mecanismos y actitudes no cooperativas, las que, aún cuando generan ganancias sustantivas en el corto plazo para los ‘no-cooperadores’, afectan los beneficios colectivos, lo que hace que los equilibrios construidos en el marco de los sistemas hegemónicos sean inestables.

En el segundo caso, hemos planteado que en un mundo que se hace cada vez más interdependiente e interconectado, dentro del cual la actuación de cualquier actor es susceptible de afectar positiva o negativamente los intereses de otros actores, es necesario la creación de ‘espacios de concurrencia’ dentro de los cuales los actores puedan agregar intereses, realizar intercambios y construir soluciones colectivas a los problemas que confrontan. En realidad, nos encontramos en un momento en el cual la agenda de la política mundial incluye temas cuya resolución requiere del esfuerzo colectivo de los diferentes actores involucrados y/ o afectados por una situación problemática.

En este sentido, estamos proponiendo que es posible resolver la tendencia hacia la maximización de los intereses particulares de los sujetos, mediante la modificación de los sistemas de recompensas y castigos que están asociados a determinado tipo de conducta. En el Dilema del Prisionero, como hemos visto, se genera una matriz de pagos que induce a los ‘bandidos’ a traicionarse mutuamente, lo que genera un resultado de equilibrio que es inferior al óptimo cooperativo.

Hemos intentado demostrar que la definición de *espacios institucionales* modifica la fórmula de pagos, característica del Dilema, de manera que, mientras cooperar cuando existen instituciones, genera beneficios más altos, la no cooperación debe tender a generar altísimos costos. Las instituciones permiten reducir la incertidumbre acerca de la actuación de ‘los demás’ en un momento determinado, al hacer el comportamiento de los asociados más predecible al incrementarse el *accountability* que sobre ellos puede ejercerse y favorecer el intercambio argumentativo y la construcción de compromisos entre las partes. Por último, los diversos temas que hemos discutido en este trabajo han girado alrededor de lo que consideramos un eje temático fundamental: La solución a los problemas de la gobernabilidad global debe tener un carácter democrático. No sólo porque la democracia se ha convertido, en nuestros tiempos, en un valor universal, sino porque, adicionalmente, las decisiones democráticas permiten garantizar, tal y como hemos planteado, mayor estabilidad en los acuerdos y construir compromisos éticos de mayor fortaleza entre las partes involucradas.

Es importante señalar que este trabajo forma parte de la línea de investigación que adelanto como docente e investigador de la Universidad Central de Venezuela, en tal sentido, se trata de un trabajo en desarrollo para el cual aún no tenemos conclusiones suficientemente firmes, pero que se van

construyendo con la revisión y actualización de la literatura. El problema de la gobernabilidad global y de la construcción de instancias de regulación tienen múltiples implicaciones y numerosas aristas que deben ser revisadas a los efectos de proporcionar una visión integral del problema. En esta oportunidad, nos hemos dedicado a revisar lo referido a la ‘creación de espacios públicos globales’ definidos como instancias normativas y *metanormativas* que favorezcan la agregación de intereses, la reducción del conflicto y la evolución de la cooperación en un mundo que puede ser caracterizado como interdependiente y complejo.

En nuestro criterio la provisión de reglas se constituye en lo que podemos llamar bienes públicos de primer nivel. En la medida en que se comportan como tales, dejados al mecanismo del mercado, estos son provistos de manera ineficiente, con lo cual la regulación de los comportamientos de los actores resulta insuficiente, generando situaciones en las cuales prevalece el conflicto y se incrementa la confrontación. Hemos planteado que en un contexto descentralizado este problema sólo puede ser resuelto mediante la construcción de espacios para la concurrencia y la agregación de intereses. Se trata de soluciones parciales en áreas específicas (derechos humanos, intercambio comercial, protección del medio ambiente, profundización de la democracia, etc.) que se van constituyendo en regímenes cuyo alcance va sumando de manera incremental hacia la construcción de espacios transnacionales que se cruzan y entrecruzan generando equilibrios funcionales basados en la cooperación. De esa manera la provisión de reglas es garantizada de manera descentralizada.

Argentina saliendo del Infierno: consideraciones sobre la política exterior de Néstor Kirchner

Miguel Agustín Torres

Abogado y Magistrado en Relaciones Internacionales por el Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano (IDELA), Universidad Nacional de Tucumán, Argentina.

ARGENTINA, POLÍTICA EXTERIOR, KIRCHNER

Resumen

El 25 de Mayo de 2003, Néstor Kirchner asumió la presidencia de Argentina en momentos en los que el país se encontraba en proceso de recuperación, luego de la crisis más importante de su historia. La compleja coyuntura que atravesó el Estado argentino condicionó el diseño y ejecución de la política externa. Este trabajo constituye un análisis de la política exterior argentina del gobierno de Kirchner, proponiéndose como objetivo como objetivo el estudio de los temas y criterios fundamentales que protagonizaron su agenda exterior.

ARGENTINA, FOREIGN POLICY, KIRCHNER

Abstract

In May 25 of the year 2003 Nestor Kirchner assumed the presidency of Argentina, when the country was in a recovery process, after the most important crisis in the Argentina's history. The difficult situation that suffered the Argentinean State conditioned the design and execution of its foreign policy. This paper analyzes the Argentinean foreign policy of the government of Kirchner, and its goals are the study of the topics and main orientations of the international project of Kirchner administration.

Sumario

I. Aproximación.- II. Lineamientos.- III. El curso de los hechos.- IV. La política frente al endeudamiento.- V. La política hacia Malvinas.- VI. La actuación en Naciones Unidas.- VII. Conclusiones.

I. Aproximación

Néstor Kirchner se hizo cargo de la presidencia de Argentina en Mayo de 2003, sucediendo al gobierno transitorio de Eduardo Duhalde. A pesar de haber obtenido el segundo lugar en los comicios presidenciales durante la primera ronda, Kirchner llegó al poder como consecuencia del retiro en el *ballotage* del ex presidente Carlos Saúl Menem. Es así como Kirchner inauguró su mandato con un reducido apoyo popular, ya que se convirtió en presidente con el 22 % de los votos¹.

El gobierno electo contaba con la ventaja de que la sociedad argentina ya había soportado los efectos más dramáticos de la crisis de Diciembre de 2001. Durante el período de Duhalde se había operado la drástica salida del 'Plan' de Convertibilidad que, desde el gobierno de Menem, había anclado el peso al dólar en paridad cambiaria y, al cual, el imaginario colectivo vinculaba con la estabilidad económica.

Duhalde había afrontado el difícil cometido de asegurar la gobernabilidad y posibilitar la transición democrática. Sin embargo, muchas cuestiones fundamentales fueron postergadas o contenidas hasta la llegada del gobierno electo en 2003. Recayeron entonces sobre Kirchner las tareas pendientes de resolver como la liquidación de pagos con los acreedores privados, tenedores de títulos de deuda externa argentina, y de hacer frente a las negociaciones con el FMI. Igualmente, el gobierno debía reactivar las relaciones internacionales, en cierta medida deterioradas, a causa de la crisis del 2001.

El problema que estructura este aporte comprende los siguientes interrogantes: i) ¿cuáles fueron los temas que integraron la agenda exterior del presidente Kirchner?; ii) ¿qué posición asumió frente a ellos el gobierno argentino del período?; y iii) ¿qué resultados y alcances se consiguieron en tales áreas?

A modo de hipótesis puede expresarse que el gobierno de Kirchner pretendió describir una política exterior de amplia cobertura, por lo que integró su agenda con tópicos relevantes: relaciones con el mundo desarrollado; relaciones con el contexto regional; apertura comercial y vinculación multilateral; relaciones con los organismos multilaterales de crédito; Malvinas. Para ello fijó una serie

¹ SZUSTERMAN, C. "Argentina: the state we're in", en *Open Democracy*, 26 de Octubre de 2005.

de lineamientos que constituyeron la postura oficial en los diversos temas, a través de los cuales procuró orientar su política internacional.

Sin embargo, las impostergables exigencias que tuvo que afrontar Kirchner, desde su llegada al poder, ajustaron la ejecución de su política exterior a reservadas variables, e instalaron prioridades en la agenda. Por tal motivo, los lineamientos o posiciones previas se subordinaron a la satisfacción de los problemas apremiantes, mientras que se relegaba el tratamiento de otros aspectos menos urgentes. En el proceso, la dirigencia fue forjando su perfil, caracterizado por actitudes pragmáticas y por la articulación de un discurso de fuerte impacto. Los desafíos principales consistieron, en lo inmediato, en resolver la situación de profundo endeudamiento, garantizar la estabilidad institucional y restaurar las relaciones con el contexto. Una vez encauzado el tratamiento de estas cuestiones, el gobierno extendió su horizonte de acción, abordando con mayor intensidad otras temáticas específicas.

Metodológicamente, se recurrió a la consulta de bibliografía específica, al examen de los principales medios de prensa argentinos y al análisis de las opiniones oficiales a través de discursos y declaraciones públicas. Antes que una descripción detallada de los hechos comprendidos en cada uno de los tópicos considerados, este aporte pretende efectuar un examen de las posturas, orientaciones y tendencias, observadas por el gobierno de Néstor Kirchner en las cuestiones principales de su agenda externa.

El trabajo se desarrolla en tres secciones: i) definición de los lineamientos de la política exterior de Kirchner; ii) descripción de algunos aspectos relevantes del periodo y iii) las conclusiones de este aporte.

II. Lineamientos

Las condiciones internacionales vigentes en el período de toma de posesión de Kirchner sugerían que si el país superaba sus problemas pendientes, podía acceder a nuevas perspectivas, ya que se habilitaría una mayor “permisividad internacional, en términos de Jaguaribe”.

Pues el gobierno de Kirchner no tuvo que enfrentar cambios inesperados en la dinámica del sistema internacional, que pudieran afectar, en mayor medida,

los trazos de su política exterior. Mejor aún, dispuso de un marco comercial propicio, por la favorable cotización que encontraban en el comercio mundial los rubros que componían, principalmente, las exportaciones nacionales. Un tipo de cambio favorable, resultado de la devaluación que acompañó la salida de la convertibilidad, facilitó el acceso de los productos argentinos a los mercados internacionales.

El ascenso al poder, en la mayoría de los países de la región, de dirigentes que guardaban entre sí proximidad ideológica, representaba, en teoría, un elemento favorable. La similitud de problemáticas estructurales con algunos actores de la región, o la compatibilidad con los objetivos externos de otros, constituían, también, razones y oportunidades para profundizar lazos.

Los desafíos para el diseño y ejecución de la política exterior se situaban en otro ámbito. La variable crítica procedía de la propia condición en la cual se hallaba el Estado argentino. El gobierno kirchnerista se hacía cargo de un actor rezagado en sus relaciones con el concierto mundial, apremiado por su crisis económica. Un estado oprimido por la situación de *default* y de endeudamiento con los organismos multilaterales de crédito, que sus relaciones con el mundo desarrollado. La administración entrante supo advertir bien cual era el escenario inicial. Afirmaba Kirchner: *Yo tuve que asumir en una Argentina de aguas bravías*².

En el ámbito interno, el gobierno debió hacer frente a problemas sensibles, que reclamaban una actuación efectiva. El desempleo, la inseguridad, la fragilidad institucional y la inestabilidad económica, encabezaban la lista de dilemas internos, en una sociedad fragmentada y con una preocupante exclusión social. Sin embargo, lo peor de la crisis ya había pasado. El camino de la reparación económica y social había comenzado a transitarse durante el ciclo de Duhalde. En ciertos aspectos, la conducción precedente había mostrado los indicios del rumbo que debía seguirse.

En los primeros momentos, el gobierno de Kirchner se caracterizó por un marcado personalismo. Su política se ubicó dentro de los lineamientos del denominado “peronismo de izquierda”, matizado con elementos propios del desarrollismo, del peronismo de base, y ciertos rasgos populistas. En materia de política exterior se observó un sesgo pragmático como orientación predominante.

² “Kirchner volvió a marcar diferencias con el duhaldismo”, diario *Clarín*, edición del Jueves 28 de Julio de 2005.

La exigua representatividad de la administración debutante, reflejada en los comicios presidenciales de 2003, impulsó al gobierno al despliegue de prácticas generadoras de consenso. Durante sus primeros momentos, la gestión oficial estuvo abocada a *la formación, posterior al proceso electoral, de una autoridad política*³. En cuanto a los segmentos sociales que respaldaban su proyecto, puede sostenerse, de acuerdo con Portantiero que *Kirchner cambió el contenido social de los apoyos. Es más popular en las clases medias urbanas que en lo que constituye el cuerpo tradicional del peronismo. Estos sectores no están en contra, pero tienen una actitud más pasiva*⁴. La construcción de poder condujo a la llamada convocatoria ‘transversal’, por la cual, el kirchnerismo atrajo a figuras de líneas políticas contrarias, produciendo una debilitación y fragmentación de la oposición.

Las medidas adoptadas por Kirchner fueron, desde la continuidad y profundización de criterios propios del gobierno duhaldista, hasta la innovación pura. Se reafirmó la participación estatal en la economía; tendencia que ya había retomado Duhalde; se intensificó el rol social del Estado; se asumió la reivindicación y conquista de consignas, tradicionalmente caras al núcleo social, confrontando, algunas veces, con intereses sectoriales. Asimismo, Kirchner activó importantes reformas en el área social.

Las acciones distintivas se situaron en el campo de los derechos humanos. Identificado con el peronismo “setentista”, Kirchner lideró la reparación de las heridas causadas por la llamada lucha contra la subversión, ejecutada por el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983). En esta dirección, derogó las leyes de ‘Obediencia Debida’ y ‘Punto Final’, que frenaban toda posibilidad de juzgar a los militares que, durante la década del setenta, habían protagonizado actos de terrorismo de Estado.

Otros actos distintivos vinieron dados por la modificación de las cúpulas de la Policía Federal y de las Fuerzas Armadas; la conformación de una nueva composición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; la derogación del decreto que prohibía la extradición de militares; la detención y condena de represores del proceso y de los ex jefes montoneros; la revisión de las privatizaciones.

³ CHERESKY, I.: “Argentina. Cambio de rumbo y recomposición política. Néstor Kirchner cumple un año de gobierno”, Nueva Sociedad, N° 193, Septiembre / Octubre 2004, p. 12.

⁴ “La retórica de Kirchner puede ser un boomerang”, entrevista a J. C Portantiero, diario Página 12, edición del Martes 24 de Febrero de 2004.

Con este panorama de fondo la administración argentina emprendió la composición de su agenda exterior. Para esta tarea el gobierno de Kirchner precisó una serie de lineamientos que representaban el rumbo que se imprimiría a la política exterior.

II.1. Concepción Pragmática del Sistema Internacional y sus Relaciones de Poder

El momento histórico se interpretó como una etapa de transición entre un sistema cuyos postulados carecían de vigencia y sentido, y una nueva configuración internacional cuya consolidación se hallaba aún pendiente. Esta interpretación importó una toma de posición frente al sistema internacional, a partir de una coherente concepción de la realidad que atravesaba el país, y de su efectivo peso en el escenario mundial. Se ponderaron pragmáticamente las aspiraciones y capacidades relativas del Estado Argentino, valoración extendida a la región en la cual se hallaba inserto. *Vivimos un momento de inflexión en la historia mundial, caracterizado por el fin de la guerra fría y el mundo bipolar que la caracterizaba, el que todavía no ha sido sustituido de forma expresa por ningún otro esquema. Se advierte sí, la preeminencia de una única superpotencia hegemónica⁵. La Argentina de hoy es un país que ha optado por sincerar sus opciones, dejando atrás las sobreactuaciones del pasado. Dicho en términos muy simples, nuestro objetivo central es lograr que cuando el mundo se dirija hacia nosotros nos encuentre en el sitio donde anunciamos que íbamos a estar⁶.*

II.2 Relación madura con los EEUU y el mundo desarrollado

Se manifestó la voluntad de apartarse del alineamiento automático e incondicional que dominó la política exterior desde el advenimiento del menemismo. Se pretendió asumir una relación madura con la superpotencia y con el resto del mundo desarrollado. Una modalidad en la cual se maximizaran las coincidencias, respetando las diferencias y las asimetrías; buscando una fórmula equilibrada sin caer en la confrontación

⁵ KIRCHNER, N., Mensaje del Presidente Néstor Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa, en la Apertura de las 122^o Sesiones del Congreso, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1^o de Marzo de 2004, disponible en: <http://www.presidencia.gov.ar/Discurso.aspx?cdArticulo=1039>. Fecha de Consulta: 28-09-2005.

⁶ Discurso del Canciller Rafael BIELSA en la Conferencia: “Argentina: de la recuperación a la consolidación económica” Council of the Americas La Argentina en el marco internacional, 10 de Agosto de 2004, disponible en: <http://www.mrecic.gov.ar/portal/cancilleria/discursos/bielsa/d040810.html> Fecha de consulta: 05-10-2006.

y en el alineamiento absoluto. El gobierno de Kirchner definió a Argentina como un país aliado y amigo de los EEUU. *Partidarios hacia la política mundial de la multilateralidad como somos, no debe esperarse de nosotros alineamientos automáticos sino relaciones serias, maduras y racionales que respeten las dignidades que los países tienen*⁷. *Una relación seria, amplia y madura con los Estados Unidos de América y los Estados que componen la Unión Europea es lo que debe esperarse de nosotros. El estrechamiento de vínculos con otras naciones desarrolladas y con grandes naciones en desarrollo del oriente lejano...*⁸.

II.3 Posición crítica frente a los organismos internacionales de crédito y el sistema financiero internacional

Desde una óptica impuesta por la evidencia de los hechos, se reconoció la apremiante situación de endeudamiento que padecía el país. El gobierno consideró que debía asumirse una nueva postura ante los organismos internacionales de crédito y sus políticas económicas, y destacar el grado de responsabilidad de éstos en la crisis argentina, y en situaciones similares experimentadas por otros países. En este sentido, se admitió el fracaso al cual había conducido la irrestricta aplicación del liberalismo económico, de acuerdo a los parámetros emergentes del “Consenso de Washington”.

II.4 Impulso a la integración regional, multilateralismo y apertura comercial equitativa

El gobierno de Kirchner calificó la integración y cooperación regional como los mecanismos idóneos para concretar el desarrollo económico y alcanzar un mejor posicionamiento progresivo en el concierto internacional. Recuperando algunos elementos propios del “desarrollismo”⁹, se introdujo la noción de “integración productiva”, que expresaba la convicción de la necesidad de revertir la perniciosa división internacional de trabajo, y reactivar la industria nacional y regional. Se propugnó el respeto de

⁷ KIRCHNER, N., Discurso del Señor Presidente de la Nación, Doctor Néstor Kirchner, ante la Honorable Asamblea Legislativa; 25 de Mayo de 2003, disponible en: <http://www.presidencia.gov.ar/Discurso.aspx?cdArticulo=904>. Fecha de consulta: 16-02-2006

⁸ KIRCHNER, N. *Ibidem*.

⁹ El lugar que el discurso y las medidas de Kirchner confirieron al desarrollo, a la sustitución de importaciones, y al resurgimiento de la industria nacional, alimentaron las visiones que describían a la política Kirchnerista como una suerte de “nodedesarrollismo”.

las asimetrías económicas y sociales en la adhesión al multilateralismo comercial y a la diversificación de mercados, en condiciones que posibilitasen el crecimiento económico en términos equitativos. *Desde la Cancillería, concebimos a la integración regional como un camino ineludible para posicionarnos ventajosamente en el mundo global y ensanchar nuestros espacios comerciales, objetivos vitales para consolidar el proceso de recuperación económica de nuestro país*¹⁰. *Debemos hacer entender al mundo que la subsistencia de las barreras arancelarias y para-arancelarias y la política de subsidios y el proteccionismo de los países centrales, opone trabas al comercio internacional y obstaculiza el crecimiento de los países en desarrollo*¹¹.

II.5 Respaldo a la vigencia de Naciones Unidas. Respeto a los derechos humanos. Lucha contra el terrorismo internacional

La dirigencia kirchnerista se pronunció por la necesidad de mantener y afianzar el funcionamiento del sistema previsto por Naciones Unidas. Se asumió el compromiso, fundado en el recuerdo de una experiencia colectiva como nación, de respetar los derechos humanos y enfrentar el terrorismo internacional.

Se afirmó la “occidentalidad” en la visión del contexto internacional, a través del respeto y cultivo de valores tradicionales para la región. Por su parte, el combate declarado al terrorismo internacional mostró consonancia con uno de los tópicos considerados relevantes en la agenda exterior de la potencia hegemónica. *Con la certeza de que la paz y el desarrollo pueden reforzarse mutuamente, tratamos de integrarnos al mundo con sustento en relaciones equilibradas, soberanas e independientes tendientes al fortalecimiento de la paz y la seguridad asentadas en el derecho internacional, el multilateralismo, el respeto a la autodeterminación de los pueblos y la defensa de los derechos humano*¹². *La herida lacerante que en nuestra Patria provocaron los atentados contra la Embajada y la AMIA ha transformado al esclarecimiento de estos aberrantes crímenes en una cuestión de Estado y nos comprometen a una frontal lucha contra el terrorismo internacional*¹³.

¹⁰ BIELSA, R., : “Argentina: de la recuperación ...”, op., cit., .

¹¹ KIRCHNER, N., : “Mensaje del Presidente...”, op., cit.,.

¹² KIRCHNER, N., :Ibidem..

¹³ KIRCHNER, N.,: Ibidem.,.

II.6 Reivindicación de la soberanía sobre las Islas Malvinas como Política de Estado

La reivindicación respondió a una indagación en los componentes más valiosos del interés nacional; en la percepción de que esta constituía una demanda que afectaba a la identidad nacional, y que contaba con una dosis perdurable de consenso. *Los que no deben caer son los intereses nacionales, que en nuestro caso en temas puntuales como el reclamo soberano sobre las Islas Malvinas, integran el conjunto de políticas de Estado que todos debemos defender*¹⁴.

III. El Curso de los Hechos

III.1 La Relación con los Estados Unidos

En la relación con la gran potencia del norte, el gobierno había mostrado en su discurso la intención de encontrar el equilibrio entre posturas aislacionistas y posiciones de alineamiento. En buena medida, las circunstancias del contexto internacional y los intereses priorizados por los EEUU, suministraban las condiciones para desplegar un vínculo sin mayores obstáculos.

En la política hacia los Estados Unidos prevaleció un criterio pragmático matizado con elementos realistas. Se buscó preferentemente la armonía y la colaboración y se descartó todo tipo de oposición. La retórica desafiante y ofensiva, recurso frecuente en el discurso oficial, fue prudentemente articulada en el trato con la potencia hegemónica, pues se excluyeron los cuestionamientos a su política internacional. Sólo al final del período se generaron especulaciones acompañadas de cierta tensión, originadas como consecuencia de las relaciones con Venezuela.

El gobierno de Kirchner adoptó una posición relativamente diferente a la que había dominado la política exterior argentina durante la década de los noventa y que había continuado con el gobierno de De La Rúa. La administración argentina calificó su estrategia de vinculación con la superpotencia como una relación madura, donde la expresión “participación sin cohabitación sirvió para trazar diferencias con las precedentes “relaciones carnales”. En parte impulsado por las circunstancias del contexto y en parte por propia determinación, Buenos Aires se alejó del alineamiento automático con la potencia hegemónica.

¹⁴ KRICHNER, N.,: *Ibidem.*,

Definiendo a EEUU como un país amigo, la bilateralidad fue ponderada positivamente por la administración kirchner, percibiéndola como una relación funcional a los objetivos exteriores argentinos. En esta línea se buscó la coincidencia y la cooperación en aquellas áreas que, en la consideración de la superpotencia, adquirirían relevancia en la región, y se pretendió extraer del vínculo réditos que tornaran viable la realización de metas trazadas. Expresaba por entonces el ex-Canciller Bielsa: *Estados Unidos es un país amigo, con el que tenemos un intercambio comercial importante para nosotros, y además tenemos un severo problema de deuda y en todas las instancias la voz de Estados Unidos es una voz no trivía*¹⁵.

Algunos componentes realistas nutrieron esta dirección. En especial el reconocimiento del carácter asimétrico que presentaba la bilateralidad, que partía de la consideración del predominio estadounidense en el sistema internacional, y de la apreciación de la reducida relevancia de Argentina en el orden mundial. Justamente, recurriendo a un criterio realista, Bielsa declaró: *logramos establecer con los Estados Unidos una relación donde, por un lado, nos hacemos cargo de la relativa indiferencia que les suscitamos, y por otro, se logró convivir con respeto de las diferencias que son insalvables, con una maximización de las cosas en las que estamos de acuerdo*¹⁶.

Igualmente, la consideración realista estuvo presente en la ponderación del lugar que ocupaba la región dentro de los objetivos preferentes de la política global de Washington. Los intereses de la administración Bush en la región incluían el mantenimiento de la estabilidad democrática, la lucha contra el narcotráfico, los tópicos de seguridad y la lucha contra el terrorismo.

Por su parte, los patrones que el gobierno argentino observó en su vínculo con los Estados Unidos implicaron: La no-confrontación, mientras no estuviera involucrado el interés nacional; la colaboración en aquellos aspectos relativos a los intereses de los EEUU en Sudamérica, en razón de la influencia que proyectaba Argentina en la región; el usufructo de la relación bilateral, en la medida de lo posible, con una orientación hacia la búsqueda de apoyo para la consecución de objetivos.

¹⁵ “Kirchner Habló con Bush y Bielsa Definió su Lema para las Relaciones”, diario *Página 12*, edición del Sábado 24 de mayo de 2003.

¹⁶ “Mensaje de EE.UU.: Argentina debe entenderse con el FMI”, diario *Clarín*, edición del Viernes 05 de Noviembre de 2004.

Entre lo más relevante del vínculo bilateral destaca el respaldo que EEUU confirió a Argentina para la superación de la crítica condición de endeudamiento externo. Por aquellos días Kirchner declaraba:

En ese sentido, no podemos menos que reconocer el papel determinante que en su momento el gobierno norteamericano supo desempeñar en el marco de las complejas negociaciones financieras con el Fondo Monetario Internacional, que resultaron de la grave crisis económica y social (...) Ya que los efectos de aquella crisis son aún patentes y nos acompañan todavía, confiamos en que la actual coyuntura sea percibida con la misma comprensión por nuestros amigos¹⁷.

