



ESTUDIOS INTERNACIONALES
DE LA
COMPLUTENSE

ISSN: 1575-7056

Depósito legal: M-34308-1999

ESTUDIOS INTERNACIONALES
DE LA
COMPLUTENSE

Volumen 12 - 2010 / nº 1
1^{er} semestre (enero-junio)

**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 semestral editada por la Sección Departamental del Departamento Interfacultativo de
Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales)

DIRECTOR

Dr. RAFAEL CALDUCH CERVERA. Catedrático. UCM

CONSEJO DE REDACCIÓN

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

CONSEJO CIENTÍFICO

- Dr. NAJIB ABU-WARDA. Profesor Titular de Relaciones Internacionales. UCM
Dra. PAZ ANDRES SÁINZ DE SANTAMARÍA. Catedrática de D^o 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. Chile
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 D^o Internacional Público. Universidad de Alcalá de Henares
Dr. FELIPE MARAÑA MARCOS. Profesor Titular de Relaciones Internacionales. UCM
Dra. MARÍA FUENCISLA MARÍN CASTÁN. Profesora Titular de Relaciones Internacionales
Directora de la Sección Departamental. UCM
Dr. JUAN CARLOS PEREIRA CASTAÑARES. Catedrático de Historia Contemporánea. UCM
Dra. MARÍA JOSÉ PÉREZ DEL POZO. Profesora Contratada Doctora de Relaciones Internacionales. UCM
Dra. DOLORES RUBIO GARCÍA. Profesora Contratada Doctora de Relaciones Internacionales. UCM
Dr. MODESTO SEARA VÁZQUEZ. Rector de la Universidad Tecnológica de la Mixteca. México
Dra. SOLEDAD SEGOVIANO MONTERRUBIO. Profesora de Relaciones Internacionales. UCM
Dr. JORGE JOSÉ TORRES. Director del Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano (IDELA/UNT)
Universidad Nacional de Tucumán

SECRETARÍA Y COORDINACIÓN

- D^a. AMAL ABU WARDÁ PÉREZ. Investigadora de formación del Programa FPU/MEC. Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales). UCM

ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE ES UNA REVISTA QUE ESTÁ INCLUIDA EN EL CATÁLOGO LATINDEX (N^o 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 D^o Inter. Público y RR.II
Facultad de CC. de la Información. Planta 2^a Despacho 225-2
Avda. de la Complutense s/n^o. 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, mjperezp@ccinf.ucm.es

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

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

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

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

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

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

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

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

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

* 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: ANGUITA OLMEDO, Concepción: “Gibraltar. Cuatro décadas de avances y retrocesos: El último pacto anglo-español”, en *Revista Estudios Internacionales de la Complutense*, vol. 2, 2000, nº 1, pp. 29-51.

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

♦ Los Estudios se entregarán en Word, en la sede de la revista, vía e-mail, a la siguiente dirección: **mjperezp@ccinf.ucm.es**

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

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

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

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

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

I. ESTUDIOS

La política exterior iraní. El Golfo Pérsico como área de influencia prioritaria* Amal Abu Warda Pérez	9
El cuestionamiento del nuevo orden mundial. Estados Unidos en el espacio ex yugoslavo, 1991-1995 Carlos Javier González Villa	31
¿Don Quijote del Pacífico? La defensa de Australia y el Libro Blanco de 2009 Gloria I. Martínez	63
El papel de la Unión Europea en la construcción de la agenda de la eficacia de la ayuda: el Código de Conducta sobre complementariedad y división del trabajo en la política de desarrollo Ignacio Martínez Martínez	85
La evolución política de Marruecos: un escenario de reformas calculadas M ^a José Pérez del Pozo	107
La sociedad internacional en 2010: entre el dragón y el águila Felipe Sahagún	131

II. BIBLIOGRAFÍA

II.1. RECENSIONES

Europa. Propuestas de libertad Alfredo Crespo Alcázar	151
La política exterior de España hacia el Magreb: actores e intereses Paloma González del Miño	155

II.2. LIBROS CIENTÍFICOS

* Por errores en la edición del Volumen 10, Primer Semestre (enero-junio) 2008 de *Estudios Internacionales de la Complutense*, se publica este artículo de nuevo en el presente ejemplar.

La política exterior iraní. El Golfo Pérsico como área de influencia prioritaria

Amal Abu-Warda Pérez

Investigadora en formación del Programa FPU/MEC

Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Universidad Complutense de Madrid

Áreas de investigación: Seguridad y Mundo Árabe

IRÁN, REPÚBLICA ISLÁMICA, POLÍTICA EXTERIOR, GOLFO PÉRSICO

Resumen

Analizar la política exterior iraní requiere tener presente la particularidad que la caracteriza, y que es consecuencia fundamentalmente del singular sistema y régimen político que se impuso en Irán tras el triunfo de la Revolución de 1979. Para interpretar adecuadamente el desarrollo de las relaciones exteriores de Irán desde la constitución de la República Islámica debe tenerse en cuenta, por una parte, el papel de la ideología en el proceso de toma de decisiones políticas del Estado y, por otra, la evolución de los principios revolucionarios y su incidencia en la política exterior iraní. Teniendo en cuenta lo anterior, analizaremos en este artículo la importancia esencial que representa el Golfo Pérsico para los intereses iraníes, a partir de las relaciones exteriores con los dos Estados más importantes de la región, Arabia Saudita e Irak, y de las principales cuestiones generadoras de tensión entre las aspiraciones iraníes y los intereses de los países árabes de la zona.

IRAN, ISLAMIC REPUBLIC, FOREIGN POLICY, PERSIAN GULF

Abstract

An analysis of Iranian foreign policy requires bearing in mind its singularity, which is, basically, a consequence to its unique system and political regime imposed in the aftermath of the victorious 1979 Revolution. Adequate interpretation of the development of Iran's foreign affairs, beginning with the Islamic Republic's constitution, calls for special attention must be given to the role of ideology in the process of political decision-taking by the State, and the evolution of revolutionary principles and their impact on Iranian foreign policy. Taking into consideration the aforementioned, this article will analyze the essential importance of the Persian Gulf to Iranian interests, based on its foreign affairs with the two most important nations in the region, Saudi Arabia and Iraq, and the main issues generating tension among Iranian aspirations and Arab interests in the area.

Sumario

I. El factor ideológico en la política exterior iraní.- II. Evolución de la política exterior iraní.- III. Las relaciones con Arabia Saudita.- IV. Las relaciones con Irak.- V. Las agendas pendientes en las relaciones entre Irán y los Estados árabes del Golfo.- VI. Conclusiones.

I. El factor ideológico en la política exterior iraní

El régimen político de la República Islámica de Irán se caracteriza por un conjunto de particularidades que lo convierten en un régimen singular y especialmente complejo; características que se ven reflejadas en todas las manifestaciones de la vida política del país y, por tanto, también en su política exterior. Los estudios que desde occidente suelen llevarse a cabo del Irán, que surge tras la revolución de 1979, suelen centrarse en el carácter religioso de la revolución y del Estado que fue configurado y en las políticas, especialmente la exterior, que se han desarrollado, no prestando la suficiente atención a la estructura del poder que tras dichas políticas y decisiones subyace.

Por ello, a la hora de estudiar la política exterior de la República Islámica, no podemos dejar de incidir en la necesidad de conocer su estructura de poder. Y

esto no sólo a partir de la configuración formal, recogida en la Constitución de 1979, sino fundamentalmente a través del análisis de la evolución que se ha producido en la interacción de tres factores fundamentales en la historia política del país, concretamente el factor religioso, el ideológico y el político. Sólo a partir de su entendimiento podrá comprenderse adecuadamente la complejidad del esquema institucional del poder en Irán y, a partir de ahí, el proceso que se sigue en la adopción de las decisiones del Estado.

En este sentido, hay que distinguir entre una estructura de poder formal y una estructura informal que influye decisivamente en la anterior. Por su parte, la estructura formal responde a un esquema piramidal sustentado en un complejo reparto competencial que, en último término, se reconduce a una única institución unipersonal, ya sea por atribución directa de competencias o de manera indirecta a través de un complejo dispositivo de vetos y controles entre los diferentes organismos.

La Constitución del 79 proclama una singular división de poderes. Distinguiendo un poder legislativo (constituido por *Majles Al-Shura* o Parlamento y el Consejo de Regencia o de Guardianes), un poder ejecutivo y un poder judicial, independientes entre sí, ejercidos bajo la gestión y el imanato de la comunidad. Si bien se añade que dicho ejercicio se realizará de acuerdo con los principios que establece la misma Constitución¹. Principios que, en último término, otorgan las competencias decisivas a un órgano, que es el resultado de la interacción entre la corriente religiosa (*Yaafari*)² y, sobre todo, la doctrina política que se impuso finalmente tras la revolución (*Wilayat al Faqih*), y que es la piedra angular del sistema político del Irán posrevolucionario.³

Para comprender el sentido actual de esta teoría política es necesario situarlo en el contexto del pensamiento político del carismático líder de la revolución iraní del 79, Jomeini. Éste se encuentra recogido fundamentalmente, además de en

¹ Ver la redacción del principio 57 de la Constitución Iraní de 1979.

² La corriente más importante dentro del chiísmo es la Duodécima o *Imamía*. Sus seguidores reconocen una serie de doce imanes, sucesores del Califa Ali, primo y yerno del Profeta y que es para el Chiísmo el sucesor legítimo de aquél. El duodécimo de estos imanes vive oculto desde el año 873 y su llegada se espera al final de los tiempos. A esta corriente se la conoce asimismo como *Yaafaria*, por el más importante de esos doce imanes, concretamente el sexto, Yaafar Bin Mohamad.

³ El principio 12º de la Constitución declara que la religión oficial de Irán es el Islam y concretamente la corriente de la Escuela chiíta yaafari, pero interpretada a partir de una doctrina política que determina que durante la ausencia del 12º Imán será un *alfaqui* justo el que asumirá la responsabilidad del poder político y religioso en Irán (principio 5º en relación con el 107).

sus discursos de los años 60 y 70, pronunciados antes sus alumnos de la ciudad irakí de Najaf, en dos obras esenciales, *Kashef al asrar* (Descubrir los secretos)⁴ y *Wilayat al Faqih* (El gobierno del *Faqih*).

Según esta teoría política, si bien el Islam es un sistema completo, necesita para poder desplegarse adecuadamente que su ejecución se encomiende a una persona conocedora del mismo, un *alfaqih* o jurisconsulto. Conocimiento que otorga a su vez la capacidad para ser justo en las resoluciones que se adoptan. De tal forma que dos son los requisitos del máximo responsable de la comunidad de acuerdo con esta teoría, conocimiento y cualidad de justo.

Este modelo político descrito es único en el mundo islámico, pero también en la propia historia de Irán, pues a través del mismo se llama al activismo político, criticando duramente la separación entre religión y política que había sido tradicional en el Estado persa. Particularidad que se manifiesta en las instituciones, las políticas y los principios que inspiran este régimen político.

La traducción práctica de todo lo expuesto se refleja claramente en los principios, los mecanismos y, especialmente, en las instituciones implicadas en la adopción de las decisiones políticas y, por extensión, en las de la política exterior iraní. Concretamente, intervienen o participan en esta operación el *Wali Alfaqih* (que asume el mandato de Líder o Guía Supremo del país), el Presidente de la República, el Consejo de Ministros, el Consejo Consultivo, el Consejo de Regencia Constitucional o Consejo de Guardianes, el Consejo de Discernimiento de Conveniencia del Sistema, el Consejo Superior de la Seguridad Nacional y el Ministerio de Exteriores⁵.

II. Evolución de la política exterior iraní

La vida política de Irán ha conocido diferentes etapas desde el triunfo de la revolución, que fundamentalmente han venido determinadas por el peso de la ideología en cada una de ellas, condicionando la interacción de este factor con la evolución de los escenarios regional e internacional, los principios,

⁴ Esta obra de 1943 si bien no es un libro de teoría política descubre ya claves de su pensamiento político. Hay que tener en cuenta que si bien la religión ha tenido siempre un papel destacado en Irán, la participación activa en política no se produce hasta el triunfo de la Revolución de 1979.

⁵ Para un análisis detallado de los principios y mecanismos de la política exterior iraní véase: MOHAMADI, M.: *Siasat Jarji Jamhuri Islami Irán* (La política exterior de la República Islámica de Irán), Dadkster, Teherán, 2003.

instrumentos y, sobre todo, los objetivos de la política exterior iraní. Esta evolución se proyecta claramente en los principios que guían la actuación iraní de cara al exterior y que básicamente responde a la transformación que se produjo del “Irán-revolucionario” al “Irán-Estado”.

Tras el triunfo de la revolución, y durante los años de mandato de Jomeini como Líder Supremo de la República, el principio vertebrador de la política exterior iraní lo constituyó el objetivo de exportar la misma, especialmente a los vecinos Estados árabes del Golfo. A partir de este principio, se articulaban otros, como el de una *Umma* islámica (p.11^o), el *Da'wa* de los no musulmanes (la invitación de los no musulmanes al Islam de acuerdo con la exhortación coránica a hacerlo por medio de la sabiduría y la mejor manera)⁶, la protección de los débiles frente a los Estados opresores (p.14^o), el mantenimiento de la independencia e integridad territorial (p.153^o) o el principio que recoge el emblema “ni Oriente ni Occidente”, y que respondía al escenario de la Guerra Fría en el que triunfa la revolución iraní, y por el que Irán declaraba su independencia frente a los dos polos.

No obstante, al analizar estos principios se pone de manifiesto una constante en la historia de Irán, y es la de la tensa relación entre los intereses nacionales del país como Estado o Nación persa y los principios ideológicos de Irán como parte de la *Umma* islámica. Esta tensión queda consagrada en la propia constitución iraní, pues si bien la misma recoge en su principio 11^o que la política de la República Islámica se orientará a la consecución de una *Umma* islámica, a nivel político, económico y cultural, de acuerdo con el mandato coránico⁷, sin embargo es el único texto constitucional de un Estado islámico en el que se establece como religión oficial no el Islam sino una determinada corriente dentro del mismo y, a su vez, una concreta interpretación política, como ya hemos visto, proclamando además su carácter inmutable⁸.

Tras la muerte de Jomeini comienza una nueva etapa, se inicia una progresiva transformación del escenario iraní, comenzando por la propia elección del nuevo *Wali Al-Faqih*⁹ que motivó la necesidad de llevar a cabo una

⁶ Aya 125 de *Surat Alnahil* (La Abeja).

⁷ Ver Aya 53 de *Surat Almuminun* (Los Creyentes).

⁸ Ver la redacción del principio 12^o de la Constitución.

⁹ De acuerdo con la Constitución de 1979, el procedimiento para la elección del cargo de *Wali Al-Faqih* tras Jomeini, investido por referéndum popular, se concreta en los siguientes pasos: el órgano encargado para su nombramiento es el Consejo de Expertos, compuesto por ochenta y seis miembros

modificación constitucional, primera y única en 1989, para poder permitir la elección de Jamenei para el cargo frente a la oposición del clero chiíta ante esta elección. De acuerdo con esta reforma se procedió a la separación del liderazgo religioso y el político.

Junto a la desaparición de Jomeini, otro factor desencadenante del nuevo rumbo que comenzaba a tomar la política iraní fue el final de la guerra con Irak. Tras ocho años de guerra, la situación en la que se encontraba el país requería de una nueva actitud ante la realidad, que asumió, desde el principio, el Gobierno reformista de Rafsanyani. El principio de exportar la revolución fue sustituido por el de apertura al exterior.

En un primer momento, los objetivos económicos son los que priman en el diseño de la política exterior con el propósito fundamental de desarrollar el comercio y la inversión extranjera. Poco a poco, y especialmente tras la llegada de Jatami al Gobierno en 1997, si bien se mantiene la importancia de lo económico, centrado en el traslado tecnológico y el fomento del comercio, la política exterior de Irán adopta una nueva estrategia, incorporando, con gran habilidad, el elemento cultural para facilitar la comunicación y aproximación con aquellos países con los que el entendimiento había sido complicado. Bajo este marco presentó Jatami el proyecto del *Diálogo de Civilizaciones*.

En definitiva, representaba la evolución que la política exterior iraní había experimentado. Desde un proceso decisorio, asentado en la fórmula acción/reacción ante los acontecimientos internacionales, se consolida una política sustentada en la formulación de una estrategia previamente estudiada¹⁰. El nuevo discurso del régimen iraní fue muy bien recibido por parte de la comunidad internacional, especialmente por los Estados árabes y por Europa. Sin embargo, tras la elección del conservador Ahmadi Nayad, en 2005, como nuevo Presidente de la República Islámica, se plantearon de nuevo muchas interrogantes sobre el futuro de las relaciones exteriores de Irán tras Jatami.

elegidos por sufragio universal directo cada ocho años. La elección tendrá que realizarse en función de los requisitos recogidos en los principios 5º y 109º. Pero hay que tener en cuenta, además, las competencias que, en materia de presentación de candidaturas, tiene otorgadas el Consejo de Regencia o de Guardianes, como su propio proceso de constitución (compuesto por un total de doce miembros, de los cuales seis son elegidos por el *Wali Al-Faqih* y otros seis por el Consejo Consultivo Islámico).

¹⁰ ALSHARKAWI, Bakinam: “Alsýasa aljarijía al-irania” (La política exterior iraní), p.2. En “Irán, alzaura wa aldaula” (Irán, la Revolución y el Estado), *Malafat Jasa de Al Jazeera*, 2001, disponible en <http://www.aljazeera.net/NR/exeres/A3A589ED-901B-428A-B0EC-AA98FFBD6A10.htm>. (Última consulta realizada 10/ 1/2008).

Hay que tener en cuenta que Irán es un Estado cuyo régimen de gobierno se sustenta sobre un complejo entramado institucional, por lo que no resulta posible, y, sobre todo, tras la muerte de Jomeini, que una única persona pueda producir un vuelco en el escenario político del país como el que se presagiaba entonces. Si bien no cabe duda de que la llegada de un conservador al segundo cargo más importante del país, después del Líder de la Revolución, en manos también de un conservador como es Jamenei, influirá de alguna manera en la conducción de la política exterior del país¹¹.

Las relaciones entre Irán y los países árabes han observado un desarrollo importante durante los dos gobiernos anteriores. Sin embargo, y teniendo presente que Irán no ha renunciado a sus fundamentos ideológicos, resurgieron a nivel regional, especialmente entre los Estados árabes del Golfo, los temores a una vuelta a la primera República Islámica de Jomeini y con ello a un estado de tensión como el de aquellos años¹². Ahora bien, ni la situación interna de Irán ni el escenario internacional actuales son los de entonces; a lo que se une el hecho de que un retroceso en esta dirección conduciría a un nuevo aislamiento de Irán a nivel regional e internacional, en un momento en el que ha consolidado una posición difícilmente imaginable en su historia reciente.

Así, desde el primer momento, el nuevo presidente optó por avanzar en el camino emprendido por el Irán-Estado para convertirse en un país desarrollado y con un lugar central en el escenario regional. Por lo que confirmó desde el inicio, como así le manifestó al Secretario General de la Liga Árabe, Am'r Musa, la plena disposición de Teherán a la apertura de un nuevo capítulo en las relaciones con los países árabes, a través de una mayor cooperación en los ámbitos político, económico y cultural¹³.

III. Las relaciones con Arabia Saudita

Arabia Saudita es, tras la desaparición del régimen de Sadam Hussein en Irak, el Estado con mayor peso político entre los países árabes del Golfo,

¹¹ SADEK MAKI, Mohamad: "Nayad wa ihia mabdaa tasdir al-zaura al-iranía" (Nayad y el resurgir del principio de exportar la Revolución iraní). *Mufakart Al-Islam*, disponible en www.islammemo.cc. (Última consulta realizada 1/2/2008).

¹² A'Z AL'ARAB; Mohamad: "Intijab Ahmad Nayad wa alkadaya al'alika fi al-ilakat al-arabya al-iranía" (La elección de Ahmadi Nayad y las cuestiones pendientes en las relaciones árabo-iraníes), en *Mujtarat Iranía, Alahram*, n.º. 61, 2005, p. 88.

¹³ *Íbidem*.

convirtiendo a la Monarquía saudí en el principal rival de Irán en la disputa por el monopolio de la influencia en la región. Al igual que ha sucedido con la mayoría de los países árabes, las relaciones entre los dos Estados han atravesado diferentes etapas desde el triunfo de la Revolución y la implantación de la República Islámica en Irán. Etapas que han ido desde la cautela inicial, pasando por momentos de tensión que llevaron a un enfrentamiento abierto y a la ruptura de relaciones diplomáticas, hasta un progresivo nuevo entendimiento y acercamiento de posturas -al menos así exponen los discursos oficiales-.

Para el análisis de las relaciones entre ambos Estados podemos diferenciar tres períodos fundamentales, si bien en cada uno de ellos podemos distinguir, a su vez, diferentes momentos que coincidirían con el desarrollo de determinados acontecimientos. El primer período se correspondería con los primeros momentos del nacimiento de la República Islámica y se extendería hasta la muerte de Jomeini. El segundo coincidiría con los gobiernos de Rafsanjani y Jatami, y el tercero, y actual, se iniciaría con el mandato de Ahmadi Nayad como Presidente de la República Islámica.

Primer período

El triunfo de la revolución supuso un vuelco en las relaciones entre Arabia Saudita e Irán. La alianza, que existió entre la familia Saud y el depuesto régimen del Sha Mohamad Reda Bahlawi se transformó en un choque frontal con el régimen postrevolucionario liderado por Jomeini. Pero fue el apoyo saudí a Irak durante la Primera Guerra del Golfo (1980-1988) el desencadenante principal de los efectos prácticos de estas tensas relaciones, traduciéndose en disturbios y agitaciones en el territorio saudí de las que se acusó directamente a Irán.

Entre estas acciones, el punto culminante que llevó a la ruptura de relaciones entre ambos países, llegó durante las manifestaciones y disturbios que tuvieron lugar durante la peregrinación a la Meca en agosto de 1987, y en los que resultaron muertas más de cuatrocientas personas (275 iraníes, 85 policías saudíes y 42 peregrinos de otras nacionalidades). Como consecuencia de ello, Arabia Saudita tomó la decisión de reducir el número de peregrinos anuales de todos los Estados, lo que condujo a una importante disminución en relación a Irán de casi una tercera parte. Esta decisión

obtuvo el respaldo de la Conferencia Islámica y con ello el aislamiento de Irán, que como reacción no permitió la peregrinación de sus ciudadanos a la Meca durante los años 1988 y 1989.

Pero Arabia Saudita no sólo consiguió el apoyo de los países musulmanes a las medidas adoptadas en relación a la organización de la peregrinaciones sucesivas a la Meca sino que, con ello, buscó confirmar el reconocimiento a su especial posición como *Hami Alharamein Alsharifein* (guardián de los lugares santos más importantes, junto con Jerusalén, para los musulmanes, las ciudades de Meca y Medina)¹⁴.

Segundo Período. La distensión de los noventa

Este período viene configurado por una sucesión de acontecimientos con importantes repercusiones en las relaciones entre los dos Estados. A nivel interno, la muerte de Jomeini, la reforma constitucional para la sucesión de éste y el giro al reformismo en el Gobierno se tradujeron, como ya hemos visto, en un cambio en las prioridades de la agenda política iraní. Estos nuevos objetivos pudieron llevarse a cabo gracias al nuevo escenario internacional tras la desintegración de la URSS y, sobre todo, del regional tras la Segunda Guerra del Golfo.

Si bien durante el Gobierno de Rafasanyani se produjo un desarrollo importante en la cooperación con el Estado Saudí, la etapa de mayor apertura y acercamiento entre Arabia Saudita e Irán se da con la victoria de Jatami en las elecciones presidenciales iraníes de 1997. Se inicia, desde entonces, un enorme progreso en diferentes ámbitos, siendo el económico el principal, sobre todo, tras la visita de Rafsanjani a Arabia Saudita, en 1998, que dio lugar a la firma de un conjunto de acuerdos de cooperación en materia de comercio e inversiones. Durante la misma visita, significativa fue la alianza que, por primera vez, alcanzaron para la defensa del precio del crudo a largo plazo, ante el importante descenso que se había producido respecto al año anterior y las considerables repercusiones que ello tenía en las economías del Golfo.

¹⁴ Ver las Resoluciones 17/20 y 17/21 de la 17.^a Conferencia Islámica de Ministros de Asuntos Exteriores (Amman, 21-25 de marzo de 1988); así como la Resolución 116 de la Cumbre Árabe Extraordinaria (Amman, 11 de noviembre de 1987).

Pero, sin duda, un momento histórico en las relaciones entre los dos Estados desde el triunfo de la Revolución iraní fue el acuerdo en materia de seguridad que firmaron ambos países en abril de 2001. Este tratado abordaba la cooperación en un conjunto de importantes aspectos relacionados con la seguridad, como la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, el blanqueo de dinero y la protección de las fronteras marítimas y las aguas regionales. Si bien, hay que señalar que, en este acuerdo, no se contemplaban cuestiones de índole militar, como en reiteradas ocasiones aclararon responsables de ambas partes¹⁵.

A este tratado con Arabia Saudita, Estado árabe con mayor influencia en la zona, le sucedieron otros similares con los demás países del Golfo, consolidándose progresivamente el éxito de la política exterior iraní y su posición regional.

Tercer período

La tercera etapa se iniciaría con la victoria de Ahmadi Nayad en las elecciones presidenciales de 2005. La posición conservadora de éste llevó a muchos analistas a considerar que con su llegada se produciría un nuevo vuelco en las relaciones entre Irán y sus países vecinos del Golfo, llegando a señalarse incluso que las etapas de los gobiernos de Rafsanyani y Jatami constituyeron una excepción en esas relaciones¹⁶.

La llegada de Ahmadi Nayad planteó multitud de interrogantes sobre el futuro de la política exterior iraní con una vuelta de la corriente conservadora, para la que las consideraciones ideológicas juegan un papel fundamental en la delimitación de las orientaciones políticas de Irán y entre ellas de su política exterior. Sin embargo, desde un primer momento, el nuevo presidente iraní ha mantenido el discurso oficial anterior, destacando la necesidad de sostener una cooperación constante con sus vecinos árabes. Y, en este objetivo, se enmarcan las diversas giras que ha mantenido Ahmadi Nayad por los países árabes con el propósito fundamental de disipar las inquietudes derivadas de su política en el escenario regional y de su programa nuclear entre los líderes árabes, proporcionándoles las garantías necesarias para avanzar en el fortalecimiento de sus relaciones.

¹⁵ Ver *Albayan Emirati*, miércoles, 16 de octubre de 2001.

¹⁶ HAMDAN, Hisam: “Al-ilakat alsaudia alirani takahkar vaada takadum” (Las relaciones irano-saudíes retroceso tras avance). En “Aldual alarabya wa irán al zaura” (Los Estados árabes e Irán revolucionario). *Malafat Jasa de Alyazeera*, 2007. Pag.11, disponible en <http://www.aljazeera.net/NR/exeres/B68D12AF-8EAE-4379-B298-A6CBB6746A03.htm>. (Última consulta realizada 12/12/2007).

En este sentido, especialmente significativo fue el año pasado. A lo largo de 2007 fueron muchos los movimientos que llevaron a cabo Arabia Saudita e Irán, tanto aislada como conjuntamente, en relación a las difíciles agendas que impone el escenario de Oriente Medio. Muestra de ello fue la cumbre Arabia Saudita-Irán, en marzo de 2007, celebrada al mes siguiente de los Acuerdos de Meca entre Hamas y Al Fatah para crear un gobierno de unidad nacional, y de la Cumbre sirio-iraní en Teherán. Le sucedieron el Congreso internacional sobre la situación en Irak y la Cumbre Árabe en Riad a finales de marzo.

Por último, señalar que los recelos entre Teherán y Riad se deben no sólo a las aspiraciones regionales que comparten sino especialmente a las históricas diferencias doctrinales e ideológicas entre la corriente chiíta representada por Irán y la corriente *Hanbbali* sunnita que encarna Arabia Saudita. Estas divergencias se traducen actualmente en una compleja relación entre un sistema de gobierno, que se afana por cambiar la situación presente, ante otro que lo hace por defenderla y mantenerla¹⁷.

La mayoría de las revoluciones islámicas en Oriente Medio, y que han tenido éxito en la constitución de un Estado, han pretendido o buscado el apoyo a través de un pacto religioso/militar entre *Ahel al-saif* (gobernantes) y *Ahel al kalam* o *ulama* (eruditos, sabios o juristas). O lo que es lo mismo: una alianza entre el dirigente militar, el líder político, en un momento posterior, y entre los hombres de religión, que otorgan la legitimidad política al nuevo Estado¹⁸.

La actual Monarquía de Arabia Saudita es las consecuencias de un proceso como el que acabamos de describir. El Primer Estado Saudí (1744-1818) se constituye como resultado del Acuerdo de *Al-Daraaia*, que es de naturaleza político-religioso y que, por tanto, deriva del consenso entre Mohamad Bin Saud, Emir de Al-Daraaia, y Mohamad bin Abdel-Wahab¹⁹. Un proceso similar está detrás del desarrollo del actual Irán. En 1500, Ismail Mirza o el Sha

¹⁷ KARKASH, Anur: *Irán wa dual mayles altaawen lidual aljalij alarabya wa dual alimarat alarabya almutahida alihtimalat wa altaahdidat fi ala'kd almukbil'* (Irán y los Estados del Consejo de Cooperación de los Países Árabes del Golfo; el Estado de Emiratos Árabes; las previsiones y desafíos en la próxima década), en VV.AA.: *Irán wa aljalij. Al bahez an alistikrar* (Irán y el Golfo. La búsqueda de la estabilidad), Centro Emirati para los Estudios e Investigaciones Estratégicas, 1998, p. 197.

¹⁸ ALMANAA, Saleh: *Al boad al idioloji fi il-ilakat al.saudia-aliranía* (El factor ideológico en las relaciones entre Arabia Saudita e Irán), en VV.AA.: *Irán wa Aljalij*., op. cit. pp. 224-225.

¹⁹ Mohamad Bin Abdel-Wahab (1703-1792) es el fundador de la corriente *Al-Tauhid*, cuyos seguidores son conocidos como *Al-Muwahidin* o *Wahabistas*. El principio fundamental que sostuvo fue el de la unidad de los musulmanes, a través de la vuelta de la religión a su simplicidad inicial, a sus fundamentos.

Ismail Primero, declaró la constitución del Estado Safawi, y un año más tarde proclamó la corriente chiíta del Duodécimo Imam como la corriente oficial del Estado. Sin embargo, pese a este proceso común en la creación de ambos Estados, la evolución posterior difiere en cada caso, pues mientras en Irán, Jomeini constituyó una unidad político-territorial teocrática bajo las riendas del clero chiíta, en Arabia Saudita las instituciones religiosas quedaron finalmente relegadas a un segundo plano en la vida política del Reino.

IV. Las relaciones con Irak

Podemos analizar las relaciones entre los dos países diferenciando dos períodos fundamentales. El primero comenzaría con el triunfo de la Revolución y coincidiría con el régimen de Sadam Hussein, mientras que el segundo se extendería desde la invasión estadounidense de Irak y la caída del régimen baazista en 2003, prolongándose hasta la actualidad. Si bien, al igual que en el caso de Arabia Saudita, caben señalar subetapas dentro de estos períodos.

Primer período (1979-2003)

El mismo año que estallaba la revolución en Irán, Sadam Hussein tomaba las riendas del poder en Irak tras un golpe de Estado silencioso, relevando a Ahmad Hassan Baker. Sin haberse estabilizado la situación en ninguno de los dos países, comenzaron pronto mutuas acusaciones de injerencia en los asuntos internos de cada uno de los dos Estados. Por una parte, Irán acusaba a Irak de combatir los símbolos chiítas de la oposición, encabezados por Mohamad Baker Al-Sader. Y por otra, Irak acusaba a Irán de utilizar a las poblaciones chiítas en los países árabes vecinos para provocar disturbios en su interior, en su propósito de desestabilizar a los regímenes de los mismos y exportar la revolución.

Rápidamente se elevó la intensidad de las acusaciones, y tras diez meses de tensiones comenzó la Primera Guerra del Golfo que se prolongaría a lo largo de ocho años, teniendo unas consecuencias nefastas para ambos países. La situación no mejoró tras la guerra y a ello llevó especialmente la ausencia de un tratado de paz que recondujese dichas relaciones. El conflicto bélico finalizó tras la aceptación iraní, en agosto de 1988, de la Resolución 598 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Un segundo momento clave dentro de este primer período fue la Segunda Guerra del Golfo (1990-1991). Este conflicto, y el embargo posterior al que se vio sometido Irak durante más de diez años, mermaba definitivamente sus capacidades, ya de por sí debilitadas por los ocho años anteriores de enfrentamientos. A ello se unían las desastrosas consecuencias que conllevó para la estabilidad política en el mundo árabe, y que resquebrajó de forma definitiva el paradigma de la seguridad nacional árabe (*al aman al kaumi al araby*), con el quebrantamiento de dos de sus elementos básicos: concretamente que la fuerza armada nunca sería utilizada frente a otros Estados árabes y el no recurso a ninguna potencia extranjera contra otro país árabe²⁰.

Segundo período

En 2003 comenzaba la guerra de Estados Unidos contra Irak, ante la que Irán mostró su rechazo, en un primer momento, para adoptar finalmente una posición de neutralidad. Y ello se explica si tenemos en cuenta que con la caída del régimen de Sadam Hussein no sólo desaparece su enemigo histórico en la región sino que se le presenta la oportunidad de jugar un rol esencial en la estabilización de Irak.

El nuevo Gobierno irakí, de mayoría chiíta, fue reconocido rápidamente por Irán, reestableciéndose las relaciones diplomáticas en 2004. Desde entonces, y a lo largo de los distintos gobiernos que se han sucedido, el desarrollo de las mismas ha observado enormes avances.

Durante el gobierno del Primer Ministro, Ibrahim Al-Yaafari, primero tras el régimen baazista, se suceden numerosos gestos diplomáticos. Entre ellos, destacan el indulto de presos iraníes en cárceles irakíes en respuesta a la visita realizada por el Ministro de Exteriores iraní Kamal Jarazi a Bagdad, y la de una delegación militar, presidida por el Ministro de Defensa Saadun Aldalimi, tras cuarenta años, a Teherán, durante la que se ofrecieron disculpas oficiales al Gobierno y al pueblo de Irán por lo que calificaron como “los crímenes de Sadam frente al derecho de Irán”. Esta última visita finalizó, por otra parte, con la firma de un acuerdo de cooperación militar en materia de defensa y de lucha contra el terrorismo. También hay que resaltar la visita del Al-

²⁰ Véase AL-KILLANI, Hizam: *Mafhum al.aman al-kaumi al-arab. Dirasa fi yanibih al Isasi wa al-askari* (El concepto de seguridad nacional árabe. Su estudio desde la perspectiva política y militar), Centro de Estudios Árabes y Europeos, 1996, pp.53-60.

Yaafari a Irán, que terminó con un acuerdo de cooperación en materia de seguridad común²¹.

Durante el Gobierno de Primer Ministro Nuri Al-Maliki, la buena marcha de las relaciones continúa y, por primera vez, desde la Revolución islámica, un presidente iraní viajaba, el pasado marzo, a territorio irakí. Durante esta visita, considerada por muchos como un desafío claro a la influencia estadounidense en la región, Ahmadi Nayad declaró los deseos de Teherán por abrir una nueva página en las relaciones entre los dos países²², y como prueba de ello se firmaron siete acuerdos de cooperación con el Presidente irakí Jalal Talbani²³.

V. Las agendas pendientes en las relaciones entre Irán y los Estados árabes del Golfo

Actualmente la agenda de las relaciones entre Irán y los países árabes del Golfo Pérsico está compuesta por un conjunto de puntos de fricción. Algunos han sido una constante en la historia de estas relaciones mientras que otros constituyen el resultado de los nuevos acontecimientos que se vienen sucediendo en la región.

Concretamente, podemos señalar como principales desafíos en las relaciones entre estos actores, la intromisión de Irán en los asuntos internos de los países árabes del Golfo, y especialmente en Irak; la cuestión de la seguridad regional, y la crisis por el programa nuclear iraní.

V.1.- La intromisión iraní en las cuestiones internas de los países árabes del Golfo

La mayoría de las cifras señalan que la comunidad chiíta no supera el 15% del conjunto de la población musulmana a nivel mundial, cifrada en torno a un millón trescientos mil musulmanes. La mayoría de la comunidad

²¹ ABDEL ATTI, Mohamad: “Al-ilakat al-irakía al-iranía beina aahdeín” (Las relaciones Irak-irán entre dos épocas). En: “Al dual al-arabía wa irán al-zaura” (Los Estados árabes e Irán revolucionario), p. 14. *Malafat Jasa de Al Jazeera net*, 2007, disponible en <http://www.aljazeera.net/NR/exeres/B68D12AF-8EAE-4379-B298-A6CBB6746A03.htm>. (Última consulta realizada 10/1/2008).

²² En <http://www.alarabiya.net/articles/2008/03/02/46369.html>. (Última consulta realizada 2/ 3/ 2008).

²³ *Al Shark al Awsat*, 5 de marzo de 2008.

chiíta se ubica en Irán, Irak, Bahrein, Líbano, Pakistán, India, Afganistán Kirguizistán.

Centrándonos en los países árabes del Golfo, la presencia de estas poblaciones ha constituido un instrumento eficaz, en manos de Irán, de intromisión y desestabilización de los regímenes sunnitas vecinos. Especialmente significativas fueron sus actuaciones durante la Primera Guerra del Golfo como consecuencia del apoyo árabe a Irak. Además de las ya vistas en relación con Arabia Saudita, fueron también muy activas las que se dieron en Kuwait o en Bahrein. Pero a estas actuaciones hay que añadir la sensible ubicación geográfica de estas comunidades, debido a que la mayoría se encuentran concentradas en zonas de gran importancia geoestratégica, especialmente por los recursos petrolíferos que albergan.

Así en el caso de Arabia Saudita, si bien no existen datos oficiales, se suele cifrar que la población chiíta oscila entre un 10-15% de la población total del reino, concentrándose en la parte oriental del país, fundamentalmente en las ciudades de Alqatif y Alihsa, en las que son mayoría, representando alrededor del 14.67% de la población saudí. En ellas se calcula que se encuentran el 35% de las reservas mundiales de petróleo, además de importantes yacimientos de gas²⁴. En el caso del Estado de Bahrein, la situación es bastante delicada para la monarquía sunnita que reina en el país, pues las cifras apuntan a un 70% de población chiíta del conjunto de sus habitantes.

La tercera guerra del Golfo (2003) ha incrementado los temores de los líderes árabes a una activación de esta “bomba de relojería”, como se intentó en los primeros años de la Revolución bajo el emblema de exportarla, especialmente tras la influencia política que ha alcanzado la comunidad chiíta en Irak. En estos cinco años de invasión de Irak, se han multiplicado las manifestaciones de las poblaciones chiítas y los enfrentamientos con las fuerzas de seguridad de los Estados árabes en petición del reconocimiento de mayores derechos sociales y políticos.

²⁴ Además resulta interesante destacar que la población de esta zona es seguidora de la corriente *Yaafari*, la oficial del Estado iraní. Fuente: “Manatik alihtikak al shii fi alshark alawsat” (Zonas de tensión chiíta en Oriente Medio), *Tagtiat Jasa* de *Al Jazeera Net*, 2007, disponible en <http://www.aljazeera.net/NR/exeres/68179700-68A5-401A-A1F5-946893F8402C.htm>. (Última consulta 10/01/2008).

V.2.- El futuro del escenario irakí y la influencia de Irán²⁵

Son muchos los indicios que evidencian una influencia iraní en el actual escenario de Irak. comenzando por el control chiíta de la vida política irakí y, sobre todo, por la vinculación con el régimen iraní de las principales formaciones chiítas representadas en el gobierno de Irak, como son el Consejo Superior de la Revolución Islámica²⁶, el Partido de Aldaawa y la corriente de Muktada Al Sader²⁷. Esta influencia se hace más patente si cabe con las conversaciones que, con relación a Irak, se han llevado a cabo entre delegaciones iraníes y estadounidenses, y lo que parece poner de manifiesto la consideración, por parte de la Administración Bush, de Irán como un actor principal en la situación actual, y sobre todo, en el curso de los acontecimientos futuros del escenario irakí.

Los analistas de la región coinciden en afirmar que lo que acontezca en Irak influirá en su vecino y en sus intereses regionales, especialmente en este momento en el que Irán busca convertirse en un actor fundamental del sistema regional, que se está reorganizando, y es consciente de las bazas que puede jugar. El régimen iraní busca que Irak se convierta, tras la retirada estadounidense, en una zona de influencia, por lo que resulta fundamental analizar los posibles escenarios que se barajan para el futuro irakí, y a partir de ello determinar aquél que mejor realiza los intereses iraníes.

²⁵ ALSARYANI, Jaled: “Hal itahawal al-irak ila mantika nufud iranía?” (¿Se está convirtiendo Irak en una zona de influencia iraní?), en *Mujtarat iranía, Al Ahrām*, n.º. 84, pp. 98-100.

²⁶ El Consejo se creó en 1982 tras el asesinato en 1980 de Muktada Alsader (Abuelo del actual líder de la corriente *Alsadri*). El pasado año, esta organización chiíta, la más importante de Irak, adoptó la decisión de eliminar de su denominación el término “revolución”. Esta medida fue entendida por muchos como un cambio en su orientación, concretamente como un distanciamiento de Irán. Si bien los líderes del actual Consejo Islámico rápidamente desecharon estas interpretaciones, señalando que este cambio respondía a la nueva situación de Irak tras la caída del régimen de Sadam, y que hacía innecesaria la revolución en el nuevo escenario irakí. En “Albunia aljadida lilmajles ala’la lizaura alislamía” (La nueva constitución del Consejo Superior de la Revolución Islámica), en *Mujtarat iranía, Al Ahrām*, n.º. 84, pp. 65-66.

²⁷ La corriente chiíta *Alsadri* es liderada por Muktada Alsader, hijo pequeño de Mohamad Sadek Alsader (también asesinado por el régimen de Sadam). Vinculado a Irán, combate fuertemente la ocupación estadounidense para lo que cuenta con el Ejército de Almahdi, constituido en 2003. Cuenta esta corriente con una enorme base social, encontrándose la mayoría de sus seguidores en la ciudad de Alsader en Bagdad. En “Altaiarat alsiasía almadhabía fi alirak” (Las corrientes políticas doctrinales en Irak), en *Mujtarat iranía, Al Ahrām*, n.º 86, 2007, p. 85. En las elecciones legislativas de 2005 la corriente de Alsader consiguió treinta escaños, pero en septiembre de 2007 retiraba su apoyo al Gobierno de Al-Maliki, en el que contaba con seis ministros, por el acuerdo alcanzado en agosto de ese año con la Alianza Kurda para flexibilizar las condiciones para el acceso a cargos de la Administración a antiguos miembros del Partido Baaz.

Los expertos consideran que son esencialmente tres los posibles escenarios. El más moderado de ellos lo representaría un Irak democrático y plural. Un Estado modelo para el resto de la región. Sin embargo, se considera que sería el peor escenario para Irán. Un vecino Irak con estas características llevaría a la población iraní a reivindicar mayor apertura política, especialmente cuando los líderes chiítas irakíes son partidarios de un sistema democrático.

El segundo escenario lo representaría la creación de un Estado chiíta, si bien cabría distinguir dos modelos a su vez. La primera de las opciones sería un Irak unitario controlado por los chiítas y la segunda sería un Estado irakí de tipo federal.

En el primero de los casos, se trata aparentemente del escenario ideal para Irán, sin embargo no lo sería si tenemos en cuenta un conjunto de factores. Un Estado irakí chiíta nunca podría ser semejante al iraní, principalmente porque el peso de los líderes religiosos no podría representar un papel político como el que tiene en Irán. A esto hay que anotar la existencia de otras corrientes religiosas con gran influencia como la chiíta de Ali Al-Sistani, cabeza visible que ha convertido en una de las personas más influyentes del panorama político irakí, si bien considera necesaria la separación entre religión y política y es contrario a la doctrina de *Wilayat al Faqih*.

Todo ello convierte a esta corriente en una adversaria clara frente al monopolio del modelo ideal que en relación al chiísmo pretende representar Irán. Y ello tendría repercusiones no sólo a nivel de Irak sino también dentro del propio Irán, pues como hemos señalado, la población podría reivindicar un régimen político distinto al actual.

La otra opción sería, como hemos dicho, la de un Estado federal, concretamente compuesto por tres unidades diferenciadas, una de las cuales sería chiíta. En este último territorio sí sería viable la aplicación de un modelo semejante al iraní, y por tanto podría servir a los intereses de su Estado vecino.

Y, por fin, la tercera posibilidad es la del mantenimiento del escenario de caos y desorden actual. Para algunos analistas sería el panorama ideal para Irán, no sólo a nivel regional sino también interno al servicio del régimen iraní. La existencia de una amenaza a la seguridad nacional, como representa la situación en estos momentos, retrasaría los debates internos sobre las reclamaciones de reforma y apertura.

De cara al exterior, no cabe duda de la influencia presente de Irán en el panorama irakí, como venimos reiterando, por lo que las solicitudes o la demanda de su cooperación en la estabilidad del país son evidentes, como ponen de manifiesto las conversaciones con Estados Unidos²⁸. Esta situación permite, además, a Irán ganar tiempo en lo que se refiere a su programa nuclear iraní.

V.3.- La seguridad en el Golfo Pérsico y la presencia extranjera en la región

Irán apuesta por una estabilidad en el Golfo Pérsico sustentada en un sistema de seguridad regional, rechazando no sólo la presencia occidental, y particularmente la estadounidense, sino cualquier otra como la egipcia o turca. Irán entiende que cualquier proyecto sobre la seguridad del Golfo Pérsico, en el que no participe como un actor esencial, será un proyecto fracasado, pues no se puede ignorar a un Estado de las características de Irán, con una población de en torno a los setenta millones de personas, superando la cifra de los dos Estados del Golfo con mayor demografía como Irak y Arabia Saudita (con alrededor veintinueve y veinticinco millones respectivamente)²⁹; con más de la mitad de las costas del Golfo Pérsico y mayor extensión de sus aguas territoriales, y con el control del estrecho de Ormuz³⁰.

Por todo ello, Irán rechaza los acuerdos que en materia de seguridad y cuestiones militares existen entre los miembros del Consejo de Cooperación del Golfo y otros países como Estados Unidos o las iniciativas de seguridad con otros Estados árabes, en el marco de una concepción de la seguridad colectiva árabe, como la Declaración de Damasco. Sin embargo, el Consejo de Cooperación del Golfo determinó, como ejes fundamentales de la seguridad regional tras la Segunda Guerra del Golfo, la mejora de las capacidades militares de cada uno de los Estados miembros y el refuerzo de la presencia militar estadounidense en el Golfo³¹.