Precisamente, Bielsa había apostado por la colaboración de Washington en las negociaciones con el FMI y con los acreedores privados. Decía el ex-canciller, *destaco la importante relación con Estados Unidos. Y reconocemos el papel determinante que supo desempeñar (la Casa Blanca) en el marco de las negociaciones con el Fondo (...) confiamos en que la actual coyuntura sea percibida con la misma comprensión por nuestros 'amigos' estadounidenses¹⁸*

El gobierno de los EEUU brindó su apoyo a la postergación del cumplimiento de la tercera revisión del FMI¹⁹. Los argumentos esgrimidos por la administración Bush sostenían la utilidad de tal espera para la resolución del *default* con los acreedores privados. En esta oportunidad, en la cual el Embajador estadounidense en la Argentina Lino Gutiérrez, resaltaría la buena relación que ligaba a ambos gobiernos, al manifestar que *Estados Unidos fue de los mejores amigos que tuvo la Argentina en el FMI (...) la historia reciente es innegable, y no veo por qué no habría de mantener ese respaldo²⁰*.

También hubo lugar para los malos entendidos. En 2004, el intercambio de opiniones se generó por los comentarios de Roger Noriega, referentes al

¹⁷ Discurso del Canciller Rafael Antonio Bielsa, , op.,cit.,.

¹⁸ “EE.UU. Aseguró que mantendrá el Apoyo a la Argentina ante el FMI”, diario *Clarín*, edición del Martes 10 de Agosto de 2004.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

conflicto social argentino y al modo en que el gobierno de Kirchner hacía frente a los niveles de violencia y delincuencia, sobre todo en lo relativo a la ‘cuestión piquetera’.

En lo que se refiere a la postura oficial frente a la conformación del ALCA, ésta no significó un alejamiento de las pautas trazadas. La posición argentina engrosaba la lista de aquellos países partidarios de la equiparación en las condiciones de negociación y oportunidades comerciales, especialmente en materia de productos primarios, con particular referencia al proteccionismo agrícola ejercido por EEUU. Sin duda, la posición de muchos de los actores ya era conocida, o había sido anticipada de antemano.

En Noviembre de 2005, al realizarse la Cumbre de las Américas en Mar del Plata, la conformación del ALCA devino en un proyecto de difícil concreción en lo cercano. En el ámbito de la Cumbre se demarcaron claramente tres posturas: por un lado, la corriente pro ALCA con EEUU y México como sus principales referentes; por otro lado, países como Argentina que luchaban por una postura moderada, y condicionaban la constitución del área de libre comercio a la previa equiparación de las condiciones de negociación y oportunidades comerciales, sobre todo en materia de productos primarios -con especial referencia al proteccionismo agrícola ejercido por EEUU; finalmente, los contra ALCA comandados por Venezuela.

Es importante rescatar también que en el año 2005, la Argentina integró la asistencia internacional brindada a los EEUU con motivo de la catástrofe climática sufrida por el paso de los huracanes Katrina y Rita por suelo estadounidense.

En otro orden de cosas, el gobierno norteamericano destacó y reconoció los esfuerzos de la administración argentina por resolver el problema de la corrupción. El embajador de Estados Unidos ante la Organización de Estados Americanos (OEA), John Maisto, calificó de “impresionante” la labor del gobierno argentino para erradicar la corrupción, destacando la proximidad entre las visiones de ambos gobiernos sobre el tema²¹.

²¹ “El gobierno de Kirchner recibió el visto bueno de Estados Unidos”, diario *Página 12*, edición del Viernes 4 de Junio de 2004. Expresaba Maisto, en esa ocasión: *Lo que vemos es una política de lucha contra la corrupción que ha causado una buena impresión en el exterior*; y añadía que entre ambos presidentes *hay una coincidencia... Además de hablar, están haciendo cosas*,

El vínculo del Estado Argentino con Venezuela alimentó especulaciones y conjeturas. Las percepciones estadounidenses contenían la inquietud por una eventual adscripción de Kirchner al proyecto del Socialismo del Siglo XXI, preconizado por Chávez. La cuestión fue cobrando sensibilidad a medida que se afianzaba la relación con el gobierno de Chávez. Frente a tales cuestionamientos, y movido por criterios menos ideológicos que pragmáticos, Kirchner afirmó: *No puede ser que moleste que nuestros pueblos se integren*²². Al respecto, Brieger entendía que el Gobierno, al acercarse a Venezuela parece distanciarse en algunos puntos de la política de EEUU, pero en otros asuntos coquetea con el gobierno de Bush. El Gobierno se mueve por olas, oscila, se acomoda a las necesidades; hace algunas cosas que no lo gustan a EEUU, pero después convalida su política con respecto a Irán. La Argentina no quiere ser una gran potencia, por eso no adquiere gran relevancia su política internacional. Al menos en lo ideológico, este gobierno no quiere confrontar con Washington, y entonces hace bien en oscilar²³.

Durante los primeros meses del año 2007, Kirchner tomó cierta distancia de la retórica moderada que había articulado hasta entonces. Una serie de reacciones se generaron ante actitudes que la administración argentina interpretó como intromisiones en su política. Con motivo de la venta de la empresa Transener, el gobierno acudió a un discurso más duro²⁴ que el habitual al considerar que concurrían presiones, por parte de Estados Unidos para favorecer al grupo inversor *Eton Park*.

Con un discurso²⁵ de tenor similar, el gobierno argentino rechazó las imputaciones y negó responsabilidades frente a las críticas de la administración

²² “En Venezuela, Kirchner dio un firme apoyo a Chávez y pidió terminar con ‘las teorías paternalistas’”, diario *Clarín*, edición del Miércoles 21 de Febrero de 2007.

²³ “La Argentina no quiere confrontar con Washington”, entrevista a P. Brieger, ., diario *La Gaceta*, edición del Miércoles 22 de Marzo de 2006. Agregaba el autor citado que *la Argentina siempre fue área de influencia norteamericana, por más que, años atrás, la Unión Soviética podía llegar a tener una influencia ideológica, cultural y política. Pero es difícil definir si el mundo bilateral de antes era más o menos beneficioso para la Argentina que el actual mundo unipolar con la extrema hegemonía de EEUU*.

²⁴ Expresaba Kirchner por entonces: “Me parece una falta de respeto. **Argentina no es una republiquetta**. A nosotros no nos van a correr para tomar una decisión nacional. Este gobierno tomará una decisión con la soberanía que le corresponde. No vamos a aceptar apuro de ninguna naturaleza”, en “Kirchner, sobre el freno a la venta de Transener: Tomaremos una decisión con la soberanía que corresponde”, diario *Clarín*, edición del de Jueves 08 de Febrero de 2007.

²⁵ Declaraba el Canciller Taiana: *Desde el punto de vista político y diplomático, es sorprendente e inaceptable que se critique y califique de incorrecto un acto popular realizado entre organizaciones de la sociedad civil y un presidente sudamericano*. Por su parte, Alberto Fernández, Jefe de gabinete de Kirchner, sostenía: *Con Estados Unidos hemos tenido una relación madura y supone respetar nuestras individualidades, nuestras decisiones individuales y no entrometerse precisamente en las decisiones que no tiene que ver con el vínculo*, en “El Gobierno respondió que el reclamo resulta ‘inaceptable’”, diario *La Nación*, edición del Viernes 23 de Marzo de 2007.

estadounidense por el acto²⁶ celebrado por Chávez en Buenos Aires, en medio de la gira sudamericana del Presidente Bush. En Mayo de 2007, la difusión de un informe del gobierno de EEUU, alertando a los ciudadanos norteamericanos que planeasen viajar a Argentina sobre la inseguridad reinante en el país, desató el rechazo de la cancillería argentina.

III.2 Las relaciones con la Unión Europea

La factura de los hechos determinó el contenido y el formato de la política que el gobierno de Kirchner destinó al vínculo con la Unión Europea (UE). Pues el período de crisis argentina de fines del año 2001 y comienzos del año 2002 había propagado sus efectos sobre las relaciones con los Estados Europeos. La repercusión de la situación económica argentina había tornado previsible el contenido y los cauces por los cuales podía transitar el trato con los países europeos; y en consecuencia, los cursos de acción que podía seguir, al respecto, la administración argentina.

Por ello, en las relaciones con la UE, pueden distinguirse dos aspectos: un aspecto pasivo o defensivo, y otro activo u ofensivo. El rol defensivo estuvo dado por el carácter de Argentina como deudor de los títulos de la deuda pública y garante de las ganancias, estabilidad y seguridad jurídica de las inversiones europeas enraizadas en nuestro país. El papel ofensivo se reveló en las presiones al grupo de países más importantes (G-8) con el fin de optimizar las negociaciones con el Fondo Monetario, así como también para impulsar una política de recuperación del flujo de inversiones de las economías europeas.

El aspecto pasivo comprendió la contención y búsqueda de una solución a las presiones de las potencias europeas, que perseguían la custodia y garantía de sus intereses, afectados por la crisis argentina. Sin embargo la situación no puede enfocarse de modo general; por un lado, se encontraban aquellos países de la UE que habían efectuado inversiones en Argentina y pretendían recuperar lo invertido, o mantener el ritmo y los niveles de utilidades y rentabilidad; por otra parte, estaban los gobiernos que representaban los intereses de sus ciudadanos que habían adquirido títulos de la deuda pública argentina y buscaban el pago de esos débitos.

²⁶ La información difundida previamente indicaba que ONG's y partidos políticos no oficiales habían auspiciado el acto de Hugo Chávez.

Si bien las inversiones provenientes de Europa se hallaban diversificadas en razón de su origen, abarcando a varios países, existían Estados que, por el grado de compromiso y niveles de inversión efectuados se encontraban especialmente afectados financieramente por la situación económica de Argentina. Entre estos países se encontraban principalmente España, Alemania y Francia. Los intereses se distribuían en los sectores bancarios, de servicios públicos, y representaciones y filiales de industrias o firmas de carácter multinacional, como el caso de automotrices, supermercados, etc. España era el país que mayores inversiones había realizado durante la vigencia del plan de convertibilidad.

En materia de servicios públicos, de los cuales España y Francia eran concesionarios, la tensión se centró en la renegociación de los contratos o en el reajuste de las tarifas. El Estado argentino empezó a revisar muchas de las empresas privatizadas, y llegó incluso a rescindir su concesión, como en el supuesto francés. En marzo de 2006, tras arduas negociaciones, el gobierno argentino rescindía al grupo francés *Suez* el contrato de concesión de Aguas argentinas, y creaba una empresa estatal para el suministro de agua potable y servicio de cloacas a la capital Federal y a 17 partidos dentro del centro bonaerense.

El *default* con los bonistas comprometía principalmente a Italia y Alemania²⁷. En las negociaciones, los gobiernos europeos tomaron marcado protagonismo en defensa de los intereses de sus ciudadanos. De este modo, a la presión que ejercieron las organizaciones o clubes de bonistas, se añadió la procedente de los gobiernos de los países de origen de los acreedores privados, lo que enturbió el clima de las negociaciones. En este terreno sobresalieron las disidencias que el gobierno de Kirchner mantuvo con el premier italiano Silvio Berlusconi.

Frente a los planteamientos de los gobiernos europeos, la administración argentina respondió en reiteradas ocasiones, reclamando el reconocimiento de la responsabilidad que, en el endeudamiento y colocación de bonos de la deuda nacional, les correspondía a los agentes intermediarios, financieras o bancos, encargados de ubicar los títulos públicos argentinos. Muchos de estos intermediarios habían distribuido y colocado bonos argentinos tan

²⁷ Japón también se hallaba entre los países con un grueso importante de tenedores de deuda argentina.

sólo unos cuantos meses antes de diciembre de 2001, cuando la insostenible condición de la economía argentina era anunciada en todos los diagnósticos financieros.

De manera simultánea al tratamiento de la cesación de pagos con los acreedores privados, la conducción argentina comenzó a desarrollar el aspecto ofensivo de su política dirigida a la UE, que profundizaría, posteriormente, una vez cerrado el canje de deuda con los bonistas. En esta línea, Kirchner llevó el endeudamiento con el FMI al conocimiento de los Estados europeos, para buscar el apoyo del G 8. En la cancelación de la deuda con el Fondo, España representó un apoyo valioso al ofrecer respaldo financiero para concretar la medida.

Integró también esta faceta activa, la intención de regularizar vínculos con la Unión Europea, con miras a obtener inversiones por parte de los Estados y empresas europeas. El plano energético también ingresó en el abanico de temas que condensó la relación, lo que se manifestó en la tentativa del gobierno kirchnerista de recoger alternativas de inversiones en esa área.

La cuestión ambiental también se incorporó al diálogo con los países europeos. En 2006 con motivo de la Cumbre de Viena, Kirchner solicitó a las naciones europeas que no contaminasen a los países en desarrollo. La petición fue expresada en momentos en que Argentina se hallaba envuelta en tensiones con Uruguay por las pasteras de capital europeo instaladas en Fray Bentos. En este tópico, España, origen de los capitales de una de las empresas productoras de pasta de celulosa, intercedió suministrando un mediador 'real' para colaborar en el acercamiento de una solución.

En otro ámbito, merece citarse la solidaridad manifestada por Argentina ante los casos de terrorismo acontecidos en Europa. El Gobierno repudió estos actos, cuyas dimensiones y efectos el país había padecido.

III. 3. Las relaciones con el Este Asiático

Entre las aspiraciones iniciales de apertura comercial y acceso a nuevos mercados se destacó la política dirigida al Este Asiático con el acercamiento a la República Popular China, en Noviembre de 2004.

La negociación despertó el interés de los sectores productivos argentinos, según Bielsa *por la dinámica actual de la inserción de China en las corrientes del mercado mundial*²⁸; así como por las dimensiones del mercado chino, que reflejaba condiciones de óptima complementariedad con muchos de los rubros exportables por Argentina. El Presidente Kirchner había efectuado ya un primer contacto a través de su viaje a China en Junio de 2004²⁹; en lo que podía considerarse como un primer antecedente inmediato en esta etapa.

Mientras Argentina buscaba ampliar el mercado internacional para sus exportaciones, principalmente en el rubro de materias primas, la potencia asiática pretendía que el Estado argentino la reconociera como ‘economía de mercado’. Las negociaciones culminaron con la suscripción de una serie de documentos, entre los cuales destaca el “Memorando de Entendimiento entre la República Argentina y la República Popular China” sobre cooperación en materia de comercio e inversiones, cuyo artículo 1º contiene el reconocimiento argentino de China como economía de mercado³⁰.

Las negociaciones estuvieron envueltas en un conjunto de apreciaciones aventuradas e imprecisiones. En su comienzo, el acercamiento de los gobiernos se produjo de la mano de versiones desmesuradas sobre los efectos y alcance de los futuros convenios. Durante esta primera etapa, se generó en la opinión pública argentina una imagen de la negociación totalmente distorsionada, al margen de la realidad.

Cabe destacar que la vinculación con China generó la resistencia del cuerpo industrial y del empresariado local, fundada en el temor a una masiva importación de productos similares desde ese país, elaborados en condiciones de producción imposibles de igualar. Los sectores más expuestos y vulnerables eran los vinculados a las manufacturas, textiles, electrodomésticos, y electrónicos en general. Asimismo, la composición de las exportaciones argentinas y el contenido de productos de origen chino, despertaron la inquietud de que la profundización de las relaciones comerciales con China (RPCH) pudiera implicar una suerte de “reorientación” de la dependencia.

²⁸ BIELSA, R.: “Argentina: de la recuperación...” op.,cit.,

²⁹ “Viaje Presidencial. Kirchner partió hacia China, donde lo esperan con expectativas comerciales”, diario *Clarín*, edición del Viernes 25 de Junio de 2004.

³⁰ El artículo primero del memorando prescribe: “La República Argentina reconoce el estatuto de “economía de mercado” a la República Popular China y declara su decisión de no aplicar ningún trato discriminatorio a las importaciones provenientes de la China.

Las expectativas de inversiones, con las cuales el gobierno argentino había auspiciado el acuerdo con la potencia asiática, no coincidieron con los avances reales. El convenio que cristalizó las negociaciones bilaterales registró tan sólo declaraciones, intenciones, y compromisos a futuros. Los resultados concretos que deparó la negociación con China de noviembre 2004 estuvieron lejos de las conjeturas que rodearon las conversaciones.³¹

III. 4. Las relaciones con la Región

La retórica oficialista se resumió en estímulos a la integración y al regionalismo. La definición de los hechos, en cambio, no resultó tan precisa, ya que la agenda regional se llevó adelante observando también, en buena medida, una orientación pragmática. Como punto de partida, la proximidad ideológica, en sus diferentes matices, con la mayoría de los gobiernos de la región auspició una mayor fluidez para el diálogo y el obrar cooperativo. La política dirigida hacia el proceso de integración de MERCOSUR, dentro de su marco de bilateralidad con Brasil y la relación con Venezuela concentraron, principalmente, las acciones de la política regional de Kirchner, por su relevancia.

Además de las frecuentes expresiones de apoyo a la integración, el discurso de la administración argentina incluyó una percepción coherente del proceso. Así, Bielsa definió a la integración como *vital para el crecimiento económico de la Argentina con equidad social y crecimiento del empleo e inversiones*³², aunque reconoció que *los procesos de integración demandan años y es necesario tener voluntad política, una visión estratégica y paciencia para su concreción*³³.

³¹ En noviembre de 2006, algunos medios de prensa nacionales reflejaban la distancia entre las desmesuradas expectativas iniciales y el volumen de las inversiones efectuadas por China en territorio argentino “Cuento chino: sólo llegó el 3% de las inversiones”, *Diario Perfil*, edición del Martes 14 de Noviembre de 2006: *...a casi dos años de la visita del presidente chino Hu Jintao, las inversiones sólo suman alrededor 500 millones. Menos del 3 por ciento de los 20.000 millones anunciados. Entre los acuerdos que se cerraron, el principal fue el de la alianza entre el grupo Macri y la empresa Sonhe Hopefull para manejar el ferrocarril Belgrano Cargas, con una inversión proyectada de US\$ 200 millones en dos años. Además, 21 millones fueron invertidos para la reactivación del complejo minero de hierro Hiparsa, en Sierra Grande, en el que participa la empresa asiática Ling Cheng Mining. Por último, por 123 millones de dólares, se invirtió en la compra de 160 vagones y 24 locomotoras chinas para el Ferrocarril San Martín.* Disponible en http://www.perfil.com/contenidos/2006/11/14/noticia_0012.html. Fecha de consulta: 14-05-2007.

³² “EE.UU. Aseguró que mantendrá el Apoyo a la Argentina ante el FMI”, diario *Clarín*, edición del Martes 10 de Agosto de 2004.

³³ *Ibidem*.

En el obrar externo hacia el bloque resultó posible advertir dos perspectivas, una de tipo económica y otra de tinte político. Las negociaciones en temas económicos y comerciales estuvieron a cargo del ministerio de economía, en una suerte de “diplomacia económica”. En cambio el aspecto político del proceso de integración tuvo en la cancillería, o en el propio presidente a sus principales exponentes.

Desafíos y demandas similares constituían el punto de contacto que impulsaba a la dirigencia argentina a buscar la coordinación con la política internacional de Brasil. El Estado argentino compartía con Brasil cuestiones comunes a ambos gobiernos: *el proceso de integración regional del MERCOSUR, las relaciones comerciales con EEUU y la UE bajo el más amplio paraguas del marco multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC), su modo de inserción en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), sus especiales y tensas relaciones con el FMI, la cuestión de seguridad y terrorismo que se puede plantear en torno a la triple frontera y de manera conjunta con Paraguay, etc*³⁴.

En respuesta a las consignas comunes, se observó cierta armonía de criterios entre ambos gobiernos, evidenciada por posturas semejantes en foros internacionales, especialmente en lo referente al problema del endeudamiento público. Los dos países culminaron en 2005 anunciando el pago de la deuda al FMI. El inmediato antecedente brasileño representó un estímulo para la determinación argentina³⁵. La colaboración también se observó en otras áreas como la energética.

En el ámbito económico y comercial, la política hacia MERCOSUR debió sobrellevar las tensiones generadas por los intereses encontrados en el intercambio comercial intrabloque. Las exigencias argentinas se dirigieron al comercio bilateral con Brasil y buena parte de las acciones exteriores argentinas, en el plano regional, estuvieron destinadas a atender los conflictos

³⁴ ARCE SUÁREZ, A., “El eje Brasilia-Buenos Aires: ¿movimiento real o tendencia virtual?”, Revista *CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 65, mayo-junio 2004, pp. 111-127.

³⁵ En el marco de la reunión del Grupo de los 15, en Caracas (2004), los gobiernos de Argentina y de Brasil ya habían decidido adoptar una posición común en la negociación de la deuda. Para ello acordaron en esa oportunidad mantener una cumbre bilateral junto a sus principales colaboradores el 10 de marzo en la ciudad brasileña de San Pablo, para avanzar en una estrategia común ante los organismos internacionales de crédito. Resultaba prioritario lograr superar el dispar criterio con que ambos gobiernos manejaron los porcentajes a asignar al pago de los acreedores externos. En aquella oportunidad la administración argentina decidió destinar un 3 % del superávit del PBI para el pago de los acreedores externos, mientras que Lula había comprometido el 4,5 % del PBI a tal fin.

originados entre los sectores afectados por el intercambio bilateral dentro del marco de MERCOSUR.

Estos conflictos surgieron porque cierto segmento del empresariado argentino reaccionó ante la importación proveniente de Brasil. Ello motivó que Buenos Aires exigiera la aplicación de salvaguardas para amparar a los sectores productivos e industriales nacionales. Durante el año 2004, la administración argentina decidió aplicar barreras unilaterales al ingreso de productos textiles procedentes de Brasil. Con posterioridad, se incluyeron en esta práctica los rubros heladeras, cocinas, lavarropas, televisores y calzados.

El problema desembocó en la aceptación por parte de Brasil de la aplicación de la llamada cláusula de adaptación competitiva³⁶, que para algunas posiciones se traducía en una suerte de proteccionismo. Se sostuvo que con estas cláusulas se lesionaba a Paraguay y a Uruguay por los desfavorables efectos que su implementación podía acarrear para las economías de los dos socios “menores”. En cambio, la eventual imposición que Uruguay y Paraguay pudieran efectuar sobre las producciones de Brasil y Argentina generaría repercusiones menos intensas en la economía de los dos grandes países del Cono Sur.

Las asimetrías comerciales no se superaron con las cláusulas de adaptación competitiva, pues quedaron sin resolver las ‘supuestamente prohibidas’ ayudas a la exportación intrazona, los incentivos a la radicación de inversiones y la descoordinación macroeconómica³⁷. Con la finalidad de revertir las asimetrías de desarrollo, se crearon los llamados *fondos de convergencia estructural*³⁸.

Desde un enfoque político a escala regional, pudo apreciarse cómo fue utilizado de modo funcional el modelo integrador, tanto para respaldar mensajes ideológicos con provecho hacia el interior de cada uno de los socios, como para incrementar el peso específico en el sistema internacional. Dentro de este último

³⁶ “Buscan terminar con siete años de conflictos en el MERCOSUR”, diario *La Nación*, edición del Jueves 19 de Enero de 2006.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Se trata de un fondo formado con aportaciones proporcionales de los miembros, donde Brasil y Argentina efectúan las mayores contribuciones. El capital reunido se destina a la ejecución de algún proyecto que contribuya al desarrollo regional y coadyuve a reducir las asimetrías.

sentido se situó la negociación con la Unión Europea y la posición asumida con respecto a la conformación del ALCA. En ambos casos, el bloque unificó su postura con respecto al proteccionismo agrícola de europeos y estadounidenses, y logró aumentar su poder negociador. También dentro de esta perspectiva política puede analizarse la suma de Venezuela al bloque.

Puede afirmarse que la consideración del gobierno argentino sobre los logros de las relaciones con la región, y en particular con MERCOSUR, generó un fuerte sentido político. Concepción que, en el supuesto de MERCOSUR, reconoce sus fuentes en los proyectos genésicos de Alfonsín y Sarney³⁹ y que registra un antecedente cercano en el período de Duhalde. Con esta inclinación, el gobierno argentino pretendió imprimir al proceso de integración un significado más valioso, según el cual el modelo podría conducir a los estados miembros hacia mayores niveles de autonomía.

La sintonía ideológica con los actores regionales allanó las posibilidades para materializar esta percepción, que se *canalizó en un impulso regional sobre la base de una alianza estratégica, retomando los parámetros de inicios del proceso de cooperación entre ambos países, a mediados de los años 80*⁴⁰. La concepción se manejó principalmente en el ámbito del discurso. En esta línea y, de acuerdo con Bielsa, *desde la cancillería, concebimos a la integración regional como un camino ineludible para posicionarnos ventajosamente en el mundo global y ensanchar nuestros espacios comerciales, objetivos vitales para consolidar el proceso de recuperación económica de nuestro país*⁴¹. Sin embargo, en la etapa, se registraron también acontecimientos en el espacio regional que dieron cuenta de la tendencia. Así, las negociaciones en torno a la instalación del gaseoducto sudamericano o la creación del Banco del Sur respondieron de alguna forma a esa tesitura.

Las relaciones con Venezuela ocuparon buena parte de la agenda regional. En el período, el vínculo con el gobierno de Hugo Chávez experimentó cambios en su carácter y en su contenido. Al principio el desarrollo de

³⁹ En esta dirección, MALAMUD, A.: "Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement", *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 18, Number 3, October 2005, pp. 421-536.

⁴⁰ BIZZOZERO, L.: "Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una Agenda del Mercosur", *Nueva Sociedad*, N° 186, Julio / Agosto 2003, pp. 128 – 142.

⁴¹ Discurso del Canciller Rafael Bielsa, , op., cit.,.

la relación giró en torno a las relativas coincidencias ideológicas entre ambos gobiernos. La asociación se anclaba en la adscripción de sendos mandatarios a un discurso nacionalista de izquierda. Mucho más mesurado y combinado con apreciaciones pragmáticas en Kirchner; llevado al extremo, e imbuido de un profundo antiimperialismo, en el caso de Chávez.

En una primera fase, el vínculo se manifestó, principalmente, en apoyos retóricos y en reconocimiento de las tendencias y visiones cercanas. Acompañó esta instancia una serie de interpretaciones sobre la utilidad que representaba para Argentina los lazos con Venezuela. Luego, el contacto se extendió hacia la concertación de negociaciones⁴², el incremento del intercambio bilateral, la llegada de inversiones venezolanas a la Argentina, la apuesta en proyectos comunes, especialmente en materia energética y petrolera⁴³ y el suministro financiero venezolano. A partir de entonces, la bilateralidad reveló un carácter más pragmático y un sentido funcional, a la vez que contribuyó a que la administración argentina emprendiera algunas medidas importantes.

Entre los hechos relevantes de la relación bilateral, puede mencionarse la colaboración brindada por Venezuela para que el Estado argentino cancelara totalmente la deuda con el FMI. El respaldo venezolano se tradujo en la compra de bonos emitido por Argentina, que le permitió al gobierno de Kirchner controlar la distribución de reservas efectuadas con motivo del pago.