²⁸ Se han sucedido tres encuentros entre delegaciones de ambos países que comenzaron en mayo de 2007.

²⁹ Irak tiene una población de 28.807 millones. Por su parte, los Estados miembros del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo cuentan con las siguientes poblaciones: Arabia Saudita (24.573), Emiratos Árabes (4.496), Kuwait (2.687), Omán (2.567), Qatar (813), Bahrein (727). Datos extraídos del “El estado del mundo 2007”, Akal, 2006.

³⁰ ABDEL MUMEN, Mohamad Said: “Aman Al-Jalij beina Maser, Irán wa Amrica” (La seguridad del Golfo, entre Egipto, Irán y América), en *Mujtarat Irania, Al Ahram*, nº. 84, 2007, p. 48.

³¹ A’Z AL’ARAB; Mohamad: “Intijab Ahmad Nayad wa alkadaya al’alika fi al-ilakat al-arabya al-irania” (La elección de Ahmad Nayad y las cuestiones pendientes en las relaciones árabe-iraníes), en *Mujtarat Irania, Al Ahram*, nº. 61, 2005.

Hay que tener en cuenta, asimismo, los litigios territoriales abiertos entre Irán y varios países del Consejo. En este contexto, hay que resaltar fundamentalmente la cuestión de *Al Yaraf Alkarri* (la delimitación de la plataforma continental) que enfrenta a Irán con Arabia Saudita y Kuwait y la disputa con Emiratos Árabes Unidos por la soberanía de las tres islas (*Tunb Al-Sugra*, *Tunb Al-Kubra* y *Abu Musa*).

No obstante, recientemente parece haberse dado un paso significativo en toda esta materia. En noviembre del pasado año, durante la celebración de la 28ª Cumbre del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo en Doha, tuvo lugar, por primera vez en la historia del Consejo, la participación, como invitado, de un líder iraní. Este fue un acontecimiento excepcional, que fue aprovechado por Ahmadi Nayad para la presentación de un conjunto de propuestas para reforzar el acercamiento entre Teherán y los seis Estados del Golfo, e insistió en el vínculo existente entre la seguridad y la estabilidad del conjunto de los países de la región. Entre las medidas más importantes que planteó el gobierno iraní está la de la creación de una organización para la cooperación en materia de seguridad entre los seis Estados del Consejo e Irán.

V.4.- El programa nuclear iraní

Este punto debe abordarse desde el marco de las necesidades energéticas de Irán como un problema compartido en Oriente Medio, y especialmente de los países árabes del Golfo. Y, en este sentido, resulta necesario señalar que el desarrollo nuclear para fines civiles ha constituido una reivindicación de muchos otros países de la zona, sin olvidar que tres de los cuatro Estados que no son parte del Tratado para la No Proliferación de Armamento Nuclear son vecinos de Irán y de los países árabes del Golfo, concretamente India, Pakistán y, sobre todo, Israel, que se calcula almacena alrededor de doscientas cabezas nucleares³².

La actual posición del Consejo de Cooperación del Golfo en relación al programa nuclear iraní, como han reiterado en repetidas ocasiones los gobiernos de los Estados miembros, y así se manifestó en la 28ª Cumbre del Consejo, es de reconocimiento del derecho de Irán en su propósito. La

³² Respecto a estos tres Estados hay que señalar la existencia de una política de aceptación, ayuda y de inducción nuclear, que implica un incumplimiento de las obligaciones de Estados parte del Tratado, principalmente de Estados Unidos, de acuerdo con el Art. I.

realidad que subyace al programa iraní es una situación compartida con estos Estados.

Irán es el segundo país en reservas de petróleo y gas, sin embargo hay que tener en cuenta una serie de consideraciones. Consume más de una cuarta parte de su producción petrolífera, calculándose que al ritmo actual de explotación se podría mantener en torno a los sesenta años, debiendo tenerse presente que en dichas estimaciones no se tienen en cuenta dos variables fundamentales como son el crecimiento de la población o la incidencia de los precios. Asimismo se ve obligado al consumo de la mayor parte de la producción de gas, teniendo a su vez que importarlo de sus vecinos Azerbaiján y Turkmenistán para el abastecimiento de regiones norteñas por la falta de infraestructuras. Hay que destacar la existencia de un acuerdo con Armenia de intercambio del gas importado del Caspio por electricidad³³.

Esta realidad explica, de manera objetiva, la reivindicación iraní de su derecho a un programa nuclear civil, más aún cuando gas y petróleo resultan recursos demasiado valiosos como para ser empleados en la generación de energía eléctrica y cuando Irán posee en su territorio grandes reservas de uranio³⁴.

VI. Conclusiones

La constitución de la República Islámica de Irán, primera en la historia iraní, ha representado el acontecimiento que mayor repercusión ha tenido en la política exterior del país. Este hecho es consecuencia fundamental de la transformación que se produce a todos los niveles de la vida política del Estado persa.

La revolución que triunfaba en 1979 conllevó un cambio esencial tanto en el sistema como en el régimen de gobierno de Irán. Esta transformación rápidamente se manifestó en su política exterior.

Dos son los pilares fundamentales en los que se asentaba esta Revolución, la independencia de Irán y la constitución de un gobierno islámico. Estos elementos incidieron, de manera esencial, en la conformación de una nueva política exterior.

³³ ABDELHAMID, Atef: *Al hajaj al nafdia fi barnamej iran alnawawi* (El argumento del petróleo en el panorama nuclear iraní), disponible en <http://www.aljazeera.net> (Última consulta 10/09/2006).

³⁴ ROGERS, Paul: *Iran: Consequences of a war*, Reino Unido, Oxford Research Group, 2006, p.5.

En lo referido al gobierno islámico, se impuso un modelo único en la historia del Islam, fruto de la elaboración teórica de Jomeini, en la que interaccionan la corriente chiíta *yaafari* y la teoría política de *Wilayat al Faqih*. El entendimiento de los conceptos básicos de este modelo, que fue presentado como el único paradigma de gobierno islámico correcto, resulta imprescindible para comprender el lugar central que ocupa la ideología en la configuración de la visión iraní de la realidad internacional.

Por otro lado, no puede desvincularse el proceso revolucionario, que se desencadenó en Irán, de las décadas de intervención, sometimiento y servicio a los intereses extranjeros, primero británicos y luego estadounidenses. Como señala Rashid Khalidi *no existe ejemplo mejor que el de Irán para ver como el petróleo y la intervención extranjera han estado entrelazados en Oriente Medio*³⁵. Por ello, un principio fundamental en el que sustentó la Revolución y la política iraní, desde ese momento, fue la salvaguarda de la independencia, la soberanía y la integridad territorial de Irán.

Sin embargo, hay que señalar que determinados principios de la política exterior de la República Islámica experimentaron una evolución en su entendimiento y, sobre todo, en los mecanismos para su consecución. Evolución que vino determinada por el propio desarrollo interno del régimen, del Irán revolucionario al Irán-Estado. Un exponente claro de proceso ha sido el experimentado por el principio de exportación de la revolución al exterior, y especialmente a los países árabes vecinos. Este principio, que fue uno de los emblemas fundamentales en los primeros años de la Revolución, y, sobre todo, durante el mandato de Jomeini, fue decayendo al menos en lo referido a los instrumentos empleados para su realización que fueron transformándose en beneficio del pragmatismo y la apertura al exterior.

Con el triunfo de la Revolución, si bien se transformó el panorama de alianzas y estrategias en las relaciones exteriores de Irán, determinadas posiciones de la política exterior del régimen anterior del Sha Reza Pahlavi se mantuvieron constantes. Un ejemplo claro de ello es la consideración del Golfo Pérsico como área prioritaria natural de los intereses nacionales de Irán, poniéndose de manifiesto el lugar preferente que a lo largo de la historia del Estado persa ha tenido el sentimiento nacionalista, incluso por encima del religioso

³⁵ KHALIDI, Rashid: *La reafirmación del Imperio. Estados Unidos y la aventura occidental en Oriente Próximo*, Catarata, 2004, p.125.

o ideológico³⁶. En ese sentido, si bien algunos Estados árabes del Golfo acogieron con optimismo al nuevo Gobierno Islámico ante la posibilidad de un replanteamiento de sus posiciones anteriores, como fue el caso de Emiratos Árabes Unidos en relación al litigio por la soberanía de las tres islas antes mencionadas, muy pronto se desvanecieron las esperanzas sobre un cambio en la postura ante la ratificación iraní de la política mantenida hasta entonces.

La relación y la política mantenidas por Irán con sus vecinos árabes del Golfo han venido determinadas por los acontecimientos que se han sucedido en la región, la proximidad de sus epicentros y, especialmente, los intereses que han gobernado las decisiones adoptadas por cada una de las partes, y que en el caso de los segundos han respondido generalmente a sus intereses nacionales de cada uno de ellos. Así nos encontramos con los recelos emiratíes ante el acercamiento de posturas con Arabia Saudita y Kuwait.

Si bien parecen disipados los peores augurios que se presagiaban tras la elección del conservador Ahmad Nayad en relación a una posible vuelta a los principios revolucionarios de la “Primera República de Jomeini”, permanecen sin resolver, como hemos visto, cuestiones fundamentales para la seguridad y la estabilidad de la región. Y todo ello, a pesar de que las relaciones entre Irán y los países árabes del Golfo han experimentado un gran desarrollo.

³⁶ Véase por ejemplo la estrecha relación y alianza de la República Islámica con el régimen baazista, nacionalista y laicista, sirio.

El cuestionamiento del *nuevo orden mundial*. Estados Unidos en el espacio ex yugoslavo, 1991-1995

Carlos Javier González Villa

Colaborador del departamento de Historia de la Comunicación Social de la Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid
Máster Oficial en Relaciones Internacionales-Facultad de Ciencias Políticas y Sociología- Universidad Complutense de Madrid

ESTADOS UNIDOS, POLÍTICA EXTERIOR, ANTIGUA YUGOSLAVIA, NUEVO ORDEN MUNDIAL, GEOESTRATEGIA

Resumen

El *nuevo orden mundial*, idea que impulsó la intervención aliada en el Golfo Pérsico y que legitimaría la primacía de Estados Unidos en la posguerra fría, pasó por una de sus pruebas más duras en el espacio ex yugoslavo. Lo que en un principio era un problema molesto para las grandes potencias acabó siendo una catástrofe humanitaria y una tragedia para millones de personas. Si primero fueron las ideas de ese orden las que se mostraron inaplicables para acabar con la guerra, con el paso de los meses las dudas se cernían sobre la propia credibilidad de la gran potencia esclava de sus palabras. El cuestionamiento del *nuevo orden mundial* en los Balcanes pasó por tener como punto de apoyo opciones sin mejores credenciales que las de sus enemigos y por una actuación que si tuvo en cuenta a los aliados europeos fue para hacer el trabajo incómodo y para culparlos por su ineficacia en la gestión del conflicto obviando que tras cada paso dado por los norteamericanos había una escalada en la guerra. Bosnia y Hercegovina fue testigo de la consolidación de una única superpotencia y no del afianzamiento un gran líder para un mundo libre.

UNITED STATES, FOREIGN POLICY, FORMER YUGOSLAVIA, NEW WORLD ORDER, GEOSTRATEGY

Abstract

The *New world order*, as the idea that led the allied intervention in the Persian Gulf and legitimized the United State's primacy in the post-Cold War, passed by one of the hardest test in the former Yugoslav space. What at the beginning was an unpleasant problem ended as a humanitarian catastrophe and a tragedy for millions of people. The ideas of that order were, at first, unable to be applied to end the war, but after the months what became questioned was the proper credibility of the superpower. In the Balkans, questioning the *New world order* involved supporting on options with no more democratic credentials than the enemy at that time and a performance that only took the European allies into consideration as long as they did the dirty job and to blame them for their inefficacy in the conflict management. This point of view forgets how every step made by the United States was followed by a conflict escalation. Bosnia and Herzegovina did not witness the strengthening of the leadership for a free world but the consolidation of the superpower.

Sumario

I. Introducción.- II. Independencias de Croacia y Eslovenia.- III. Un problema europeo.- IV. Independencia de Bosnia y Herzegovina.- V. Planteamiento estratégico.-VI. "... Tendrás que asumir las consecuencias".- VII. Intervención de costado.- VIII. Aterrizaje.- IX. Conclusión.

I. Introducción

La implicación gradual de Estados Unidos en los conflictos que se desencadenaron con la desintegración de Yugoslavia y sus consecuencias nos invitan a considerar la idea de que la intervención estadounidense puede ser enmarcada en el proceso de construcción de una *nueva Europa* en contraposición a la *vieja Europa* de la que habló Donald Rumsfeld en los prolegómenos de la guerra de Irak, iniciada con la invasión de 2003¹. Del

¹ La separación entre *nueva* y *vieja* Europa utilizada por el entonces Secretario de Defensa tiene una connotación geopolítica en la que lo *nuevo* es la parte privilegiada de la dicotomía creada por DIEZ, Thomas: "Europe's others and the return of geopolitics", en *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 17, 2004, nº 2, pp. 327-328. Esa parte privilegiada es, en este caso, en la que Estados Unidos se apoya para encarar los nuevos desafíos planteados por la administración.

mismo modo, es en ese mismo marco donde se pueden empezar a ver algunas de las contradicciones del denominado *nuevo orden mundial*, planteamiento según el cual Estados Unidos, al no tener en frente a otra superpotencia, desarrolla una “estrategia de primacía” caracterizada por la preeminencia política y militar de Estados Unidos en el mundo².

Se analizará la política exterior norteamericana desde esa perspectiva, lo cual, en cualquier caso, implica una aproximación que ubique el contenido del concepto estratégico en el contexto internacional y que tome en cuenta las propias contradicciones internas que se dan en el proceso de toma de decisiones. Veremos como a lo largo de las guerras de secesión yugoslavas las administraciones estadounidenses no sólo tuvieron que enfrentarse al congreso para defender sus cambiantes posturas. Las dificultades de consolidar un *nuevo orden mundial*, también se vieron reflejadas en las luchas entre determinados departamentos e, incluso, dentro de los mismos.

Bosnia y Croacia no son dos Estados paradigmáticos de esa *nueva Europa*, pero la llegada de Estados Unidos a Europa del Este, que coincide con el progresivo fracaso de la propuesta ideológica de George Bush, pasa por la determinante participación del país en los Balcanes. La *nueva Europa* que nacerá, en buena medida, como consecuencia de los planteamientos de la administración Clinton podría ser leída como un *nuevo orden mundial* con sordina.

II. Independencias de Croacia y Eslovenia

Cuando en el primer semestre de 1991, Croacia y Eslovenia ultimaban los preparativos de sus respectivas declaraciones de independencia, Estados Unidos trataba de consolidar su posición. Había salido de la Guerra Fría como única superpotencia y, como tal, no podía ser ajena a un problema que amenazaba a la esencia de su *nuevo orden mundial* – el de una era de paz, justicia y libertad frente al terror³ – y que surgía principalmente como consecuencia del colapso del orden anterior⁴. Si la Guerra del Golfo se había planteado en términos de

² GARCÍA CANTALAPIEDRA, David: “Una estrategia de primacía: la administración Bush, las relaciones transatlánticas y la construcción de un nuevo orden mundial 1989-1992,” en *UNISCI papers*, 22-23, pp. 183-187.

³ BUSH, George H.: “Adress before a joint session of the Congress on the Persian Gulf Crisis and the Federal Budget Deficit. 1990-09-11”, George Bush Presidential Library and Museum, disponible en <http://tinyurl.com/4afhp2> (último acceso: 9 de febrero de 2010).

⁴ VEIGA, Francisco: *El desequilibrio como orden. Una historia de la posguerra fría, 1990-2008*, Madrid, Alianza, 2009, p. 70.

lograr ese orden mediante la cooperación entre aliados⁵, no se debía permitir que otros conflictos no fueran afrontados del mismo modo. Sin embargo, en lo que ya en febrero de 1991 iba a ser para Lawrence Eagleburger⁶ algo *más sangriento que mil demonios*, Estados Unidos no debía involucrarse. Además de fracasar, una intervención estadounidense podía perjudicar los propios intereses de la potencia⁷. En términos del embajador en Belgrado, Warren Zimmermann, *Yugoslavia seguía siendo importante para nosotros, pero ya no disfrutaba de la posición geopolítica que tenía entre los dos bloques de la guerra fría*⁸.

A lo largo de 1991, se sucedieron las contradicciones del intervencionismo occidental que, en la mayor parte de los casos, cuanto menos no contribuyó a prevenir la desaparición del Estado yugoslavo, primero, y las guerras en Croacia y Bosnia y Hercegovina, posteriormente. Estados Unidos, ante la inicial falta de interés, no tendría problemas en apoyar una transición que consistiera en una combinación de unidad y democracia para el nuevo Estado⁹. Zimmermann transmitió a Washington la idea de que en Yugoslavia no había que equiparar descentralización con democracia ni centralismo con autoritarismo¹⁰.

Sin embargo, los logros del primer ministro federal, Ante Marković, no se produjeron precisamente como consecuencia del apoyo norteamericano¹¹.

⁵ Ibidem., p. 59.

⁶ Por entonces, Adjunto del Secretario de Estado y asesor personal del presidente para el problema yugoslavo.

⁷ POWER, Samantha: *Problema infernal. Estados Unidos en la era del genocidio*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2005, pp. 321-322. Era cierto que Estados Unidos corría el riesgo de agotar los réditos ganados en la exitosa intervención en el Golfo: VEIGA, Francisco: *El desequilibrio...*, op. cit., 2009, p. 90.

⁸ ZIMMERMANN, Warren: *Origins of a Catastrophe*, Nueva York, Times Books, 1996, p. 7.

⁹ Ibidem., p. 42. También es necesario destacar los esfuerzos realizados por otros autores como Michael PARENTI (*To kill a nation, the attack on Yugoslavia*, Verso, Londres, 2000). En su obra se destaca la necesidad de Estados Unidos de acabar con los regímenes herederos del comunismo, cosa que será una constante a lo largo de la posguerra fría en lo que fueron las rupturas radicales de las revoluciones de colores.

¹⁰ Ibidem., p. 17.

¹¹ La filosofía de Marković, reconocido gestor de empresas públicas, era resolver el grave problema económico que arrastraba Yugoslavia antes de iniciar la batalla política. Para ello, con el asesoramiento del economista norteamericano Jeffrey Sachs, se aplicó una terapia de choque, recomendada por el FMI, que acabó con la sobrevaloración del dinar que, posteriormente, acabó estabilizándose a once por un dólar. Las reservas federales aumentaron y la inflación, problema crónico de la economía yugoslava, descendió espectacularmente rápido. Ver VEIGA, Francisco: *Slobo, una biografía no autorizada de Milošević*, Barcelona, Debate, 2004, pp. 189-90.

La ayuda económica era prácticamente nula y el apoyo político estaba fuertemente condicionado por la importancia que Yugoslavia tenía en aquel momento para la administración Bush. De hecho, haber conseguido una reunión con el presidente norteamericano en octubre de 1989 fue toda una hazaña¹². Esta actitud, que si bien no era ambigua, no contribuía a resolver el problema. A lo largo de 1990 y, especialmente, en 1991, algunos gobiernos republicanos boicotearon abiertamente el trabajo de Marković tanto a nivel político¹³ como económico¹⁴.

La visita de Eagleburger a Yugoslavia en febrero de 1990 tampoco ayudó a despejar el panorama. Por el contrario, consiguió que se generara la percepción de que Estados Unidos estaba con todos y con ninguno. Aunque el discurso del apoyo a Marković siguiera siendo la constante y no se abogara por la ruptura del país¹⁵, los Estados Unidos, en caso de ruptura, *no tendrían más remedio que soportarla*¹⁶. Más tarde, en junio de 1991, el secretario de Estado James Baker visitó Yugoslavia ante la crisis institucional derivada de la parálisis de la presidencia federal¹⁷ y ante la inminencia de las declaraciones de independencia croata y eslovena. Quedaban cuatro días para que dieran el paso y el mensaje era aún más desconcertante: Estados Unidos apoyaba el derecho de autodeterminación pero no las declaraciones de independencia unilaterales derivadas de fracasos en las negociaciones. A la vez, Yugoslavia podía seguir estando unida, pero nunca mediante el uso de la fuerza¹⁸.

¹² También es cierto que el Primer Ministro yugoslavo sufrió el ninguneo del gobierno norteamericano hasta el punto de que tuvieron detalles poco elegantes como anfitriones. Por ejemplo, tuvo que correr con todos los gastos en su visita. Marković sólo fue invitado a un desayuno por el Council of Foreign Relations. Otro detalle, de mayor relevancia, fue que la conversación con el presidente Bush giró casi en exclusiva en torno a la cuestión de la Unión Soviética. Ver ZIMMERMANN, Warren: *Origins...*, *op. cit.*, pp. 46-47.

¹³ HAYDEN, Robert: "The beginning of the end of Federal Yugoslavia. The Slovenian Amendment Crisis of 1989", en *The Carl Beck Papers in Russian and East European Studies*, 1001, 1992.

¹⁴ VEIGA, Francisco: *Slobo...*, *op. cit.*, 2004, pp. 189-91.

¹⁵ En marzo de ese año el primer ministro recibió una carta de Bush en la que apoyaba su política de reformas. En *Ibidem.*, p. 185.

¹⁶ ZIMMERMANN, Warren: *Origins...*, *op. cit.*, p. 62.

¹⁷ El 15 de mayo de 1991 el puesto de presidente de la presidencia colectiva federal debía pasar del serbio Borisav Jović – a la sazón, hombre de confianza de Milošević – al nacionalista croata Stipe Mesić. Para evitarlo, Serbia, que controlaba los votos de sus provincias autónomas – Kosovo y Vojvodina – y de Montenegro, propuso, en un procedimiento inédito, la celebración de una votación para realizar el traspaso, evitando así que Mesić asumiera el cargo.

¹⁸ ZIMMERMANN, Warren: *Origins...*, *op. cit.*, p. 152.

Esta lógica es contradictoria en cualquier circunstancia, pero en el caso de Yugoslavia se mostró fuera de lugar al contar con actores que desde hacía más de un año manifestaban que no tendrían problema en recurrir a las armas llegado el caso¹⁹. Más coherentes, sin embargo, parecían algunos miembros del Congreso norteamericano, en particular los senadores Robert Dole y Don Nickles, quienes abogaron desde un principio por el triunfo de la que ellos consideraban la opción democrática²⁰. La ambigüedad de la administración, sus relaciones con el congreso y, como sucederá desde que estalle la guerra en Bosnia y Hercegovina, la división inter e intradepartamental eran un problema que podía verse agravado por las percepciones de figuras importantes. El mismo Zimmermann, ya en 1996, todavía consideraba que el representante esloveno en la presidencia federal, Janez Drnovšek, trabajó hasta el final, *arriesgando incluso el apoyo en casa*²¹, por preservar unida a Yugoslavia. La impresión que da la lectura de sus memorias es no se ajusta en absoluto a esa versión²².