Las relaciones con Uruguay experimentaron una fase de tensiones. Las diferencias se generaron por la instalación en la localidad de Fray Bentos, suelo uruguayo, de fábricas de capitales europeos, productoras de pasta de celulosa (pasteras), que generarían grave riesgo ambiental sobre el río Uruguay y sus territorios aledaños. El conflicto tomó cuerpo en momentos en que la llegada al poder en Uruguay de Tabaré Vázquez hacía suponer un curso positivo para las relaciones bilaterales. Por esta contingencia, el Estado argentino presentó una demanda contra su par uruguayo ante la

⁴² En agosto de 2005 se firmó un acuerdo entre la empresa “Astilleros Río Santiago” y la firma venezolana PDV Marina para la construcción de buques petroleros por parte de la empresa argentina a favor de la empresa venezolana. Del mismo modo durante el 2005 y el 2006 se avanzó en la cooperación para la acción conjunta entre las empresas ENARSA y PDVSA en territorio de ambos países.

⁴³ “Kirchner viaja la próxima semana a Bolivia y Venezuela para encontrarse con Mesa y Chávez”, diario *Clarín*, edición del Jueves 15 de Julio de 2004.

Corte Internacional de Justicia de la Haya el 4 de Mayo de 2006. A su vez, el gobierno uruguayo llevó la cuestión al ámbito de competencias del Tribunal Arbitral de Mercosur⁴⁴.

Durante el período analizado, la cuestión energética también tuvo consecuencias en las relaciones con el contexto regional. Así, el vínculo con Chile⁴⁵ cobró cierta tirantez con motivo de las dificultades que experimentaron las exportaciones argentinas de gas a Chile. El abastecimiento de gas a Chile sufrió reducciones en el período, e incluso se llegaron a suspender los envíos en noviembre de 2006⁴⁶ y en mayo de 2007⁴⁷. Con respecto a Bolivia, el previsible ascenso al poder de Evo Morales despertó una serie de inquietudes fundadas ante el temor de que Bolivia pudiera comprometer el suministro de gas a la Argentina, tras la estatización de las empresas privatizadas decidida por Morales. Sin embargo, al poco tiempo de producida la elección presidencial, el líder indígena, manifestó que no interrumpiría el abastecimiento de gas a la Argentina. La afirmación se produjo en el marco de la Cumbre de Iguazú en Mayo de 2006, a la cual asistieron, además de Morales, Lula, Kirchner y Chávez.

La relación con Cuba, sobre todo durante los primeros años del mandato de Kirchner, adquirió un importante relieve debido a la aparente sintonía⁴⁸ entre ambos gobiernos. La política argentina hacia la Isla combinó la proximidad ideológica con un sentido pragmático, pues el vínculo ideológico aportó elementos al discurso oficialista en el orden de la política interna. Con respecto a la cuestión de la violación de los derechos humanos en la Isla, la administración Kirchner se inclinó por la abstención frente a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra.

⁴⁴ A mediados de 2007, el conflicto se resumía en la búsqueda alternativas mediadoras.

⁴⁵ Las relaciones con Chile registraron, en el año 2004, un intercambio de declaraciones entre las respectivas cancillerías. El incidente se desató con motivo de una columna escrita por el canciller chileno, Ignacio Walker, cuando todavía no revestía tal investidura. En la nota, el funcionario chileno criticaba al peronismo, resaltando determinados aspectos fascistas, autoritarios y corporativistas del movimiento justicialista. Producida la renovación presidencial, en 2006, los gobiernos argentino y chileno manifestarían su recíproco apoyo y su deseo de colaboración mutua en reiteradas oportunidades.

⁴⁶ “La protesta de petroleros afectó las exportaciones de gas a Chile”, diario *La Nación*, edición del Miércoles 15 de Noviembre de 2006.

⁴⁷ “La Argentina interrumpió el envío de gas a Chile”, diario *La Nación*, edición del Lunes 28 de Mayo de 2007.

⁴⁸ Basta recordar en tal sentido la concurrencia de Fidel Castro a la asunción presidencial de Néstor Kirchner en Mayo de 2003.

Sin embargo el caso de la médica cubana Hilda Molina Morejón y la prohibición del gobierno de Castro de permitirle viajar a la Argentina donde vivían su hijo y nietos para visitarlos en época de navidad, ocasionó algo más que entredichos entre ambos gobiernos. En esta ocasión expresó Bielsa que *obviamente, las relaciones son mejores cuando hay muchos más consensos que disensos*⁴⁹, y agregó que la Argentina buscaba *relacionarse con el mundo de una manera digna. A nosotros nos interesa que nos respete Estados Unidos y también que nos respete Cuba*⁵⁰. En medio de las disidencias, se produjo la destitución del jefe de gabinete de la cancillería argentina y de su embajador en la Habana.

IV. La política frente al endeudamiento

La situación de profundo endeudamiento representó uno de los factores que ejerció mayor influencia sobre la política exterior de Kirchner. El default y el endeudamiento con los organismos multilaterales de crédito, en particular con el FMI, habían afectado la imagen del país y contribuido a su desprestigio. Esta situación suponía un obstáculo en el propósito de reactivar los vínculos con el contexto internacional y atraer inversiones.

La tarea de resolver la situación de cesación de pagos con los bonistas y encauzar las negociaciones con el FMI, constituyó una de las apuestas más sólidas del gobierno en materia de política exterior, a la cual le dedicó los primeros años de su mandato. En 2005, Argentina concretaba el canje de deuda con los acreedores privados. En enero de 2006, cancelaba la totalidad de la deuda contraída con el FMI.

A diferencia de otros gobiernos, Kirchner enfrentó este problema a través de una serie de medidas que terminaron por configurar una política dirigida al desendeudamiento. En julio de 2005 el Presidente declaró: *queremos desendeudarnos, no queremos deberle más al Fondo, estamos tratando de salir de ese endeudamiento porque por el endeudamiento el Fondo nos quiere imponer las políticas internas y externas que la Argentina tiene que llevar y la Argentina es un país soberano*⁵¹.

⁴⁹ “Reacción Frente al Reclamo Argentino en el caso de la médica disidente. Carta de Castro por el caso Quiñónez”, diario *Clarín*, edición del Miércoles 15 de Diciembre de 2004.

⁵⁰ *Ibidem*

⁵¹ “Kirchner defendió desendeudarse con el FMI”, diario *La Nación*, edición del Jueves 28 de julio de 2005. En igual sentido ver “El Gobierno defiende el desendeudamiento con el Fondo”, diario *Clarín*,

El gobierno asignó al problema de la deuda un fuerte significado político. Desde la política doméstica se apeló a la posición asumida frente a los bonistas y a las negociaciones con el FMI para marcar distinciones con los gobiernos precedentes y los sectores opositores. El Kirchnerismo asoció el origen del crítico endeudamiento con las políticas neoliberales implementadas en el país en los años setenta y fundamentalmente durante la década del noventa.

Ciertamente, el discurso oficialista recurrió a la política dirigida al problema del endeudamiento para plantear distancias ideológicas y resaltar las diferencias existentes entre la concepción política sustentada por el gobierno y el mensaje de la oposición. No fueron pocas las ocasiones en las cuales se recurrió a los logros obtenidos en este campo como elemento generador de consenso hacia el interior de la sociedad civil argentina.

Para el desendeudamiento, el gobierno empleó los diversos medios a su alcance. Insertó el tema de la deuda en las relaciones con otros actores, en búsqueda de apoyo para la articulación de alternativas viables. En particular, los vínculos con los EEUU, y con los actores regionales resultaron funcionales a la política desplegada frente al endeudamiento público. Durante el proceso de negociación con el Fondo, la administración estadounidense⁵² operó, en determinadas ocasiones, como interlocutor de las pretensiones argentinas.

La decisión de extinguir la deuda con el FMI generó rechazo y desconfianza en la oposición política debido a que la medida comprometía buena parte de las reservas argentinas. Empero, la administración kirchnerista se había asegurado el respaldo financiero de los Estados venezolano y español para llevar a cabo la cancelación. Asimismo, el antecedente inmediato del pago de la deuda al organismo multilateral de crédito por parte de Brasil, posibilitó el clima de coherencia regional necesario para la ejecución de la medida argentina. Enterado de la determinación argentina, el Canciller brasileño Celso Amorim manifestó su satisfacción por esta solución, y consideró *excelente*

edición del Jueves 28 de Julio de 2005.

⁵² Una vez cancelada la deuda al FMI, el el Tesoro de los EEUU manifestó su conformidad con la situación argentina. El Secretario de Tesoro estadounidense, John Snow, sostendría: *Saludamos el pago de esas deudas. Sabemos que Argentina tiene una fuerte posición de reservas (de divisas) (...) El hecho de que esas deudas están siendo pagadas, demuestra buena fe*, en “El Tesoro estadounidense, satisfecho con la decisión”, diario *Clarín*, Edición del Jueves 15 de Diciembre de 2005.

*que las dos naciones puedan disminuir la dependencia de las instituciones financieras*⁵³.

El abordaje del problema de la deuda permitió apreciar, con claridad, la recurrencia frecuente de Kirchner a la combinación de una retórica de choque con actitudes pragmáticas. Se reservó el ámbito del discurso para desplegar una postura crítica frente al sistema financiero internacional y el neoliberalismo, inspirada en visiones de izquierda y centroizquierda. Lo hizo por medio de un discurso agresivo y beligerante. En cambio, en el ámbito de las decisiones prevaleció un criterio pragmático.

El proceso reveló la capacidad de negociación del gobierno argentino. El estilo se caracterizó por su hostilidad⁵⁴ y rigidez. Sin embargo, la administración argentina no desconoció los límites de sus acciones, sino que procuró siempre usar al máximo sus posibilidades. Bielsa definió la mecánica negociadora, expresando: *negociar es sacar partido de las ventajas, y un buen negocio se advierte cuando se ponen en correlato con las debilidades. Así, negociar no es sinónimo de someterse, sino de comparar y, luego, elegir, aprovechando adecuadamente las fortalezas relativas*⁵⁵.

La administración argentina atribuyó un sentido autonómico⁵⁶ a la cancelación de la deuda con el FMI. El presidente Kirchner, además de declarar que desde lo personal el pago al Fondo constituía *lo más importante que había hecho*⁵⁷, sostuvo que *la Argentina paga, se libera, construye su destino y su independencia*⁵⁸. En concordancia, el Jefe de Gabinete, Alberto Fernández

⁵³ “Brasil felicitó a la Argentina y resaltó la cercanía entre los dos países”, diario *Clarín*, edición del Viernes 16 de Diciembre de 2005.

⁵⁴ “Kirchner volvió a cargar duro contra el FMI”, diario *Clarín*, edición del Lunes 30 de Julio de 2004.

⁵⁵ BIELSA, R.: “Opinar, pero con información”, diario *La Nación*, edición del Miércoles 23 de Noviembre de 2005.

⁵⁶ Sobre la orientación a la cual respondió la medida de cancelar la deuda con el FMI, el historiador José Villarruel interpreta su sentido en el marco de la tradición ideológica del partido justicialista, y *entiende que el pago de la deuda al Fondo tiene un sustrato de tipo ideológico importante, que tiene que ver con las cuestiones que proceden del peronismo como ideología política que está muy vinculado al tema de la soberanía nacional, pero donde generalmente esta soberanía ha provocado grandes perjuicios a los pagos, porque no era ni tan soberana ni tampoco eran tan buenos negocios*. “La generación del 80 no existió”, entrevista a J. Villarruel, diario *El Liberal*, Santiago del Estero, edición del Domingo 2 de Abril de 2006.

⁵⁷ “La vida del presidente sin el FMI”, diario *Clarín*, edición del Domingo 18 de Diciembre de 2005.

⁵⁸ “Kirchner dijo que la Argentina se libera y construye su destino”, diario *La Gaceta*, edición del Lunes 19 de Diciembre de 2005.

manifestó que *el pago íntegro de deuda, le permite a la Argentina recuperar autonomía en la aplicación de sus políticas macroeconómicas, mejorando, al mismo tiempo, su calificación crediticia en los mercados del mundo*⁵⁹.

Las declaraciones oficiales utilizaron indistintamente los términos “autonomía” e “independencia”. Sin embargo, la concepción que sobre la autonomía asimiló el gobierno, se aproximó a la idea de poder actuar sin restricciones ajenas; desplegar una actuación sin obstáculos, sin interferencias. En este caso, se trataba de la posibilidad de proyectar y ejecutar políticas económicas, sin las presiones que significaban la intromisión del Fondo Monetario Internacional en los lineamientos macroeconómicos que debía adoptar el país.

En concordancia con la tendencia de desendeudamiento, la administración argentina también se encaminó a solucionar su situación de endeudamiento con el Club de París⁶⁰. En marzo de 2007, el Estado argentino reestructuró el pago de su deuda con España. Al margen⁶¹ del Club de París, los respectivos gobiernos pactaron un plazo de seis años para que Argentina devolviera a España el crédito contraído por el gobierno de Fernando De La Rúa en 2001.

Además, las negociaciones con el Club de París también permitieron corroborar la postura de la administración Kirchner frente a los organismos multilaterales de crédito y el valor y el significado que se confirió al desendeudamiento. Así, en 2007, el gobierno argentino expresó su rechazo a cualquier acuerdo con el FMI como condición previa para refinanciar la deuda con el Club de París⁶². Cumplidos cuatro años al frente del poder, el Estado Argentino no sólo había recuperado el volumen de reservas que había utilizado para cancelar el débito con el FMI, sino que, en Mayo de 2007, había alcanzado niveles históricos para el país.

⁵⁹ “Un país con una deuda razonable ofrece una mejor condición de vida”, diario *Clarín*, edición del Domingo 18 de Diciembre de 2005.

⁶⁰ “El Gobierno quiere que la OCDE medie ante el Club de París”, diario *La Nación*, edición del Jueves 31 de Mayo de 2007.

⁶¹ “España y Argentina pactan al margen del Club de París”, diario *Clarín*, edición del Jueves 24 de Mayo de 2007.

⁶² “El Gobierno quiere retomar la discusión con el Club de París”, diario *Clarín*, edición del Miércoles 8 de Agosto de 2007. En igual sentido: “Los principios del Club de París que ponen a la Argentina ante el FMI”, diario *Clarín*, edición del Sábado 15 de Septiembre de 2007.

V. La política hacia Malvinas

La política exterior de Kichner precisó sus criterios sobre el tema Malvinas y lo incluyó como uno de los objetivos de su agenda. Para ello, definió los imprescriptibles derechos sobre los territorios isleños como “irrenunciables” y adoptó como estrategia de reivindicación, al reclamo amplio, depositando plena confianza en los espacios multilaterales y en los foros regionales e internacionales. En este sentido, se intentó aprovechar todos los ámbitos que el Derecho Internacional colocaba a disposición. Así, la ONU, la OEA, el MERCOSUR y otros foros constituyeron reductos válidos para el reclamo oficial.

Unapresencia activa caracterizó a la posición argentina. En reiteradas oportunidades su Cancillería transmitió a Gran Bretaña, en los espacios internacionales, la necesidad de reiniciar las negociaciones. Gran Bretaña, no obstante, mantuvo su negativa de acceder a la restauración de las negociaciones.

Una serie de episodios que se sucedieron durante esta etapa, permitirían apreciar la coherencia de la postura oficial: i) la negativa argentina a permitir vuelos desde Chile a Puerto Argentino; ii) el rechazo a los actos que Inglaterra había realizado en territorios isleños y que constituían prácticas prohibidas por el derecho internacional, los cuales iban desde actividades pesqueras hasta militares; iii) la indignación ante la noticia del traslado, que había efectuado Gran Bretaña, de material atómico a las Islas durante el conflicto del Atlántico Sur; iv) el repudio a la inclusión de las Islas Malvinas, Sándwich del Sur y Georgias del Sur, como territorio de Ultramar Británico en el anexo del Tratado Constitucional de la Unión Europea; y v) el rechazo a la postura británica a favor de la autodeterminación de los ‘kelpers’.

Con el transcurso de su mandato, Kirchner comenzó a inyectar agresividad a su postura sobre Malvinas. En un principio, la tendencia se verificó en las declaraciones oficiales, pero luego se manifestó a través de las medidas adoptadas. A fines de marzo de 2007, faltando pocos días para cumplirse los 25 años del inicio del conflicto bélico, el gobierno argentino denunció la Declaración Conjunta (argentino-británica) de septiembre de 1995, sobre cooperación para la exploración y explotación de hidrocarburos en el Atlántico Sur.

La Declaración Conjunta de “Cooperación sobre Actividades Costa Afuera en el Atlántico Sud-Occidental” se había firmado con el objetivo de posibilitar un

accionar conjunto, entre Argentina y Gran Bretaña, destinado a la búsqueda y explotación de las probables riquezas existentes en petróleo y gas, en las zonas marítimas sujetas a disputa de soberanía.

Sin embargo, el Acuerdo había devenido desfavorable para Argentina. De acuerdo con el Canciller Taiana, el Convenio del 95 *estuvo marcado desde su firma por un desacuerdo entre Argentina y el Reino Unido sobre su ámbito espacial de aplicación*⁶³. Gran Bretaña había interpretado que la cooperación bilateral se circunscribía sólo a un área de 21.000 km², y consideraba de uso exclusivo británico una zona de unos 400.000 km². En cambio, para Argentina, la cooperación bilateral comprendía un espacio de 430.000 kilómetros.

El Acuerdo de 1995, conforme la valoración de Taiana, *no tuvo ventaja alguna para Argentina y lo expuso a continuas medidas unilaterales ilegítimas por parte del Reino Unido(...)* La decisión argentina pone fin a un instrumento por el cual el Reino Unido pretendió justificar su ilegítimo dominio sobre las islas Malvinas⁶⁴.

Jorge J. Torres entiende que *la decisión de Kirchner es una medida hostil, que se enmarca en la política de firmeza del Gobierno y que busca dificultar la vida económica de los malvinenses para forzar a Gran Bretaña a negociar sobre soberanía*⁶⁵. Esta decisión significó un rasgo de diferenciación con la política de seducción de la ‘era menemista’.

Con motivo de las declaraciones de Thatcher, en junio de 2007, que habían definido a la guerra de Malvinas como *una gran victoria en una causa noble*”, Kirchner expresó que *“Las Malvinas son argentinas y que por la paz volverán a ser argentinas*⁶⁶.

VI. La actuación en Naciones Unidas

La necesidad de restaurar la imagen externa deteriorada por los acontecimientos de diciembre de 2001 requería del Estado argentino una presencia dinámica

⁶³ “Malvinas: el Gobierno canceló el acuerdo petrolero con Gran Bretaña”, diario *Clarín*, edición, del Miércoles 28 de Marzo 2007.

⁶⁴ “Malvinas: el Gobierno decidió dar por terminado el acuerdo con Gran Bretaña por hidrocarburos”, diario *Clarín*, edición, del Martes 27 de Marzo 2007.

⁶⁵ TORRES, J.J.: “Las Bases Políticas para Recuperar el Archipiélago”, diario *La Gaceta*, edición del Lunes 2 de Abril de 2007, Tucumán, Argentina.

⁶⁶ “Fuerte réplica de Kirchner a Thatcher”, diario *La Nación*, edición del Jueves 14 de Junio de 2007.

en el ámbito de Naciones Unidas. Se trataba de describir un comportamiento que generara en la opinión pública internacional la convicción de que el país constituía un actor respetuoso con la normativa internacional.

Desde los primeros días en el poder, el gobierno de Kirchner evidenció su disposición para actuar dentro del sistema enmarcado en Naciones Unidas. Sin embargo, la observancia de criterios dispares frente a acontecimientos del período evidenció el hecho de que aquella voluntad no estuvo acompañada por una política uniforme y predeterminada.

Los casos de Haití y Líbano suministraron elementos para el análisis. En el primer supuesto, el gobierno participó en las operaciones de mantenimiento de la paz, aportando su contingente. Opiniones encontradas se suscitaron sobre la base de los verdaderos motivos que habrían estimulado la participación. Ésta generó especulaciones, que introducían argumentos de política internacional relativos a la conveniencia de no agregar tensiones en la relación con EEUU y a una apreciación en términos de espacios de poder con referencia a Brasil y a Chile.

Con respecto al conflicto desatado en el Líbano en 2006, el gobierno rechazó la petición de la ONU de colaborar con el envío de tropas destinadas al mantenimiento de la paz en la región bélica de Medio Oriente. El Estado argentino invocó razones de oportunidad y conveniencia. La prensa nacional sugirió por entonces que la decisión estuvo motivada por temores originados en experiencias pasadas. Aquellas versiones aludían a que la desconfianza oficial se fundaba en la hipótesis sobre las vinculaciones entre los atentados terroristas a objetivos judíos, en suelo argentino y la participación de nuestro país en la guerra del Golfo en 1990. Es por eso que en el caso Líbano, Argentina solamente colaboró con ayuda humanitaria⁶⁷.

Durante este período, tuvo lugar la elección de Argentina como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, por un mandato de dos años, a partir de enero de 2005⁶⁸. Argentina desempeñó esta función junto con Japón, Dinamarca, Grecia y Tanzania, elegidos en la misma votación, en una elección de rutina en el seno del organismo. Los cinco países reemplazaron a Chile, España, Alemania, Angola y Pakistán.

⁶⁷ “El vicescanciller volvió a justificar la negativa argentina a enviar tropas al Líbano”, diario *Clarín*, edición del Miércoles 16 de Agosto de 2006.

⁶⁸ “Argentina ya es oficialmente miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU”, diario *Clarín*, edición del Viernes 15 de Octubre de 2004.

Otro acontecimiento destacado vino determinado por el ejercicio de la presidencia del Consejo de Seguridad por parte del entonces canciller Rafael Bielsa, en enero de 2005. En este período y en el desempeño de sus funciones, Bielsa presentó, para someterlo al debate en el seno del cuerpo, su proyecto de “plan integral de ayuda”⁶⁹ para Haití, que perseguía una salida electoral para ese año y la finalización de los focos de violencia. Precisamente, en esa ocasión, Bielsa, en nombre del Consejo, exhortó a las instituciones internacionales y a los países a hacer realidad la asistencia financiera comprometida para ayudar a Haití.

VII. Conclusiones

El período ofreció la imagen de una política exterior considerablemente subordinada a la resolución de los acontecimientos que el gobierno de Duhalde había dejado pendientes. La coyuntura que atravesaba el país, al tiempo de asumir Kirchner, determinó los objetivos inmediatos hacia los cuales debía dirigirse la acción exterior del Estado argentino. La compleja situación socioeconómica e institucional impuso a la administración Kirchner prioridades en el trazado y ejecución de su agenda exterior. Una vez resuelto el tema del endeudamiento público, durante la última etapa de su mandato, el gobierno pudo acceder a un margen de acción más cómodo, en el cual se pudieron apreciar sus tendencias y proyecciones con mayor claridad.

A medida que ejercitaba su política exterior, la administración kirchnerista fue conformando su perfil. Acuña un estilo propio, poco ortodoxo y asentado sobre un discurso agresivo, hostil en algunas oportunidades; pero no siempre coincidente con lo observado, en definitiva, en el terreno de los hechos. Buena parte de esta fisonomía se fue revelando durante las negociaciones encaminadas a solucionar el problema del *default* con los acreedores privados tenedores de títulos de la deuda pública argentina (bonistas), y en las relaciones con el FMI.

Más allá de las apelaciones discursivas y partiendo desde una perspectiva inscripta en el sentido común, el gobierno llevó adelante una política exterior de tipo pragmática, abocada a la búsqueda de una salida a la crisis. Las

⁶⁹ “Bielsa presentó en la ONU su plan para la estabilización de Haití”, diario *Página12*, edición del Jueves 13 de Enero de 2005.

relaciones con los EEUU y con el contexto regional suministraron ejemplos del recurso a visiones pragmáticas. En su vínculo con los Estados Unidos, Kirchner evitó generar confrontaciones inútiles, aunque sin derivar en el alineamiento.

Partiendo de la cooperación y colaboración en asuntos de interés regional para la superpotencia, Buenos Aires desarrolló una política funcional, cuyo resultado concreto fue el apoyo brindado por Washington en las negociaciones con el FMI. La política regional, si bien resaltó las coincidencias ideológicas con los actores vecinos, estuvo motivada, también, por criterios pragmáticos. Esto ahondó muchas veces las distancias entre el plano de las declaraciones y los hechos concretos.

La política internacional de Kirchner presentó un doble nivel de impacto. Además de los efectos que la acción externa del país produjo en el contexto, el kirchnerismo “politizó”, fronteras adentro, los resultados de su obrar exterior. Los avances en el plano internacional fueron imbuidos de un sentido político, y sus consecuencias se trasladaron hacia el ámbito de la política interna. Así, la política externa suministró elementos que sirvieron para alimentar el mensaje destinado a la generación de consenso.

La retórica empleada en el orden de la política doméstica acudió con mayor frecuencia a un contenido ideológico y político, además de estar dirigida a plantear distinciones con las políticas neoliberales implementadas desde la década del noventa y con el sector dirigente que las promovió y aplicó. En cambio, el discurso utilizado en las relaciones con el contexto mundial resultó mucho más pragmático que ideológico, inspirado más en los resultados que en las orientaciones.

Kirchner reinstaló la idea de la búsqueda de autonomía en el discurso de las relaciones exteriores argentinas, lo que significó un acercamiento a fundamentos del peronismo tradicional. La concepción preconizada respondió a un tipo de autonomía emparentada con el desarrollo de márgenes de acción, dentro de los cuales se pudieran adoptar decisiones, o fijar rumbos, con la menor interferencia posible. En concreto, la idea de autonomía concebida por el oficialismo se aproximó a la de libertad de acción, antes que a la capacidad para alcanzar objetivos.

La administración Kirchner atribuyó a algunas medidas adoptadas un efecto autónomo. La cancelación de la deuda con el FMI, la elección del tipo de relaciones a desplegar con los actores regionales, o el rechazo a la intervención externa en asuntos de política interna argentina, fueron tópicos que el gobierno vinculó con la noción de autonomía. No obstante, en este tema también primó un sentido pragmático. Pues el gobierno se planteó metas coherentes con el alcance de sus posibilidades, evitando incurrir en un innecesario “consumo de autonomía”, en palabras de Escudé⁷⁰.

A la luz de los hechos puede interpretarse que Kirchner no definió un proyecto acabado como estrategia de inserción, careciendo, por lo tanto, de cierta previsibilidad. Sin embargo, el gobierno fijó rumbos sobre algunos aspectos. Frente a cada escollo que fue sorteando, con dispar suerte, fue sentando sus posiciones. Seguramente, las difíciles circunstancias existentes al llegar al poder redujeron, en buena medida, las posibilidades para el libre diseño. Así, se trató de una política exterior reactiva, que se movilizó estimulada por las necesidades.

Y justamente porque no conformó estrictamente un proyecto, sus alcances no deberían ser valorados como resultados de un esquema proyectado previamente. Su verdadero aporte se aprecia al considerarla como un elemento más dentro del conjunto de políticas a las cuales acudió el gobierno argentino para revertir las complejas condiciones vigentes al momento de asumir el poder.