La agenda de Baker en aquella visita incluía reuniones con todos los presidentes republicanos. El montenegrino, Momir Bulatović, recordará más tarde lo que sucedió: *dígame que quiere de mí*, le preguntó al Secretario de Estado. Lo vio confuso. No sabía como iniciar la conversación. En un momento dado lo vio sacar su libreta. Bulatović alcanzó a ver qué decía sobre su república: *la más pequeña de Yugoslavia y un posible quinto voto para Mesić*²³. Además de verse fuera de lugar, Baker interpretaba erróneamente el problema: el bloqueo de la presidencia no era el verdadero inconveniente. Esto se pudo ver meses más tarde. La reactivación de la presidencia colectiva fue condición para firmar los acuerdos de Brioni de agosto de ese año que, con el patrocinio de la entonces Comunidad Europea, acabaron con la guerra en Eslovenia y reconocieron las independencias croata y eslovena²⁴. Gracias a esa condición se pudieron ver situaciones rocambolescas, como a Mesić, figura destacada del proceso

¹⁹ En aquel momento tanto Eslovenia como Croacia habían avanzado considerablemente en su programa de compra de armas. Ver SILBER, Laura y LITTLE, Allan: *The death of Yugoslavia*, Londres, Penguin Books, 1996, pp. 105-117

²⁰ ZIMMERMANN, Warren: *Origins...*, *op. cit.*, pp. 130-131.

²¹ *Ibidem.*, p. 126.

²² DRNOVŠEK, Janez: *El laberinto de los Balcanes*, Barcelona, Ediciones B, 1999.

²³ SILBER, Laura y LITTLE, Allan: *The death...*, *op. cit.*, p. 151.

²⁴ La principal consecuencia de la reunión consistió en que Croacia y Eslovenia aceptaron una moratoria de tres meses a la implementación – no a las propias declaraciones – de las independencias, con lo que se produjo un reconocimiento implícito. Ver *Ibidem.*, p. 164.

soberanista croata, dirigiendo un grupo de embarcaciones privadas con el objetivo de romper el bloqueo del Ejército Nacional Yugoslavo, del cual él era comandante en jefe, sobre Dubrovnik²⁵.

III. Un problema europeo

Lo que ocurrió a partir de entonces era ya para la administración estadounidense un problema europeo²⁶. Sin embargo, en ese verano de 1991 empezaron a notarse síntomas inequívocos de que, aunque Estados Unidos iba a seguir sin intervenir en el conflicto²⁷, se iba a apoyar a Croacia en su lucha contra el ejército yugoslavo, este último ya bajo control de Milošević²⁸. Se responsabilizó al ejército federal de la guerra en Croacia, que ya estaba en marcha, y que estalla como consecuencia de una proclamación de independencia unilateral apoyada en la creación de un grupo paramilitar. Al margen de esto, Estados Unidos apoyaría el plan Carrington que, siguiendo la lógica de Brioni, sería una respuesta a los tres meses de moratoria a la implementación de las declaraciones de independencia croata y eslovena.

Mientras que, a lo largo de la segunda mitad de 1991, sonaban los cañones en Croacia, la presidencia holandesa de la Comunidad Europea solicitó al veterano diplomático británico Lord Carrington la elaboración de un acuerdo de paz global para Yugoslavia²⁹. El plan, que pretendía crear una Yugoslavia asimétrica que, incluso, permitiera la independencia de las repúblicas, resultaba inadmisibles para los serbios, que consideraban que el derecho de autodeterminación residía en las naciones y no en las repúblicas. Sin embargo, a esas alturas, el presidente bosnio, Alija Izetbegović, ya había dejado claro que su república no permanecería en una Yugoslavia dominada por Serbia³⁰. Pero lo que realmente acabó con las oportunidades del plan Carrington fue la presión ejercida por Alemania para que los socios europeos reconocieran a Eslovenia y Croacia, según las fronteras internas de Yugoslavia, como Estados

²⁵ La escena tuvo su punto álgido cuando, por radio, se dirigió a una patrulla como su comandante supremo y la retó a hundir su propio barco Ver Ibidem., pp. 83-184.

²⁶ ZIMMERMANN, Warren: *Origins...*, op. cit., p. 164.

²⁷ De hecho se había apoyado la aprobación en el Consejo de Seguridad de un embargo de armas sobre toda Yugoslavia a finales de septiembre.

²⁸ Para un análisis sobre el proceso de descomposición del Ejército Nacional Yugoslavo. Ver VEIGA, Francisco: *Slobo...*, op. cit., pp. 203-205, 210-212 y 223.

²⁹ SILBER, Laura y LITTLE, Allan: *The death...*, op.cit., pp. 190-201.

³⁰ VEIGA, Francisco: *Slobo...*, op. cit., p. 179.

soberanos en el contexto del despliegue de cascos azules de Naciones Unidas en las líneas de frente en Krajina y Eslavonia gracias a la mediación de un antiguo secretario de Estado, Cyrus Vance. Como se demostraría más adelante, los croatas necesitaban tiempo para organizar unas verdaderas fuerzas armadas. Milošević, por su parte, veía un triunfo en el hecho de que los Casos Azules se situaran en la línea de frente.

La diplomacia alemana resolvió, de esta manera, la situación de dos repúblicas secesionistas. El objetivo de la presidencia holandesa del segundo semestre de 1991 de lograr un plan global de paz era ya un imposible. Se resolvieron uno a uno casos que tenían un fondo problemático común y, como consecuencia de esta metodología, se dieron las condiciones para la explosión de un nuevo conflicto armado: lejos de ser resuelta, la situación de Bosnia y Hercegovina era más frágil que nunca. Estados Unidos no acompañó a la Comunidad Europea (CE) en esta aventura. Por el contrario, el embajador Eagleburger se mostró claramente en contra de esa decisión. De hecho, él y el Consejero de Seguridad Nacional, Brent Scowcroft, se lamentarían más tarde de no haber hecho más para prevenir eso³¹. A partir de entonces Estados Unidos tendría un papel de creciente relevancia. Aunque ya habían comprobado que no valía para Yugoslavia³², se siguió confiando en la diplomacia europea. La única decisión en firme que se había tomado era la de no intervenir militarmente. Así, al menos durante lo que quedaba de administración Bush, todo se acabaría reduciendo a condenas que irían perdiendo credibilidad con el paso del tiempo³³.

IV. Independencia de Bosnia y Hercegovina

En el marco del proceso de democratización de las repúblicas se produjeron las primeras elecciones pluripartidistas en Bosnia y Hercegovina en noviembre de 1990³⁴. Principalmente como consecuencia de las sucesivas crisis políticas de la segunda mitad de los ochenta, los partidos nacionalistas fueron los grandes vencedores, ocupando un 90% de los escaños del parlamento de Sarajevo y formando un frágil gobierno de coalición que apenas duraría un año. Las

³¹ Ibidem., 151.

³² POWER, Samantha: *Problema infernal...*, op. cit., p. 328.

³³ Ibidem., pp. 329-30.

³⁴ Un análisis completo en: SAMBRÓ I MELERO, Virtuts: “Contextualització i Anàlisi de les Eleccions del 18 de Novembre de 1990 a la R.S. De Bòsnia i Hercegovina”, Universitat Autònoma de Barcelona, Tesis doctoral, 2009.

tensiones fueron crecientes a lo largo de 1991 ante los acontecimientos en Croacia y Eslovenia y la sucesión de fallos de la diplomacia extranjera en la búsqueda de una paz duradera para Yugoslavia. En octubre de ese año el parlamento bosnio discutía la aprobación de la soberanía de la república, aprobada por los representantes musulmanes y croatas después de un duro intercambio de palabras entre el presidente Izetbegović y el líder serbobosnio Radovan Karadžić³⁵ y de que los miembros del Partido Democrático Serbio se retiraran del debate.

Estos últimos, diez días después, constituyeron su propio parlamento y declararon que la voluntad de los serbios de Bosnia era continuar en Yugoslavia, lo cual fue respaldado en un plebiscito celebrado los días 9 y 10 de noviembre. Pero si el gobierno de coalición estaba estallando en pedazos no era sólo por la secesión de los serbios, que se materializaba entonces en la creación de sus propias regiones autónomas. Aunque los croatas apoyaban la independencia al igual que los musulmanes, también consolidaban unas unidades territoriales similares en las que la bandera croata sustituía a la del gobierno de Sarajevo. Instrumentalizaron el apoyo a la independencia para cumplir con su parte del pacto de Karadžić entre Tuđman y Milošević en virtud del cual la guerra en Bosnia acabaría con la partición de esta república y Croacia y Serbia respetarían sus respectivas integridades territoriales³⁶.

Ante esta nueva situación, y consumadas las independencias de Croacia y Eslovenia, la presidencia portuguesa de la CE solicitó al diplomático José Cutilheiro la elaboración de un nuevo plan que, finalmente, se basaría en la idea de una Bosnia y Hercegovina que sería un Estado independiente altamente descentralizado con tres unidades étnicas constituyentes que administrarían, cada una, una parte del territorio. Tras varias rondas de negociación que se alargaron durante casi un mes y que pasaron por Lisboa, Bruselas y Sarajevo, los tres líderes bosnios (Karadžić, Izetbegović y el croata Mate Boban) firmaron, el 18 de marzo de 1992, una declaración de principios como base para futuras negociaciones en la que se aceptaba que el futuro de Bosnia sería una confederación y en la que se reconocían los límites externos del nuevo país³⁷.

³⁵ En el que este último afirmó que Izetbegović no podría defender a los musulmanes de la aniquilación. Ver VEIGA, Francisco: *Slobo...*, *op. cit.*, p. 258.

³⁶ *Ibidem.*, pp. 175-85 y SILBER, Laura y LITTLE, Allan: *The death...*, *op. cit.*, pp. 131-132.

³⁷ SILBER, Laura y LITTLE, Allan: *The death...*, *op. cit.*, p. 219.

Un importante problema de esta iniciativa tenía que ver con la oposición dentro del partido de Izetbegović – y en las reticencias que tuvo al firmar el acuerdo – a cualquier tipo de división interna de Bosnia y Hercegovina en función de criterios étnicos. Esta eliminaba el principio de “un hombre un voto”, con lo que en la mayor parte del territorio los musulmanes no serían la fuerza hegemónica. Izetbegović terminaría por denunciar el acuerdo sobre la declaración de principios pocos días después. Por otro lado, Estados Unidos también sabría explotar esta situación: el todavía embajador en Belgrado, Warren Zimmermann, reconoció haberse reunido con él después del 18 de marzo y que, de hecho, conversaron sobre este particular³⁸. En esa ocasión, el norteamericano habría insistido, ante la inquietud de Izetbegović, en que mantuviera vigente el acuerdo. Por otro lado, es sabido que la denuncia de la declaración de principios se produjo el mismo día de esta reunión³⁹. Además se sabe que, días antes de esto, en Bruselas, el secretario de Estado James Baker pidió a los gobiernos de la Comunidad Europea que detuvieran la cantonalización de Bosnia y que siguieran a Estados Unidos en el reconocimiento de la república⁴⁰. Si fue Alemania mediante la presión diplomática para reconocer a Croacia y Eslovenia la que echó por tierra el proceso de Lord Carrington, ahora sería la superpotencia la que, en esta ocasión, boicotaría el plan de la CE.

Puede que la falta de perspectiva de Izetbegović le hubiera llevado a pensar que eventualmente su gobierno podría imponer su ley por la fuerza en todo el territorio bosnio⁴¹. Al mismo tiempo, se podría dar por válida la versión del embajador Zimmermann y él no habría dicho al presidente bosnio que denunciara el acuerdo. Sin embargo no cabe duda de que Estados Unidos ya había lanzado una señal inequívoca: el gobierno de Sarajevo, a sabiendas de la inminencia de una guerra civil, sería reconocido internacionalmente y, por lo tanto, podría imponer su solución por la vía armada⁴², pasando por

³⁸ ZIMMERMANN, Warren: *Origis...*, *op. cit.*, p. 190.

³⁹ KRNJEVIĆ-MISKOVIĆ, Damjan: “Obituary: Alija Izerbegović, 1925-2003”, en *National Interest online*, 2003, disponible en <http://tinyurl.com/yk2cxu4> (último acceso: 16 de febrero de 2009).

⁴⁰ BINDER, David: “U.S. Policymakers on Bosnia Admit Errors in Opposing Partition in 1992”, en *The New York Times*, 29 de agosto, 1993.

⁴¹ *En enero de 1992 Izetbegović explicó, en una entrevista a Der Spiegel, que la guerra de Croacia había agotado militarmente a los serbios y que no tendrían capacidad para intervenir en otra, ahora en Bosnia.* Ver VEIGA, Francisco: *Slobo...*, *op. cit.*, p. 268.

⁴² Es en esas circunstancias en las que el gobierno de Izetbegović empieza, con grandes dificultades, a organizar una fuerza militar efectiva: SHRADER, Charles: *The Muslim-Croat civil war in Central Bosnia. A military history, 1992-1994*, Texas A&M University Press, College Station, 2003, p. 13.

encima de cualquier arreglo que implicara una cantonalización del territorio. El referéndum organizado entre el 29 de febrero y el 1, en el que cerca del 100% de los votantes dijeron sí a la independencia, sería la base para justificar la maniobra, sin importar que la consulta fuera boicoteada por los serbios⁴³ que representaban más de un 30% del total de la población bosnia.

A pesar de que la guerra había empezado el 1 de abril⁴⁴ Bosnia y Hercegovina sería reconocida por Washington⁴⁵ y los Estados de la CE⁴⁶ el 7 de abril, mismo día en que los serbios proclamaron la independencia de una entidad que acabaría denominándose *Republika Srpska*. La división en criterios nacionales no tenía marcha atrás, como se comprobó tras tres largos años.

V. Planteamiento estratégico

Los motivos por los cuales se empezó a apoyar a los musulmanes bosnios, aun a costa de la paz en la zona, tienen que ver principalmente con los planteamientos estratégicos norteamericanos del momento. Aunque no deja de ser cierto que los serbios de Bosnia y Hercegovina eran una presa fácil en términos de información y propaganda⁴⁷, también lo es el hecho de que los pecados de magnitudes similares cometidos por los croatas (y en ocasiones también por los musulmanes) fueron convenientemente ocultados en Occidente. El argumento de la intervención humanitaria resulta útil en términos de legitimación, lo cual no debe ser confundido con la causa real.

Si intervenir militarmente en Bosnia implicaba poner en peligro la posición que alcanzó Estados Unidos tras la Guerra del Golfo también lo hubiera sido no escuchar al *coro de países musulmanes* que se lanzaron a presionar a Estados Unidos para reconocer al país⁴⁸, algunos de ellos aliados en aquella operación.

⁴³ LEWIS, Paul: "2 leaders propose dividing Bosnia into three areas", en *The New York Times*, 17 de junio, 1993.

⁴⁴ Sobre los movimientos en Bosanski Brod. Ver SILBER, Laura y LITTLE, Allan: *The death...*, op. cit., p. 220. Sobre la toma de Bijelina por parte de los *Tigres* de Arkan. Ver Ibidem., pp. 224-225.

⁴⁵ Al mismo tiempo que reconocían finalmente a Croacia y Eslovenia.

⁴⁶ En el orden del día estaba también el reconocimiento de Macedonia, que no se hizo para no contradecir a Grecia en un momento en que se iniciaba un contencioso sobre la denominación de la república que dura hasta nuestros días.

⁴⁷ Un análisis desde el punto de vista de la propaganda sobre la percepción del conflicto en occidente. Ver PIZARROSO, Alejandro: *Nuevas guerras, vieja propaganda (de Vietnam a Irak)*, Madrid, Cátedra, 2005, pp. 184-198.

⁴⁸ FOUSKAS, Vassilis: *Zones of conflict. US foreign Policy in the Balkans and the Greater Middle East*, Londres, Pluto Press, 2003, p. 56.

Además del interés geoestratégico, la idea del gobierno norteamericano consistía en consolidar el acercamiento con los Estados árabes moderados que ya se produjo a partir de la década de los setenta. En el caso de Arabia Saudí acaso podríamos hablar, más bien, de un Estado amigo. Los Bush eran considerados, en gran medida, los expertos en Oriente Medio. El objetivo de esto sería, en gran medida, asegurar el suministro de energía, de paso, no mostrando una imagen demasiado inclinada a los israelíes⁴⁹. Además, otro planteamiento de relevancia, relacionado con el anterior, fue la búsqueda de una nueva posición en una Europa no dividida por un *telón de acero* y que consistía, principalmente, en la ampliación y transformación de la OTAN⁵⁰ y en el apoyo de Estados Unidos al ingreso de Turquía en la Unión Europea⁵¹. Para ese país la cuestión de Bosnia tuvo gran relevancia⁵². Fue el primero que planteó un ataque a blancos serbios e, incluso, se mostró dispuesto desde el principio a utilizar sus propias fuerzas en el marco de una intervención internacional. Su posición en la posguerra fría debía ser tomada en cuenta por su importancia estratégica y por el renovado ímpetu con el que empezó a intervenir en la zona⁵³. La retórica de la hermandad entre musulmanes⁵⁴ servía como herramienta de *soft-power* en un intento de recuperar la presencia en la región⁵⁵. Aunque no participara activamente en la operación Tormenta del Desierto, Turquía fue – y sigue siendo – un aliado clave para que Estados Unidos pudiera ubicarse en la región⁵⁶.

⁴⁹ Ibidem., p. 58.

⁵⁰ Ibidem., pp. 59-62.

⁵¹ Ibidem., pp. 57.

⁵² Sobre la política exterior de Turquía durante los conflictos en el espacio ex yugoslavo desde una perspectiva constructivista ver DERMITAŞ-COŞKUN, Birgül: “Turkish Foreign Policy toward the Conflicts in the Former Yugoslavia: A Search for Reconstruction of State Identity?”, en 50ª Convención anual de la International Studies Association, Chicago, Estados Unidos, 28 de febrero, 2009.

⁵³ De acuerdo con Fouskas, la presencia de Grecia en la región y el modo en que se estaba tratando la cuestión de Macedonia sirvió, cuanto menos, de acicate para que Turquía se descubriera como una potencia regional responsable: FOUSKAS, Vassilis: *Zone of conflict...*, op. cit., p. 56.

⁵⁴ Incluso por parte de militantes y militares nacionalistas que, dentro de Turquía, reprimían a los islamistas: Ibid., 86. Se llevó esto al punto de que Izetbegović visitó Estambul en junio de 1991 con el objetivo de que Bosnia y Hercegovina entrara en la Organización de la Conferencia Islámica. Ver VEIGA, Francisco: *Slobo...*, op. cit., p. 266.

⁵⁵ ROBINS, Philip: *Suits and Uniforms, Turkish Foreign Policy Since the Cold War*, Seattle, University of Washington Press, 2003, pp. 344-245, citado en DERMITAŞ-COŞKUN, Birgül: “Turkish Foreign Policy..., op. cit.”, p. 9.

⁵⁶ En julio de 1991, en Ankara, George Bush insistió en que Estados Unidos depositaba sus esperanzas de estabilidad en la región en Turquía. Ver WOODWARD, Susan: *Balkan tragedy*, Washington, Brookings Institution, 1992, p. 177.

Arabia Saudí y Egipto fueron otras figuras importantes a la hora de entender el reconocimiento norteamericano de Bosnia y Hercegovina⁵⁷. La primera de ellas, en particular, había sido la gran aliada de Estado Unidos en el Golfo y estaba muy comprometida desde el primer momento con los musulmanes bosnios⁵⁸. Esa presión se mantuvo desde el seno de la Conferencia Islámica a lo largo del conflicto bajo el argumento de que la inacción norteamericana podría reforzar la posición del fundamentalismo islámico en la región⁵⁹. Interacciones similares terminarían por producirse durante la crisis de Kosovo. La mayoría de los Estados musulmanes presionaron a Estados Unidos para llevar a cabo la intervención y algunos de ellos participaron activamente: Turquía en las operaciones militares y Arabia Saudí en el terreno de la ayuda humanitaria⁶⁰.

Se iniciaba un período en el que Estados Unidos se abría paso en una zona⁶¹ que acabaría siendo testigo de las capacidades de ese país cuando hay voluntad política, primero, y del gran deterioro que sufriría la idea inicial de la OTAN, años más tarde. Lo sorprendente fue lo sencillo (con todos los matices que se puedan añadir a este término en una situación como esta) que resultó todo gracias a los tropiezos de la diplomacia europea. Se había creado una Política Exterior y de Seguridad Común y, para que resultara más creíble, antes de su puesta en marcha varios Estados, en contra de su voluntad, se plegaron a los deseos de Alemania al reconocer a Croacia y Eslovenia. La acción descoordinada y de bajo nivel que siguió a esto y las circunstancias bajo las cuales se produjeron las ampliaciones de 2004 y 2007 abonaron el terreno para que Estados Unidos jugara casi a placer en Europa del Este y los Balcanes. En el espacio yugoslavo lograron tener una posición de ventaja incluso antes de que la guerra estallara en Bosnia. Con el inicio de ésta, y siguiendo una lógica similar, la superpotencia acabaría por tener sucursales bien equipadas, como Croacia, y protectorados, como la misma Bosnia y Hercegovina, cuya tutela civil se pueden permitir dejar en manos europeas. A partir de los restos

⁵⁷ VEIGA, Francisco: *Slobo...*, *op. cit.*, p. 271.

⁵⁸ WOODWARD, Susan: *Balkan...*, *op. cit.*, p. 301. En julio de 1991 el presidente bosnio, después de ir a Turquía, visitó Pakistán y Arabia Saudí en busca de los apoyos que en ese momento no tenía en Europa. Ver *Ibidem.*, p. 176.

⁵⁹ *Ibidem.*, p. 296.

⁶⁰ SHAWALUDDIN, Hassan, "The response of Muslim countries to the Bosnian crisis", en 40º Convención anual de la International Studies Association, Washington, Estados Unidos, 16-20 de febrero, 1999, citado en FOUSKAS, Vassilis: *Zones of conflict...*, *op. cit.*, p. 56.

⁶¹ En la lectura que de Brzezinski hace Fouskas se plantea que en los Balcanes se juega parte de la lucha por el dominio del cinturón euroasiático y que Estados Unidos, junto a Turquía, se estaría imponiendo a Europa, liderada por Alemania. Ver *Ibidem.*, p. 4.

del *nuevo orden mundial* – esto es: de la actuación en Bosnia en concordancia con sus aliados de la exitosa intervención en el Golfo Pérsico – se empezó a construir una *nueva Europa*.

VI. “... Tendrás que asumir las consecuencias”

Las primeras dinámicas de la guerra consistieron en el avance de los serbios en Bosnia Oriental y el inicio del sitio de Sarajevo⁶², ciudad que, de hecho, era uno de los pocos objetivos militares que les quedaba por cumplir después de que la toma de Brčko facilitara la conexión entre los serbios de Bosnia Oriental y del Norte, enlazando a su vez a la propia Serbia con los serbios de Krajina. Mientras tanto, los croatas estaban a la expectativa, en una estrategia bastante más inteligente que la de los serbios, si bien es cierto que el territorio de Bosnia Central que se proponían controlar no era tan extenso ni presentaba tantas complicaciones como el de los serbios. Sabían como ganarse la simpatía internacional, aunque ya habían creado su propio Consejo de Defensa (HVO), que no fue integrado en la Defensa Territorial movilizada por Izetbegović. Sus denuncias sobre la situación iban dirigidas a la nueva República Federal de Yugoslavia, creada tras el reconocimiento de Bosnia, y se hicieron eco en la *comunidad internacional*. No faltaban razones para pensar que Milošević ayudaba a los serbios de Bosnia⁶³ pero el presidente bosnio parecía confiar en exceso en sus *aliados* croatas cuando comparaba la situación de los musulmanes frente a los serbios con la de éstos⁶⁴; en realidad los contactos entre serbios y croatas eran permanentes y continuarían produciéndose a lo largo del conflicto⁶⁵.