⁷⁰ ESCUDÉ, C.: “La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito”, en *América Latina Internacional*, Vol. 8, No. 27, Enero- Marzo, 1991, pp. 396 -397.

Las crisis diplomáticas de México con Cuba, Argentina y Venezuela: un análisis comparado del proceso de toma de decisiones de la política exterior

Rafael Velázquez Flores

Director de la Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Roberto Domínguez

Profesor Asociado en la Suffolk University

CRISIS DIPLOMÁTICAS, PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE LA POLÍTICA EXTERIOR, MÉXICO, CUBA, VENEZUELA, ARGENTINA

Resumen

El objetivo de este artículo es hacer un análisis comparado del proceso de toma de decisiones de la política exterior de México frente a los casos de las crisis diplomáticas con Cuba en 2004 y Argentina y Venezuela en el 2005. El argumento central es que, por un lado, ambas crisis tuvieron causas similares: decisiones y declaraciones inapropiadas de parte de los presidentes de ambos lados y un papel predominante de parte de Estados Unidos. Por otro lado, hubo una diferencia significativa: en el caso de Cuba, la sociedad civil y diversos actores políticos rechazaron y condenaron la decisión de Vicente Fox. Con Venezuela, el presidente mexicano recibió apoyo de diversos sectores sociales. La primera parte del trabajo presenta un marco teórico para analizar el proceso de toma de decisiones de la política exterior en situaciones de crisis. La siguiente parte explica las principales causas que llevaron a la crisis diplomática entre México y Cuba en el 2004 y con Argentina y Venezuela en el 2005. Al final, a manera de conclusiones, se hace un análisis comparado de ambas crisis.

DIPLOMATIC CRISIS, DECISION MAKING PROCESS OF FOREIGN POLICY, MEXICO, CUBA, VENEZUELA, ARGENTINA

Abstract

The objective of this paper is to make a comparative analysis of the decision making process of Mexico's foreign policy in the cases of the diplomatic

crises vis-à-vis Cuba in 2004 and Venezuela and Argentina in 2005. The key argument is that, on one hand, both crises had similar causes: inappropriate decisions and declaration from their respective presidents and a predominant role from the United States. On the other hand, there was a significant difference: In Cuba's crisis, Mexican civil society and several political actors rejected and condemned Vicente Fox's decision. In the Venezuelan case, the Mexican president was supported by several social sectors. The first part of the paper presents a theoretical approach to analyze the foreign policy decision making process in crises situations. The next part explains the key causes of both diplomatic crises. The last part makes a comparative analysis.

Sumario

I. Introducción.- II. Proceso de toma de decisiones en situaciones de crisis: un acercamiento teórico.- III. La crisis diplomática México-Cuba: El recuento del daño.- III.1. El inicio de la crisis.- III.2. La crisis se desata.- III.3. Reacciones y consecuencias inmediatas.- IV. Las crisis con Argentina y Venezuela.- V. Conclusiones.

I. Introducción

Durante el sexenio del presidente Vicente Fox, México se involucró en diversas crisis diplomáticas con países de América Latina que afectaron la imagen del país en la región. La historia reciente de la política exterior mexicana no registraba acontecimientos de esta naturaleza. Tradicionalmente, México había sido considerado en los años setenta y ochenta un líder en la zona con alto prestigio y no se confrontaba con los países que consideraba hermanos. Inclusive, el país llegó a representar un puente de comunicación entre América Latina y Estados Unidos para negociar temas de interés regional. Sin embargo, desde la década de los noventa, el intenso acercamiento político y económico de México a Washington inició un proceso de alejamiento hacia América Latina.

En mayo del 2004, México tuvo una crisis profunda con Cuba que llevó al etiro de ambos embajadores de sus puestos. El conflicto fue producto de una serie de acontecimientos previos y desafortunados que llevaron al casi rompimiento de relaciones diplomáticas. Si las relaciones de los regímenes del PRI¹ con la isla fueron cordiales, con el PAN² los vínculos se deterioraron

¹ Partido que gobernó México durante setenta años.

² Partido que llegó al poder en el año 2000.

notablemente. El cambio de partido no fue la causa principal puesto que años atrás las relaciones se empezaron a enfriar.³ Igualmente, en noviembre del 2005 el gobierno de Vicente Fox se volvió a enfrentar a países latinoamericanos. Esta vez fueron Argentina y Venezuela. El problema se originó en la cuarta Cumbre de las Américas celebrada en Mar de Plata, Argentina. El diferendo surgió por el apoyo de México a la propuesta de Estados Unidos de impulsar el tema del libre comercio en la reunión, cuando los países de América del Sur lo rechazaron. La crisis con Argentina se resolvió rápidamente pero con Venezuela hubo también el retiro de embajadores. Al final del sexenio de Vicente Fox, las relaciones con Cuba a nivel embajadores se reestablecieron, pero no con Venezuela.

Bajo este contexto, el objetivo de este ensayo es hacer un análisis comparado del proceso de toma de decisiones de la política exterior de México frente a los casos de las crisis diplomáticas con Cuba en 2004 y Argentina y Venezuela en el 2005. También se busca explicar el origen de cada crisis y los efectos que tuvieron en el interior de México. El argumento central del trabajo es que ambas crisis tuvieron causas similares. En primer lugar, el origen de los conflictos se debió a decisiones y declaraciones inapropiadas de parte de los presidentes de ambos lados. En segundo lugar, Estados Unidos jugó un papel importante, pero indirecto, puesto que la principal crítica hacia México era su cercano alineamiento hacia Washington. Asimismo, en ambos casos los efectos fueron muy negativos para México. Al final del sexenio de Vicente Fox, su administración no pudo ser un interlocutor válido con Cuba cuando Fidel Castro delegó el poder en su hermano. México perdió entonces la oportunidad de influir en una posible transición democrática en la isla. En el caso venezolano, Hugo Chávez se retiró del Tratado de Libre Comercio que tenía con México y Colombia como efecto de la crisis diplomática. Por otro lado, hubo una diferencia significativa. En el caso de Cuba, la sociedad civil y diversos actores políticos rechazaron y condenaron la decisión de Vicente Fox. Con Venezuela, el presidente mexicano recibió apoyo de diversos sectores.

La primera parte del trabajo presenta un marco teórico para explicar el proceso de toma de decisiones de la política exterior en situaciones de crisis.

³ En el sexenio de Ernesto Zedillo, el presidente Fidel Castro había declarado que los niños mexicanos conocían mejor a los personajes de Walt Disney que a los héroes de la patria. Esa declaración causó un serio conflicto diplomático que no llegó a más.

La segunda explica las principales causas que llevaron a la crisis diplomática entre México y Cuba en el 2004. La última hace lo propio con la crisis de México con Argentina y Venezuela. Al final, a manera de conclusiones, se hace un análisis comparado de ambas crisis.

II. Proceso de toma de decisiones en situaciones de crisis: un acercamiento teórico

Son pocos los trabajos académicos que exploran el proceso de toma de decisiones de la política exterior previo a situaciones de crisis diplomáticas.⁴ La mayoría de los textos se centran en las decisiones de política exterior cuando la crisis ya está en curso. Es decir, la literatura existente en el tema se dedica principalmente a proponer qué hacer en casos de crisis humanitarias, desastres naturales, guerras, hambrunas, epidemias, etc. Son pocos los trabajos que estudian lo que hay que hacer para prevenir una crisis diplomática.

El caso clásico de análisis del proceso de toma de decisiones para evitar un conflicto de grandes proporciones ha sido el de la crisis de los misiles del otoño de 1962, en el que la Unión Soviética instaló bases para el lanzamiento de cohetes nucleares en Cuba. En su texto clásico, Graham Allison⁵ buscó explicar la crisis a partir de tres modelos: el actor racional, el burocrático y el organizacional. El modelo del actor racional establece que el Estado selecciona los objetivos que una decisión tiene que alcanzar y maximizar promoviendo el interés nacional. En este mismo marco teórico, el gobierno debe considerar las diferentes estrategias que pueden servir para alcanzar los objetivos y, también, evaluar el entorno internacional. Asimismo, el grupo en el poder determina las diferentes alternativas que existen para alcanzar los objetivos planteados. Aquí, los tomadores de decisiones tienen que evaluar y calcular el posible impacto de cada alternativa. En un ejercicio prospectivo, determinan las ventajas y desventajas de cada opción. La idea es alcanzar los mayores beneficios y tratar de reducir los costos. Finalmente, los tomadores de decisiones seleccionan la mejor alternativa que les permita alcanzar sus objetivos.

⁴ El libro clásico sobre el proceso de toma de decisiones de la política exterior es el de SNYDER, R. C., BRUCK, H. and B. SAPIN: *Foreign policy decision making*, Nueva York, Free Press, 1963. Sin embargo, este libro no contempla el proceso en situaciones de crisis.

⁵ ALLISON, Graham: *Essence of decision, Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Harper Collins, 1971.

En el segundo modelo, Allison explica la política exterior de los Estados a partir de las preferencias de los distintos actores subnacionales. En este marco explicativo, los Estados no son actores unitarios. Es decir, el Estado está compuesto por un conjunto de varios actores, los cuales poseen diferentes preferencias sobre el curso a seguir frente a un asunto en particular. Cada actor es importante en el proceso de toma de decisiones y trata de imponer su punto de vista. El objetivo final es que, después de un proceso de negociación, los actores lleguen a un consenso sobre la decisión final, la cual será respetada por todos. La idea es que esa decisión contenga algún elemento mínimo de cada preferencia.

En el tercer modelo, Allison establece la existencia de un proceso operativo estandarizado (SOP por sus siglas en inglés) ante cualquier contingencia o crisis internacional. Dentro de este modelo, cada actor tiene una función determinada. Por ello, los líderes tienen la expectativa de que cada organización cumplirá con la tarea asignada. Este modelo evita el proceso de identificar o calcular las consecuencias de las posibles alternativas, pues sigue una especie de manual con respuestas estandarizadas que se adoptan ante cualquier asunto. Cada parte trabaja en conjunto y cumple la función que le fue asignada. Por lo tanto, todos esperan que la crisis se resuelva.

Otro marco explicativo que ayuda a estudiar el proceso de toma de decisiones en situaciones de crisis es la propuesta teórica de Kenneth Waltz. En un libro también clásico⁶, este autor propuso tres niveles de análisis para encontrar las causas que originaban el conflicto a nivel internacional: el individual, el estatal y el sistémico. Más tarde, estos tres niveles fueron utilizados para explicar el comportamiento de los Estados en la arena internacional. No fueron establecidos para entender la política exterior en momentos de tensión, pero sirven ampliamente por su poder explicativo.

El primer nivel explica la conducta de un Estado a partir del contexto internacional. Este modelo asume que los Estados son actores unitarios que responden a incentivos externos. Bajo este nivel, cada país puede establecer ampliamente sus preferencias nacionales y sus procedimientos de toma de decisiones. De esta manera, los Estados se distinguen sólo por su posición relativa en el sistema internacional. Ante este contexto, el nivel sistémico

⁶ WALTZ, Kenneth: *The man, the state and the war, a theoretical analysis*, Nueva York, Columbia University Press, 1959.

supone que los países y otros actores internacionales operan en un ambiente social, económico, político y geográfico global en donde las características específicas del sistema ayudan a determinar el modelo de interacción entre los actores.

El nivel estatal presenta explicaciones a partir de la estructura interna y del juego de los diferentes actores subnacionales. El modelo localiza los determinantes de la política exterior dentro de los márgenes del propio Estado-nación. En este sentido, la conducta del Estado no responde a un sistema internacional, sino a intereses y necesidades internas. En el proceso de formulación de política exterior, el nivel estatal contempla tres grupos de elementos. El primero incluye los factores políticos, ideológicos, económicos, tecnológicos, geográficos, militares, sociales y culturales del Estado, los cuales influyen en el proceso de toma de decisiones de la política exterior. El segundo comprende los actores subnacionales gubernamentales y no gubernamentales, los cuales inciden en la formulación y ejecución de la política exterior. El tercero considera el interés nacional, los objetivos y las estrategias como fundamentos de la conducta internacional de los Estados.

Otro esquema explicativo que puede ayudar a entender el tema es el de Robert Putnam.⁷ El autor planteó la teoría de los dos niveles en el que los tomadores de decisiones siempre tienen un dilema: tratar de satisfacer los intereses de los grupos nacionales y al mismo tiempo no afectar a los actores externos. Es decir, cuando existe la posibilidad de una crisis diplomática, los gobiernos deben tomar en cuenta los intereses de su sociedad y, al mismo tiempo, tratar de evitar un conflicto internacional.

Otro autor que ha contribuido a este tema es Alexander George, quien planteó en los años setenta el término de la diplomacia coercitiva como un instrumento de la política exterior.⁸ La diplomacia coercitiva surgió originalmente para evitar una guerra. Se define como el uso de amenazas o el ofrecimiento de premios para alcanzar objetivos específicos. En otras palabras, se trata del garrote o la zanahoria. En muchos casos, este instrumento puede ser utilizado para evitar crisis de orden diplomático, como fueron los casos que son objeto de este trabajo.

⁷ PUTMAN, Robert: *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, en EVANS, Peter et al, *Double – Edged Diplomacy*, Berkeley, University of California Press, 1993, pp. 431-468.

⁸ GEORGE, Alexander L.: *The limits of Coercive Diplomacy*, Boston, Little Brown, 1971.

En suma, los marcos teóricos-explicativos presentados aquí pueden ser útiles para el análisis del proceso de toma de decisiones de la política exterior en situaciones de crisis. Las siguientes partes de este trabajo buscarán aplicarlos a la crisis de México con Cuba de 2004 y México con Argentina y Venezuela de 2005.

III. La crisis diplomática México-Cuba: El recuento del daño

La crisis diplomática entre México y Cuba no surge de la nada ni fue espontánea. Es producto de una cadena de acontecimientos que empezaron a deteriorar la relación entre estos dos países durante el sexenio de Vicente Fox. El conflicto se inició en el 2001 en el marco de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (CDH). Aunque México se abstuvo en la votación que condenaba a Cuba, el gobierno de La Habana consideraba que el secretario de Relaciones Exteriores mexicano, Jorge Castañeda, había conspirado con otros países latinoamericanos una propuesta que condenaba a la isla. El canciller mexicano respondió que los cubanos estaban “ardidos” y entonces empezó la tensión entre la administración foxista y el régimen de Castro.

Luego, en el 2002, Vicente Fox visitó La Habana para limar asperezas. Sin embargo, el mandatario mexicano se reunió con la oposición cubana, lo que molestó al régimen de Castro. Luego, Castañeda declaró que México rompía relaciones con la Revolución Cubana y las iniciaba con la República de Cuba. Semanas más tarde, la relación se complicó cuando Castañeda anunció que las puertas de las embajadas mexicanas estaban abiertas a los latinoamericanos. En una interpretación errónea, varios cubanos tomaron la embajada mexicana en La Habana para demandar asilo político. El incidente se resolvió gracias a la mediación directa de Fidel Castro, pero aumentó la tensión bilateral.

Ese mismo año México votó a favor de la resolución de la CDH que condenaba a Cuba en materia de derechos humanos. En una clara represalia por el voto, Fidel Castro reveló una conversación telefónica con Vicente Fox que revelaba las complacencias de México con Estados Unidos. En esa plática, el presidente mexicano le había pedido a Castro que llegara a la Cumbre de las Naciones Unidas para el Financiamiento del Desarrollo, celebrada en México, y se fuera inmediatamente para no molestar al presidente George Bush. Fue uno de los momentos más

bajos de la relación y existió la posibilidad de que se rompieran los lazos diplomáticos.

III.1. El inicio de la crisis

En los primeros meses de 2004, aparecieron en los medios de comunicación mexicanos unos videos que demostraban la corrupción de algunos miembros del PRD con cargos dentro del gobierno del Distrito Federal. Para algunos, la filtración venía de las altas esferas del poder y el objetivo era desprestigiar al gobierno perredista de Andrés Manuel López Obrador, quien en esas fechas encabezaba las encuestas para suceder al gobierno de Vicente Fox. Los videos provenían de la oficina de Carlos Ahumada, un prominente empresario de origen argentino quien estaba acusado de fraude genérico contra el gobierno del Distrito Federal. El empresario huyó a Cuba y fue detenido en La Habana el 30 de marzo, hecho que complicaría las relaciones entre ambos países. El gobierno de México inmediatamente solicitó la extradición del empresario.

El 15 de abril la CDH de la ONU presentó una propuesta que condenaba a Cuba. Para mostrar congruencia en su política pro derechos humanos, México votó a favor de la resolución. Después de la votación, las reacciones no se hicieron a esperar en México. Los partidos políticos, excepto el PAN, se sorprendieron de la decisión que tomó el gobierno sobre el tema cubano y del caso omiso ante la opinión pública. La principal crítica era que Vicente Fox había vulnerado el principio de no intervención consagrado en la Constitución y que México se alineara con Estados Unidos. Por su parte, el canciller cubano, Felipe Pérez Roque, aseguró que el voto de México ponía “un tramo de confrontación” entre ambos países. De acuerdo a la visión, la decisión del gobierno de Fox “destruye las pequeñas señales de interés de que las relaciones entre ambos países mejorarían.”⁹ En su oportunidad, el embajador cubano en México, Jorge Bolaños, declaró que el voto mexicano “afecta, degrada” y prácticamente “anula” los “pequeños esfuerzos” por recomponer las relaciones entre ambos países luego de la salida de Jorge Castañeda.¹⁰

⁹ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, “Conferencia de prensa ofrecida por el Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Cuba, Felipe Pérez Roque, ante la prensa nacional y extranjera con motivo del resultado de la votaciones en la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra, en el MINREX, el 15 de abril de 2004”, La Habana, Cuba, 15 de abril del 2004. Disponible en: http://www.cubaminrex.cu/Archivo/Canciller/2004/FPR_150404.htm

¹⁰ AVILES, Karina: “El voto de México anula los esfuerzos por recomponer la relación: Bolaños”, en *La Jornada*, México, 15 de abril del 2004.

III.2. La crisis se desata

El desencadenamiento de la crisis se inició el miércoles 28 de abril. En una clara represalia contra el voto de México en Ginebra, Cuba deportó al empresario Carlos Ahumada argumentando en un comunicado oficial que “los hechos relacionados con el señor Ahumada y el escándalo político desatado en torno a ellos tienen una incuestionable connotación política y afectan, de un modo u otro, tanto a funcionarios y autoridades del gobierno como a otras personalidades políticas de ese país. Se trata de cuestiones absolutamente internas sobre las que a Cuba no le corresponde emitir juicios.” Sin embargo, la declaración más fuerte de parte de Cuba fue la siguiente: “Carlos Ahumada ha declarado que la operación realizada con empleo de los videos sobre corrupción difundidos en México fue calculada deliberadamente para alcanzar objetivos políticos y planificada con meses de antelación”.¹¹ Con esta declaración, el gobierno de Cuba insinuaba que funcionarios del gobierno federal estaban inmiscuidos en la campaña de desprestigio en contra de López Obrador.

El sábado 1 de mayo, en el discurso para conmemorar el día del trabajo, el Comandante Fidel Castro aludió agresivamente al gobierno de Fox. Molesto por el voto de México en Ginebra, dijo que el prestigio ganado por México en América Latina por su intachable política internacional había sido convertido a cenizas.¹² Los comentarios de Castro provocaron inmediatamente la ira del presidente Fox. Ese mismo día, el mandatario mexicano mandó llamar a los secretarios de Gobernación y de Relaciones Exteriores, Santiago Creel y Luis Ernesto Derbez, para intercambiar opiniones sobre lo dicho por Castro y discutir las distintas opciones de respuesta. Según versiones periodísticas, los tres coincidieron en que “era tiempo de responder a las críticas y acusaciones vertidas” por Castro puesto que eran “injerencistas”. Semejando al modelo del actor racional, Vicente Fox pidió a sus colaboradores analizar las diferentes “alternativas para enfrentar las acusaciones” del jefe de Estado cubano. Apegado al

¹¹ Ministerio de Relaciones Exteriores, “Información del Ministerio de Relaciones Exteriores”, La Habana, Cuba, 28 de abril de 2004. Disponible en: <http://www.cubaminrex.cu/Actualidad/2004/INFO%20RMACI%D3N%20DEL%20MINISTERIO%20DE%20RELACIONES%20EXTERIORES.htm>

¹² MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, “Discurso pronunciado por el Presidente de la República de Cuba, Fidel Castro Ruz, en el acto por el Día Internacional de los Trabajadores, con las incorporaciones que le hizo al texto escrito mientras lo pronunciaba y algunos puntos añadidos, en la Plaza de la Revolución, el Primero de Mayo del 2004”, La Habana, Cuba, 1 de mayo del 2004. Disponible en: http://www.cubaminrex.cu/Archivo/Presidente/2004/FC_010504-1.htm

guión del actor racional, los conminó a “examinar ‘cuidadosamente’ las repercusiones que traería cualquier decisión” sin descartar ninguna opción.¹³

Para tomar una decisión, los funcionarios mexicanos “hicieron un recuento de los últimos episodios que tensionaron la relación bilateral”. De acuerdo a esta versión, Creel y Derbez argumentaron que “el gobierno cubano ya había incurrido en violaciones a la Convención de Viena, al permitir que funcionarios viajaran a México con pasaportes diplomáticos, sin anunciar a las autoridades mexicanas el motivo de su estancia en el país”.¹⁴ De esa primera reunión, se desprende que el principal objetivo del gobierno de Vicente Fox era tomar una medida para detener los ataques de Fidel Castro y evitar que se entrometiera en los asuntos internos de México. Al parecer, no se tenía claridad en la estrategia a seguir; pero el rompimiento de relaciones diplomáticas con el régimen castrista era una opción latente. Es posible que no se tomara en ese momento esa decisión por considerarla demasiado extremista y por las fuertes reacciones que se desencadenarían en México y en La Habana. Era claro que necesitaban de un argumento sólido para justificar cualquier decisión fuerte. Los asuntos de las violaciones a la Convención de Viena y la intromisión en los asuntos internos de México parecían el mejor pretexto.

El domingo 2 de mayo por la tarde, los funcionarios decidieron que la mejor opción era retirar a la embajadora de México en Cuba y expulsar al representante del gobierno de La Habana en México. Entonces, Luis Ernesto Derbez informó al embajador cubano la decisión de la administración de Fox. Ese mismo día, en una conferencia de prensa, Santiago Creel comunicó que la secretaría a su cargo contaba con información sobre las actividades que habían realizado miembros del Partido Comunista Cubano, las cuales eran consideradas inaceptables. El argumento era que habían ingresado al país con pasaporte diplomático sin anunciar oficialmente su visita, lo que se podía tipificar como una violación a la Convención de Viena. Pero el secretario Creel no explicó la naturaleza de esas actividades¹⁵. Por su parte, el secretario

¹³ RUIZ, José Luis: “No dejar de lado ninguna opción, la orden de los Pinos”, en *El Universal*, México, 4 de mayo del 2004, y ALEGRE, Luis: “Arman estrategia desde Los Pinos”, en *Reforma*, 3 de mayo del 2004.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN: “Mensaje del secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, en el Salón Venustiano Carranza de la residencia oficial de Los Pinos 2 mayo 2004”, México, 2 de mayo de 2004. Disponible en: <http://www.gobernacion.gob.mx/>

Derbez dijo que las declaraciones del Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba luego de la deportación de Ahumada, el discurso del presidente Castro el día anterior y los hechos realizados por funcionarios del gobierno cubano habían llevado a México a: Concluir que la actitud del gobierno de Cuba ha sido de injerencia directa en asuntos internos de competencia exclusiva de los mexicanos. (...) Por esta razón, y de conformidad con las facultades que le otorga el artículo 89 de la Constitución, el presidente de la república ha decidido retirar a nuestra embajadora en La Habana y solicitar al gobierno cubano el retiro de su embajador en México de manera inmediata. (...) Se le pide al embajador de Cuba en México que en un término de 48 horas se retire del país; paralelamente, por francas violaciones a la Convención de Viena, el consejero para Asuntos Políticos, Orlando Silva, se ha declarado persona non grata y deberá abandonar el territorio nacional con carácter inmediato e irrevocable. Con esta decisión, las relaciones bilaterales quedarán a nivel de Encargado de Negocios. Cuando se reconstituyan las condiciones de amistad y respeto que debe caracterizar las relaciones entre los Estados, México espera recuperar el nivel de amistad y confianza que caracterizó siempre a nuestros pueblos.¹⁶

Más tarde, la SRE de México emitía un escueto comunicado de prensa informando que “hoy se tomó la decisión de modificar la relación bilateral con Cuba y establecerla a nivel de Encargado de Negocios”. Pero aclaraba, para tratar de minimizar el impacto, que eso “no significa el rompimiento de relaciones diplomáticas entre México y este país del Caribe”.¹⁷ Con las versiones de los funcionarios y con el contexto interno y externo, es posible determinar las principales motivaciones directas e indirectas que llevaron al gobierno mexicano a reducir el nivel de la relación.

De acuerdo a la versión oficial, las tres principales motivaciones fueron: los comentarios del gobierno cubano que acompañaron a la deportación de Carlos Ahumada, el discurso ofensivo de Fidel Castro

¹⁶ SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES: “Palabras del secretario de Relaciones Exteriores de México Luis Ernesto Derbez Bautista en ocasión de la conferencia de prensa ofrecida en Los Pinos el día 2 de mayo de 2004”, México, 2 de mayo del 2004. Disponible en: http://www.sre.gob.mx/comunicados/discursos/disc_2004/mayo/d_16_03.htm. “La Secretaría de Relaciones Exteriores modifica la relación bilateral con Cuba”, Comunicado de Prensa 091, México, 2 de mayo del 2004. Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/comunicados/comunicados/2004/mayo/b-091.htm>

¹⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores: “No altera el gobierno de México la posición asumida el pasado 2 de mayo”, Comunicado de Prensa No. 096, 4 de mayo del 2004. Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/comunicados/comunicados/2004/-mayo/b-096.htm>

del 1 de mayo y la intromisión de los dos funcionarios cubanos en los asuntos internos de México. Sin embargo, este último punto es poco claro porque la Secretaría de Gobernación nunca explicó la forma en que se inmiscuyeron en la política del país. Aunque funcionarios de la SRE quisieron enfatizar que la principal motivación era el agravio de Fidel, la verdad era que la causa directa fue el malestar causado por las opiniones externadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba en torno al caso Ahumada.

Las causas indirectas pueden ser las siguientes. Primero, es importante destacar que la presión de Estados Unidos ejercida hacia México para alejarse de su posición tradicional frente a Cuba significó un factor secundario que propició la crisis diplomática. No existen elementos para afirmar que George Bush le haya pedido directamente a Vicente Fox reducir el nivel de la relación, pero es claro que el papel que jugó Estados Unidos influyó de manera indirecta. Segundo, otra fuente del conflicto fue el voto de México en Ginebra. Sin tratar de justificar al régimen de Castro, un voto de abstención hubiera evitado muchos problemas. Tercero, los constantes ataques de parte de Fidel Castro contra el gobierno de México y el ridículo en que puso muchas veces a Fox detonaron, sin duda, la disputa bilateral. En este sentido, ambas partes tuvieron mucho de culpa en llegar a la casi ruptura. Los funcionarios mexicanos no mostraron oficio en su trato con Cuba y, por su parte, Fidel Castro contribuyó enormemente al estallido de la crisis.

En el marco de los tres niveles de análisis, puede argumentarse que la decisión se tomó en el nivel individual. Es muy posible que Fox haya tomado esa determinación en un momento de cólera y que no haya medido las posibles consecuencias adversas. El probable motivo principal de su enojo pudo haber sido la nota que acompañó la deportación de Ahumada puesto que era una insinuación de que su gobierno estaba involucrado en un complot en contra del jefe de Gobierno del Distrito Federal. Aquí, el factor de la percepción jugó entonces un papel importante en el diseño de la política. También es posible que Vicente Fox tuviera frustraciones conscientes o inconscientes por los pocos resultados alcanzados por su administración y por el enfrentamiento directo con el Congreso. En este sentido, la decisión pudo haber sido tomada para atacar, indirectamente, a sus adversarios políticos. Bajo la perspectiva del nivel individual, la declaración de Castro el 1 de mayo tendría poca importancia.

El modelo de Robert Putnam también es muy útil para evaluar el proceso de la toma de decisiones del gobierno mexicano frente al caso de Cuba. Vicente Fox sabía que su decisión sería del agrado de su partido político, los empresarios, la iglesia y los grupos conservadores. También estaba consciente que la medida podía satisfacer al gobierno estadounidense. Con estos dos elementos en mente, no fue difícil para el mandatario mexicano tomar la determinación. El problema era que en la decisión no había un consenso entre los otros actores políticos y sociales y que ello provocaría ríspidos debates y reacciones encendidas.

III.3. Reacciones y consecuencias inmediatas

Las reacciones de los diferentes actores nacionales y extranjeros no se hicieron esperar. En el plano internacional, los diarios de varios países destacaron la noticia. Muchos, especialmente en América Latina, se sorprendieron de la decisión de Fox porque rompía con la tradicional diplomacia mexicana. La reacción más fuerte vino, por su puesto, de parte de Cuba. El lunes 3 de mayo el gobierno de Fidel Castro rechazó ese “nuevo acto” contra Cuba y lo consideró “un error más del gobierno mexicano”. Opinó que las declaraciones de los funcionarios mexicanos estaban “inspiradas en la prepotencia, la soberbia, la necedad y la mentira”. En tono amenazante, el Ministerio de Relaciones Exteriores sentenció que esas declaraciones pronto “recibirán oportuna respuesta”.¹⁸ Obviamente, las reacciones y comentarios provenientes de Estados Unidos fueron en otro sentido. En la 34 Conferencia Anual del Consejo de las Américas del 3 de mayo, el secretario de Estado, Colin Powell, consideró que México y Perú habían respondido, a su juicio, “apropiadamente” al retirar a sus embajadores luego de las declaraciones realizadas por el presidente cubano.¹⁹

La reacción en México fue muy enérgica. Los partidos políticos de oposición calificaron la medida como “lamentable”, “errática”, “exagerada”, “absurda”, “estupidez política”, “ilegal”, “inmoral”, “autoritaria”, “grave”, y hasta “ridícula”.²⁰ Exigieron “el inmediato restablecimiento de las relaciones diplomáticas de México con Cuba y el esclarecimiento de las razones que

¹⁸ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES: “Información del Ministerio de Relaciones Exteriores”, La Habana, Cuba, 3 de mayo de 2004. Disponible en: http://www.cubaminrex.cu/Declaraciones/2004/DC_030504-1.htm

¹⁹ DEPARTAMENTO DE ESTADO: “Council of the Americas’ 34th Annual Washington Conference”, Washington, Estados Unidos, 3 de mayo del 2004. Disponible en: <http://www.state.gov/secretary/rm/32100.htm>

²⁰ GUERRERO, Claudia: “Cuestiona oposición ruptura diplomática”, en *Reforma*, México, 3 de mayo del 2004.

dieron origen al conflicto con la isla.”²¹ El PAN fue el único partido que apoyó la decisión. La presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores para América Latina y el Caribe del Senado, Cecilia Romero, afirmó que, aunque no fueron consultados, los miembros de su partido avalaban la decisión del presidente.²²

La sociedad civil también se manifestó abiertamente en contra de la medida. Varios académicos e intelectuales lamentaron la decisión del gobierno mexicano. Las organizaciones civiles también expresaron su rechazo ante la medida. Incluso, varios sindicatos exigieron la destitución de Luis Ernesto Derbez, por el manejo errático de la política exterior y demandaron la normalización de las relaciones. La acre reacción de algunos de los sectores sociales fue tan intensa que los encargados de la política interna y externa tuvieron que defender en los medios la decisión adoptada.

Frente a la amenaza de parte de Cuba de ofrecer una respuesta enérgica y las pruebas del caso Ahumada, el gobierno mexicano bajó el tono de sus declaraciones. El mismo 4 de mayo el secretario de Relaciones Exteriores de México envió una nota diplomática en la que invitaba a su homólogo, “de manera firme e inequívoca, a encauzar las relaciones entre ambas naciones por los canales diplomáticos”.²³ Reiteró que la posición de México era la misma que la del 2 de mayo y que el gobierno de Fox no deseaba una ruptura de relaciones con Cuba. Algunos medios de comunicación interpretaron que la nota diplomática era una retractación, lo cual fue negado por el secretario Derbez. Es posible que, ante las diversas reacciones, la SRE haya buscado con la nota reducir la tensión buscando los canales de comunicación adecuados o bien pudo haber sido una advertencia al gobierno cubano para no abrir los archivos del caso Ahumada, o de lo contrario México rompería definitivamente las relaciones. En otras palabras, el gobierno mexicano estaba usando una forma particular de la diplomacia coercitiva externando una amenaza o un premio si Cuba se comportaba como México esperaba.

Luego, 129 periodistas nacionales y extranjeros asistieron a una conferencia

²¹ “Exige PRI reiniciar relaciones con Cuba”, en *Reforma*, México, 6 de mayo del 2004.

²² CORTÉS, Nayeli *et. al.*: “Revisará congreso conflicto”, en *El Universal*, México, 3 de mayo del 2004.

²³ SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES: “No altera el gobierno de México la posición asumida el pasado 2 de mayo”, Comunicado de Prensa No. 096, 4 de mayo del 2004. Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/comunicados/comunicados/2004/mayo/-b-096.htm>

de prensa convocada por el gobierno cubano para el 5 de mayo. En casi 4 horas, el ministro Pérez Roque presentó la posición de su país y respondió a las preguntas de los reporteros. Aunque reconoció que la nota diplomática de México enviada un día antes era una señal positiva, Pérez Roque culpó directamente al gobierno de México de la “peor crisis” en la relación con Cuba debido a su actuación injustificable, irreflexiva y soberbia”, lo que había puesto la relación al “borde de la ruptura”.²⁴

El mismo 5 de mayo, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión abordó el tema de la crisis diplomática. Después de un largo y acalorado debate donde participaron todos los grupos parlamentarios, el legislativo aprobó un punto de acuerdo en el que le exigían a los secretarios de Gobernación y de Relaciones Exteriores comparecer ante ellos para explicar los motivos de la casi ruptura con Cuba. El PAN trató de defender la decisión del presidente mexicano pero no pudo evitar la aprobación del punto de acuerdo. El Congreso también aprobó un exhorto para que el gobierno de México normalizara las relaciones con Cuba al más alto nivel. Los legisladores de oposición coincidieron en que la decisión, “precipitada” y “destinada”, ponía en riesgo el prestigio de la política exterior de México. Desde su perspectiva, el retiro de los embajadores se debía al “enojo” del presidente Fox por la deportación del empresario Carlos Ahumada y al “temor” de sus posibles declaraciones.²⁵

Al día siguiente, los secretarios de Gobernación y de Relaciones Exteriores ofrecieron otra larga conferencia de prensa para contestar las declaraciones de Pérez Roque. A esta altura, la crisis se había convertido en una sesión de dimes y diretes entre el gobierno de México y Cuba. El día 7 de mayo, los secretarios de Gobernación y de Relaciones Exteriores acudieron ante el Congreso a explicar las razones por las cuales el Ejecutivo había tomado la decisión de reducir el nivel de la relación con Cuba. Evasivo nuevamente ante las incisivas preguntas de los legisladores, Santiago Creel se negó a dar información sobre las actividades de los dos cubanos en México.²⁶

²⁴ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES: “Conferencia de prensa ofrecida por Felipe Pérez Roque, Ministro de Relaciones Exteriores, a la prensa nacional e internacional, el 5 de mayo de 2004”, La Habana, Cuba, 3 de mayo 2004. Disponible en: http://www.cubaminrex.cu/Archivo/Canciller/2004/-FPR_050504.htm

²⁵ SENADO DE LA REPÚBLICA: “Del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la que contiene punto de acuerdo para solicitar la comparecencia de los Secretarios de Relaciones Exteriores; y de Gobernación, a efecto de informar al Congreso de la Unión la situación de las relaciones con Cuba”, en *Gaceta Parlamentaria*, No. 1, 5 de mayo de 2004, 1º Año de Ejercicio, 2º Periodo Ordinario. Disponible en <http://www.senado.gob.mx/gaceta.php>

²⁶ El secretario Santiago Creel informó que no se abriría el expediente en 12 años. Sin embargo,

Finalmente, el 18 de julio el secretario Derbez viajó a Cuba luego de 77 días de que empezó la crisis. En conferencia de prensa conjunta, Derbez y Pérez Roque anunciaron el regreso de sus respectivos embajadores sin condiciones. El acuerdo fue recibido con satisfacción por parte de los diferentes actores políticos en México. La medida gozaba del consenso que se había perdido previamente. El papel del Congreso mexicano y de los congresos estatales²⁷, la intensa presión de los partidos políticos y en general la reacción de la sociedad civil fueron determinantes para que el gobierno mexicano restableciera las relaciones con Cuba a nivel de embajadas. El 25 de julio, Roberta Lajous y Jorge Bolaños regresaron a sus respectivas misiones diplomáticas. Sin resolver del todo los asuntos pendientes, así acababa la crisis diplomática entre México y Cuba.

IV. Las crisis con Argentina y Venezuela

A finales del 2005, el gobierno de Vicente Fox se involucró nuevamente en crisis diplomáticas con países latinoamericanos. Esta vez le tocó el turno a Argentina y Venezuela. El origen del conflicto se ubica en la cuarta Cumbre de las Américas celebrada en Mar de Plata, Argentina, entre el 4 y 5 de noviembre. Primero, Fox tuvo un desaguisado con Néstor Kirchner por la cancelación de una reunión bilateral programada con anticipación. Ahí empezaron las tensiones entre México y algunos países latinoamericanos. Luego el presidente mexicano insistió en que la cumbre debía impulsar el libre comercio y dar vida al ALCA con los países que estuvieran de acuerdo y excluir a los que se “oponían”. Argentina, Brasil y Venezuela respondieron que la reunión no era para discutir el libre comercio y que no estaban de acuerdo en la conformación del ALCA. Durante la clausura de la reunión, el presidente Vicente Fox negó que existiera un conflicto diplomático con Argentina por las diferencias en torno al libre comercio y expresó su “amor” por el ALCA y también por el Mercosur.²⁸ La interpretación de algunos países

gracias a la presión de los medios de comunicación, el CISEN desclasificó el documento DMJ004-002, con fecha 1 de mayo de 2004, en el que se reconocía que la principal causa que motivó la decisión de Vicente Fox fue la nota que acompañó la deportación del empresario Ahumada. No obstante, la información respecto a las actividades de los dos funcionarios cubanos no aparecía o estaba censurada pues muchas partes del documento estaban tachadas con negro argumentado razones de seguridad y “gobernabilidad democrática. Ver LIZARRAGA, Daniel, “Ahumada, factor central en el conflicto con La Habana”, en *El Universal*, 24 de septiembre del 2004.

²⁷ Por Ley, los estados de la federación no pueden participar en la política exterior. Sin embargo, después de que se desató la crisis, un gran número de congresos estatales enviaron exhortaciones al Senado de la República para solicitar al presidente la normalización de las relaciones con Cuba.

²⁸ RUIZ, José Luis: “Posponen el acuerdo comercial; Fox expresa ‘amor’ por MERCOSUR”, en *El Universal*, 6 de noviembre de 2005.

de Sudamérica era que México se estaba alineando a los intereses de Estados Unidos y no a los de América Latina.

En una evaluación del resultado de la cumbre, el gobierno mexicano consideró un éxito su participación porque los países más importantes del continente (Estados Unidos, Canadá, México) estaban de acuerdo en el ALCA y que los de menor peso se oponían (Cuba, Venezuela, y los cuatro miembros del MERCOSUR). El secretario Derbez dijo que el presidente Venezolano, Hugo Chávez, se había quedado solo con la visión “dañina” del ALCA y negó que hubiera “distanciamiento” con los países que se oponían al proceso de integración.²⁹ Luego, el presidente Fox cometió el error de criticar a su homólogo argentino y dijo que Kirchner había estado más interesado en “cumplir con la opinión pública argentina” que en lograr que la cumbre de Mar del Plata fuera “exitosa”. En otras palabras, Vicente Fox le reclamaba a Kirchner satisfacer solamente a los grupos internos sin tomar en cuenta los intereses de la comunidad internacional, rompiendo la lógica del juego de los dos niveles.

Muy molesto por la alusión, el presidente argentino respondió: “que el presidente Fox se ocupe de México” y agregó: “algunos piensan que la buena diplomacia es tener una actitud de pleitesía y agachar la cabeza ante los fuertes.”³⁰ Ante la insistencia de los medios de comunicación mexicanos por conocer la respuesta a lo dicho por Kirchner, Fox evadió continuar la polémica y soltó una de sus acostumbradas expresiones coloquiales: “a otra cosa, mariposa.”³¹ Por su parte, el Senado de México lamentó la actuación de la representación mexicana en Cumbre de las Américas. Ante la escalada verbal y para superar el conflicto, los cancilleres de México y Argentina redactaron un comunicado conjunto que reconocía la “importancia” que para los dos países tenía la relación bilateral y expresaba “el interés de sus gobiernos por continuar dialogando sobre temas de interés mutuo.” En el mismo comunicado, los cancilleres de México y Argentina expresaron “su convicción y confianza en que la relación bilateral mantiene un excelente nivel y continuará fortaleciéndose en todos sus ámbitos.”³²

²⁹ *Idem*: “Exitosa gestión de México en la cumbre”, en *El Universal*, 8 de noviembre de 2005.

³⁰ VALES, José *et al.*: “Kirchner revira a Fox; cancilleres pactan ‘tregua’”, en *El Universal*, 9 de noviembre de 2005.

³¹ *Ibidem*.

³² SER: “Comunicado Conjunto de las Cancillerías de México y Argentina”, Comunicado de Prensa conjunto, 9 de noviembre de 2005. Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/comunicados/>

Apenas México y Argentina habían resuelto sus diferencias, cuando Hugo Chávez entró al ring y ofendió al presidente mexicano. Dijo que le daba “tristeza” que el “heroico” pueblo mexicano tuviera “un presidente que se arrodilla al imperio norteamericano.”³³ Inmediatamente, la SRE convocó al embajador de Venezuela en México a una reunión para explicar lo dicho por Chávez. Sin embargo, el encuentro no superó el conflicto. Después de reunirse por la mañana con un funcionario de tercer nivel, el embajador de Venezuela en México, Vladimir Villegas, dijo que la cancillería no le había pedido explicaciones y que se estaban estableciendo los contactos diplomáticos para resolver el problema. Por la tarde, la SRE se dijo insatisfecha³⁴ y el secretario Derbez hizo declaraciones que avivaron el diferendo. Afirmó que quienes critican al presidente Fox y lo llaman “cachorro del imperialismo” tienen “olvido mental” porque no recuerdan que México fue el primer país que condenó el intento de golpe de Estado contra Chávez en abril de 2002.³⁵

El asunto se estaba convirtiendo en una nueva crisis diplomática para México con efectos al interior del país. Por ejemplo, algunos legisladores propusieron condicionar los viajes del presidente mexicano a la presentación previa de la agenda y los discursos para evitar “desatinos, desaciertos, yerros y hechos vergonzosos” en política exterior.³⁶ Obviamente el punto de acuerdo no se presentó porque tendría la oposición del PAN.

Al siguiente día, los cancilleres de México, Luis Ernesto Derbez, y Venezuela, Alí Rodríguez, hablaron por teléfono para discutir el tema. Como resultado de la conversación, el canciller Rodríguez informó que para Venezuela el problema estaba “superado”. Sin embargo, Derbez lo contradijo y sostuvo que el diferendo no estaba “subsano”. Pero aceptó que se estaba trabajando

comunicados/2005/novie/b_conjunto_09.htm

³³ BOTERO, Jorge E., “Da tristeza al entreguismo de Fox afirma Chávez”, en *La Jornada*, 10 de noviembre de 2006.

³⁴ SER, “Las explicaciones del embajador Villegas no resultaron satisfactorias: Cancillería”, Comunicado de Prensa 226, 10 de noviembre de 2005. Disponible en: http://www.sre.gob.mx/comunicados/comunicados/2005/novie/b_226.htm

³⁵ MUÑOZ, Patricia y PETRICH, Blanche: “Cancillerías de México y Venezuela avivan el diferendo Fox-Chávez”, en *La Jornada*, 11 de noviembre de 2005.

³⁶ BECERRIL, Andrea y BALLINAS Víctor: “Plantean senadores del PRI condiciones estrictas para aprobar viajes de Fox”, en *La Jornada*, 11 de noviembre de 2005.

con miras a resolverlo.³⁷ Era claro que el gobierno de Fox no estaba satisfecho y exigía una disculpa de parte de Chávez.

El domingo 13 de noviembre, el presidente Chávez volvió nuevamente a la carga verbal. En tono amenazante, le dijo al presidente Fox: “no se meta conmigo caballero, porque sale espinao”.³⁸ En respuesta, la SRE inmediatamente emitió un comunicado oficial en el que exigía una disculpa: Toda vez que las declaraciones del Presidente de Venezuela atentan contra la dignidad del pueblo y gobierno mexicanos, México exige una disculpa formal del gobierno de Venezuela, en el transcurso del lunes 14 de noviembre. De no producirse esta disculpa, el gobierno de México procederá a pedir el retiro inmediato del Embajador de Venezuela y a llamar al Embajador de México en ese país, reduciendo el nivel de las relaciones al de encargados de negocios.³⁹

La crisis entonces había subido de tono. En una especie de diplomacia coercitiva, México amenazaba a Venezuela de romper relaciones si no había una disculpa. La respuesta de Venezuela no tardó. El lunes 14 de noviembre, el canciller venezolano ordenó el retiro de su embajador en México y responsabilizó a Fox de la crisis. En un comunicado, Alí Rodríguez consideró el ultimátum de Fox “una agresión sin sentido”.⁴⁰ La diplomacia coercitiva mexicana había fallado. La SRE no tardó en reaccionar. Ese mismo día volvió a emitir un comunicado que señalaba: El Gobierno de México notifica formalmente al Gobierno de Venezuela que solicita el retiro inmediato y definitivo del embajador Vladimir Villegas y, conforme a los arts. 2, 4 y 9 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, se le retira su acreditación ante el Gobierno de México, por lo que no podrá volver a asumir funciones al frente de la representación diplomática en México. (...) En consecuencia, las relaciones entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Bolivariana de Venezuela se reducen a nivel de encargados de negocios.⁴¹

³⁷ GÓMEZ, Natalia, *et al.*: “Venezuela: El diferendo está superado; aún no, dice Derbez”, en *El Universal*, 12 de noviembre de 2005.

³⁸ “No se meta conmigo, caballero”, en *La Jornada*, 14 de noviembre de 2005.

³⁹ SER: “El gobierno de México exige disculpa formal al gobierno de Venezuela”, Comunicado de prensa No. 229, 13 de noviembre de 2005. Disponible en: http://www.sre.gob.mx/comunicados/comunicados/2005/nov/b_229.htm

⁴⁰ “Rechaza Venezuela ultimátum; retira embajador de México”, en *El Universal*, 14 de noviembre de 2005.

⁴¹ SER: “El gobierno de México notifica formalmente al gobierno de Venezuela que solicita el retiro inmediato y definitivo del embajador Vladimir Villegas”, Comunicado de prensa No. 230, 14 de

Aunque Venezuela había dado el primer paso, la SRE trató de aparentar que México era el que decidía el retiro del embajador venezolano. Si bien es cierto que Hugo Chávez se mostraba prepotente y protagonista, la verdad es que el origen del conflicto se encontraba en la falta de experiencia diplomática de Vicente Fox y su secretario de Relaciones Exteriores al emitir declaraciones poco acertadas. La insensibilidad política de ambos mandatarios llevó a un enfrentamiento innecesario entre ambas naciones latinoamericanas.

Más adelante, el mismo presidente Fox aseguró que su gobierno consideraría “la ruptura total” si continuaban los ataques del mandatario venezolano.⁴² Por su parte, la SRE aseveró que el gobierno de México no aceptaría la acreditación de un nuevo embajador si Venezuela no ofrecía una disculpa por las ofensas del mandatario Hugo Chávez en contra del presidente Vicente Fox.⁴³ A esta altura del conflicto, algunos actores regionales se ofrecieron como intermediarios para encontrar una salida diplomática al asunto. Uruguay intentó mediar entre ambos países para llegar a un arreglo, lo mismo hizo MERCOSUR. La OEA dijo que podía intervenir si las partes lo pedían e instó a ambos países a restablecer el diálogo. Por su parte, Estados Unidos declinó involucrarse en la polémica y aconsejó ignorar al mandatario sudamericano.

En el interior de México hubo reacciones variadas. Por un lado, un grupo de diputados del PRD apoyaron a Venezuela y acompañaron al embajador venezolano al aeropuerto en el momento de su salida del país. Por su parte, el gobierno del Distrito Federal, de filiación perredista, llamó a cerrar filas en torno al presidente Fox. El PAN, a su vez, apoyó al presidente Fox y declaró que harían lo necesario para debilitar al gobierno de Chávez. A diferencia de la crisis con Cuba, muchos actores políticos y sociales apoyaron la decisión del gobierno foxista de retirar los embajadores.

Luego vino un impasse. Desde Corea, en donde asistía a la reunión de APEC, Vicente Fox confió en que ya no habría más ataques de Chávez, que pronto Venezuela ofrecería una disculpa y el asunto se arreglaría. En los días siguientes, la SRE insistió en que el gobierno chavista se disculpara. Entonces,

noviembre de 2005. Disponible en: http://www.sre.gob.mx/comunicados/comunicados/2005/novieb_b_230.htm

⁴² RUIZ, José Luis *et al.*: “Fox no descarta ruptura total”, en *El Universal*, 15 de noviembre de 2005.

⁴³ GÓMEZ, Natalia: “Se restablecerán nexos sólo si hay disculpa: SRE”, en *El Universal*, 16 de noviembre de 2005.

el vicepresidente de Venezuela, José Vicente Rangel, recomendó molesto que México tendría que “esperar sentado” la disculpa de Venezuela porque no aceptaba “imposiciones de ninguna especie”.⁴⁴ En respuesta, el portavoz del presidente Fox, Rubén Aguilar, afirmó que México no pretendía romper relaciones con Venezuela y que el gobierno de Fox esperaría, pacientemente sentado, la disculpa de Venezuela.⁴⁵ Caracas le sugirió a México “buscar una silla cómoda”.⁴⁶ A esta altura la crisis había entrado en una guerra de declaraciones sin mucho sentido. Finalmente, la crisis diplomática no se resolvió y, al final del sexenio foxista, la relación se mantuvo a nivel de encargados de negocios.

En mayo de 2006, Chávez declaró que las relaciones entre México y Venezuela estaban “congeladas” y que esperaría al próximo gobierno mexicano para su “normalización”.⁴⁷ Incluso, el presidente venezolano estaba estudiando la posibilidad de sacar a Venezuela del G-3, un acuerdo de libre comercio entre México, Venezuela y Colombia, porque desde su visión el tratado era “una farsa”. Al otro día, Vicente Fox comentó que el “populismo” en América Latina impedía su integración. En respuesta, Chávez lo volvió a llamar “cachorro del imperio”.⁴⁸ En lo que se interpretó como un efecto de la crisis diplomática entre México y Venezuela, el 22 de mayo de 2006 Hugo Chávez anunció formalmente el retiro de su país del G-3.⁴⁹ Aunque la SRE declaró que la salida del país sudamericano no era de gran impacto y que no habría afectaciones, el hecho representó una derrota significativa para la política exterior de México.

V. Conclusiones

El proceso de toma de decisiones de la política exterior mexicana en el caso de las crisis diplomáticas con estos tres países latinoamericanos se centró básicamente en la élite gubernamental. Solamente el presidente y los secretarios de Relaciones Exteriores y de Gobernación tuvieron un papel influyente. Otros

⁴⁴ “Que esperen disculpa sentados: Venezuela a México”, en *El Universal*, 23 de noviembre de 2005.

⁴⁵ RUIZ, José Luis: “Presidencia: Esperaremos sentados disculpa de Venezuela”, en *El Universal*, 24 de noviembre de 2005.

⁴⁶ MUÑOZ, Patricia y BALBOA, Juan: “Sentado, México esperará disculpas: Los Pinos; que busque silla cómoda: Caracas”, en *La Jornada* 25 de noviembre de 2005.

⁴⁷ “Relaciones bilaterales con México ‘congeladas’: Chávez”, en *El Universal*, 11 de mayo de 2006.

⁴⁸ RUIZ, José Luis y GÓMEZ, Natalia: “Critica Fox populismo, lo llama Chávez otra vez ‘cachorro del imperio’”, en *El Universal*, 12 de mayo de 2006.

⁴⁹ “Chávez hace oficial salida de Venezuela del G-3”, en *El Universal*, 22 de mayo de 2006.

actores políticos y sociales no fueron tomados en cuenta en el diseño de esa política pública. Es decir, la toma de decisiones en ambos casos se ubicó principalmente en el nivel individual de la propuesta teórica de Waltz.