La actuación de Estados Unidos se circunscribiría en este período a la presión diplomática y a Naciones Unidas. Ambas cuestiones iban estrechamente

⁶² Según el embajador Zimmermann, en una conversación con Karadžić este la habría dicho que el objetivo del cerco era dividir la ciudad entres zonas mediante muros y *checkpoints*, al estilo de Berlín. Ver ZIMMERMANN, Warren: *Origins...*, *op. cit.*, p. 203. Por otro lado, hubiera escapado a la lógica de la guerra en Bosnia por parte de los serbios una posible toma de una ciudad en la que musulmanes sumaban más del 50% de la población. En este caso sería más correcto hablar del uso del cerco sobre la ciudad como moneda de cambio, como se comprobó más tarde.

⁶³ VEIGA, Francisco: *Slobo...* *op. cit.*, 2004, pp. 275-277. Sin embargo, la fuerza de los serbios de Bosnia reside, desde el principio, en la “retirada” del ejército federal en mayo de 1992, en la que dejaron atrás a unos 80.000 soldados y oficiales nativos y una buena cantidad de armas y municiones. Ver SILBER, Laura y LITTLE, Allan: *The death...*, *op. cit.*, pp. 242-243.

⁶⁴ ZIMMERMANN, Warren: *Origins...*, *op. cit.*, p. 197.

⁶⁵ BOUGAREL, Xavier: *Bosnie. Anatomie d'un conflit*, en La Découverte, París, 1996, pp. 60 y 63, citado en VEIGA, Francisco: *Slobo...*, *op. cit.*, p. 276.

relacionadas. Toda vez que se decidió que los serbios serían los únicos en pagar por la guerra⁶⁶, y después de las amenazas correspondientes, se procedió a la retirada de embajadores por parte de los miembros de la CE y Estados Unidos. En el Consejo de Seguridad de la ONU, a iniciativa de Estados Unidos, se materializó en mayo la culpabilidad de “Serbia y Montenegro”⁶⁷ y se impuso un embargo comercial contra ese país.

La posibilidad de una intervención militar directa estaba absolutamente descartada⁶⁸. Era cierto que en 1992 no estaban dadas las condiciones que de acuerdo con Colin Powell debían cumplirse para que Estados Unidos se involucrara en una operación de la envergadura de la que tuvo lugar el año anterior en el Golfo Pérsico⁶⁹. El objetivo de una hipotética intervención no estaba del todo claro pues la situación sobre el terreno y las perspectivas en aquel momento no eran favorables a los musulmanes. Los objetivos políticos, como se demostró en 1995, tendrían que cambiar. Estados Unidos acabaría apoyando alguna forma de partición. Otro factor importante era, ante la necesidad de utilizar tropas de tierra para cumplir con los objetivos militares, el miedo a las bajas, que se había sorteado con éxito en Kuwait pero que no estaba del todo superado en la sociedad norteamericana. Tres años más tarde esto se solucionaría con la reestructuración de las fuerzas armadas croatas, utilizadas como fuerzas subsidiarias de Estados Unidos para facilitar sus operaciones en Bosnia. Por otro lado, la complejidad de esta guerra no permitiría a Estados Unidos apoyar a una de las opciones, tal y como ocurrió en la guerra serbo-croata de 1991. En 1995, la innovación de Estados Unidos a los planes de paz propuestos por los europeos sería la conjunción de dos de esas tres partes.

⁶⁶ Si bien es cierto que, hasta aquel momento, los culpables de las atrocidades que se estaban cometiendo eran los serbios, el propio Zimmermann admite que no hubo demasiado debate en torno a las causas de la guerra dentro de la administración. *Todo el mundo sabía que Milošević y Karadžić eran las partes culpables*. Ver ZIMMERMANN, Warren: *Origins...*, op. cit., p. 214.

⁶⁷ Denominación para la no reconocida República Federal de Yugoslavia.

⁶⁸ *Ibidem.*, pp. 214-215.

⁶⁹ *Ibidem.* El embajador Zimmermann hace aquí referencia al artículo publicado en Foreign Affairs a finales de 1992 por el presidente del Estado Mayor Conjunto norteamericano: POWELL, Colin: “U.S. Forces: challenges ahead”, en *Foreign Affairs*, vol. 71, 1993, n° 5, disponible en <http://tinyurl.com/gf3vu> (último acceso: 19 de febrero de 2010). Estas condiciones consistían en la definición clara de un objetivo político, la probabilidad de éxito mediante el uso de la fuerza, agotar los medios no violentos y el conocimiento de las consecuencias de una intervención.

Otro factor que impedía la intervención en 1992 eran las inminentes elecciones que George Bush, candidato a la reelección, no quería complicar más con una acción incierta. Sin embargo, aunque muchos no quisieran verlo, en el verano de 1992 se conocía, con matices, como acabaría esta situación, incluida la presencia militar extranjera. No resulta extraño que destacados analistas de la política estadounidense en Bosnia afirmaran, a posteriori, que la intervención se produjo “demasiado tarde”⁷⁰.

El descubrimiento de los centros de detención administrados por los serbios en el norte de Bosnia en el verano de 1992 tuvo dos importantes implicaciones que consolidaron la visión que del conflicto se tenía ya en Occidente, a pesar de que otros acontecimientos importantes que se sucedieron a lo largo de la guerra no siempre eran acordes con ese punto de vista. En primer lugar, la imagen de los serbios a nivel internacional quedó devastada. A esto contribuyó la necesidad de la prensa extranjera de explotar hasta el fondo, y más allá, el asunto. Es difícil entender como una situación humana que era de por sí grave e intolerable fuera innecesariamente exagerada⁷¹. Tras el primer artículo del periodista estadounidense Roy Gutman siguieron otros en los que los campos eran abiertamente comparados con Auschwitz, Dachau o Bergen-Belsen ante las imágenes de prisioneros famélicos tras las alambradas⁷². La elite política de la República Srpska tomó la decisión de permitir la entrada de los medios de comunicación a los centros de detención con la intención de demostrar que Trnopolje, Omarska o Manjača no eran campos de exterminio. Efectivamente, no se encontraron hornos crematorios ni cámaras de gas. Cruz Roja también fue invitada. Las conclusiones fueron similares⁷³. Sin embargo la analogía de los serbios de Bosnia con los nazis, muy conveniente en estas situaciones, ya estaba consumada y se mantiene hasta nuestros días. Los croatas tomarían buena nota de esto⁷⁴ no permitiendo la entrada a la prensa al centro de Gabela, que internaba a personas que salieron de allí con un aspecto incluso peor que el de los fotografiados en Omarska⁷⁵, aunque esto tampoco fue un problema para ellos. La presión mediática no resultó ser tan fuerte en este caso.

⁷⁰ POWER, Samantha: *Problema infernal...*, op. cit., p. 320.

⁷¹ VEIGA, Francisco: *Slobo...*, op. cit., p. 290.

⁷² POWER, Samantha: *Problema infernal...*, op. cit., pp. 347-349.

⁷³ *Ibidem.*, p. 345.

⁷⁴ VEIGA, Francisco: *Slobo...*, op. cit., p. 319.

⁷⁵ *Ibidem.*, p. 440. A principios de 1994, en plenas negociaciones sobre el Acuerdo de Washington entre croatas y musulmanes, el embajador norteamericano en Zagreb, Peter Galbraith, hizo visitar los centros de detención a un enviado secreto. Los abusos allí cometidos, de acuerdo con la descripción, no eran menos que los recibidos por los musulmanes en los centros gestionados por los serbios. Ver SILBER, Laura y LITTLE, Allan: *The death...*, op. cit., p. 320.

Estas denuncias eran llamadas a una intervención internacional⁷⁶ que, a pesar de esto, siguió sin producirse. La hegemonía moral estadounidense y su apoyo a Israel se explican, en buena medida, por la garantía que da la potencia de que el holocausto no iba a producirse nuevamente. Sin embargo, al igual que en ocasiones anteriores, el mensaje de Estados Unidos era muy contradictorio. El presidente y candidato Bush insistía en que la comunidad internacional no descansaría hasta acabar con ese horror⁷⁷. Poco antes, a principios de agosto y después de las publicaciones, había insistido en que Estados Unidos no intervendría bajo ningún concepto⁷⁸. Quizás porque era esa la verdadera voluntad del gobierno, no se hizo pública en su momento la información que desde mayo poseían funcionarios de rango medio del Departamento de Estado sobre los campos de concentración⁷⁹. Para Estados Unidos realizar una condena de estas características, a principios de la posguerra fría, implicaba la obligación moral de intervenir, y Madeleine Albright lo demostró cuando en 1995 convocó al Consejo de Seguridad para informar sobre la situación de Srebrenica un mes después de que los serbios tomaran la ciudad. Bush jugaba con fuego. Se podía ver como en la era del *nuevo orden mundial*, después de la victoria en Kuwait y con Saddam Hussein contra las cuerdas, aparecieran campos de concentración y nadie hacia nada⁸⁰. Aunque una intervención incierta era un riesgo importante en una campaña electoral, poner en duda la credibilidad de Estados Unidos podía ser peor. El entonces candidato a la presidencia Bill Clinton tomó nota de esto último y declaró que en aquellas circunstancias Estados Unidos debía usar la fuerza militar, empezando con ataques aéreos para que los serbios cumplieran las exigencias de Naciones Unidas⁸¹.

En el fondo del asunto estaba la discusión sobre el papel que debía jugar Estados Unidos en la posguerra fría. Bush, o bien restó validez al *nuevo orden mundial* al utilizar ese discurso, de alguna forma, a la carta, o bien había puesto toda su fuerza en lo que dijo al acabar la Guerra del Golfo: *Creo que por lo que ha sucedido no tendremos que utilizar las fuerzas estadounidenses alrededor del mundo. Creo que cuando decimos algo que es objetivamente*

⁷⁶ POWER, Samantha: *Problema infernal...*, *op. cit.*, p. 339. Además de las propias presiones que venían de los medios, producidas por estas se añadieron las de el propio Yitzak Rabin y de la comunidad judía norteamericana, en particular sobre Scowcroft. Ver *Ibidem.*, pp. 349 y 350.

⁷⁷ *Ibidem.*, p. 350.

⁷⁸ *Ibidem.*, p. 345.

⁷⁹ *Ibidem.*, p. 340.

⁸⁰ VEIGA, Francisco: *Slobo...*, *op. cit.*, p. 06.

⁸¹ POWER, Samantha: *Problema infernal...*, *op. cit.*, pp. 345-346.

*correcto – como, por ejemplo, si molestas a tu vecino tendrás que asumir las consecuencias – la gente escuchará... es un restablecimiento de la credibilidad de Estados Unidos*⁸². En este último caso, habría quedado en *fuera de juego*. Cuando Bush dijo esto, en la primavera de 1991, nadie en la administración quería oír hablar de Yugoslavia, aunque la CIA ya manejaba información sobre una posible ruptura violenta⁸³. El *nuevo orden mundial*, en cualquier caso, es un discurso que aparece como consecuencia del vacío ideológico de la posguerra fría y llevó a los neoconservadores a *coquetear con la idea de imperio*⁸⁴.

Esa retórica dejó en evidencia que las circunstancias y los hechos son más fuertes que ideas irredentistas, y el *nuevo orden mundial* lo era. La mayoría de los funcionarios superiores de la administración Bush, empezando por Baker, Scowcroft y Cheney, entonces secretario de defensa⁸⁵, y Colin Powell, otra figura de relieve en el momento, quedaron menos expuestos que el presidente al no abrazar esa idea desde el principio. Pudieron defender la no intervención basados en que el conflicto de Bosnia no amenazaba los intereses de Estados Unidos a pesar de que en aquel momento los servicios de inteligencia estadounidenses eran capaces incluso de predecir la actuación de los serbio⁸⁶. Para ellos, el país no podía usar las fuerzas armadas más poderosas de la tierra en una obra social sino que estas debían ser utilizadas para proteger los intereses estratégicos de la nación: evitar la proliferación nuclear y expandir sus mercados internacionales⁸⁷. Para que este grupo pudiera mantener esta posición, en la ya antigua Yugoslavia todo tenía que estar bien atado.

El embajador Zimmermann expuso el problema del siguiente modo⁸⁸: en Bosnia hay tres intereses de Estados Unidos en juego que, por separado, no

⁸² “After the war: The White House; Excerpts From Bush’s News Conference on Postwar Plans”, en *The New York Times*, 2 de marzo, 1991. Traducción propia.

⁸³ VEIGA, Francisco: *El desequilibrio...*, op. cit., p. 66.

⁸⁴ FRACHON, Alain y VERNET, Daniel Vernet: *La América Mesianica. Los orígenes del neoconservadurismo y las guerras del presente*, Barcelona, Paidós, 2006, p. 34.

⁸⁵ Es necesario resaltar el acuerdo en este punto existente entre las élites de los departamentos de defensa y de Estado, normalmente enfrentados en cuanto al modo de enfrentar una situación de estas características. En 1999, también en los Balcanes, se verá como existe también un acuerdo, ya en sentido contrario. Ver HOOK, Steven: *U.S. Foreign Policy. The Paradox of World Power*, Washington, CQ Press, 2008, p. 173.

⁸⁶ POWER, Samantha: *Problema infernal...*, op. cit., p. 336.

⁸⁷ Ibidem., 330-331.

⁸⁸ ZIMMERMANN, Warren: *Origins...*, op. cit., pp. 217-219.

justificaban la intervención militar por la que él abogaba. Primeramente, la situación estratégica de Bosnia y Hercegovina a nivel geopolítico. Una Bosnia en manos de Serbia podría haber desmoralizado a la disidencia democrática y a las minorías en ese país. En segundo lugar, en relación a lo expuesto más arriba, Estados Unidos estaba obligado a demostrar su liderazgo ante una situación de estas características. Por último, el interés moral: era necesario defender a los musulmanes pues eran los que defendían la opción democrática y multiétnica⁸⁹.

El consenso dentro de la administración se debía también a que no existían grandes conflictos entre las cúpulas de diferentes departamentos de la administración. Las luchas de relevancia fueron sobre todo intradepartamentales. Los funcionarios de rango medio, entre ellos Zimmermann, manifestaron en numerosas ocasiones la necesidad de no limitar la intervención norteamericana al reconocimiento y apoyo retórico sino de llevarla al campo militar⁹⁰.

VII. Intervención de costado

La llegada de Clinton al poder no supuso, por un tiempo, un cambio radical en la posición de Estados Unidos ante la guerra de Bosnia. Clinton debía su victoria, en cierta medida, a las implicaciones de la política de no intervención en Bosnia de Bush⁹¹, pero el discurso de la nueva administración fue, durante un largo periodo, muy cauto. Todavía en julio de 1995, después de la caída de la zona de seguridad de Srebrenica, voceros de la administración llegaron a decir que Estados Unidos no era un actor decisivo. Bosnia no era de un interés vital y la influencia se seguiría ejerciendo desde los costados⁹². Sin embargo, sí hubo un cambio progresivo que se veía con la intervención de a partir de abril de 1993 en la operación *Vuelo Denegado* – una misión de

⁸⁹ Paradójicamente, la opción multiétnica, en la práctica, se daba en la sancionada República Federal de Yugoslavia, en la que, al margen del complejo conflicto entre serbios y albaneses en Kosovo, no hubo incidentes étnicos de envergadura ni en el Sandžak, habitado en su mayoría por musulmanes, ni en la Vojvodina, de mayoría serbia pero con una gran cantidad de minorías agregadas.

⁹⁰ POWER, Samantha: *Problema infernal...*, *op. cit.*, pp. 337-339. Esta es, de hecho, una de las críticas que se hacen al estudio de la política exterior de los Estados Unidos desde el punto de vista burocrático en WELCH, David: “The organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms: Retrospect and Prospect”, en *International Security*, vol.17, 1992, n° 2, pp. 112-146, citado en HOOK, Steven: *op. cit.*, p. 79.

⁹¹ POWER, Samantha: *Problema infernal...*, *op. cit.*, p. 368. En enero de 1993, mes de la toma de posesión de Clinton, el 58% de los norteamericanos estaban a favor del uso de la fuerza en Bosnia para el reparto humanitario y prevenir atrocidades.

⁹² *Ibidem.*, 489.

implementación de la resolución 816 del Consejo de Seguridad que prohibía a las partes el uso de la fuerza aérea – y que terminó con el posicionamiento norteamericano como gran potencia en la zona en el otoño de 1995. Aunque con reticencias, los demócratas, poco a poco, asumirían parte del ideario neoconservador, aunque con un perfil menos radical y que se ocultaría bajo lo que se empezó a denominar derecho de injerencia⁹³.

A pesar de que se insistiera en que no se intervendría existía una posición clara y el hecho de no involucrar a la aviación como forma de apoyo a croatas y musulmanes hasta más de un año después de la llegada de Clinton a la presidencia – y de no desplegar tropas de tierra hasta acabada la actividad armada – no implicaba que las decisiones que se tomaban en Washington no tuvieran un profundo impacto en el desarrollo de los acontecimientos. La no intervención militar directa era un indicador de hasta que punto estaba controlada la situación para la administración.

Sólo de este modo se puede explicar la negativa de Estados Unidos a apoyar el plan de paz para Bosnia de Cyrus Vance y David Owen, representantes de Naciones Unidas y la Comunidad Europea respectivamente. Este plan retomaba algunos aspectos importantes del plan de Cutilheiro. Cada comunidad tendría tres provincias sin continuidad territorial. Sarajevo sería una entidad multiétnica aparte⁹⁴. El proceso de toma de decisiones recordaba al implantado en Yugoslavia después de la muerte de Tito: a nivel federal, habría una presidencia colegiada que tomaría las decisiones por consenso. En las provincias, un triunvirato presidido por el miembro de la étnia dominante. A efectos prácticos implicaba que los serbios debían retirarse de más de un 38% del territorio que poseían, quedándose con el 40% del total de Bosnia y Hercegovina⁹⁵, y que los croatas serían en proporción a su población los grandes beneficiados de esta propuesta en términos de ganancias territoriales. Aunque desde el año anterior se registraban enfrentamientos armados entre croatas y musulmanes⁹⁶, fue el ansia de los primeros de demostrar su compromiso con el plan de paz el que hizo estallar la guerra generalizada. Pero también lo fue la inexplicable posición de Izetbegović: no estaba de

⁹³ FRACHON, Alain y VERNET, Daniel Vernet: *La América Mesiánica...*, op. cit., p. 31.

⁹⁴ Para un estudio a fondo del plan de paz de Vance y Owen ver OWEN, David: *Balkan Odyssey. Expirience the struggle for peace in Bosnia*, Bureau of Electronic Publishing, Princeton, 2006, CD-ROM.

⁹⁵ Ibidem., p. 142.

⁹⁶ SILBER, Laura y LITTLE, Allan: *The death...*, op. cit., pp. 294-295.

acuerdo con puntos fundamentales del plan⁹⁷ y, sin embargo, lo firmó para no quedar mal con los Estados europeos y los mediadores designados y porque, al fin y al cabo, entendía, los serbios no lo aceptarían⁹⁸.

La guerra entre musulmanes y croatas, en cuanto a atrocidades, no tenía nada que envidiar al enfrentamiento entre musulmanes y serbios. La actitud de los croatas rayaba en el desparpajo ante la negación de la realidad en las cancillerías occidentales⁹⁹. Más de un mes después de producida la Operación Tormenta, ya en septiembre de 1995, el enviado norteamericano Richard Holbrooke, en plena ofensiva terrestre de croatas y musulmanes sobre los exhaustos serbobosnios, decía: *aunque le animábamos a continuar con la ofensiva... Le expresamos nuestra preocupación por los muchos refugiados ya desplazados. Le dijimos a Tuđman que no había excusas para el trato brutal que se daba a los serbios después de los éxitos militares croatas. El maltrato a civiles serbios... Estaba mal... Le dije a Tuđman que el comportamiento de los croatas podía ser considerado como una forma más ligera de limpieza étnica*¹⁰⁰. En la mencionada operación más de 150.000 serbios fueron expulsados de Croacia en menos de cuatro días¹⁰¹. En las operaciones de las fuerzas croatas en bosnia en la primavera de 1993 hubo una campaña de limpieza étnica¹⁰² que debía ser olvidada a toda costa para poder llevar a cabo las soluciones propuestas posteriormente aunque, ya después de la firma de los acuerdos de Dayton, Franjo Tuđman se permitió nombrar inspector general de las fuerzas armadas de la República de Croacia a Thiomir Blaškić poco después de que fuera acusado por crímenes de guerra en el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia por el caso del Valle de Lašva¹⁰³.

El plan de Vance y Owen, apoyado por Naciones Unidas y la CE, suponía insistir en un punto que debía asumido por la comunidad internacional desde abril de 1992 después del reconocimiento generalizado de Croacia y Eslovenia: la partición de Bosnia, incluso interna, iba a ser inevitable. Estados Unidos no aceptaría esto y desde la toma de posesión de Clinton, el

⁹⁷ OWEN, David: *Balkan Odyssey...*, op. cit., p. 143.

⁹⁸ VEIGA, Francisco: *El equilibrio...*, op. cit., 2009, p. 309.

⁹⁹ Ibidem., 319.

¹⁰⁰ HOLBROOKE, Richard: *Para acabar una guerra*, Madrid, Biblioteca Nueva, Madrid, 1999, p. 225.

¹⁰¹ VEIGA, Francisco: *El equilibrio...*, op. cit., p. 357.

¹⁰² Ibidem., p. 321.

¹⁰³ TPIY, “Blaškić (IT-95-14) Lašva Valley,,” sentencias del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, disponible en <http://tinyurl.com/yj64k8r> (último acceso: 24 de febrero de 2010).

20 de enero de 1993, haría todo lo posible por echar por tierra los esfuerzos de los mediadores mencionados¹⁰⁴. La prensa afin al gobierno insistía en que el plan hacía claudicar a los musulmanes ante los intereses de Milošević, aunque más tarde no se molestarían en resaltar que, después de su negativa a aceptar el acuerdo, rompería con ellos definitivamente. El antiguo secretario de Estado, Cyrus Vance, tendría que soportar cómo un antiguo enemigo, Zbigniew Brzezinski, lo acusaba de ser cómplice de los serbios¹⁰⁵ y cómo un antiguo subordinado, Warren Christopher, se permitía oponerse al plan dando muestras manifiestas de no conocerlo, ni siquiera en líneas generales¹⁰⁶, Madeleine Albright, que devino en representante norteamericana en Naciones Unidas, decía que los europeos no actuaban y que debían ser presionados¹⁰⁷, a pesar de que eran ellos los que nutrían el grueso de UNPROFOR. Se aborrecía tanto la opción que se tuvo que presionar a los entusiastas croatas, lo más beneficiados por la propuesta, para que estos, a su vez, no presionaran a Izetbegović para que firmara¹⁰⁸.

Dentro de Estados Unidos, la opinión no era siempre la misma. En la administración continuaban abiertos los conflictos intradepartamentales. En un momento determinado, funcionarios de rango medio solicitaron con éxito apoyo a la ex primera ministra británica Margaret Thatcher. En el Congreso se inició un período de cooperación bipartidista que se mantendría hasta el momento del despliegue de las tropas, cuando la guerra había acabado. El consenso fue articulado en torno a los senadores John Byden y, sobre todo, Bob Dole¹⁰⁹.

La prioridad de la nueva administración no era poner fin a la acción armada por encima de todo. Esta aseveración es especialmente sangrante a la hora de comparar el resultado de Dayton con las propuestas de Vance y Owen. Para Clinton, lo importante, era ganar la guerra: *en verano de 1992 propuse que se levantara el embargo. En lugar de eso, los europeos se concentraron en poner fin a la violencia*¹¹⁰. Más de dos años después, las contradicciones volvieron a

¹⁰⁴ OWEN, David: *Balkan Odyssey...*, op. cit., pp. 144-170.