Las crisis de México con Cuba y luego con Argentina y Venezuela tienen mayores similitudes que diferencias. Las causas principales de ambos conflictos se encuentran en el cambio de política exterior de México de los años ochenta. De una política de relativa autonomía frente a Estados Unidos y de acercamiento a América Latina, el país pasó en los años noventa a una de mayor acercamiento con Estados Unidos y, por consecuencia, de mayor alejamiento a la región latinoamericana. Aunque su papel fue secundario, Estados Unidos fue una referencia obligada en ambas crisis. México recibió presión de parte de Washington para mantener aislados a Castro y Chávez. Por conveniencia, Vicente Fox apoyó esta iniciativa pero el costo fue grande: casi la ruptura diplomática con dos líderes de la región.

Los problemas políticos internos de México, derivados de la llegada del PAN al poder, también fueron causa de los diferendos. El intento de desafuero de Andrés Manuel López Obrador y el conflicto entre el Ejecutivo mexicano con el Congreso, los partidos de oposición y la sociedad civil fueron también detonantes de las crisis. El juego de las fuerzas políticas internas y el posible triunfo del candidato izquierdista a la presidencia de México, Andrés Manuel López Obrador, fueron también elementos que incidieron en los conflictos. López Obrador fue acusado de recibir apoyo de Hugo Chávez. Incluso, los sectores conservadores de México comparaban al candidato de Izquierda con el presidente de Venezuela y auguraban graves problemas si Obrador ganaba. Esto también contribuyó e influyó en la crisis con Venezuela. En este contexto, la propuesta teórica del juego de los dos niveles de Putnam es útil para explicar las crisis.

La política exterior errática de Vicente Fox, especialmente sus declaraciones poco afortunadas, y la falta de experiencia diplomática del secretario de Relaciones Exteriores mexicano también provocaron la situación de tensión con Cuba, Argentina y Venezuela. Pero también hay que reconocer que los presidentes Fidel Castro y Hugo Chávez contribuyeron a deteriorar los vínculos diplomáticos.

La principal diferencia en ambas crisis fue que, en el caso del conflicto con Cuba, un sector muy amplio de la sociedad mexicana no apoyó la decisión

de Fox. En cambio, con Venezuela la reacción de la opinión pública no fue tan estridente. Hasta algunos sectores de la izquierda mexicana mostraron su apoyo a Vicente Fox ante los insultos del presidente Chávez. En el primer caso, el objetivo del gobierno foxista fue evitar que Fidel Castro se entrometiera en los asuntos internos del país. En el segundo caso, el objetivo de Vicente Fox fue recuperar la honra de la institución presidencial luego de la agresividad mostrada por el venezolano, pero también tenía la finalidad de que Chávez no pudiera tener oportunidad de influir en las elecciones mexicanas del 2006. En cuanto al uso de las estrategias, con la crisis con Cuba el gobierno de Fox utilizó principalmente el modelo del actor racional al considerar las diferentes opciones que tenía, haciendo un cálculo de los efectos que tendría cada alternativa. Con Venezuela, se utilizó una especie de diplomacia coercitiva. Pero en ambos casos, la estrategia fue fallida. Con Venezuela, el efecto fue su salida del G3 y con Cuba el resultado fue que México ya no fue interlocutor con la isla en una posible transición democrática.

Afortunadamente la crisis con Argentina se resolvió pronto y no pasó a mayores. Con Cuba, se restablecieron los embajadores algunos meses después; pero el nivel de la relación era todavía tensa al final del sexenio de Vicente Fox. El mandatario mexicano fue prácticamente el único jefe de Estado que no envió una carta a Fidel Castro deseándole su pronta recuperación luego que delegara el poder en su hermano por cuestiones de salud. Un signo positivo lo dio Felipe Calderón, ganador de las elecciones presidenciales de México en el 2006, al enviarle esa carta. El detalle puede ser interpretado como una señal positiva para el futuro de la relación bilateral. Con Venezuela, no hubo oportunidad de establecer la relación a nivel de embajadores y los efectos fueron muy nocivos al retirarse del G3. Será hasta la nueva administración de Felipe Calderón que se busquen de nuevo los contactos. Sin embargo, las cosas no empezaron bien. El presidente Chávez todavía seguía evaluando reconocer y felicitar al nuevo mandatario mexicano luego de que fuera declarado presidente electo.

Argelia, las expectativas de estabilidad política

Zidane Zeraoui

Profesor-investigador del Tecnológico de Monterrey, México.

TERRORISMO, EJÉRCITO DE LIBERACIÓN NACIONAL, FRENTE DE LIBERACIÓN NACIONAL, SOCIALISMO, SEGURIDAD MILITAR

Resumen

Este trabajo busca identificar, a más de medio siglo desde el inicio de la Revolución armada del primero de noviembre de 1954 y a 45 años de la independencia, los problemas de Argelia en busca de su vía y su estabilidad política. El mismo proceso revolucionario ha creado un modelo de Estado ambiguo en donde no se define claramente los papeles del Ejército Nacional Popular y del partido, inclusive cuando el Frente de Liberación Nacional tenía el monopolio del poder. Así las expectativas de estabilidad política argelinas dependen de un cambio profundo de las estructuras gubernamentales y del modelo de Estado que prevalece hasta el día de hoy.

La problemática argelina tiene varias variables que deben resolverse. A nivel interno, el propio modelo político en donde el ejército sigue siendo el actor central de los cambios de orientación teniendo poderes metaconstitucionales que el resurgimiento del terrorismo le permite ejercer aún más. A nivel regional, la crisis de la Unión del Maghreb Árabe sigue siendo dependiendo en gran medida de la resolución de la cuestión del Sáhara occidental. A nivel mediterráneo, las relaciones con Francia no han logrado, a casi medio siglo de la independencia argelina, tomar un curso normal.

TERRORISM, NATIONAL SECURITY ARMY, NATIONAL LIBERATION FRONT, SOCIALISM, MILITARY SECURITY

Abstract

This paper intends to identify -after more than half a century since the beginning of the armed Revolution of November of 1954 and after 45 years since the Independence- the main problems of Algeria has faced in the search of political stability. The same revolutionary proves has created an ambiguous

model of State in which the roles of the Popular National Army and the Party have not been clearly defined, even in the time when the National Liberation Front held the monopoly of power. Therefore, the expectations of political stability in Algeria depend on a deep change in governmental structures and in the model of State that prevails until today.

The problematic in Algeria still has some variables that need to be resolved. At internal level, the political model in which the Army still prevails as a central actor in the changes of orientation by having meta-constitutional powers that have been enhanced by the resurgence of terrorism. At regional level, the crisis of the Arab-Maghreb Union still depends on the resolution of the West Sahara dispute. At Mediterranean level, the relations with France have not reached a normal course, after almost half a century since the Independence.

Sumario

I. El Ejército en la vida política.- II. La amenaza terrorista.- III. Un nacionalismo mal logrado.- IV. Repensar la política exterior.- V. Argelia y sus vecinos: una relación conflictiva.- VI. Conclusiones.

A más de medio siglo desde el inicio de la Revolución armada del primero de noviembre de 1954 y a 45 años de la independencia, Argelia sigue buscando su vía y su estabilidad política. El mismo proceso revolucionario ha creado un modelo de Estado ambiguo en donde no se define claramente los papeles del Ejército Nacional Popular¹ y del partido, inclusive cuando el Frente de Liberación Nacional tenía el monopolio del poder. Así las expectativas de estabilidad política argelinas dependen de un cambio profundo de las estructuras gubernamentales y del modelo de Estado que prevalece hasta el día de hoy.

La problemática argelina tiene varias variables que deben resolverse. A nivel interno, el propio modelo político en donde el ejército sigue siendo el actor central de los cambios de orientación teniendo poderes metaconstitucionales que el resurgimiento del terrorismo le permite ejercer aún más. A nivel regional, la crisis de la Unión del Maghreb Árabe sigue dependiendo en gran medida de la resolución de la cuestión del Sáhara occidental. A nivel mediterráneo, las relaciones con Francia no han logrado, a casi medio siglo de la independencia argelina, tomar un curso normal.

¹ Armée Nationale Populaire: ANP por sus siglas en francés.

I. El ejército en la vida política

El ejército argelino (Armée Nationale Populaire o Ejército Nacional Popular), compuesto por los mandos de las fuerzas terrestres, navales y aéreas, además de la Defensa Aérea del Territorio (DAT), está bajo el control directo del Jefe del Estado quien es constitucionalmente el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y además Ministro de la Defensa. Con 300.000 soldados, 150.000 reservistas, 60.000 miembros de la Gendarmería Nacional y un cuerpo de elite de 5.000 guardias republicanos, es uno de los ejércitos más numerosos de la región.

En el 2006, el presupuesto militar absorbía el 3.3% del Producto Interno Bruto del país, es decir más de tres mil millones de dólares. Desde la independencia argelina, la Unión Soviética fue su principal proveedor de armamento, pero con el derrumbe de la Guerra Fría, Argel buscó diversificar sus fuentes hacia los Estados Unidos, China y África del sur. A pesar de esta búsqueda de nuevos proveedores, en el 2006, el gobierno de Abdelaziz Bouteflika firmó un acuerdo militar importante con Rusia, contrariamente a la línea seguida en la década anterior².

Por otra parte, el país tiene la capacidad de fabricar cierto tipo de armamento desde las municiones hasta navíos de guerra como Corbetas o Fragatas o carros blindados. A partir del año 2000, el ejército argelino inició un proceso de profesionalización que busca adaptar el antiguo modelo soviético y revolucionario a las exigencias de las guerras modernas y de los estándares existentes en Europa o en Estados Unidos o también en la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) buscando de esta manera tener una preparación que le permita integrarse a la estructura de defensa de la alianza en el Mediterráneo.

El papel del Ejército Nacional Popular en la vida del país no ha logrado definirse claramente, inclusive durante la guerra de independencia. La discusión sobre la prioridad de la política o de lo militar se ha iniciado en el Congreso de la Soummam de 1956³ y sigue vigente. A pesar que hace más de medio siglo se decidió darle prioridad a la política, es decir al Frente de Liberación Nacional, tanto el Ejército de Liberación Nacional durante la revolución argelina, como

² Cfr. S/a : “L’Algérie dérouté l’Europe“, en Expression, 27 de marzo de 2006.

³ El Congreso de la Soummam de 1956 buscó definir el papel del ELN (Ejército de Liberación Nacional, ALN por sus siglas en francés) y su relación con el FLN y dio prioridad a la cuestión política sobre lo militar sobre todo cuando se decidió crear el Gobierno Provisional de la Revolución Argelina (GPRA) como instrumento de negociación con las autoridades francesas en la medida que era muy claro que una victoria militar al estilo de Dien Bien Phu de Vietnam era inconcebible en Argelia.

el ANP posteriormente, han tenido una injerencia permanente en los asuntos políticos.

Durante la revolución argelina, la pugna entre el sector político y el militar fue constante. Inclusive varios coroneles se reunieron el 12 de noviembre de 1958 para derrocar al Gobierno Provisional de la Revolución Argelina (GPRA): Nouara, Belhouchet, Salah Soufi, Aouchria, Ahmed Draïa, Chouichi Laïssani y Mohamed Chérif Messadia bajo la presidencia de Lamouri Mohamed⁴. A pesar del fracaso de la conspiración y de las sanciones posteriores⁵, varios de los responsables gozaron de una amnistía en 1960 e inclusive lograrán puestos claves en el periodo independentista como en el caso de Belhouchet o Chérif Messadia.

La pugna entre el ala militar y el ala política no terminará durante este periodo. La creación del GPRA, el 19 de septiembre de 1958, del Consejo Interministerial de Guerra (CIG) y del Estado-Mayor General (EMG) el 18 de junio de 1960 agudizarán aún más el conflicto. *El 27 de agosto de 1961, después de la reunión del CNRA (Consejo Nacional de la Revolución Argelina), Benkhedda reemplaza a Ferhat Abbas en la dirección del GPRA y el conflicto con el EMG se agudiza. En el mes de febrero (siguiente) el CNRA ratifica los acuerdos de Evian y la liberación de los ministros detenidos. Del 4 al 7 de junio de 1962, el CNRA se reúne en Trípoli, pero no logra terminar sus actividades y la crisis interna toma una amplitud gravísima. Los adversarios del EMG crean un comité inter-wilaya (o inter-departamental, ZZ). El 3 de junio (de 1962) el gobierno degrada el EMG pero (el presidente) Ben Bella no acepta la medida (...) Del 20 de agosto al 5 de septiembre la crisis vuelve a estallar y Boudiaf renuncia al Buró Político. Es Ben Bella quien será llevado al poder por el ejército⁶.*

Los acontecimientos durante la revolución y posterior a la independencia serán marcados por una presencia a veces directa y otras veces más discreta del ejército en la vida política del país, aunque durante la presidencia de Houari Boumédiene, su papel tendrá un perfil más bajo. La injerencia

⁴ HAÏCHOUR, Dr. Boudjemâa: "Matrice généalogique et fondement de l'Etat moderne", en *El Moudjahid*, 31 de octubre de 1998.

⁵ Lamouri Mohamed por ejemplo será suspendido de toda actividad política o militar, degradado a un rango inferior y residencia obligada en Djeddah, Arabia Saudita.

⁶ HAÏCHOUR Dr. Boudjemâa: "Matrice ... », Op. Cit.

militar en la vida política nacional argelina fue así permanente tanto durante el periodo revolucionario como en la vida independiente del país. Así, el disfuncionamiento del sistema político nacional no se debe a los hombres que lo han encabezado, sino a sus propias estructuras⁷.

*La exigencia de un cambio del sistema de poder no proviene (...) ni de un capricho intelectual ni de una fascinación hacia las brillantes teorías importadas. Tiene su fuente, en realidad, en la constatación de la impotencia del sistema actual de resolver las crisis nacidas en su seno o en su periferia y su incapacidad para aportar soluciones a los grandes problemas generados por el desarrollo de la sociedad*⁸. En su prefacio a la obra, Abdelhamid Mehri se centra en tres grandes temas que constituyen la esencia de la crisis argelina: el papel del Ejército Nacional Popular, el rol de la Seguridad Militar y la naturaleza misma de la función pública en la conducción de los asuntos del Estado y de la sociedad. Así, la confusión de los papeles entre partido y ejército y sobre todo la injerencia permanente de la Seguridad Militar en la vida nacional han creado un sistema disfuncional que está a la base de la crisis actual. Desde la independencia de Argelia el ejército nacional se asumió como el heredero natural de la lucha independentista, desvirtuando un movimiento popular de resistencia contra la ocupación y convirtiéndolo en una guerra entre un ejército popular contra las fuerzas francesas. “La ANP es la heredera de la ALN”. El Congreso de la Soummam buscó restaurar la prioridad de lo político sobre lo militar, pero la confusión permanecerá tanto en el documento de la época revolucionaria como en las constituciones posteriores.

La injerencia del ejército en la vida nacional se debió también a las distintas crisis que sacudieron al país desde la independencia. La crisis del verano de 1962, cuando el movimiento secesionista berebere estalló, o el conflicto con Marruecos, del año 1963, permitieron al ENP tomar un papel central en la política nacional. Nuevamente el golpe de Estado del 19 de junio de 1965, la crisis de sucesión de Houari Boumédiene en 1979, el freno al proceso democrático en enero de 1992 y la actual lucha contra el terrorismo han

⁷ Para profundizar sobre el periodo de la guerra de independencia argelina se recomienda la lectura de HARBI, Mohamed: *Le FLN, mirage et réalité. Des origines à la prise du pouvoir*, París, Editions Jeune Afrique, 1980; STORA, Benjamin: *La gangrène et l'oubli. La mémoire de la guerre d'Algérie*, París, Editions La Découverte, 1991; TEGUIA, Mohamed: *L'Algérie en guerre*, Argel, Ediciones OPU, 1988 y AGERON, Charles Robert: *La guerre d'Algérie et les algériens: 1954-1962*, París, Editions Armand Colin, 1997.

⁸ Prefacio de MEHRI, Abdelhamid a MESBAH, Mohamed Châfik: *Problématique Algérie*, Argel, Editions Populaires, 2007.

permitido dotar al ejército de poderes metaconstitucionales que ha servido para consolidar su papel como árbitro de la política nacional. El uso del ejército en la eliminación de cualquier oposición al Estado justificó su permanencia como un actor central del poder⁹.

Todas las tentativas que buscaron definir el rol del ejército en 'el papel', como fue el caso durante la elaboración de la Constitución de 1989, no lograron ningún impacto en la práctica. Algunos piensan que el papel del ejército fue reducido con límites razonables durante la gestión del presidente Houari Boumédiène y efectivamente fue el caso, pero fue una excepción a la regla. Los límites impuestos al ejército durante este periodo se deben más al peso del hombre y a su carrera política personal que a la propia naturaleza del régimen. Sin embargo, hablar del papel político del ejército en las condiciones actuales es exagerar los poderes de esta institución que, por su estructura y sus órganos, no puede tener un rol político directo y autónomo sin los servicios de Seguridad Militar¹⁰.

En efecto, desde su propio nacimiento durante la guerra de liberación nacional, los servicios de inteligencia militares han tenido un papel decisivo en todos los procesos políticos nacionales, aunque generalmente ocultos. Esto explica la eliminación temporal del poder del responsable de la Seguridad Militar, Zerhouni, durante la crisis de sucesión de 1979 y su envío a la embajada argelina en México, hasta su rehabilitación y su regreso a la vida política nacional interna durante el conflicto armado de la década de los años noventa.

El primer responsable de la inteligencia militar durante la guerra independentista, Abdelhafidh Boussouf, buscó, a pesar de las condiciones de clandestinidad y de la lucha armada, imponer la prioridad de la política sobre lo militar. Sin embargo, el régimen de partido único impuesto por el golpe de Estado de 1965, utilizó ampliamente los servicios secretos para consolidar su poder y eliminar a los oponentes políticos. Nuevamente, con la suspensión del proceso democrático y la lucha contra el terrorismo, la Seguridad Militar¹¹ se convirtió en el instrumento decisivo de la acción represiva que le permite hasta la actualidad ser un elemento central de la política oculta gubernamental.

⁹ LEVEAU, Rémy: *Le Sabre et le Turban l'avenir du Maghreb*, París, Ed. François Bourin, 1993.

¹⁰ Prefacio de MEHRI, Abdelhamid a MESBAH, Mohamed Chafik: *Problématique...*, Op. Cit.

¹¹ STORA, Benjamín: *Histoire de l'Algérie indépendante*, París, Ed. Repères, 1994.

Durante sus dos mandatos, el presidente Bouteflika buscó consolidar el poder civil sobre el militar con la profesionalización del ejército, el retiro anticipado de los altos oficiales y la promoción de hombres nuevos, cercanos al Jefe del Estado, sin embargo las manifestaciones en la Kabilia entre abril del 2001 y el año de 2002, van no solamente a conllevar el descrédito del gobierno, sino también del ejército, que nuevamente actúa por encima de la ley.

II. La amenaza terrorista

El papel activo de ejército tiene su origen en el propio desarrollo de la revolución argelina, pero la emergencia de la actividad terrorista en el país a raíz de la suspensión del proceso democrático en enero de 1992¹², le permite retomar un peso que la Constitución de 1989 parecía haberle quitado.

Desde 1992¹³, el terrorismo se ha convertido en el segundo factor de inestabilidad política del país, pero su emergencia y el fracaso del proceso democrático tienen sus raíces en la lógica histórica del país. La ausencia de un pacto social nacional en Argelia por la imposibilidad de unir los distintos intereses, en particular los de la minoría kabil, favoreció el surgimiento por una parte de un Estado autoritario durante varias décadas, pero que fue sustituido por el discurso islamista lo que permitió precisamente el triunfo del Frente Islámico de Salvación en los comicios de diciembre de 1991. *El nacionalismo argelino fue un vehículo de comunicación, no un proyecto social*¹⁴. El autoritarismo, en particular durante la era Boumédiene no logró crear un verdadero Estado con un proyecto nacional, sino un aparato burocrático estatal y un divorcio entre el Estado y la sociedad. Por otro lado, el discurso religioso vino a llenar un vacío ideológico, pero sin proponer la emergencia de una verdadera sociedad civil.

La victoria del Frente Islámico de Salvación fue una respuesta de la sociedad civil, que, aunque dividida, lanzó un mensaje al autoritarismo del Frente de Liberación Nacional. Sin embargo, la suspensión del proceso democrático y

¹² ZOUBIR, Yahia H.: "Algeria's multi-dimensional crisis: The Story of a failed State-Building process" en *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 32, Núm. 4, pp. 741—747, Cambridge University Press, 1994; LAVENUE, Jean-Jacques: *Algérie: la démocratie interdite*, París, Ed. L'Harmattan, 1993.

¹³ Para una visión amplia de la crisis de 1992 Cfr. WILLIS, Michael: *The Islamist Challenge in Algeria: A Political History*, Nueva York, New York University Press, 1996. El libro es una buena síntesis de la crisis argelina, pero contiene varios errores que demuestran que el autor no se ha familiarizado con el país, en particular en la cuestión geográfica o toponímica. Por ejemplo, Mostaganem está al oeste del país, no al este (p. 46), Sidi-Bel-Abbès no puede escribirse simplemente como Abbès (p. 71) y el río que cruza la Kabilia es La Soummam, no la Soumma (p. 135).

¹⁴ HARBI, Mohamed: *L'Algérie et son destin — croyants et citoyens*, París, Arcantère éditions, 1993.

la violencia que resultó de la prohibición del FIS destruyó las endebles bases del Estado y restauró el autoritarismo que la elección de Liamine Zérroual, en noviembre de 1995, y la de Abdelaziz Bouteflika, en 1999 y nuevamente en el 2004, no lograron enmascarar.

La resistencia armada del FIS a través del Ejército Islámico de Salvación,¹⁵ pronto se derivó en un enfrentamiento entre los diversos grupos integristas, como el Grupo Islámico Armado, que más que combatir al Estado se enfocó a aterrorizar a las comunidades partidarias del FIS. La guerra entre los propios militantes islamistas y la violencia de los atentados conllevó al FIS a decretar una tregua en el verano de 1997 y respaldar al propio gobierno en su lucha contra los militantes del GIA.

Aunque las guerrillas islamistas perdieron su oportunidad de derrocar a los Estados¹⁶ tanto en Argelia como en Egipto, siguen siendo un peligro para la estabilidad nacional de los Estados como la seguridad regional.

Los atentados del 10 y 11 de abril 2007, en Marruecos y en Argelia, replantean la problemática islamista en el Maghreb, después de casi 5 años de paz relativa. En efecto, en el último país desde el año 2002 no se había vuelto a oír el ruido de las explosiones de los atentados y todo permitía pensar que el desmembramiento de las redes terroristas en el norte del continente africano se había logrado eficazmente.

Sin embargo, una lectura más detenida de los últimos acontecimientos en el Maghreb hubiera permitido detectar los cambios en la organización de los grupos radicales locales. Desde la ruptura en 1998 del Grupo Islámico Armado (GIA) en dos ramas y el nacimiento del Grupo Salafista para la Predicación y el Combate, el movimiento islamista estaba orientándose hacia un mayor radicalismo. En el 2006, el anuncio del GSPC de unirse con la dirección de Al-Qaida, dejó ver claramente el nuevo rumbo de los grupos extremistas.

A lo largo del año 2006, el Grupo Salafista argelino logró aglutinar alrededor de su estructura a todos los movimientos islamistas maghrebies (Marruecos, Libia, Túnez, Mauritania y Argelia) para conformar el nodo occidental de Al-

¹⁵ Para un desglose de este periodo se recomienda la lectura de GERGES, Fawaz A.: "The decline of revolutionary Islam in Algeria and Egypt" en *Survival*, Londres, primavera de 1999.

¹⁶ ROY, Olivier: *The Failure of Political Islam*, Cambridge, Harvard University Press, 1994.

Qaida, después de la base central en la frontera entre Afganistán y Pakistán y responsable de las acciones en Asia Central y de la conexión iraquí, que se disemina a través del Medio Oriente. Para fines de enero del 2007, el GSPC y las demás organizaciones afines se autodefinieron como Al Qaida del Maghreb Islámico.

Durante varios meses se habían detectado y anunciado las maniobras de los grupos islamistas en el desierto, en particular alrededor de la zona de los Tuaregs¹⁷, que según distintas fuentes, varios miembros fueron integrados al movimiento radical.

Las distintas reuniones de los servicios de inteligencia de la región con las autoridades norteamericanas no lograron diseñar estrategias concretas para detener el crecimiento del movimiento.

Con los atentados del 10 y 11 de abril 2007, el terrorismo regresa con más fuerza en el Norte de África. El primer atentado en Argelia golpeó la sede del gobierno, en pleno corazón de Argel, mientras que la segunda explosión fue contra una comisaría de policía, cerca del aeropuerto. La información difundida por la red Al Qaida, después del atentado deja entrever la posibilidad de otros golpes en la región, como fue el caso de los atentados posteriores en la zona berebere. La estrategia global de Al-Qaida, para esta región es el derrocamiento de los gobiernos vistos como “colaboracionistas” y “rescatar tanto a la Andalucía islámica como a Jerusalén” (en el caso del Mashreq).

A pesar de las declaraciones, sobre todo marroquíes, de que los dos atentados no tienen nada en común, es bastante claro que la casi simultaneidad de las dos explosiones a un día de diferencia, muestra la coordinación de las dos acciones.

*La seguridad de nuestra vecina y hermana Argelia es parte integrante de la seguridad del Reino de Marruecos e incluso de la estabilidad de la región maghrebí*¹⁸, afirmó el rey Mohamed VI en un mensaje de condolencia dirigido al presidente argelino, Abdelaziz Bouteflika.

¹⁷ Los Tuaregs u Hombres azules son los legítimos habitantes del desierto, duramente castigados por la sequía que azotó su región. Además, aunque la mayoría viven en Argelia, su tendencia nómada les permite recorrer todo el Sáhara, sin preocuparse de las fronteras artificiales nacionales.

¹⁸ S/a. *El periódico de Catalunya*, 12 de abril de 2007.

Estamos dispuestos a trabajar con todos los dirigentes de los cinco Estados del Maghreb para garantizar la protección de nuestros pueblos y prevenir los riesgos de que se vean transformados en bases de un terrorismo odioso y execrable, añadió. “Todos aquellos que, en el mundo, creen en los valores religiosos y en las reglas democráticas, en particular aquellas preconizadas por el Islam, son un objetivo potencial”¹⁹ del terrorismo, advertía el soberano.

Con 33 muertos y 57 heridos solamente en Argelia, los dos atentados del 11 de abril se han convertido en unos de los más mortíferos de los últimos años. En Marruecos, sin embargo, se logró capturar al “emir” y a los artificieros de los atentados anteriores del 11 de marzo del 2004, sobre todo de los dos grupos radicales como la Salafiya Yihadiya y el As-Sirat Al Mustakim (Camino Recto), cuyos líderes fueron condenados a la pena de muerte.