¹⁰⁵ Ibidem., p. 156.

¹⁰⁶ Ibidem., pp. 166-168. En particular, Lord Owen hace referencia a la cuestión de la protección de los derechos humanos.

¹⁰⁷ Ibidem., p. 156.

¹⁰⁸ Ibidem., p. 164.

¹⁰⁹ POWER, Samantha: *Problema infernal...*, op. cit., p. 377.

¹¹⁰ CLINTON, William: *Mi vida*, Barcelona, Plaza y Janés, 2004, p. 593.

emerger cuando el adjunto del secretario de Estado para asuntos europeos y enviado especial del gobierno, Richard Holbrooke, ejerció una gran presión sobre Izetbegović para que aceptara un plan que en muchos aspectos le fue menos beneficioso. Pero, incluso por encima de eso, se habrían ahorrado casi treinta meses de guerra. El plan de paz de Vance y Owen fue desechado definitivamente por el presidente en febrero de 1993¹¹¹.

Los propios intereses estadounidenses estaban en juego y la intervención sin tropas sería posible todavía durante largos meses durante los cuales se articulaba, poco a poco, la presencia norteamericana en la zona que terminó consolidándose después de la guerra. La ausencia de una implicación militar directa del gobierno de Clinton se explica también por la presencia, cada vez más importante, de elementos radicales dentro del bando musulmán. Aunque la presencia de los muyahidin fue clave para detener el avance de los croatas en los primeros meses de 1993, ni esta ni la aparición de Irán, como suministrador de armas, eran bien recibidos por parte de Occidente¹¹². Sin embargo, mientras la situación no fuera intolerable, Estados Unidos podía aprovecharse de ella utilizándolos como fuerzas armadas por delegación¹¹³. No sólo actuarían con libertad sino que serían ayudados por los propios norteamericanos.

¿Dónde está el límite de esto? El entonces presidente dice en sus memorias que los líderes europeos no estaban precisamente entusiasmados con la idea de tener un Estado islámico en Europa porque podría ser una base para exportar extremismo¹¹⁴. Es cierto que la tradición laica de los musulmanes bosnios haría más difícil la instauración de un Estado islámico, pero la eficaz ayuda militar y humanitaria prestada por Irán y Arabia Saudí y la llegada desde Afganistán de voluntarios integrados en las Brigadas Kazan¹¹⁵, con el tiempo, podría haber cambiado las cosas. La política internacional puede presentar extraños compañeros de cama, e Irán y Estados Unidos se encontrarían en la ex Yugoslavia de una forma que recordaba en algunos aspectos al caso Irán-Contra. En abril, una vez detenida la ofensiva croata en Hercegovina y Bosnia central, Clinton dio instrucciones a su asesor de Seguridad Nacional, Tony

¹¹¹ Ibidem., p. 594.

¹¹² VEIGA, Francisco: *Slobo...*, op. cit., p. 321.

¹¹³ No era la primera vez que Estados Unidos utilizaba a radicales islámicos como fuerzas subsidiarias. En Bosnia se repetiría un esquema similar al aplicado en Afganistán en los ochenta con la operación "ciclón."

¹¹⁴ CLINTON, William: *Mi vida...*, op. cit., p. 592.

¹¹⁵ VEIGA, Francisco: *Slobo...*, op. cit., 2004, p. 321.

Lake, y a la embajada en Zagreb, dirigida por Peter Galbraith. Este último solicitó personalmente a Tudman que permitiera la llegada de armas a los musulmanes a través de Croacia¹¹⁶. De acuerdo con el informe del comité de inteligencia del Senado, Clinton hizo que el Consejo de Seguridad Nacional y el departamento de Estado se involucraran a fondo en esta operación, que terminó por afectar también al departamento de defensa y a la CIA, y cuyo riesgo no era sólo la violación del embargo sino la procedencia de las armas. La luz verde que encendió Clinton no implicaba simplemente hacer la vista gorda ante las armas que entrarían a Bosnia procedentes de Irán. El embajador Galbraith llegó a reunirse con el clérigo musulmán Sevko Omerbašić, de quien la CIA sabía, según *The New Republic*, era un intermediario de Teherán¹¹⁷. De paso, Naciones Unidas, cuya operación estaba en manos de la OTAN, era nuevamente ninguneada.

En abril, bajo el paraguas de Naciones Unidas, la OTAN entró en combate por primera vez en su historia para asegurar la implementación de la zona de prohibición de vuelo sobre Bosnia. Un mes después, Clinton, como resultado de las presiones internas, envió al secretario de Estado, Warren Christopher, a intentar presionar a las cancillerías europeas con el objetivo de levantar el embargo de armas¹¹⁸. La gira se saldó con un gran fracaso pues, además del escaso entusiasmo mostrado por Christopher en la tarea encomendada¹¹⁹, los aliados europeos consideraban que se ponía en peligro a UNPROFOR¹²⁰, misión a la cual Estados Unidos no contribuía con tropas sobre el terreno. El fracaso inducido del *Lift and Strike* se produjo tan solo un mes después de

¹¹⁶ SENADO DE ESTADOS UNIDOS, Comité de Inteligencia: “Special Report. January 4, 1995 to October 3, 1996”, Washintgon, 22 de enero, 1997. Esto implicó el no cumplimiento de lo establecido en la operación “Guardia Marina” de Naciones Unidas (resolución 787 del Consejo de Seguridad) ejecutada por la OTAN, que estaba autorizada a detener y registrar las embarcaciones sospechosas en el Adriático.

¹¹⁷ GLOBAL RESEARCH: “Congressional Press Release. Clinton Approved Iranian Arms Tranfers Help Turn Bosnia into Militant Islamic Base”, Center for Research of Globalization, 2001, disponible en <http://tinyurl.com/yepplq> (último acceso: 24 de febrero de 2010).

¹¹⁸ POWER, Samantha: *Problema infernal...*, op. cit., p. 377.

¹¹⁹ *Ibidem.*, p. 382. El ex secretario de Estado, en sus memorias, justificó la no entrada en acción hasta el verano de 1995 en que *habíamos confiado irrealmente y por mucho más tiempo del justificable en nuestros aliados europeo*. Ver CHRISTOPHER, Warren: *Chances of a Lifetime*, Nueva York, Scribner Press, 2001, p. 252. En realidad, un apoyo de Washington a los planes de Cutilheiro, primero, y de Vance y Owen, posteriormente, habrían descubierto una situación diferente en la guerra y su posible resolución.

¹²⁰ FENTON, Neil: *Understanding the UN Security Council. Coersion or Consent?*, Ashgate, Aldershot, 2005, p. 157.

haberse implicado Estados Unidos en el tráfico de armas de Irán a Bosnia. A los partidarios de una intervención más decidida en apoyo de los bosnios musulmanes se les podría decir que al menos se intentó levantar el embargo, pero la trampa solo pudo durar hasta julio de 1995, cuando Clinton se defendía como podía de un Congreso decidido a echar abajo esa barrera.

VIII. Aterrizaje

El mortero que cayó, en extrañas circunstancias¹²¹, sobre el mercado de Sarajevo el 5 de febrero de 1994 indica un cierto punto de inflexión en la actitud de Estados Unidos tras su rechazo del plan Owen-Stoltenberg (menos favorable aún a los musulmanes al no tener estos una buena posición negociadora)¹²². Además de físicamente, sobre el mapa, las condiciones que permitieran a los musulmanes negociar debían traducirse en una nueva disposición que les permitiera crear una estructura política junto a quienes eran sus enemigos pocas semanas antes. Por otro lado, detener la guerra entre musulmanes y croatas era necesario para evitar sanciones contra los segundos¹²³, creando de paso las condiciones necesarias para consolidar una alianza de dos en el esquema de tres bandas.

La división entre buenos y malos sería apoyada militarmente a partir de ese momento por la OTAN, bajo el paraguas de Naciones Unidas, y liderada por Estados Unidos. Después del ataque al mercado se dio a los serbios un ultimátum para que retiraran el armamento pesado de los alrededores de Sarajevo. Gracias a la mediación de los gobiernos británico y ruso, los serbios cumplieron¹²⁴. Pero como la materia no se crea ni se destruye, solo se transforma, el material acabó en Bosnia Oriental¹²⁵ y la OTAN tuvo que intervenir para evitar la caída de Goražde.

Aunque no marcó el punto de inflexión definitivo, el Acuerdo de Washington entre croatas y musulmanes de marzo de 1994 es una de las primeras cuestiones tangibles que se mantendrá en los acuerdos de Dayton. Se creó una Federación de Bosnia y Hercegovina, que acabaría siendo parte constituyente de la

¹²¹ VEIGA, Francisco: *Slobo...*, *op. cit.*, p. 331. De acuerdo con el autor, la autoría del crimen no ha quedado establecida.

¹²² *Ibidem.*, pp. 330-331.

¹²³ SHRADER, Charles: *The Muslim-Croat civil war in Central Bosnia...*, *op. cit.*, p. 159.

¹²⁴ SILBER, Laura y LITTLE, Allan: *The death...*, *op. cit.*, pp. 309-318.

¹²⁵ VEIGA, Francisco: *Slobo...*, *op. cit.*, p. 333.

República de Bosnia y Hercegovina. El nombre de la nueva entidad indica su vocación total dentro del Estado bosnio. La *Republika Srpska*, aceptada en Dayton, sería considerada desde entonces como un ente que debería ser eventualmente absorbido por el anterior. Sobre todo, la Federación simboliza la presencia norteamericana en el Este de Europa y el uso que hará de la región a partir de entonces y no la solución a los problemas entre musulmanes y croatas¹²⁶. Desde el principio Washington estuvo presente en el proceso de creación de la entidad¹²⁷. Las implicaciones de esto, en primer lugar, estaban en la renuncia que hacían Tuđman al acuerdo con Milošević en Karadžević: las fronteras de Croacia no cambiarían con respecto a las fronteras internas de Yugoslavia. Para esto era necesario desprenderse de los elementos radicales del partido del propio Tuđman en Bosnia, empezando por su líder Mate Boban¹²⁸. En segundo lugar, los croatas necesitaban una contrapartida, máxime cuando el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas exigía la salida de Bosnia de las tropas regulares de la República de Croacia. Estados Unidos prometió la integración económica, política y militar de Croacia en Occidente¹²⁹ mientras que el presidente croata confiaba en la palabra de Milošević, que ya en 1991 se mostraba dispuesto a abandonar a su suerte a los serbios de Krajina¹³⁰. Finalmente, la llegada de Estados Unidos se lleva por delante los sacrificios de Naciones Unidas y, de paso, la hace responsable de no haber sabido detener el dantesco desarrollo de la guerra en Bosnia y Hercegovina.

A mediados de 1995 se había llegado a un punto en el que Estados Unidos, debido a su agenda global, no estaba dispuesto ceder la resolución del conflicto a los europeos. Además, la mecánica de dar cancha en tierra al islam más radical¹³¹ asistido por los bombardeos de la Alianza Atlántica podía servir para ganar un poco de tiempo, pero no demasiado. Hacía tiempo que Milošević había roto con los serbios de Bosnia¹³², cuya imagen internacional

¹²⁶ SHRADER, Charles: *The Muslim-Croat civil war in Central Bosnia...*, *op. cit.*, p. 159.

¹²⁷ SILBER, Laura y LITTLE, Allan: *The death...*, *op. cit.*, p. 319.

¹²⁸ *Ibidem.*, p. 321.

¹²⁹ *Ibidem.*, p. 322.

¹³⁰ HOLBROOKE, Richard: *Para acabar una guerra...*, *op. cit.*, p. 225.

¹³¹ Al que Charles Shrader atribuye el inicio de la guerra entre musulmanes y croatas en su exhaustivo estudio. Añade que su objetivo era la limpieza étnica de croatas en Bosnia Central y atribuye parte de la responsabilidad, con algunas excepciones, a los líderes políticos y militares de la República de Bosnia y Hercegovina por no haber controlado ni condenado las acciones de esos elementos. Ver SHRADER, Charles: *The Muslim-Croat civil war in Central Bosnia...*, *op. cit.*, pp. 160-162.

¹³² HOLBROOKE, Richard: *Para acabar una guerra...*, *op. cit.*, p. 318. Las relaciones quedaron muy dañadas después del rechazo de estos al plan de Vance y Owen pero a raíz de la negativa de estos

estaba totalmente hundida, sobre todo, por el mantenimiento del cerco sobre Sarajevo. De algún modo, estaban a la expectativa¹³³. A los musulmanes había que convencerles definitivamente de que una partición interna sería inevitable¹³⁴. Los croatas estaban ya dispuestos a todo, a pesar de las tensiones que todavía en 1995, un año después de la firma del Acuerdo de Washington, existían con los musulmanes¹³⁵.

Aunque Holbrooke insista en sus memorias en lo imprevisible del proceso que iniciaba Estados Unidos en el verano de 1995, lo cierto es que croatas y serbios tenían muy claro que el objetivo prioritario era acabar con la guerra. Quizás sería preciso hablar de un retorno a los acuerdos entre Milošević y Tuđman en Karadžorjevo de 1991 pero, esta vez, con sordina. El reparto de Bosnia no fue posible, pero quedaban cuentas pendientes que, finalmente, serían las que más rápidamente se resolverían.

Una de esas cuentas era la del territorio controlado por la autoproclamada República Serbia de Krajina. El 1 de mayo de 1995 el nuevo ejército croata lanzó una ofensiva relámpago sobre el territorio controlado en Eslavonia Occidental, el punto más débil de los serbios en Croacia, y se hizo con el mismo en menos de dos días¹³⁶. Los cascos azules fueron avisados pocas horas antes, en la madrugada previa, e hicieron poco para detener la ofensiva. La resistencia fue testimonial y Milošević apenas se inquietó. Su palabra valía más ante Tuđman que ante Milan Babić, el primer líder serbio de Krajina, a quien en 1991 prometía la protección del ejército yugoslavo.

Desde 1991, las cosas habían cambiado mucho en el ejército croata. Alemanes y norteamericanos habían reconvertido su ejército mediante un programa intensivo de entrenamiento y modernización que pasó por instalaciones del ejército norteamericano en Fort Irwin¹³⁷, California, y en el que participó

a aceptar el plan del Grupo de Contacto, en agosto de 1994, el líder serbio prohibió la entrada de cualquier mandatario serbobosnio en la federación yugoslava. Ver *Ibidem.*, p. 334.

¹³³ Y también a la deriva, después de que rechazaran el plan del Grupo de Contacto, un acuerdo relativamente beneficioso para el momento. Ver *Ibidem.*, p. 333.

¹³⁴ A esto se refería la representante norteamericana en Naciones Unidas al hablar ya de una salida razonable. Ver ALBRIGHT, Madeleine: *Memorias*, Barcelona, Planeta, pp. 229.

¹³⁵ HOLBROOKE, Richard: *Para acabar una guerra...*, *op. cit.*, p. 99.

¹³⁶ VEIGA, Francisco: *Slobo...*, *op. cit.*, p. 352-4 y SILBER, Laura y LITTLE, Allan: *The death...*, *op. cit.*, pp. 353-363.

¹³⁷ HIPKINS, Dominic: "Croatia: Gotovina revelations", Institute for War and Peace Reporting, Zagreb, 16 de octubre, 2001, disponible en <http://tinyurl.com/y9tb6m9> (último acceso: 8 de marzo de 2010).

la Military Profesional Resources Incorporated, empresa estadounidense especializada en asesoría militar. Con el precedente de que la comunidad internacional no había condenado la ofensiva de mayo, el plan de Vance para Croacia era ahora papel mojado. En la madrugada del 4 de agosto se inició la Operación *Oluja*¹³⁸. En menos de dos días, prácticamente sin resistencia, la poderosa maquinaria bélica croata arrasó el territorio de Krajina controlado por los serbios. 40.000 soldados croatas bien equipados a pesar del embargo, apoyados por unos 300 blindados, hicieron huir en pocas horas a más de 150.000 personas de sus hogares. La OTAN contribuyó bombardeando ese mismo día importantes posiciones para las comunicaciones serbias y fue el apoyo aéreo de la operación dirigida por el general Ante Gotovina. Belgrado, nuevamente, no movió un dedo.

Lo paradójico de esto es que fue celebrado por Estados Unidos, que en aquel momento iniciaba una ofensiva militar y diplomática para acabar con la limpieza étnica de los serbios¹³⁹. El propio embajador Holbrooke reconoce, sin embargo, que existió una división de opiniones al respecto en los escalafones superiores de la administración. Frente a la opinión de su equipo estaba el departamento de defensa y la CIA, que todavía predecía que el ejército yugoslavo acabaría interviniendo¹⁴⁰. Los días 10 y 11 de agosto el Consejero de Seguridad Nacional, Tony Lake, visitaba las principales capitales europeas para presentar el plan de Estados Unidos que, principalmente, hablaba de un Estado bosnio soberano basado en dos entidades, la croato-musulmana y la serbia¹⁴¹, el levantamiento de las sanciones económicas sobre Yugoslavia, un programa respaldado por Estados Unidos para equipar a las fuerzas de la federación y un alto al fuego duradero¹⁴². El objetivo era preparar el terreno para la intervención de Holbrook y su trepidante diplomacia itinerante.

Un mes antes de la ofensiva croata sobre Krajina, se produjo la tragedia de Srebrenica. El hecho de la matanza de más de 7.000 varones musulmanes a manos de las fuerzas dirigidas por el general Mladić oculta frecuentemente el

¹³⁸ En español, Tormenta.

¹³⁹ HOLBROOKE, Richard: *Para acabar una guerra...*, *op. cit.*, pp. 113-114.

¹⁴⁰ En las reuniones mantenidas entre Milošević y el enviado de Tudman, Hrvoje Sarinić, antes de las ofensivas sobre Eslavonia Occidental y Krajina, el primero se había comprometido a no enviar el ejército yugoslavo a cambio de que, por el momento, el estatus de Eslavonia Oriental no se tocara. En Dayton se resolvió que ese territorio sería entregado pacíficamente por los serbios en 1998.

¹⁴¹ La primera controlaría, tal y como determinó el Grupo de Contacto, el 51% del territorio y los serbios el 49% restante.

¹⁴² HOLBROOKE, Richard: *Para acabar una guerra...*, *op. cit.*, pp. 114-115.

estudio de la situación previa en relación a lo que se esperaba del asalto sobre la ciudad y la posible responsabilidad norteamericana¹⁴³. En junio de 1995, según el asesor del presidente Clinton, Sandy Vershbow, la administración casi daba por perdida Srebrenica para que se abriera la posibilidad de intercambiarla por territorios de Bosnia Central¹⁴⁴. Pocos días después caería otro enclave musulmán de Bosnia Oriental. En Žepa no hubo tal baño de sangre, muy probablemente porque allí los serbios no tenían nada que vengar¹⁴⁵ pero, sobre todo, la OTAN no estuvo presente en ninguno de los dos lugares desde el principio, tal y como ocurrió en 1994 en Goražde¹⁴⁶. Por otro lado, hay indicios que apuntan a que Estados Unidos podía conocer lo que ocurriría en Srebrenica, si se dan por válidas las palabras de un oficial de inteligencia estadounidense que afirmó que existía un control férreo de las comunicaciones de los serbobosnios.

A lo largo del mes de julio, después de la matanza de Srebrenica, las luchas políticas en Washington entre intervencionistas y no intervencionistas se hicieron más profundas, aunque todavía no se conocía con claridad lo sucedido en el enclave. La fuerte presión del senador Dole – apoyado por disidentes del departamento de Estado, como John Menzies – articuló un consenso bipartidista que el 26 de julio permitió que se levantara el embargo sobre los musulmanes¹⁴⁷, en contra del criterio de Christopher y el jefe del estado mayor conjunto, general Salikashvili, y el propio Clinton. Éste último tuvo una oportunidad perfecta para no repetir los errores que atribuyó a Bush años más tarde¹⁴⁸ cuando recibió una llamada del presidente francés, Jaques Chirac, el 13 de julio en la que le proponía que soldados franceses liberasen la ciudad utilizando helicópteros norteamericanos. Sin embargo *la*

¹⁴³ En noviembre de 2005, cuando se celebraban los diez años de la paz de Dayton, Holbrooke admitió que en 1995 recibió órdenes de *sacrificar Srebrenica, Goražde y Žepa*. Extracto de la entrevista disponible en <http://tinyurl.com/ygkpk4> (último acceso: 9 de marzo de 2010). Esas órdenes fueron, pues, recibidas tras años de amenazas a la ciudad por parte de Mladić.

¹⁴⁴ BBC: “*Pax Americana*”, *The death of Yugoslavia*, parte 6, BBC, Londres, 1995.

¹⁴⁵ El comandante militar de Srebrenica a lo largo de la guerra, Naser Orić, fue condenado a dos años de prisión por el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia por crímenes de guerra cometidos en el invierno de 1992-1993 contra prisioneros serbios y contra aldeas serbias cercanas. VEIGA, Francisco: *Slobo...*, *op. cit.*, pp. 355-356.

¹⁴⁶ El estatus de esta última, precisamente, estuvo en juego durante buena parte de la conferencia de Dayton.

¹⁴⁷ POWER, Samantha: *Problema infernal...*, *op. cit.*, pp. 506-516.

¹⁴⁸ *Debía haberse opuesto con más firmeza a la limpieza étnica*. Ver CLINTON, William: *Mi vida...*, *op. cit.*, p. 491.

*propuesta de Chirac dificultaba que USA siguiera culpando a sus aliados europeos por inactivos*¹⁴⁹. Organizaciones No Gubernamentales, medios de comunicación y personalidades importantes, como Brzezinski o George Soros, se manifestaron públicamente en contra de la pusilanimidad y la hipocresía de la administración¹⁵⁰.

Eventualmente Clinton se vio obligado a utilizar la fuerza cuando se dio cuenta de que los costes de la no intervención serían mayores que los de la intervención. Esto era también válido para el presidente en el caso de la OTAN¹⁵¹. El 9 de agosto, cuando el Consejo de Seguridad se disponía a denunciar y condenar la Operación *Oluja*, Madeleine Albright apareció denunciando en público la tragedia de Srebrenica, un mes después de la caída de la ciudad, archivando de una vez por todas los pecados croatas. La petición del mediador de la Unión Europea, el sueco Carl Bildt, de incluir a Franjo Tuđman en la lista de criminales de guerra del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia era ya poco oportuna¹⁵².

A la instrumentalización de la tragedia siguió el oportuno impacto¹⁵³ de un mortero a pocos metros del que había caído año y medio antes y cuya autoría serbia no ha sido puesta en duda¹⁵⁴. Dos días después se inició la operación de la OTAN Fuerza Deliberada que, junto a presión ejercida desde dentro de Serbia sobre los serbios de Bosnia¹⁵⁵, facilitaría la victoria de la opción favorecida, esta vez, por Estados Unidos.

IX. Conclusión

En alguna ocasión, después de la guerra de Bosnia y Hercegovina, Madeleine Albright se refirió a Estados Unidos como la nación indispensable que debía

¹⁴⁹ POWER, Samantha: *Problema infernal...*, *op. cit.*, p. 523.

¹⁵⁰ *Ibidem.*, p. 516.

¹⁵¹ *Ibidem.*, p. 529.

¹⁵² VEIGA, Francisco: *Slobo...*, *op. cit.*, p. 361.

¹⁵³ En sus memorias, el entonces secretario de Estado deja abierta la puerta a interpretar que el ataque era incluso deseado para entrar en acción: CHRISTOPHER, Warren: *Chances of a Lifetime...*, *op. cit.*, p. 257.