La nueva situación en Argelia hace renacer las pesadillas pasadas durante la década sangrienta de los años noventa. Las promesas del presidente Bouteflika de erradicar al terrorismo parecían haberse cumplido desde el 2002, cuando se registró el último atentado en el país. Su primer mandato (a partir de 1999) se centró en el restablecimiento de la paz para, a partir de su reelección (muy cuestionada por varios sectores de la oposición), en el 2004, dedicarse a las reformas económicas y sociales.

Lo que se había visto como una victoria contra el terrorismo (que le permitió imponerse para un segundo mandato) se derrumba con las acciones violentas del 11 de abril. Los proyectos de diversificación de una economía dependiente de los hidrocarburos y la puesta en marcha de un sistema bancario moderno y de las privatizaciones para atraer los capitales extranjeros pueden ser cuestionados por el reinicio de la violencia.

El presidente Bouteflika, que se impuso en unas elecciones poco aceptables por el crédito de haber derrotado al terrorismo, se ve el día de hoy cuestionado seriamente por los grupos radicales que han retomado la iniciativa no solamente en Argelia, sino en toda la región.

Los dos atentados del 10 y 11 de abril pasado son el preludeo a una nueva ofensiva de Al-Qaida que ya se estaba estructurando y entrenando en las arenas del desierto del Sáhara. Las estrategias locales o norteamericanas no

¹⁹ *Idem.*

han hecho sino reforzar la capacidad organizativa de la antena maghrebí de Osama Bin Laden.

Así, lejos de debilitar al terrorismo, las acciones estadounidenses han logrado tanto en el Medio Oriente, como en África del norte, dar un mayor dinamismo al islamismo sin que se vea la posibilidad a corto plazo de erradicarlo. El documento de la Central of Intelligence Agency de marzo de 2007 enfatizó que el mundo de hoy es más violento y peligroso después del 11 de septiembre del 2001 que lo que pretendía combatir.

A finales de julio de 2007, las fuerzas de seguridad argelinas lograron eliminar en la zona de Kabilia, al “cerebro” de los atentados de Argel²⁰. Rachid Sid Ali, “consejero militar” de Al-Qaida en el Maghreb, era considerado como responsable de los atentados del 11 abril en Argel que conllevaron a la muerte de 33 personas así como de la explosión del camión-bomba tres meses más tarde en Kabilia contra un cuartel del ejército que conllevó la muerte de 8 soldados. El responsable de las operaciones militares de Al-Qaida fue eliminado conjuntamente con su teniente Haroun el Achaachi, el 30 de julio de 2007, a raíz de la denuncia de los habitantes de Iboudranène, aldea cerca a Tizi Ouzou, capital de la región berebere. Rachid Sid Ali supervisaba el conjunto de los operativos de Al-Qaida en el Maghreb Islámico (AQMI) y tenía preparado otros atentados de gran magnitud según la policía argelina.

Además de la eliminación de Sid Ali, el ministro del interior argelino anunció que las fuerzas de seguridad nacionales tenían pistas sobre el paradero del hijo de Ali Belhadj²¹, Abdelkahar, en la región de Yakouren, también en Kabilia en donde, durante varias semanas el ejército llevó a cabo, sin resultado, una amplia ofensiva²². La presencia de Ali Belhadj en la zona berebere fue lo que conllevó a las autoridades a pensar que su hijo se encuentra en la guerrilla de Yakouren. Aunque el líder histórico del FIS fue arrestado, el gobierno argelino lo liberó rápidamente.

A pesar de la ofensiva militar argelina y de la coordinación existente entre los países del Maghreb y los Estados Unidos para erradicar al terrorismo, parece

²⁰ S/a. « Le cerveau des derniers attentats à la bombe en Algérie abattu » en *Le Monde*, 02 de agosto de 2007

²¹ Ali Belhadj es el líder histórico del Frente Islámico de Salvación. Hoy día solamente vigilado por el gobierno, después de varios años de cárcel y de residencia forzada.

²² S/a. « Le terrorisme doit être éradiqué en Algérie » en <http://www.algerie-dz.com/article10556.html> consultado el 03 de agosto de 2007

ser que el AQMI logró reagrupar sus fuerzas y consolidar su estrategia de desestabilización no solamente de Argelia, sino también de Marruecos.

III. Un nacionalismo mal logrado

*Argelia, alguna vez, un ejemplo del nacionalismo radical del tercer Mundo, ha caído en la violencia política. Centenares de personas mueren cada semana (durante la década de los años noventa) en una lucha sangrienta entre un régimen militar impopular que utiliza medidas represivas y una oposición islamista, que una gran parte de ella se ha orientado a un terrorismo vicioso para conseguir sus objetivos*²³.

Para entender tanto la crisis política nacida del fracaso legislativo de diciembre de 1991 como del irredentismo berebere, debemos revisar la construcción del Estado nacional argelino y en particular el discurso nacionalista.

Inclusive, desde antes de la independencia, la temática nacionalista fue constante en los discursos de los precursores del movimiento independentista como Ben Badis o Messali Hadj. Pero, *el conservatismo de los Ulama de la Salafiya se vuelve más claro después de 1962. Se expresa tanto en la oposición de la clase media liderada por Al-Ibrahimi contra el gobierno de Ben Bella como en la ideología del grupo fundado en enero de 1964, la Jamiyat al-Qiyam al-Islamiya (la Asociación para los Valores Islámicos). Al-Qiyam no era tanto anti-Ben Bella en la medida que algunos de sus miembros colaboraron con su régimen, sino contra la izquierda modernizante y marxista que intermitentemente tenía una influencia en él, en particular en la elaboración de la política y la doctrina del socialismo argelino. Así, el movimiento de los Ulema será una combinación de 4 elementos: la hostilidad contra el Occidente y especialmente el pensamiento marxista; un conservadurismo social (particularmente en lo referente a la familia, a la moral sexual y a la posición de la mujer y sobre todo en la defensa de la propiedad privada); la*

²³ PIERRE, Andrew J. y William B. Quandt: "Algeria's War on Itself" en *International policy*, año XXII, núm. 3, Verano de 1994. Se puede consultar para el mismo periodo a LAREMONT, René: *Islam and the Politics of resistance in Algeria, 1783-1992*, Trenton, New Jersey, Africa World Press, 2000; CHEREF, Abdelkader: "Engendering or Endangering Politics in Algeria?" Salima Ghezali, Louisa Hanoune, and Khalida Messaoudi" en *Journal of Middle East Women's Studies*, Indiana University Press, Vol. 2, Núm. 2, Primavera 2006; AYUBI, Nazih: *Political Islam: religion and politics in the Arab world*, Nueva York, Routledge, 1991; CARLIER, Omar: *Entre Nation et Djihad: histoire sociale des radicalismes algériens*, Paris, Presses de Sciences Po, 1995; FERCHIOU, Sophie (ed.): *L'islam pluriel au Maghreb*, Paris, CNRS Éditions, 1996; LABAT, Séverine: *Les Islamistes Algériens, entre les urnes et le maquis*, Paris, Éditions du Seuil, 1995; RUEDY, John (ed.): *Islamism and Secularism in North Africa*, Nueva York, St. Martin's Press, 1994.

hostilidad a nombre del ideal pan-islámico al nacionalismo y una orientación radical al Mashriq como fuente de valores y de ideas. Tolerado inicialmente como contrapeso al secularismo de izquierda, fue perseguido por el régimen de Boumédiène cuando públicamente denunció al presidente Nasser por la ejecución de Sayyid Qutb en agosto de 1966 y sus actividades prohibidas y disuelto por decreto en 1970²⁴.

La imposición burocrática boumédiénista y la Carta Magna de 1976 parecían haber resuelto el problema, o por lo menos reducirlo con un planteamiento global de la identidad argelina, pero que no reconocía los valores kabiles. La crisis de sucesión de 1979 y el resurgimiento de la cuestión berebere vuelven a plantear la idea nacionalista y la misma conformación del Estado argelino.

Argelia aparece como un modelo de auto-afirmación, de independencia y de un socialismo constructivo en el Mundo Árabe. En los años ochenta, sin embargo, bajo la presidencia de Chadli Bendjedid, el viejo modelo de dependencia con Francia empieza a reaparecer conjuntamente con una política más orientada al mercado internacional. Como parte de una política que buscó debilitar la vieja tendencia nacionalista del FLN (Frente de Liberación Nacional, que llevó a la independencia al país), Chadli promovió el desarrollo de las “identidades políticas”-Islámicas y beréberes. En los noventa, en las manos de los radicales islamistas afganos (combatientes formados en la guerra patrocinada de los Estados Unidos contra la Unión Soviética), Argelia sufre un colapso y cae en un caos incomparable y mucho más terrible que el ataque terrorista contra el World Trade Center y el Pentágono de 2001. Pero, esta aparente confrontación entre el Islam político y el secularismo es compleja y moralmente ambigua por la oposición del ejército de aceptar la victoria del Islam político en las elecciones de 1991/92²⁵. Los desastrosos 13 años de la presidencia de Chadli Bendjedid que logró envenenar con la politización de la cuestión cultural, como medio de diversión de los problemas sociales y políticos²⁶ fueron el preludio a las crisis tanto religiosas como étnicas del país.

Con la politización de la problemática cultural, se acentuó la pugna entre las diversas identidades culturales, en lugar de buscar la creación de una

²⁴ ROBERTS, Hugh: “North African Islamism in the blinding light of 9-11”, diciembre 2003, consultado en Julio del 2007 en <http://web.ukonline.co.uk/pbrooke/p&t/algeria/light#anchor382110>

²⁵ ROBERTS, Hugh: *The Battlefield, Algeria 1988-2002. Studies in a Broken Polity*, Londres, Verso Books, 2003.

²⁶ *Idem.*

identidad común argelina. Sin embargo, desde mucho antes se había acentuado esta división cultural²⁷. También el levantamiento kabil de 1963 agudizó la rivalidad entre las dos concepciones de identidad cultural: la árabe versus una más integradora que podía resolver las cuestiones de las minorías étnico-culturales. Cuando en 1980, se da la “primavera berebere”²⁸, el planteamiento abarca a todas las comunidades no árabes del país, que no cuestionaban el fondo islámico de la identidad nacional, sino el discurso panárabe, aunque desde el cambio constitucional de la década de los años noventa, el gobierno argelino ya reconocía la doble identidad del país, dejando de lado el viejo énfasis en la “arabidad” de la nación argelina.

Desde la independencia de Argelia, se había puesto el énfasis en la idea de una nación “árabe-musulmana”, en donde las culturas minoritarias, pero preislámicas, eran excluidas. Esta idea no nació, sin embargo, en 1962. Tenemos que recordar que Abdelhamid Ben Badis, líder de la Asociación de los Ulemas Musulmanes y del movimiento reformista (Islah), ya planteaba desde 1931 este carácter étnico (árabe) y religioso (musulmán) de la sociedad argelina. Con esta posición, el mismo movimiento de liberación nacional argelina excluía a los demás grupos (franceses, judíos, turcos) y sobre todo a los kabiles del proyecto nacional.

Frente a este discurso de la arabidad, los bereberes levantarán (aunque durante la guerra de liberación nacional la Kabilia sería el principal bastión de la resistencia) su propia concepción antagónica, el beberismo, con énfasis en su idioma, el Tamazigh. Con estos dos planteamientos, la problemática cultural argelina enfrentaba desde su nacimiento, un problema irresoluble. Con la fundación en febrero de 1989 del partido *Rassemblement pour la Culture et la Démocratie* (RCD), el movimiento berebere rebasa la reivindicación solamente lingüística, para una opción secularista, pero abarca dentro de su visión berebere a todos los grupos no árabes, que difieren radicalmente de la cultura kabil, aunque sean también habitantes originarios del país, como el caso de los Shawiya de los Aures o de los Tuaregs del Sahara. Así, en realidad, a pesar de los levantamientos tanto armados como sociales, la cuestión berebere es fundamentalmente una problemática de los habitantes de la Kabilia.

²⁷ El presidente Ahmed Benbella, apenas liberado de la cárcel francesa, gritaba en el aeropuerto de Túnez: “somos árabes, somos árabes”, cuando el 20% de la población del país, por lo menos, se reconoce como berebere.

²⁸ “Thafsut Imazighen” en amazigh, es decir en berebere.

La cuestión berebere tendrá durante los dos mandatos del presidente Bouteflika un aumento de la tensión. Desde su primera elección, el mandatario argelino, en una visita en Kabilia, declaró, por la alta tasa de abstencionismo de la zona (95%), que de lejos veía a los dos partidos dominantes de la región (el Frente de las Fuerzas Socialistas y el Rassemblement para la Cultura y la Democracia) muy grandes, pero que de cerca, eran solamente enanos. Con discursos de esta naturaleza, cualquier acercamiento entre el Gobierno y la oposición berebere era inaceptable.

En efecto, la “política de concordia nacional”, anunciada el 2 de septiembre de 1999 durante la visita de Bouteflika a Tizou Ouzou, fracasa. Su anuncio que el Tamazigh podía solamente ser una lengua nacional, pero no oficial, por vía de un referendo, conlleva a la población a apedrearlo. Este incidente es el preludio al estallido del 2001, la “primavera negra”. El nacimiento de un movimiento político, los Arouch o tribus, encabeza el levantamiento, a pesar de las acusaciones del gobierno argelino de una “mano extranjera” detrás del movimiento. La trágica represión (126 muertes y miles de heridos²⁹) presiona a la presidencia y Bouteflika debe retractarse de su declaración de 1999 sobre un referendo para otorgar al tamazigh un estatuto de lengua nacional, pero no oficial como los manifestantes reclamaban.

Nuevamente las elecciones del año 2002 y las presidenciales del 2004 son boicoteadas por los kabiles, debido al llamado de los Arouch, convertidos en la principal corriente reivindicatoria de Kabilia y una fuerza política dominante. A pesar del optimismo generado después de la Plataforma de El Kseur en el sentido que el gobierno podría aceptarla, incluyendo la reivindicación del tamazigh, unos días antes del referendo de reconciliación nacional en el 2005, el presidente argelino, en un discurso dado en la ciudad de Constantina, al este del país, declara que “no existe ningún país en el mundo que tiene dos lenguas oficiales y esto nunca será el caso de Argelia en donde la única lengua oficial, consagrada por la Constitución, es el árabe”³⁰. La desafortunada declaración que se olvida de los casos de Canadá, India, Suiza, Israel, África del sur, Tanzania, República Democrática del Congo, etc, conlleva nuevamente a un abstencionismo de más del 95% de los kabiles.

²⁹ El número de muertos difiere mucho según las fuentes, pero todas giran alrededor de 100 a 140.

³⁰ Cfr. *El Watan*, 5 julio de 2005.

La cuestión berebere ha adquirido, después de la violencia islamista de la década de los años noventa, una mayor actualidad con la primavera de Kabilia del 2001. En el 2001, una manifestación berebere termina con la muerte de casi un centenar de personas y 2000 heridos. Sin embargo, la comisión Issad (del nombre del jurista encargado de investigar los hechos) fue determinante en su reporte del 8 de enero siguiente cuando su veredicto condena “la libertad que muchos agentes del Estado se toman frente a la ley y muestra su falta de respeto de la cultura de la responsabilidad”³¹. Los resultados de la comisión desatan nuevamente las marchas para reivindicar la aplicación de la ley y de la Plataforma de El Kseur³².

La cuestión kabil parecía resolverse con el nombramiento de Ahmed Ouyahia, el mismo berebere, como primer ministro en el 2003. Sin embargo, su acercamiento fue simplemente una maniobra encaminada a preparar la elección presidencial del 2004³³. Además la decisión en julio del 2005 de autorizar elecciones solamente en la zona “rebelde” fue duramente criticada³⁴ por considerarse una decisión encaminada a crear “reservas indígenas”. Tanto el RCD como el FFS atacaron la medida que busca dividir al movimiento berebere. Así, después de 4 años del uso de la represión, a partir de enero del 2005, el gobierno optó por la negociación con los delegados de los Arouch (comités tribales o de aldeas). Al término del diálogo, el gobierno se comprometió a llevar a cabo la Plataforma de El Kseur, el manifiesto de junio del 2001.

A pesar de que la reivindicación identitaria arrancó en la década de los años ochenta, es con el asesinato del cantante Matoub Lounès en junio de 1998 y la revuelta de abril de 2001, que llevaron a una radicalización de las demandas

³¹ Cfr. *Libération*, 8 de enero de 2002.

³² S/a. *Liberté*, Argel, 23 de enero de 2002. La plataforma de El-Kseur fue elaborada el 11 de junio del 2001 por los representantes de varias wilayas o departamentos (Sétif, Bordj Bou Arrédj, Bouira, Boumerdès, Bgayet, Tizi Ouzou, Argel así como por el Comité Colectivo de las Universidades de Argel y entregado a la presidencia de Argelia el 14 de junio). Las demandas giran alrededor de varios puntos como: las indemnizaciones a los civiles víctimas de la represión, el juicio de los responsables de la represión, otorgar un estatus de mártir a las víctimas, la salida inmediata de la gendarmería de la región y la aceptación de la reivindicación amazigh en todas sus dimensiones (identitaria, civilizacional, lingüística y cultural) sin referendo y sin condiciones y la declaración de la lengua tamazigh como nacional y oficial, entre otras reivindicaciones, tomado de *Algeria Interface* (2001) en <http://www.algeria-interface.com>, consultado el 17 de julio de 2007.

³³ Cfr. *FRI Actualité* tomado de http://www.rfi.fr/actufr/articles/042/article_22694.asp, consultado el 22 de agosto de 2007.

³⁴ ALILAT, Farid: « Comment gérer l'exception kabyle ? » en *Jeune Afrique*, 17 juillet 2005, tomado de http://www.jeuneafrique.com/jeune_afrique/article_jeune_afrique.asp?art_cle=LIN17075commeelybak0, el 30 de julio de 2007.

que van desde el particularismo a la autonomía, el federalismo o incluso el separatismo. Si para los partidos tradicionales bereberes convocar a elecciones solamente en Kabília y disolver todas las asambleas electas en el 2002 (en donde el RCD y el FFS tienen la mayoría absoluta), constituye un serio golpe a la democracia, para el portavoz de los Arouch, Bélaïd Abrika, es “una gran victoria de la democracia y un regreso a la soberanía ciudadana”³⁵. Aunque el código de honor de los Arouch les prohíbe participar en las elecciones, pueden hacerlo renunciando a su representatividad. Esta perspectiva, para el RCD y el FFS, es una maniobra de las autoridades gubernamentales para crear una tercera fuerza frente a las tradicionales y debilitar a la resistencia kabil.

IV. Repensar la política exterior

*Después de una década de extraordinarios cambios y de una violencia constante, Argelia muestra signos de recuperación y de una política acertada en el escenario internacional. Su reemergencia y la recuperación de la tradicional política exterior activista van a tener una implicación para el Norte de África, la región mediterránea y el Occidente. En general, y a pesar de los temores, Europa y Estados Unidos no fueron seriamente afectados por la crisis argelina. Sin embargo, la reemergencia argelina no ha resuelto las cuestiones internas y ahora presenta una serie de desafíos para los decisores en la política exterior de cada lado del Atlántico. En muchas maneras, Argelia es un país que debe ser observado durante los próximos años. El país se toma en cuenta seriamente y los demás deberían hacer lo mismo. Estados Unidos y Europa necesitando de un enfoque concertado para acercarse al país. Los temores occidentales no se concretaron. La crisis argelina, en retrospectiva, ha tenido poco impacto en la seguridad tanto europea como norteamericana. En los primeros momentos de la pesadilla argelina, especialmente en Francia, hubo una alerta por las consecuencias en su propia seguridad resultante del caos (...) El primero y más importante era un colapso del régimen argelino y la instalación de un gobierno islámico en Argel*³⁶.

Aunque este escenario no resultó y el gobierno logró consolidarse, quedan a nivel interno muchas cuestiones a resolver. En el plan internacional, Argel

³⁵ *Idem.*

³⁶ LESSER, Ian O.: “Policy toward Algeria after a Decade of Isolation” en *Mediterranean Quarterly*, Duke University Press, Vol. 12, Núm. 2, Primavera 2001.

debe repensar su posición con Marruecos y en particular con la cuestión del Sahara occidental y normalizar su relación con los países mediterráneos, sobre todo con la ex metrópoli.

Desde su independencia, Argelia se planteó como un faro revolucionario de todas las causas tanto tercermundistas como inclusive los grupos radicales de los países desarrollados como por ejemplo las Panteras Negras norteamericanas en la década de los años setenta o el Ejército Republicano Irlandés. Su activismo internacional le permitió jugar un papel importante en todos los organismos regionales (Liga Árabe, Unión Africana, Unión del Magreb Árabe, etc.) y logró tener una fuerte influencia en las decisiones tomadas más allá de su peso real. En 1980 intervino para la liberación de los rehenes estadounidenses en Teherán y posteriormente jugó un papel de mediador entre Irán e Irak durante la larga guerra de desgaste, entre 1980 y 1988. En el año 2000, su intervención permitió el acuerdo de paz entre Eritrea y Etiopía.

Su peso en la política regional se debe también a su posición económica dentro del continente africano. En efecto, Argelia es la segunda potencia en este rubro después de la República Sudafricana con un PIB que llegó a los 114.7 mil millones de dólares en el 2006 contra los 255 mil millones de Pretoria. Su fuerza industrial y financiera descansa, sin embargo, en sus hidrocarburos, siendo el 5° productor y el 4° exportador de gas natural y el 13° productor y 9° exportador de petróleo. Su principal debilidad sigue siendo la cuestión agrícola y a pesar de ser el primer productor mundial de habas verdes, el 5° de higos, el 6° de dátiles, el 9° de duraznos y el décimo de almendras, prácticamente no exporta sus productos agrícolas³⁷.

Gracias al alza de los precios de los hidrocarburos, Argelia bajo el presidente Bouteflika, logró prácticamente pagar su deuda externa, logrando hacerla pasar de 17.5 mil millones de dólares en el 2005 a solamente 4.7 mil millones para diciembre del 2006, es decir un 15% del PIB a un 4%.

La liberalización y la privatización acelerada³⁸ de su economía con el nuevo

³⁷ Cfr. <http://www.fao.org/es/ess/top/topproduction.html?lang=fr&country=4&year=2005> y también para el 2006. El país es uno de los más importantes importadores de grano (trigo duro sobre todo) del mundo.

³⁸ Desde la ley de 2001, más de 1,200 empresas fueron privatizadas. Además, el nuevo reglamento

gobierno le está abriendo las fuentes internacionales de inversiones, sobre todo con la promulgación de la ley del 5 de febrero de 2002 que creó la Comisión de Regulación de la Electricidad y el Gas (CREG) que liberaliza el mercado eléctrico y la distribución del gas³⁹. En el marco del programa MEDA⁴⁰, Argelia goza de fuertes apoyos, en particular durante su crisis interna, para consolidar los distintos gobiernos que se turnaron para frenar la subida del fundamentalismo islámico.

Los apoyos no solamente a Argelia sino a los países mediterráneos fueron una necesidad para la Unión Europea, tanto para consolidar la idea de una zona de libre comercio en la cuenca del Mediterráneo como para respaldar las políticas de los países meridionales. En este sentido, para el periodo 1995-99, lo que se denominó MEDA1 tenía un presupuesto de 4,685 millones de euros, pero solamente 3.4 mil millones fueron efectivamente ejercidos. Para el siguiente periodo (2000-2006), MEDA2 tuvo un apoyo de 5.3 mil millones de euros para varios proyectos tanto educativos como empresariales o financieros, entre los cuales una maestría en e-servicios internacionales.

El acuerdo de cooperación Euromed (Europa-Mediterráneo), creado en Barcelona en 1995, abarca a los países miembros de la Unión Europea y 10 Estados mediterráneos (Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Palestina, Siria, Túnez y Turquía): Libia que era solamente observador desde 1999, inicia en el 2004 un proceso de negociación para lograr su plena adhesión, cuando la ONU retira el embargo contra el país africano. Es interesante notar la participación tanto de la Autoridad Nacional Palestina como de Israel, además de la voluntad de Euromed de lograr un proceso de paz en el conflicto meso-oriental, condición *sine qua non* para el objetivo de la zona de libre comercio “liberal” para toda la zona como lo señaló la cumbre de Barcelona de 2005. También en la capital catalana se dejó entrever la posibilidad a muy largo plazo de una Unión Mediterránea entre la UE y los 11 países no europeos de la cuenca.

amplía el concepto de la privatización permitiendo abarcar a todos los sectores económicos del país.

³⁹ MPPI (Ministère de la Participation et de la Promotion des Investissements, Ministerio de la Participación y de la Promoción de las Inversiones de Argelia): <http://www.mppi.dz/privatisation.asp>, página consultada el 03 de agosto de 2006

⁴⁰ El programa MEDA (región mediterránea) es el marco principal de la cooperación financiera entre la Unión Europea y los países mediterráneos dentro de la idea más global del diálogo euro-mediterráneo.

Esta idea fue retomada por el propio presidente de Francia, Nicolas Sarkozy, el 6 de mayo de 2007, cuando durante su primer discurso post electoral llamó no solamente a frenar la migración clandestina, sino a “construir una Unión Mediterránea”.

A raíz del proceso nacido en Barcelona, varios instrumentos se han creado además de los dos MEDA. La Banca Europea de Inversiones, complemento financiero del MEDA, tenía previsto créditos del orden de 6,400 millones de euros de los cuales solamente 4,800 millones fueron otorgados durante MEDA1. El conjunto de estos programas busca lograr la creación de una zona de libre comercio en la región mediterránea de aquí al año 2010. En el caso específico de Argelia, por su importancia estratégica debido a sus recursos en hidrocarburos, las inversiones fueron de 2,519 millones de euros para 31 proyectos en el 2003 y de 5,857 millones para cubrir 59 inversiones en el año siguiente, pero llegó solamente 1,500 millones para el año 2006. Sin embargo, con 60,000 millones de euros en reservas internacionales, Argelia tiene una capacidad financiera que aleja a corto y mediano plazo cualquier desestabilización económica del país.

V. Argelia y sus vecinos: Una relación conflictiva

Un elemento central en la construcción de la Unión Mediterránea es la relación entre Francia y Argelia, pero la problemática entre los dos países se agudiza por la existencia de 350,000 sin papeles en el hexágono como lo ha señalado el embajador francés en Argel⁴¹. Bernard Bajolet buscó ‘sorprender’ a los argelinos sobre las intenciones actuales del presidente Sarkozy en el sentido que el actual mandatario francés quiere redinamizar las relaciones entre las dos naciones. El punto central del enfriamiento entre Argel y París reside en la temática del ‘arrepentimiento’ que el gobierno argelino exige al Quai d’Orsay por los crímenes cometidos en el país durante la larga noche colonial⁴², cuestión central en la cancelación del proyecto de un Tratado de Amistad que los dos países ambicionaban firmar en el 2003. Según él, a pesar de que “toda la clase política francesa se opone a la idea del arrepentimiento, es importante

⁴¹ Cfr. « L’ambassade de France à Alger le confirme : 350,000 sans-papiers algériens » en *Algérie Pyrénées- de Toulouse à Tamanrasset*, 13 de junio de 2007 tomado de <http://www.algeriepyrenees.com/article-10813521>.

⁴² El gobierno argelino exige este reconocimiento a París después de la adopción por la Asamblea francesa el 23 de febrero de 2005 de una resolución que enfatiza los aspectos ‘positivos’ del colonialismo.

darle tiempo al tiempo”⁴³. La necesidad de establecer relaciones de Estado a Estado debe rebasar a las cuestiones personales, enfatizó Bajolet.

Una de las cuestiones delicadas de la relación entre Argel y París fue el nombramiento de Bernard Kouchner como Ministro de Asuntos Extranjeros de Francia, visto por el gobierno argelino como un personaje anti-argelino, a pesar de las declaraciones amistosas de este último como fue en el caso del atentado de Lakhdaria del 11 de julio de 2007. En efecto, en un comunicado, el canciller francés expresó su condena de los atentados y su solidaridad con las víctimas del crimen.

Sin embargo, para el embajador francés, el nombramiento del nuevo ministro no es relevante. Este último “no tendrá una gran influencia en la política extranjera de Francia (porque) la política (nacional) tiene sus constantes (...) y mi único patrón es Sarkozy”⁴⁴. Según el, para el nuevo inquilino del Eliseo, sus prioridades son las relaciones entre el Maghreb y Francia. La cuestión saharauí no representa ni obstáculo mayor ni es importante en la política francesa. Inclusive el acuerdo entre los dos países podría ser retomado en una hipotética visita de Sarkozy a Argelia, para relanzar el proyecto de la Unión Mediterránea del presidente francés.

A pesar de las declaraciones amistosas, resalta la gran contradicción del diplomático francés cuando enfatiza que el responsable del Quai D’Orsay no tendrá mucha injerencia en la política exterior del hexágono. El papel central de un secretario de Estado es precisamente llevar a cabo las relaciones internacionales de los países. Obviamente, muchas cuestiones quedan pendientes como la legalización de los ‘sans-papiers’, el otorgamiento de las visas (que se hará ‘a cuenta gotas’) y sobre todo la renegociación del acuerdo sobre el gas que vence en el 2012 y que satisface el 16% de las importaciones francesas.

Así, la política de Bouteflika, busca abrir el país a las negociaciones internacionales no solamente con la ex-metrópoli, sino también con el Nuevo Partenariado para el Desarrollo de África (NEPAD), con un acuerdo de asociación con la Unión Europea en el 2001 y una mayor relación con el Grupo de los Ocho (G8). Sin embargo, con su vecino marroquí es el empantanamiento por la decisión de cada parte de no modificar sus políticas.

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ Cfr. « L’ambassade de France à Alger... », Op. Cit.

En relación a la cuestión del reconocimiento de la República Saharaui Democrática Popular, Argel logró una victoria con la decisión de Pretoria de reconocerla, pero Madagascar, Chad, Serbia, Montenegro, Kenia y Costa Rica retiraron o congelaron sus reconocimientos, lo que debilita la posición argelina en la región.

Hasta la década de los años ochenta, la problemática saharauí parecía no tener ninguna solución viable frente a los múltiples problemas y obstáculos levantados tanto a nivel bipolar como a nivel del Mundo Árabe. Sin embargo, la opción de un referendo planteada por la Organización de la Unidad Africana se va a ver consolidada a finales de la misma década. En efecto, el 26 de marzo de 1988, el plan de paz recibió el espaldarazo norteamericano, cuando el Secretario de Estado adjunto, Richard Murphy, declaró ante el Senado que los Estados Unidos no reconocían la soberanía marroquí sobre el Sáhara Occidental. Además agregó que la solución al conflicto debía ser por la vía de las negociaciones acorde con las propuestas internacionales que en este mismo año se estaban realizando en varias partes del mundo por el Secretario General de la Unión Soviética, Mijail Gorbachov. Marruecos y los dirigentes del Frente Polisario aceptaron la idea de la realización de un referéndum en el Sáhara para que la población local optara entre la independencia o la anexión a Marruecos.

En julio de 1990, en Ginebra, representantes de Marruecos y del Frente Polisario debatieron un código de procedimientos para realizar el referéndum. La dificultad mayor fue definir quiénes serían los votantes. El último censo de la población del Sáhara data de 1974 y Marruecos quería que su personal en la zona ocupada fuera autorizado a votar. Ambas partes estaban de acuerdo en que la ONU tuviera el control 'único y exclusivo' de la votación, del escrutinio y del anuncio de los resultados.

Después del alto al fuego de 1991, se anunció la realización del referendo para enero de 1992, sin embargo, la instalación de miles de ciudadanos marroquíes realizada en los siguientes meses bloqueaba la idea de un referendo sobre las bases preexistentes. La reanudación de las relaciones diplomáticas entre Argelia y Marruecos aislaron aún más a la RASD en la medida que Argel presionaba a su antiguo aliado, recortando la ayuda militar y financiera, para acelerar las negociaciones en el marco de la ONU. La posición argelina se debe al inicio de la guerra civil lanzada por el Frente Islámico de Salvación que debilitó fuertemente el margen de maniobra de Argelia.

El 27 de abril de 2001, el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas aprobó la resolución 1349 sobre la problemática del referéndum⁴⁵. Desde el alto el fuego entre las fuerzas marroquíes y el Frente Polisario de 1991 se ha reiterado la necesidad de la aplicación del mencionado referéndum, pero las divergencias entre las posiciones de las dos partes no han permitido realizarlo.

El plan de paz de la ONU conoce varios problemas para su implementación a pesar que tanto Marruecos como el Frente Polisario han aceptado la idea del referendo. Marruecos discute el registro electoral, reclamando un número adicional de 120.000 votantes que deberían ser añadidos, correspondiendo a los marroquíes que han invadido el territorio entre 1975 y 1976, pero que el Frente Polisario no acepta como representativos de la población del Sáhara. Por otra parte, Marruecos pretende no entregar por completo la administración del territorio a la MINURSO y está manteniendo sus amplias fuerzas de seguridad dentro del territorio durante el referendo, lo que para el Frente Polisario constituye una flagrante violación a la libertad de voto.

Lo más preocupante de todo para las Naciones Unidas es que Marruecos rehúsa públicamente a considerar la posibilidad de un Sáhara Occidental independiente y la ONU no ha dicho cómo podrá asegurar que el resultado del referendo será respetado.

Con los acuerdos de Houston firmados en 1997 entre el Polisario y Marruecos bajo los auspicios del ex Secretario de Estado Norteamericano, James Baker, como enviado personal del Secretario General de la ONU, Kofi Annan, se ha avanzado en la resolución de algunos de los obstáculos iniciales sobre cuestiones de procedimiento como el confinamiento de las tropas (punto varias veces violado tanto por Marruecos como por el Polisario), la repatriación de los refugiados y la elaboración de un código de conducta para las elecciones. Según los acuerdos de Houston, el referendo debía realizarse en 1998, pero hasta la fecha no se ha llevado a cabo, lo que demuestra la dificultad de poner de acuerdo a las dos partes.

El sinuoso camino del referendo en el Sáhara Occidental⁴⁶ parece tomar un rumbo más definido con la reunión a finales de agosto de 2007, en Manaste,

⁴⁵ Consultar la página electrónica de la República Árabe Saharaui Democrática (<http://web.jet.es/rasd/>)

⁴⁶ Para entender este periodo, se recomienda la lectura de: ZOUBIR, Yahia H. y Karima Benabdallah-Gambier: "Western Saharan Deadlock en Middle East report 227, summer 2003.

a unos 40 kilómetros de Nueva York, entre los representantes del Frente Polisario y del gobierno de Marruecos, con la participación de Argelia y Mauritania, pero sin derecho a intervenir en el diálogo directo. El objetivo de los dos días de reuniones, que se celebran por segunda vez en menos de tres meses y después de que en siete años no hubiera habido conversaciones entre las partes, es buscar una salida al empantanamiento del referendo decidido por las Naciones Unidas hace ya casi dos décadas. El primer paso importante es que las dos partes han reconocido que la situación actual es ‘inaceptable’⁴⁷.

Marruecos ha presentado una iniciativa de autonomía limitada y bajo su soberanía para el territorio del Sáhara Occidental, mientras que el Polisario reclama un referéndum mediante el que los saharauis puedan decidir entre autonomía o independencia, basado en las sentencias jurídicas internacionales y las resoluciones del Consejo de Seguridad y la Unidad Africana así como el Parlamento europeo y otras muchas instancias y organismos internacionales. Sin resolver el tema saharauí, las relaciones entre Argel y Rabat seguirán siendo ambiguas a pesar de las declaraciones ocasionales de buena voluntad.

VI. Conclusión

La lentitud en la resolución del problema del Sáhara Occidental y las complejas relaciones entre Francia y Argelia, tienen mucho que ver con el nacionalismo naciente de los países del Maghreb que se centró no solamente en la cohesión nacional, sino en una política agresiva hacia los países vecinos⁴⁸, que ha creado una fuerte inestabilidad en la región desde las mismas independencias nacionales.

Hoy, a pesar de ciertos éxitos sobre todo en el campo económico, la polémica con el gobierno francés, el resurgimiento de la guerrilla islamista, la relación conflictiva con los grupos bereberes y una relación no siempre armónica con Maruecos, vienen a agudizar otros choques internos.

La prensa escrita, seriamente sacudida por el encarcelamiento de varios periodistas en el 2004, entre otros, Mohamed Benchicou, director del

⁴⁷ Cfr. *El Moudjahid*, 13 de Agosto de 2007.

⁴⁸ Cfr. LEVEAU, Rémy: *Le Sabre...Op. cit.*

diario *Le Matin*, condenado en junio del mismo año, se encuentra todavía bajo la amenaza permanente del recurso a la censura indirecta. El arresto de Benchicou se debe a la publicación, a principios del año, de un libro crítico contra el mandatario argelino, *Bouteflika, una impostura argelina*. A pesar de las críticas de varias asociaciones, entre las cuales, Reporteros sin Fronteras, el presidente, rompiendo su declaración de 1999, en la cual prometía ‘respetar la libertad de prensa’, utiliza la amenaza latente o directa para acallar las voces contrarias a su política, como lo hizo durante la manifestación en Kabilia contra su presencia, cuando anunció que solamente otorgaría el estatus de lengua nacional, pero no oficial, al Tamazigh. En respuesta a los lanzamientos de piedras contra su persona, Bouteflika declaraba que si los bereberes querían la vía violenta (‘grabuge’ en francés), lo tendrían con él.

Durante el debate sobre el referendo de 2005 que proponía una serie de medidas para restaurar la paz en Argelia (indemnización de las familias de desaparecidos, amnistía a los grupos armados no culpables de masacres, etc.), no se permitió a la oposición o a las asociaciones de las familias víctimas de la violencia participar en la discusión. La prensa por su parte mantuvo un silencio cómplice de la posición gubernamental en nombre de los intereses de la nación y para no ‘traicionar al país’.

El resultado denunciado de antemano por la oposición era conocido: 97.36% de aprobación con una participación del 79.67%, con un alto porcentaje de abstencionismo en Kabilia (88%). A pesar del cierre de 42 establecimientos francófonos el 2 de marzo de 2006 para luchar contra la ‘desviación lingüística’, que no representaba sino una distracción nacionalista, y la excarcelación en julio del 2006 de los periodistas perseguidos por ‘difamación’, medida para acallar a la prensa, el régimen del presidente Bouteflika, consolidado por una burocracia estatal y un aparato represivo poco visible, pero eficiente, debe conducir las reformas hacia una mayor apertura para atraer a las inversiones extranjeras, pero sobre todo neutralizar un enemigo omnipresente, el terrorismo, para poder estabilizar el país dentro de un marco de seguridad interna, regional y mediterránea.

Pero, la otra maniobra política llevada a cabo en el 2006 fue el cambio de primer ministro. La eliminación de Ouyahia puede inclinar la tendencia nacional hacia una vía peligrosa. La caída del ex primer ministro del RND

y su reemplazo por Abdelaziz Belkhadem del FLN pone fin a la tensión existente entre dos de los tres pilares del gobierno: el RND, el FLN y el MSP de Aboudjerra Soltani de tendencia islamista⁴⁹.

Detrás de estas maniobras, el objetivo presidencial es lograr un cambio constitucional después de las elecciones legislativas del 2007 y así lanzarse para un tercer mandato. La alianza que permitió la reelección de Bouteflika fue sacudida por varios motivos. Originario de Kabilia, Ouyahia podía ser un intermediario aceptable para los manifestantes bereberes durante la 'primavera negra'. Su propuesta de oficializar el Tamazigh fue criticada por los aliados del gobierno y públicamente desaprobada por el presidente. También frente a la idea de un tercer mandato, Ouyahia se oponía firmemente.

Así, aún queda un largo camino por recorrer para consolidar un verdadero proyecto nacional argelino incluyente y una armonización con los vecinos inmediatos de Argelia, en particular Francia y Marruecos con los cuales ha habido serias pugnas a lo largo del medio siglo de vida independiente del país.

⁴⁹ ZERROUKY, Hassane y Pierre BARBANCEY: « Les islamistes se placent dans le jeu politique algérien » en L'Humanité, 26 de mayo de 2006.

II.1. RECENSIONES

Ciencia del ISLAM desde sus orígenes hasta HOY

Dr. Gamal Abdel-Karim

Editorial La Fundación del Sur, Madrid 2005, 478 páginas

El libro *Ciencia del Islam desde los orígenes hasta hoy* es una de las contribuciones más sobresalientes al conocimiento general en torno a la civilización árabe e islámica del panorama editorial español de los últimos años. Desde el rigor académico pero destinado a un público amplio, el hispanista y arabista profesor Abdel-Karim abordó la escritura del libro con la intención de plantear una introducción general a la cultura e historia del Islam, libre de tópicos y desde una perspectiva contemporánea, consciente de la urgencia del conocimiento y difusión de la cultura islámicas como base para el entendimiento.

La obra pretende difundir entre un público, no necesariamente erudito, una nueva aportación al campo científico y cultural que el Islam ha protagonizado a lo largo de su historia, al igual que otras muchas civilizaciones y culturas, y ha intentado dar respuestas válidas a los retos que plantean los nuevos tiempos en todo cuanto se refiere al Islam, su cultura, política, jurisprudencia, reformismo, principios religiosos, confrontaciones, guerras entre diversas religiones, teoría y práctica de la violencia y sus fundamentos, y la *yihad como mérito religioso en su tiempo para el creyente*, el velo, la cuestión del imamato, y otras cuestiones de actualidad islámica.

El lector del libro percibe la prudencia del autor en los juicios de valor, la documentación rigurosa de fuentes y la amplia bibliografía citada, así como el orden metodológico seguido cuidadosamente por el autor, y expuesto de manera sistemática y analítica, manteniendo siempre un hilo conductor de los contenidos de la obra en sus cuatro extensos capítulos, con sus trabajadas y coherentes interpretaciones. Capítulos que ofrecen al lector una información exhaustiva, densa y sin fisuras sobre temas de actualidad necesarios para su

mejor conocimiento y planteamiento sobre el Islam, su historia y actualidad. La obra describe la situación del Islam en las sociedades contemporáneas, tanto en los países de mayoría musulmana como en el resto de países de minorías islámicas.

El título de libro *Ciencia e historia del ISLAM desde los orígenes hasta HOY*, es decir, ciencias profanas y divinas, define desde la primera palabra el muy sólido punto de vista de su autor, musulmán comprometido con su tierra, sus gentes y *muy convencido* de su *deber* moral e intelectual que manifiesta claramente su disconformidad y desacuerdos a lo largo del trabajo, con la política y todos los gobernantes arabo-islámicos y sus actuaciones, y también, con ciertos términos utilizados *incorrectamente* y transmitidos *inadecuadamente* en círculos literarios, políticos, intelectuales, periodísticos, etc., con la intención de confundir al lector y la opinión pública.

Su diversidad temática es la aportación, por parte del autor, a la necesidad de establecer un diálogo constructivo entre Occidente y los países árabes e islámicos que puede ser realizable desde el conocimiento y la tolerancia mutuos, o sea, el reconocimiento del uno hacia el otro. El reto de abordar una exposición sobre la historia del Islam, su ciencia y cultura de forma accesible a cualquier lector, hace, o convierte esta obra, en una herramienta de consulta puntual sobre un tema concreto: el Islam.

Por ello, el autor expone el bagaje cultural, religioso y político del Islam de un modo riguroso y abierto al diálogo y al debate constructivo, desarrollando el contenido de su obra de manera cercana al lector en general, al universitario y al intelectual en particular, renovando así el pensamiento para conocer mejor los siglos de su historia y abrir nuevas puertas a futuras investigaciones sobre algunos de sus temas.

La obra del Dr. Abdel-Karim pretende contribuir al diálogo y al mutuo conocimiento entre el Islam y Occidente, motivar a más y más personas que apuesten por el diálogo, identificando intereses comunes que atraviesen las líneas divisorias. Sobre la base de creencias y principios compartidos pueden construirse puentes, combatir la intolerancia, y edificar una cultura de paz, que niegue la creencia racista de la superioridad por el origen y que vea a la diversidad como una fuente de riqueza y no como una amenaza.

El libro está basado en fuentes occidentales y árabo-islámicas que le han permitido profundizar en los aspectos heterodoxos y en los conceptos específicos del Islam en sus distintas manifestaciones y en la repercusión en la sociedad civil de su entorno y en el mundo exterior, así como adentrarse en la mentalidad propia de su comunidad y conocer el Islam contemporáneo y sus facetas. Por ello, la obra del profesor egipcio es definida como una de las contribuciones más sobresalientes al conocimiento de la civilización árabe e islámica en el panorama editorial español.

Najib Abu-Warda
Noviembre 2007

El legado político de Blair

Rosa Massagué

Madrid, Editorial Catarata, 246 páginas

En junio de 2007 Tony Blair ponía punto y final a sus diez años como Primer Ministro de Reino Unido. Capaz de reformar a su partido hasta hacerlo un ganador natural de cuantos procesos electorales tuvo que hacer frente, sin embargo su retirada no estuvo exenta de polémica y de críticas a su figura y a su obra política.

Mucho se ha escrito desde su dimisión como Primer Ministro haciendo balance de sus años al frente de los destinos británicos. En este sentido destaca la obra de Rosa Massagué *El legado político Blair*. Pocas voces están tan autorizadas para reflexionar sobre el significado que el ya ex Primer Ministro ha tenido en el panorama político británico, puesto que fue corresponsal de *El Periódico de Cataluña* en Londres durante los años del Blairismo.

Massagué nos ofrece una obra fresca y de fácil lectura, donde el desarrollo cronológico y temático hace que el lector no se “pierda” según va avanzando en el contenido que ha estructurado en nueve capítulos y tres partes.

Así, la autora lleva a cabo un recorrido no sólo por los años de gobierno de Blair, sino por su travesía como líder de la oposición (1994-1997), años en los cuales va dando forma a lo que luego sería su gran proyecto político y que adoptó la ya tan conocida denominación de *Tercera Vía*, con la cual se quería distanciar tanto del socialismo como del liberalismo representado por la Nueva Derecha, que tuvo como una de sus grandes exponentes a Margaret Thatcher (Primera Ministra en el periodo comprendido entre 1979-1990).

En este sentido es relevante que la autora, buena conocedora de la obra política de Thatcher, hiciera un resumen sucinto y concreto de los años de gobierno de aquélla, con la finalidad de mostrar cómo el Nuevo Laborismo de Blair no sólo no rompe con el marco trazado por el Tacherismo sino que lo acepta y adopta los postulados laboristas a la herencia de aquél.

El primer capítulo la autora lo emplea para explicarnos en qué consistió el Tacherismo¹ y en qué medida influyó en la reforma del Labour Party iniciada bajo el mandato de John Smith (1992-1994) pero realizada con Blair con el apoyo de (lo que es un elemento novedoso y que enriquece la obra pues nos ofrece un listado ingente de personajes políticos que han tenido conexión con el Blairismo ayudando a su formulación y aplicación posterior) Peter Mandelson, Gordon Brown, Alistair Campbell y Philip Gould.

Aunque la autora no escatima elogios cuando analiza el legado de Blair, lo cierto es que en algunas partes de la obra enfatiza excesivamente algunos aspectos que no considera tan positivos tales como que bajo su mandato no se ha mejorado la educación en Reino Unido, el mantenimiento y aumento en algunos casos de las diferencias sociales y sobre todo, la intervención de Reino Unido en la guerra de Irak asociada a la relación que mantuvo con Bush.

Dentro de los aspectos positivos, la autora cita por ejemplo que con Blair se logró el Acuerdo de Viernes Santo con el que se ponía fin al conflicto norirlandés. También hace referencia a otro tema menos conocido y que tuvo lugar en los primeros meses de Blair en el gobierno: los procesos devolucionistas llevados a cabo en Gales y en Escocia que se tradujeron en el establecimiento de sendas instituciones parlamentarias en ambas naciones, aunque la de Escocia dotada de un nivel competencial más amplio. En este sentido Blair marcaba un giro en U, esto es una política en dirección distinta a la de sus antecesores tories quienes en nombre de la no ruptura de la Unión, se habían opuesto a conceder cualquier tipo de institución parlamentaria a Escocia y Gales menospreciando el descontento que en ambas naciones había las políticas conservadoras.

También Blair llevó a cabo otras medidas de gran calado con las que ponía tierra de por medio con los antecesores, como por ejemplo la firma de la Carta Social Europea. Con esta medida lograba también aparecer ante los ojos de los socios de la Unión Europea como un buen europeo. Sin embargo, la autora

¹ Así, por ejemplo la autora cita a Giddens, el gran formulador de la teoría política, económica y social sobre la que asentará el Blairismo, para definir el impacto político que la obra de Thatcher tuvo en Reino Unido: *“Independientemente de lo que pueda haber logrado o no el Tacherismo lo cierto es que conmocionó a la sociedad británica. Margaret Thatcher, como la mayoría de los neoliberales no era una conservadora corriente. Enarbolando la bandera del mercado libre, atacó a las instituciones y a élites establecidas, mientras sus políticas daban consistencia a cambios que ya estaban recorriendo extensamente la sociedad”* (pp.31).

también nos advierte que a pesar de este gesto inicial, con el paso del tiempo Blair tuvo un comportamiento tan euroescéptico como sus antecesores.

Otra de las metas de los objetivos de Blair destacados por la autora fueron normalizar y mejorar las relaciones con Estados Unidos, muy deterioradas por el antiamericanismo practicado por un sector del Labour Party en los años ochenta, (en especial durante el mandato de Michael Foot, 1979-83, momentos en los cuales el antiamericanismo adquirió cuotas estelares, en clara contraposición a la política practicada por Thatcher).

Por ello, Blair se convirtió primero en un admirador de Bill Clinton, de su forma de hacer política y de sus estrategias electorales. Posteriormente, con el triunfo de Bush, entre Blair y el Presidente norteamericano se cimentó una *special relationship* que tuvo como leit motiv la lucha contra el terrorismo global.

Blair siempre fue honesto en sus tesis: Estados Unidos era un poder indispensable y gozaba de una superioridad militar y capacidad para emplearla. La fidelidad a esta idea fue tal que no le importó que Bush representara a la derecha conservadora.

Los terribles atentados del 11-S supusieron la gran manifestación para que Blair llevara a la práctica sus ideas siendo uno de los pioneros de la campaña de Afganistán: *creo que esto es una lucha por la libertad. Y quiero convertirla también en una lucha por la justicia. Justicia no sólo para castigar a los culpables. Justicia para llevar estos mismos valores de democracia y libertad a la gente de todo el mundo* (p.167). Y en las semanas posteriores, se atribuyó la misión de liderar a los aliados europeos.

Pero, como bien señala la autora, posteriormente con motivo de Irak no hubo el quórum de Afganistán y el distanciamiento entre Europa y América cada vez fue mayor... como mayor fue también el acercamiento de Blair con Bush.

El primer mandato fue el más mediático y se estableció una suerte de diarquía que otorgaba a Gordon Brown plenos poderes en el capítulo económico mientras que el resto de la actividad política era monopolizada por Blair.

Para Massagué, otros aspectos importantes dentro del credo ideológico que establece Blair tienen que ver con ámbitos mucho menos conocidos como

la ley y el orden, algo que se dejó bien claro en el manifiesto electoral de 1997 en el cual se hablaba de *dureza contra el crimen, dureza contra la causas del crimen*. En cuanto a su concepción del Estado éste debe fomentar las oportunidades, dar derechos a los ciudadanos pero éstos deben aceptar responsabilidades y comportarse dentro de las normas sociales y el respeto de la ley.

Pero sobre todo fue la política exterior británica la que cobró un protagonismo propio con Blair, ya que durante sus primeros años de gobierno, Reino Unido fue un key player a la hora de llevar a cabo intervenciones en escenarios como Kosovo o Sierra Leona, lo que no siempre fue comprendido por los miembros de su gobierno y por la opinión pública británica.

En definitiva, nos encontramos frente a una obra de fácil y de obligada lectura si queremos obtener una visión de lo que ha supuesto la obra política, económica y social de los años de Blair como Primer Ministro.

Alfredo Crespo Alcázar
20 de julio de 2007

II.2. LIBROS Y REVISTAS CIENTÍFICAS

ACOSTA ARCARAZO, Diego: *Inmigración y redefinición de la identidad europea*, Madrid, CEU, 2006.

FERNÁNDEZ SUCH, Fernando (coordinador): *Soberanía alimentaria: objetivo político de la cooperación al desarrollo en zonas rurales*, Barcelona, Icaria, 2006.

FISK, Robert: *La gran guerra por la civilización*, Barcelona, Destino, 2006.

GONZÁLEZ CAMPOS, Julio D. y SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz: *Legislación básica de Derecho Internacional Público*, Madrid, Tecnos, 7ª edición, 2007.

HABERMAS, Jürgen: *El Occidente escindido: pequeños escritos políticos X*, Madrid, Trotta, 2006.

MARRERO ROCHA, Inmaculada C.: *La participación de las Fuerzas Armadas españolas en Misiones de Paz*, Madrid, Plaza y Valdés, 2007.

NAU, Henry R.: *Perspectives on international relations: power, institutions and ideas*, Washington, CQ Press, 2007.

MONTOYA, Roberto: *La impunidad imperial. Cómo EE.UU legalizó la tortura y “blindó” ante la justicia a sus militares, agentes y mercenarios*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2005.

SEGURA SERRANO, Antonio: *El Derecho Internacional Humanitario y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas*, Madrid, Plaza y Valdés, 2007.

VIOTTI, Paul R.: *International relations and world politics: security, economy, identity*. Upper Saddle River, N.J., Pearson/Prentice Hall, 2007.