¹⁵⁴ VEIGA, Francisco: *Slobo...*, *op. cit.*, p. 363.

¹⁵⁵ En especial, la intervención de Pavle, Patriarca de la Iglesia Ortodoxa Serbia, que confirió poderes a Milošević para representar a los serbios de Bosnia a partir de ese momento. HOLBROOKE, Richard: *Para acabar una guerra...*, *op. cit.*, pp. 153-155.

ser tomada en cuenta en los conflictos de la posguerra fría¹⁵⁶. Dejando a un lado que esto podría interpretarse aplicado a la inacción estadounidense en el genocidio de Ruanda, en el caso de la antigua Yugoslavia fue cierto desde el principio. El país más poderoso del planeta podría haber solventado la situación dando muestras claras de apoyo al gobierno de vocación democrática de Ante Marković si, como se decía, esa era la opción que favorecían a lo largo de 1990. Quizás en aquel momento el presidente Bush suponía que resolver los problemas de la transición postsoviética sería la clave para la estabilidad mundial, pero lo cierto es que en Bosnia se demostró que el planteamiento estratégico de gran potencia que tenía Estados Unidos dependía, quizás más de lo que se debe permitir una superpotencia, en Estados musulmanes *amigos*. En Bosnia también se demostró que una gran potencia no podía vivir de los réditos de una acción militar sobredimensionada, como fue la de la liberación de Kuwait, y menos aún sin el apoyo de Naciones Unidas y la Comunidad Europea, sometidas a permanente desgaste a lo largo de las guerras y, posteriormente, en los casos de Kosovo e Irak (2003).

Después del éxito de Dayton se suponía que todo debía ir sobre ruedas¹⁵⁷, pero las cosas terminaron marchando más forzadas de lo esperado. Empezando por la misma Bosnia, donde el orden establecido ha estado durante largo tiempo relacionado con, cuanto menos, el deseo de Estados Unidos de que dos prófugos de la justicia internacional como Mladić y Karadžić no fueran detenidos¹⁵⁸. Quizás la seriedad del actual gobierno serbio y la detención del segundo han supuesto un percance y ahora solo queda desmentir las afirmaciones incómodas que él pueda hacer acerca de las grandes potencias, pero más complicado que esto será revertir las tendencias nacionalistas internas.

Uno de los primeros pasos del orden instaurado con la intervención norteamericana en el espacio ex yugoslavo se articuló, sobre todo, con el apoyo en Croacia para conseguir la consolidación de un Estado Bosnio fundado en las ideas que rigieron los planes de paz denostados por los estadounidenses a lo largo del conflicto y que todavía funciona como protectorado internacional

¹⁵⁶ FRACHON, Alain y VERNET, Daniel Vernet: *La América Mesíasica...*, *op. cit.*, p. 32.

¹⁵⁷ VEIGA, Francisco: *El equilibrio...*, *op. cit.*, p. 141.

¹⁵⁸ Así lo afirma el portavoz de la ex Fiscal Jefe del TPIY, muy crítica con los serbios, Carla del Ponte. Ver HARTMANN, Florence: *Paix et châtimeut. Les guerres secrètes de la politique et de la justice internacionales*, Flammarion, 2007, pp. 165-246. Según Hartmann, cada una de las decisiones que se tomaron en este sentido eran dictadas directamente por el presidente Clinton. Las cuentas pendientes de Srebrenica siguen siendo cargadas a Serbia y a Holanda, país de procedencia del contingente de Cascos Azules que vigilaban el la Zona de Seguridad de Naciones Unidas.

dirigido, en buena medida, por un Alto Representante nombrado por la Unión Europea, que se encarga de aplicar y de velar por el cumplimiento de unos acuerdos consagrados en Washington. A pesar de las trampas, o precisamente como consecuencia de ellas, el futuro no parece estar despejado. El director nacional de inteligencia estadounidense, Dennis Blair, afirma que en Bosnia se encuentra la principal amenaza a la estabilidad europea este año¹⁵⁹. Reconoce también que no se han superado las “agendas étnicas” que determinan la política del país. Aunque esto pueda parecer una perogrullada, lo cierto es que deja en evidencia no solo la actuación de Estados Unidos a lo largo de la guerra sino también lo que a su juicio debió ser la evolución de estos quince años posteriores a Dayton, lo cual es en sí mismo un riesgo considerable para la seguridad de la zona. Esto no deja de ser la puesta en duda del deterioro general de la agenda exterior norteamericana en uno de los lugares en los que la intervención había sido exitosa. Bosnia y Hercegovina se suma a los fracasos en Haití, Somalia, Kosovo, Afganistán e Irak.

¹⁵⁹ BLAIR, Dennis: “Annual threat assesment of the US Intelligence Community for the Senate Committee on Inteligence”, febrero de 2010, p. 39.

¿Don Quijote del Pacífico? La defensa de Australia y el Libro Blanco de 2009

Gloria I. Martínez

Doctoranda en la School of Political and Social Sciences de la Universidad de Melbourne

DEFENSA, AUSTRALIA, SEGURIDAD, ASIA-PACÍFICO

Resumen

Australia publicó en Mayo de 2009 su primer Libro Blanco de la Defensa en ocho años. En dicho documento, el gobierno de Kevin Rudd define el contexto estratégico y las amenazas a los que se enfrentan. De acuerdo con el Libro Blanco, los principales socios de Australia se perciben al mismo tiempo como las principales fuentes de riesgo para el entorno estratégico australiano, o, más bien, los molinos de viento a los que se enfrenta. Esto da un aire de contradicción al Libro Blanco que no ha pasado desapercibido. Lejos de argumentar que la amenaza no puede ser real, el hecho de que la amenaza se define de manera ambigua como impredecible e inevitable pero remota, hace cuestionar la profundidad del análisis llevado a cabo más allá de la construcción de un entorno que justifique un considerable aumento armamentístico. El Libro Blanco de 2009 es una receta de como piensa reaccionar Australia en caso (improbable) de ataque, y como tal carece de una política de defensa y hace pensar más en una estrategia de defensa.

DEFENSE, AUSTRALIA, SECURITY, ASIA-PACIFIC

Abstract

In May 2009, Australia published its first Defence White Paper in eight years. Kevin Rudd's government defined in this document the current strategic context and the threats facing Australia. According to the White Paper, Australia's main regional partners are perceived at the same time as the main sources of instability and risk, or, rather, the windmills Australia seeks to

protect itself from. The contradictory nature of the document has not gone unnoticed. While not contesting the potential for this risk to be real, the fact that the threat is defined ambiguously as unpredictable and inevitable but remote, raises questions about the depth of the analysis carried out beyond the construction of a regional strategic context in which to justify a considerable increase in defence spending. The 2009 White Paper is a prescription for Australia's response in the (unlikely) event of an attack and, as such, lacks a comprehensive defence policy pointing more towards a defence strategy.

Sumario

I. Introducción.-II. El Libro Blanco de la Defensa: la Defensa de Australia en el Siglo del Asia Pacífico.-III. El principio de self-reliance en el pensamiento estratégico australiano.- IV. Las Necesidades Armamentísticas del Libro Blanco.-V. Australia, el Entorno Regional y la Seguridad Colectiva: ¿molinos de viento?-VI. Australia y la intervención militar.-VII. Conclusiones.

I. Introducción

El nuevo Libro Blanco de la Defensa australiano publicado en mayo de 2009 es el primero desde el año 2000, que fue seguido de un número de revisiones en 2003, 2005 y 2007. La preparación del documento fue encargada en febrero de 2008, apenas tres meses tras la victoria del laborista Kevin Rudd en las elecciones generales de noviembre del previo año.

De acuerdo con el Libro Blanco, los principales socios de Australia se perciben al mismo tiempo como las principales fuentes de riesgo para el entorno estratégico australiano (en especial China, Japón e Indonesia). Esto da un aire de contradicción al Libro Blanco que no ha pasado desapercibido. Lejos de argumentar que la amenaza no puede ser real, el hecho de que la amenaza se define de manera ambigua como impredecible, inevitable pero remota, hace cuestionar la profundidad del análisis llevado a cabo más allá de la construcción de un entorno que justifique un considerable aumento armamentístico.

Este artículo describe en primer lugar el contexto político y estratégico que establece el nuevo Libro Blanco de la Defensa de 2009, así como el enfoque adoptado por el gobierno australiano. A continuación se analizan

la necesidad armamentística establecida en el Libro Blanco, las amenazas a las que supuestamente se enfrenta y que justifican la política de defensa a seguir, y la utilidad del uso de la fuerza tal y como se percibe desde Canberra. Para terminar, el análisis concluye que el llamado ‘nuevo’ Libro Blanco de la Defensa no es más que una vuelta a una política de independencia presente en el pensamiento estratégico australiano desde su federación, y no demuestra que se haya hecho un análisis concienzudo del entorno estratégico ni que se haya elaborado una política de defensa que no se confunda con una estrategia de defensa, dando la imagen de que Australia sigue preparándose para combatir molinos de viento.

II. El Libro Blanco de la Defensa: la Defensa de Australia en el Siglo del Asia Pacífico

El nuevo Libro Blanco de la Defensa australiano se titula *Defendiendo Australia en el Siglo del Asia Pacífico: Las Fuerzas del 2030 (Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030)*. Su título lo resume todo: el objetivo principal es defender la integridad territorial y la soberanía de Australia en un contexto en el que la concentración de poder se mueve hacia Asia. Este objetivo está en línea con el primer discurso pronunciado por Kevin Rudd sobre la seguridad nacional el 4 de diciembre de 2008. En dicho discurso, Rudd expresó su intención de implementar una agenda de reforma para una política de seguridad para Australia a largo plazo que fuera más consistente y menos reaccionaria. Al fin y al cabo, este es el primer Libro Blanco de la Defensa australiano en ocho años.

A diferencia de las políticas de seguridad nacional seguidas por los gobiernos de John Howard que se fueron transformando a medida que se desarrollaba la llamada ‘Guerra contra el Terror’, la nueva política de seguridad nacional australiana tiene como objetivo el establecer unas líneas consistentes que garanticen la seguridad de Australia frente a un contexto complejo que incluye una variedad de amenazas tanto de carácter convencional como no convencional. Por lo tanto, la seguridad contra un posible ataque o amenaza de ataque, la integridad territorial de Australia, su soberanía política y los valores culturales y prosperidad económica adquiridos son los elementos a defender y proteger tal y como los definió el Primer Ministro Rudd¹ tras

¹ Véase el texto del discurso disponible en <http://www.pm.gov.au/node/5424> (visitado el 9 de octubre de 2009).

ser elegido. Además, el Libro Blanco garantiza la financiación de todos los programas durante el periodo cubierto por el informe (2009-2030), una financiación ambiciosa de la que dudan varios expertos².

Los principios que establece el enfoque de la política de seguridad nacional australiana sobre los que se basa el Libro Blanco de la Defensa son:

1. El principio de *self-reliance*, o el no tener que depender de las tropas de otros países para garantizar la seguridad de Australia y sus intereses.
2. La alianza Australia-Estados Unidos.
3. La estabilidad de la región en la que se encuentra ubicada Australia y la participación de ésta en organismos regionales así como el refuerzo de lazos bilaterales.
4. Un compromiso con las instituciones multilaterales internacionales.
5. Una diplomacia creativa característica de medias potencias compaginada con una política exterior activa.
6. Una política de seguridad nacional basada en un análisis de riesgos que permita la evaluación de amenazas y la mejor manera (diplomática, política, defensa) para enfrentarse a ellos.
7. La interoperabilidad y coordinación de los servicios y fuerzas de seguridad que le corresponden a los diferentes Estados australianos con los servicios federales.

En resumen, la retórica empleada en el documento refleja el temor hacia un escenario como el que se dio con la Segunda Guerra Mundial y en el que la soberanía de Australia se vea amenazada: Australia teme ser invadida. De ahí que el Libro Blanco dé un impulso enorme a la puesta al día y reforzamiento de sus fuerzas marítimas y aéreas. Este temor no es ni mucho menos nuevo y se ha manifestado de varias maneras desde la colonización del país por parte de Gran Bretaña. De hecho, la federación de Australia fue concebida como mecanismo para garantizar su seguridad. Australia continúa viéndose como un enclave occidental muy vulnerable en una región cultural, política y demográficamente diferente³. En esta línea, el Libro Blanco establece que

² Véanse por ejemplo LYON, Rod and DAVIES, Andrew: *Assessing the Defence White Paper 2009*, Australian Strategic Policy Institute, 7 de Mayo 2009, disponible en www.aspi.org.au y YOUNG, Thomas-Durrell: *2009 Defence White Paper: Something for Everyone?*, Australian Strategic Policy Institute, 21 de septiembre de 2009, disponible en www.aspi.org.au (visitado el 24 de septiembre de 2009).

³ Para un análisis mucho más profundo del desarrollo de la identidad australiana y el papel que la seguridad ha jugado en este proceso véase BURKE, Anthony: *Fear of Security. Australia's Invasion Fears*, segunda edición, Melbourne, Cambridge University Press, 2008.

“El Gobierno ha decidido que la política de defensa de Australia debe seguir basada en el principio de *self-reliance* [o depender de uno mismo]...”⁴. Esto conlleva la capacidad de actuar de manera independiente cuando sus intereses estratégicos están en juego. Esta independencia también requiere que la Fuerza de Defensa de Australia (ADF en sus siglas en inglés) pueda actuar como fuerza disuasiva y como método de defensa territorial y fronteriza sin tener que contar con las tropas de otros países. En este último punto la ADF juega un papel significativo en la protección de fronteras y aguas australianas incluyendo patrullas marítimas y control compartido de los sistemas de control de aviación, un papel que se incrementa de una manera significativa en el Libro Blanco⁵.

El reforzamiento de las fuerzas marítimas y aéreas da a entender la importancia del entorno geográfico en el que se encuentra Australia, la transferencia de poder al continente asiático (sobre todo a India y China), el temor de una China emergente y una nueva interpretación de la tradicional alianza entre Australia y los Estados Unidos. Pero en realidad, como se verá en la siguiente sección, no es más que una revisión histórica de las prioridades estratégicas de Australia.

III. El principio de *self-reliance* en el pensamiento estratégico australiano

El Libro Blanco describe un contexto impredecible, en el que la posibilidad de un cambio del entorno estratégico es remota, pero no imposible. Así, resulta algo ambiguo a la hora de definir la procedencia de las amenazas a las que se enfrenta Australia mientras que autoriza un aumento significativo del gasto con el fin de incrementar, especialmente, las capacidades tanto marítimas como aéreas de la ADF⁶. En este sentido, el primer y el segundo principio de la seguridad nacional se complementan ya que, *self-reliance* para Australia resulta imposible si se consideran las capacidades militares de países de su entorno como India, China o Indonesia, sin mencionar la amenaza nuclear y, por lo tanto, su alianza con los Estados Unidos resulta indispensable.

⁴ Véase el Libro Blanco de la Defensa 2009, página 12, disponible en http://www.defence.gov.au/whitepaper/docs/defence_white_paper_2009.pdf (visitado el 9 de octubre de 2009).

⁵ Véanse puntos 2.32 y 2.33 del Libro Blanco de la Defensa, disponible en http://www.defence.gov.au/whitepaper/docs/defence_white_paper_2009.pdf (visitado el 9 de octubre de 2009).

⁶ Para un argumento similar véase el análisis de Geoff Miller disponible en la web del Lowy Institute en <http://www.lowyinterpreter.org/post/2009/05/18/Some-contradictions-and-gaps-in-the-Defence-White-Paper.aspx> (visitado el 9 de octubre de 2009).

Pero parece ser que China se presenta como la principal preocupación de la burocracia australiana, un aspecto que ha causado reacciones varias (como se verá en la siguiente sección).

A pesar de esto, difiere de los anteriores Libros Blancos y varias revisiones subsiguientes en el sentido de que representa un retorno a una política de seguridad más conservadora e independiente y enfocada hacia los intereses estratégicos de Australia. Del mismo modo, y al contrario de su predecesor, el Libro Blanco de la Defensa de 2000 titulado *Defence 2000 Our Future Defence Force* en el que se amplió el catálogo de amenazas y el alcance de la acción militar pero no se hicieron reformas a la estructura de la fuerza⁷, el nuevo Libro Blanco es un plan de modernización ambicioso y necesario a pesar de sus defectos.

Pero el principio de *self-reliance* no es un nuevo enfoque para la política de defensa australiana y de hecho se refleja en la política de defensa que predominó desde los años 70 hasta la llegada de John Howard al gobierno. Fue la doctrina Guam (o doctrina Nixon) la que estableció que los aliados de Estados Unidos debían de asumir una mayor responsabilidad en su propia protección y seguridad. Los Estados Unidos intervendrían sólo en caso de amenazas mayores (incluyendo, por supuesto, potenciales ataques nucleares)⁸. Esta doctrina tuvo un gran impacto en la política de defensa australiana en los años 70, como se recoge en el Libro Blanco de Defensa de 1976, que marcó el principio de una política de ‘defensa de Australia’, a diferencia de la política de *forward defence* mantenida durante las dos décadas anteriores. Esta última daba prioridad a los compromisos internacionales de Australia y en particular a su papel en operaciones llevadas a cabo por parte de sus aliados (Gran Bretaña y Estados Unidos) en la región de Asia Pacífico como parte de un interés nacional definido en términos generales en los que dichas alianzas se entienden como una póliza de seguros, mientras que la ‘defensa de Australia’ se centra en la defensa de los intereses nacionales de Australia definidos en términos de su soberanía e integridad territorial. Por supuesto, una política no cancela automáticamente la otra, pero, como afirma el Doctor Edwards, durante toda la historia de Australia ha existido una tensión entre aquellos que

⁷ Para un análisis más completo del anterior Libro Blanco y las necesidades de Australia véase por ejemplo el artículo de WHITE, Hugh: “A Focused Force. Australia’s Defence Priorities in the Asian Century,” en *Lowy Institute Paper*, n.º. 26, 2009.

⁸ Véase por ejemplo EDWARDS, Peter: “Permanent Friends? Historical Reflections on the Australian-American Alliance,” en *Lowy Institute Paper*, n.º. 08, 2005.

abogan por un planteamiento en el que las alianzas son un elemento esencial de la seguridad de Australia (lo que caracterizó a la política de defensa de John Howard) y los que abogan por mantener una cierta independencia y evitar que Australia sea arrastrada a operaciones que puedan resultar dañinas para su reputación y posición estratégica⁹ (como se deriva de la política a mantener por Kevin Rudd).

Al igual que el actual Libro Blanco, la política de ‘defensa de Australia’ también dió prioridad a las capacidades marítimas y aéreas de Australia. De hecho, fue a raíz de dicha política, como indica Edwards, que se fusionaron los ejércitos del aire, tierra y la armada australianos en una Fuerza de Defensa Australiana bajo un solo Ministro de Defensa, en vez de tres ministros y departamentos (uno por ejército)¹⁰. El Libro Blanco de 1987 continuó con la idea de *self-reliance* aunque se justificó “en el contexto de una alianza” con el objetivo de expresar el apoyo del gobierno a la alianza con Estados Unidos¹¹. Pero con la llegada de Howard al gobierno en 1996, la política de *self-reliance* fue sustituida por una política enfocada en la defensa de los intereses y valores democráticos australianos, lo que significó una interpretación de dicha alianza como la mejor póliza de seguros para Australia. Una alianza cuyos beneficios, según John Howard, superaban con creces los sacrificios que Australia tuvo que hacer en Afganistán e Iraq¹².

Anthony Burke criticó el enfoque de los gobiernos de John Howard, quien estuvo muy influido por el neoconservadurismo, y mantuvo una actitud más intervencionista que durante gobiernos anteriores. Howard entendió la alianza con los Estados Unidos como la mejor garantía para la seguridad nacional¹³. En subsiguientes revisiones se estableció una conexión entre la amenaza del terrorismo global y la inmigración ilegal, como quedó plasmado en la revisión llevada a cabo por el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio (no el de Defensa) en 2004 bajo el título *Australian White Paper*

⁹ Para una discusión más a fondo sobre este punto se puede escuchar el discurso dado por el historiador Peter Edwards el 4 de marzo de 2009 en el Lowy Institute disponible en <http://www.lowyinstitute.org/Publication.asp?pid=986> (visitado el 5 de octubre de 2009).

¹⁰ Véase EDWARDS, Peter: “Permanent Friends?..., op. cit”, pp. 32-33.

¹¹ Ibidem., p. 37.

¹² Ibidem., p. 48.

¹³ BURKE, Anthony: *Fear of Security. Australia's Invasion Fears*, op.cit, p. 222.

*2004 Transnational Terrorism: The Threat to Australia*¹⁴. Este documento fue más allá y estableció una política de uso de la fuerza militar con el fin de atacar redes terroristas, lo que causó un revuelo significativo en los países de su entorno. En este sentido, obviamente la tarea de preparar un nuevo Libro Blanco para la defensa australiana conllevaba un esfuerzo considerable.

Así, el nuevo Libro Blanco establece que la prioridad de la Fuerza de Defensa Australiana es el estar preparada para la lucha convencional contra otras Fuerzas Armadas, con agentes no estatales globales en un segundo plano¹⁵. Del Libro Blanco se derivan las siguientes conclusiones:

1. El interés estratégico más básico de Australia sigue siendo la defensa nacional contra un ataque armado (bien por un Estado o por actores no estatales capaces de utilizar armamento estratégico como armas de destrucción masiva).
2. La segunda prioridad es la seguridad y la estabilidad de sus vecinos inmediatos (Indonesia, Papua Nueva Guinea, Timor Este, Nueva Zelanda y las islas del Pacífico Sur)
3. La estabilidad de la región del Asia Pacífico es la tercera prioridad.
4. Amenazas no convencionales a la seguridad internacional como el cambio climático, los llamados ‘Estados fallidos’ (*failed states*) y el terrorismo internacional se mantienen en el punto de mira pero pierden el protagonismo que cobraron (especialmente el terrorismo internacional) durante los gobiernos de John Howard.

Con estas prioridades, el enfoque del Libro Blanco se basa en el desarrollo de capacidades marítimas y submarinas así como aéreas, de inteligencia, fuerzas especiales y guerra cibernética (*cyber warfare*). Así mismo, Australia tiene dos preocupaciones fundamentales. La primera es que se produzca un cambio en la dinámica del entorno estratégico regional. En este sentido, se deduce del Libro Blanco que dicho cambio puede producirse de varias maneras. Una, que el crecimiento de China y sus relaciones con Estados Unidos y Japón creen

¹⁴ Véase el texto completo de dicha revisión en la página del Gobierno Australiano, *Australian White Paper 2004 Transnational Terrorism: The Threat to Australia* Department of Foreign Affairs and Trade, 2004 disponible en http://www.dfat.gov.au/publications/terrorism/transnational_terrorism.pdf (visitado el 12 de octubre de 2009).

¹⁵ Véase por ejemplo el Executive Summary del Libro Blanco del Gobierno de Australia “Defence White Paper. Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030,” Department of Defence (2009), pp. 11-14.

nuevas tensiones. Dos, que Japón, dada la presencia reducida de Estados Unidos en el Pacífico, se concentre en iniciativas unilaterales para garantizar su seguridad¹⁶. Tres, que las relaciones entre India y Pakistán empeoren, aunque ésta se ve como menos probable. De hecho, no hay indicios de que ninguno de estos escenarios se vaya a producir de manera inmediata, y el mismo Libro Blanco admite que no hay riesgo a corto o medio plazo, lo que ha llevado a algún experto a concluir que la amenaza china no es más que una excusa para justificar el presupuesto de defensa¹⁷.

La segunda preocupación fundamental de Australia es que la voluntad y capacidad de los Estados Unidos para actuar en la región disminuya. En esto último, Australia considera a los Estados Unidos como elemento estabilizador en la región del Asia Pacífico y el papel que éstos juegan es considerado como elemento crucial para definir el entorno estratégico australiano. Así mismo, Australia considera que su alianza con los Estados Unidos garantiza un apoyo militar en caso de ataque por parte de una de las potencias de la región (India, China, Japón) u otro Estado con una capacidad militar mayor a la que Australia se pueda enfrentar¹⁸. Rod Lyon y Andrew Davies por ejemplo han criticado este aspecto del Libro Blanco, especialmente la ambigüedad con la que el mismo define la amenaza y la retórica empleada con respecto a la alianza con los Estados Unidos. El Libro Blanco sugiere que, en caso de ataque¹⁹, los Estados Unidos solo intervendrían si dicho ataque se llevara a cabo por una gran potencia, mientras que Lyon y Davies argumentan que, de acuerdo con lo pactado en el tratado de ANZUS, los Estados Unidos deberían intervenir en caso de cualquier ataque y Australia, a pesar de su *self-reliance*, debería estar dispuesta a recibir dicha asistencia²⁰. Pero esta retórica simplemente demuestra lo poco probable que resulta dicho escenario para la burocracia

¹⁶ Para ésta tesis véase por ejemplo el comentario de FUKUSHIMA, Teruhiko: *The 2009 Defence White Paper's Messages for Japan*, Australian Strategic Policy Institute, 21 September 2009, disponible en www.aspi.org.au (visitado el 18 de octubre de 2009).

¹⁷ Para ésta tesis véase por ejemplo el comentario de ZHANG, Chun: *Rebuilding Middle Power Leadership for Australia*, Australian Strategic Policy Institute, 21 September 2009, disponible en www.aspi.org.au (visitado el 19 de octubre de 2009).

¹⁸ Véase también por ejemplo el argumento del experto del Lowy Institute, Geoff Miller disponible en <http://www.lowyinterpreter.org/post/2009/05/18/Some-contradictions-and-gaps-in-the-Defence-White-Paper.aspx> (visitado el 9 de octubre de 2009).

¹⁹ El Libro Blanco es también algo ambivalente en cuanto a la amenaza nuclear se refiere, aunque afirma que la alianza con los Estados Unidos sirve como medida disuasoria para cualquier posible ataque contra Australia.

²⁰ LYON, Rod y DAVIES, Andrew: *Assessing the Defence White Paper 2009...*, *op. cit.*, p.12.

australiana. Así, el gobierno australiano considera “prematureo” hablar de un mundo en el que la posibilidad de una guerra convencional de alta intensidad entre las principales potencias haya desaparecido por completo aunque admite que el nivel existente de interdependencia permite que dicho escenario sea cada vez menos probable. Es más, se contradice al admitir al mismo tiempo que Australia se mantendrá segura y libre de ataques hasta 2030 (final del periodo que cubre el Libro Blanco) y afirma en varias ocasiones que hay pocas posibilidades de que se produzca un ataque.

Sin duda China, principalmente, es un elemento que influye esta forma de pensar. Del documento se deduce que la prioridad de la ADF a largo plazo es la guerra convencional contra otras fuerzas armadas, aunque, y esta es otra de las contradicciones, el Libro Blanco reconoce que la participación más probable y frecuente se dará en casos de conflicto dentro de Estados como guerras civiles, conflictos de carácter étnico o genocidios. En conclusión, Australia se prepara para un escenario remoto y planea preparar a sus fuerzas para llevar a cabo misiones poco probables.

IV. Las Necesidades Armamentísticas del Libro Blanco

El Libro Blanco establece un plan a largo plazo de modernización y reestructuración que ayude a garantizar la independencia de las Fuerzas Armadas, así como su capacidad disuasoria y de respuesta ante un ataque a través de operaciones militares independientes que no dependan de las fuerzas armadas de otros países, lo que constituye la principal prioridad de la ADF. A destacar está el plan para la renovación de aviones de combate y submarinos, así como vehículos de transporte terrestre, helicópteros y misiles de largo alcance. Dado el carácter ambiguo de la amenaza, y la poca probabilidad de una guerra a la que hace referencia el informe en varias ocasiones, el Libro Blanco se presenta como una generosa lista de la compra que sin duda hará feliz a más de un soldado y a más de una empresa armamentística. Sin embargo, el énfasis en la expansión de la armada en particular hace pensar que existe una preocupación considerable (real o imaginaria, esa sería otra cuestión). Esta lista incluye, entre otras cosas, una nueva flota de 12 submarinos (doblando la actual de 6), 100 aviones de combate de 5ª generación *multirole*, 46 helicópteros MRH-90, 25 helicópteros de combate marítimo, 1,100 vehículos de transporte terrestre de tropas, 7 aviones CH-47F, así como varios sistemas de artillería.

Estas necesidades armamentísticas se entienden en el contexto en el que la ADF operará en el futuro, así como su papel principal. Así, la función de las Fuerzas Armadas australianas queda dividida en tres principales tareas:

1. Función de vigilancia marítima y aérea para la protección de los intereses estratégicos de Australia dentro de la zona desde el este del mar Índico hasta las islas polinesias y desde el ecuador hasta el océano del Sur. Esta zona incluye la protección de sus recursos naturales, incluídas sus reservas de petróleo y gas, así como la zona Antártica.
2. Función de ayuda humanitaria en desastres en la región como medida disuasoria y de apoyo a la seguridad y estabilidad del entorno estratégico.
3. Función de protección de intereses de seguridad globales mediante la participación de la ADF en operaciones internacionales de claro interés para Australia. El Gobierno australiano por ejemplo hace referencia a su contribución a pasadas operaciones en Iraq (1991), Somalia (1992-1994), Rwanda (1994-1995) y Afganistán (2001). Es este sentido Australia no hace ninguna mención de la reciente operación en Iraq (2003) de la que fue parte durante cinco años y que, según el gobierno de Kevin Rudd, no constituyó una operación de apoyo a la seguridad internacional. Así mismo, el gobierno también decide reservarse el derecho de no contribuir con tropas a operaciones en las que el ejército se vea obligado a entrar en combate en centros urbanos contra enemigos armados debido al riesgo que conlleva para un ejército del tamaño del australiano, particularmente en cuanto a operaciones en el Medio Oriente, Asia Central o Sur y en Africa se refiere.

A diferencia de la política establecida por John Howard en la que la intervención militar (incluso unilateral) se concebía como mecanismo contra la amenaza del terrorismo internacional, el papel del ejército en la política anti-terrorista australiana se define de forma ambigua como “la capacidad de responder ante un entorno doméstico de seguridad complejo” y la capacidad de disuadir y responder ante ataques por parte de agentes no estatales sobre todo aquellos con capacidades estratégicas como las armas de destrucción masiva, y en apoyo de las fuerzas nacionales de seguridad. Sin duda con esto se justifica la permanencia de las tropas australianas en Afganistán y se mantiene abierta la posibilidad de que la ADF participe en otras operaciones internacionales destinadas a combatir esta compleja amenaza, probablemente

dentro de un marco multilateral. Esto se refleja en menor medida en las necesidades armamentísticas establecidas en el Libro Blanco sobretodo en cuanto a vehículos blindados, así como en otros aspectos como las labores de inteligencia y la preparación de la Fuerza.

V. Australia, el Entorno Regional y la Seguridad Colectiva: ¿molinos de viento?

El entorno regional australiano es percibido como una fuente de amenazas, y ha sido así desde la colonización de Australia. Estas amenazas se definen tanto a nivel de integridad territorial como a nivel de integridad cultural. Anthony Burke, de la Universidad de Nueva Gales del Sur, argumenta que el enfoque de Australia en temas de seguridad se ha caracterizado por una auténtica paranoia hacia lo que se llegó a llamar la ‘amenaza asiática’. Esta paranoia llegó a extremos preocupantes durante los gobiernos de John Howard (1996-2007) que llegaron a someter varios temas domésticos como la inmigración ilegal a un proceso de securitización bastante problemático.

Parte de este proceso incluyó la exclusión de varias islas y territorios australianos de la zona de inmigración australiana para evitar peticiones de asilo por parte de inmigrantes intentando acceder a las costas australianas de manera ilegal (generalmente en barcos procedentes de Indonesia). En este proceso también jugaron un papel importante las Fuerzas Armadas en la *Operation Relex*²¹, con el objetivo de interceptar barcos con inmigrantes ilegales y, bien devolverlos a aguas internacionales o transportarlos a centros de detención y procesamiento negociados fuera del territorio australiano en Papua Nueva Guinea y Nauru. Esta iniciativa se conoció como la Solución del Pacífico (*Pacific Solution*) y se caracterizó por la conexión que John Howard estableció entre el terrorismo internacional y los inmigrantes ilegales. La política se inició a raíz del escándalo por la actitud del gobierno de John Howard hacia los inmigrantes rescatados por el buque Tampa en 2001 y terminó en 2007 con el gobierno laborista de Kevin Rudd.

Aún así, el Libro Blanco de Defensa de 2009 continúa dando prioridad a la labor de vigilancia y protección marítima llevada a cabo por las Fuerzas

²¹ Véase la información disponible al respecto en el Ministerio de Defensa Australiano, en <http://www.defence.gov.au/oprelex2/index.htm> (visitado el 9 de octubre de 2009). Anthony Burke también analiza este tema en su libro *Fear of Security. Australia's Invasion Anxiety*.

Armadas sin tener que llevar a cabo labores destinadas a los servicios de aduanas. Pero se aleja completamente de la conocida ‘Guerra Contra el Terror’ que inspiró la política de Howard de utilizar la alianza Australia-E.E.U.U. como la ‘única póliza de seguros para la seguridad de Australia, de securitizar la política de inmigración como manera de prevenir una ‘invasión asiática’, y de participar en campañas militares dictadas por las agendas políticas de burócratas norteamericanos. En el Libro Blanco de 2009, Australia quiere aumentar su capacidad marítima no solo en el Pacífico sino también en el Índico, el cual ve como fuente de inestabilidad dado el tráfico marítimo commercial, la existencia de varios conflictos internos que pueden atraer la atención de otros Estados y el desarrollo y las relaciones entre India y Pakistán.

El Libro Blanco dedica un capítulo entero (Capítulo 11) al marco multilateral. No es sorprendente que las alianzas y acuerdos bilaterales continúen jugando un importante papel en la política de defensa, a pesar de la ausencia de un plan específico que vaya más allá de meras declaraciones más o menos descriptivas²². En 2009, al igual que en 1976, *self-reliance* no es sinónimo de una política de aislamiento, ni de una ruptura con los compromisos internacionales y multilaterales de Australia²³. Dichos mecanismos internacionales son entendidos como una estrategia de su papel como potencia media. Es decir, el multilateralismo es una forma de ejercer influencia como potencia media y es en este contexto que Australia valora el sistema de seguridad colectivo. Así, la principal alianza a nivel regional es la alianza con Estados Unidos (aquí no hay sorpresa), seguida por la alianza con Japón, China, la República de Corea e India, que presentan al mismo tiempo retos para la protección del contexto estratégico australiano.

En cuanto a Estados Unidos, como ya se ha comentado, el Libro Blanco de la defensa admite las limitaciones tanto cuantitativas como cualitativas de la ADF y es aquí donde la alianza con los Estados Unidos se enfatiza como medida equilibradora para garantizar la seguridad de Australia. Así mismo, el Libro Blanco reconoce que, en el caso de conflicto bélico o ataque por parte de una de las potencias regionales, los mecanismos de seguridad colectiva se pondrían en marcha y las tropas australianas no se

²² Véase también el comentario de COTTRILL, Ross: “Talking Tough. Defence White Paper 2009”, en *The Asialink Essays*, n.º. 5, 2009, p. 5.

²³ EDWARDS, Peter: “Permanent Friends?..., op. cit.”, p. 33.

verían luchando unilateralmente, tal y como se entendió en la política de defensa seguida con anterioridad a John Howard.

Es una supuesta amenaza china lo que representa el mayor riesgo para la defensa de los intereses estratégicos de Australia. En el Libro Blanco se establece que existe sobre todo un gran riesgo en la estabilidad de la relación entre China y Estados Unidos sobre todo en cuanto a Taiwan se refiere y el gobierno australiano reafirma su apoyo por la política de ‘Una China’ (*One China*)²⁴. La modernización militar de China es una cuestión que preocupa a la burocracia australiana por dos motivos principales. Primero, su nivel de modernización sobrepasa las capacidades necesarias en caso de conflicto con Taiwan. Y segundo, China no tiene por norma el explicar su proceso de modernización ni de ofrecer *confidence building measures*, lo que puede generar cierta desconfianza entre sus vecinos y a nivel global. A pesar de que la amenaza que representa China para el contexto estratégico australiano parece algo nuevo, tal y como argumenta Edwards, el enfoque sobre China no hace más que volver al punto de mira que pareció desaparecer tras los ataques terroristas en los Estados Unidos en septiembre de 2001²⁵.

Sin embargo, este aspecto del Libro Blanco parece haber suscitado un gran interés, y no precisamente positivo, por parte tanto del gobierno de Beijing como de observadores en China. Pocos días después de la publicación del Libro Blanco, el gobierno de Beijing publicó una respuesta oficial a las ‘acusaciones’ hechas con respecto a sus capacidades militares (presuntamente ofensivas y capaces de desequilibrar el balance estratégico regional) en el Libro Blanco. En dicha respuesta el portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores chino, Ma Zhong Xu, puso de relieve el carácter pacífico de la fuerza china y quiso eliminar toda sospecha de una amenaza china para la región²⁶. Sin embargo, hay otras opiniones que manifiestan que el Libro Blanco es contradictorio y en particular mantiene una actitud ambivalente respecto de China²⁷ o incluso

²⁴ COTTRILL, Ross: “Talking Tough. Defence White Paper 2009”

²⁵ EDWARDS, Petyer: “Permanent Friends?...”, op. cit.”.

²⁶ Véase por ejemplo el artículo de SAINSBURY, Michael y STEWART, Cameron: “China a ‘Peaceful Force’ in Beijing’s Response to Defence Paper”, en *The Australian*, 6 de mayo de 2009, disponible en <http://www.theaustralian.news.com.au/story/0,25197,25436227-601,00.html> (visitado el 20 de octubre de 2009). Véase también, por ejemplo, el análisis de See Seng Tan: “Australia’s New Defence White Paper: Not Quite Grand Strategy, but Part of One?”, Australian Strategic Policy Institute, 21 September, disponible en www.aspi.org.au (visitado el 21 de octubre de 2009).

²⁷ BHASKAR, Uday: “Australia’s Defence White Paper 2009: One View from India”, Australian Strategic Policy Institute, 21 de septiembre de 2009, disponible en www.aspi.org.au (visitado el 21 de octubre de 2009).

que la amenaza china no es más que una excusa para justificar un aumento del presupuesto de defensa²⁸. De cualquier forma, no cabe duda que el papel de China como pieza importante del puzzle estratégico global no está pasando desapercibido tal y como era de esperar. Pero al mismo tiempo, las relaciones Australia-China se encuentran en buen momento y China es, según del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio de Australia²⁹, su principal socio comercial, y mantienen una fuerte cooperación cultural a través de iniciativas como el *Australia-China Council*. Es más, mientras se escribe este artículo tiene lugar en Canberra el Diálogo Estratégico de Defensa entre Australia y China (la duodécima reunión desde que se estableció dicho diálogo) y en el que se amplían las iniciativas de cooperación que incluyen temas de preparación de las fuerzas, las respuestas a los desastres naturales y la seguridad marítima³⁰.

Japón también ha interpretado el Libro Blanco como un mensaje al gobierno de Tokyo de apoyo ante la progresiva retirada de los Estados Unidos de la región y para que se mantenga dentro de los marcos internacionales de cooperación. En este sentido hay que entender que las relaciones entre Australia y Japón se producen en el marco de la alianza con los Estados Unidos. Teruhiko Fukushima predice que, si Japón estuviera dispuesta a conseguir sus propias armas nucleares, la reacción coreana y china podrían crear una situación de riesgo considerable³¹ y es a este escenario al que hace referencia (implícitamente) el Libro Blanco. Pero como Fukushima afirma, la burocracia japonesa se encuentra lejos de forzar un cambio de cultura estratégica que permita una política de adquisición de armas nucleares, y la cooperación entre Australia y Japón se encuentra en un muy buen momento³². Por lo tanto, nada hace sospechar que pueda haber un cambio a corto o medio plazo, sobre todo si se considera el reciente cambio de gobierno en Japón.

²⁸ ZHANG, Chun: "Rebuilding...", op., cit."

²⁹ Véase por ejemplo http://www.dfat.gov.au/geo/china/china_brief.html (visitado el 12 de octubre de 2009).

³⁰ Véase el comunicado de prensa del Ministerio de Defensa Australiano disponible en <http://www.defence.gov.au/media/departamentalpl.cfm?CurrentId=9587>, así como el publicado en China Daily disponible en http://www.chinadaily.com.cn/china/2009-10/15/content_8799402.htm (visitado el 15 de octubre de 2009).

³¹ FUKUSHIMA, Teruhiko: "The 2009...", op.cit."

³² Japón es el segundo socio comercial de Australia después de China, véase http://www.dfat.gov.au/geo/china/china_brief.html (visitado el 12 de octubre de 2009).

La reacción india se ha basado en estar de acuerdo con los retos que supone el océano Índico aunque considera la postura del Libro Blanco ambigua en cuanto a la estrategia australiana y las consecuencias de una presencia naval australiana en esta zona³³. Sorprende sin embargo la actitud de Australia hacia Corea del Norte. El gobierno australiano considera que el riesgo que representa Corea para la seguridad de la región es relativo y ve más probable el colapso del régimen de Corea del Norte y la reintegración de las dos Coreas. Pero como se puede ver, parece que Australia ve difícil mantener un equilibrio entre sus relaciones con socios regionales y su política de defensa. O por lo menos, estos dos aspectos de su política de seguridad no se están tomando en cuenta a la hora de elaborar una política de defensa que vaya más allá de una estrategia de defensa.

En relación con el entorno inmediato, Indonesia se presenta como la principal alianza seguida de Singapur y Malasia, aunque el gobierno presenta cierta preocupación sobre la estabilidad en las islas del Pacífico. El Libro Blanco es positivo (con un aire de precaución) sobre Indonesia y en particular su proceso de democratización y la retórica empleada parece más un gesto de apoyo y un impulso a las relaciones entre los dos Estados. El Libro Blanco ha sido bien recibido en Indonesia, en el sentido de que no ha generado debates ni controversias (como en anteriores ocasiones). De hecho, según Rizal Sukma, no ha llamado mucho la atención³⁴. Pero el gobierno de Indonesia ha notado el carácter positivo de las alusiones hechas en el Libro Blanco sobre el estado actual de su política y las relaciones bilaterales con Australia. El Libro Blanco es más crítico con Fiji que con Indonesia resaltando la continua interferencia por parte del ejército de Fiji en el proceso democrático, lo que puede dar pie a una intervención por parte de Australia para garantizar su estabilización, tal como ocurrió con las Islas Solomón en 2003³⁵, y mantiene una cierta precaución con respecto a Papua Nueva Guinea.

Finalmente, el Libro Blanco valora positivamente la variedad de programas de cooperación que lleva a cabo con países europeos entre los que se encuentra

³³ BHASKAR: *Australia's Defence White Paper 2009: One View from India*.

³⁴ SUKMA, Rizal: *Australian Defence White Paper 2009: An Indonesian Perspective*, Australian Strategic Policy Institute, 21 de septiembre de 2009 disponible en www.aspi.org.au (visitado el 21 de octubre de 2009).

³⁵ Aunque es poco probable que las autoridades de Fiji hagan una petición formal al gobierno australiano como fue el caso en las Islas Solomón, para más información véase Hawksley, Charles, "The Regional Assistance Mission to Solomon Islands (Ramsi)," in *The Globalization of World Politics. Case Studies from Australia, New Zealand and the Asia Pacific*, ed. Anne Cullen and Stuart Murray (Oxford: Oxford University Press, 2007).

España, así como la OTAN y la UE, pero no destaca ninguna estrategia a desarrollar. Esto refleja que dichos programas de cooperación, y en particular las coaliciones en las que actualmente participa Australia, aunque importantes, juegan un papel secundario en la visión actual estratégica de Australia. Son la prima de seguro a pagar para que Australia pueda seguir manteniendo una cierta influencia en temas relacionados con sus compromisos globales. De hecho, esta es la actitud que mantuvo el Primer Ministro Rudd en su reunión con miembros de la OTAN en Bucarest donde la contribución australiana en Afganistán, según Edwards, se mantiene a cambio de la oportunidad de contribuir a dictar la política a seguir³⁶.

Como se puede ver, los principales socios de Australia se perciben al mismo tiempo como las principales fuentes de riesgo (en especial China, Japón y, en menos medida, Indonesia y las islas del Pacífico). Pero el buen estado de las relaciones de Australia con sus vecinos y socios regionales, así como iniciativas del gobierno de Rudd como la inauguración en 2008 del *Asia Pacific Civil-Military Centre of Excellence*³⁷ con el objetivo de desarrollar doctrinas, políticas, programas de entrenamiento y educativos así como de investigación con varios socios regionales y globales, hace pensar que un plantamiento multilateral de cooperación continúa dominando la acción exterior australiana, lejos de sentirse ante una amenaza inminente a sus intereses directos.

VI. Australia y la intervención militar

El Libro Blanco tiene por objetivo el mantener una actitud de prudencia respecto del uso de la fuerza como mecanismo de seguridad. Reconoce las condiciones de la Carta de las Naciones Unidas y su restricción del uso de la fuerza (a destacar que Australia con John Howard también argumentó que su decisión de participar en Iraq se encontraba dentro de la legalidad internacional, como lo hicieron en su día los Estados Unidos y España). Dado el contexto geográfico en el que se encuentra, Australia con Iraq tenía que dar la imagen al exterior de estar actuando dentro de sus obligaciones internacionales. Esto dice mucho del impacto de las reglas y normas internacionales en el

³⁶ EDWARDS, Peter: "Permanent Friends?...", op. cit.". También se puede escuchar el discurso dado por el mismo autor el 4 de marzo de 2009 en el Lowy Institute, disponible en <http://www.lowyinstitute.org/Publication.asp?pid=986> (visitado el 5 de octubre de 2009).

³⁷ Véase el Plan Estratégico 2009-2011 disponible en http://www.civmilcoe.gov.au/uploads/files/Strategic_Plan_2009_V2.pdf (visitado el 9 de octubre de 2009).

comportamiento de los Estados. Quizá sea prematuro pensar que todos los Estados se adhieren fielmente a los principios del derecho internacional en sus decisiones, pero los esfuerzos hechos por gobiernos como el de John Howard para convencer a los australianos de que sus acciones en Iraq se encontraban dentro de la legalidad internacional dan pie a pensar que existe al menos una conciencia internacional. De hecho, uno de los valores a defender por Australia según el propio Libro Blanco es un Estado de derecho para las relaciones globales y este énfasis sobre los principios de la Carta de Naciones Unidas es un mensaje claro de que Australia tiene intención de actuar dentro del marco de las Naciones Unidas y alejarse de posibles escenarios como el que se dio con la invasión unilateral norteamericana de Irak en 2003.

El Libro Blanco es específico sobre el uso de la fuerza como mecanismo de seguridad, no se considera como un instrumento que pueda ser utilizado a la ligera, unilateralmente, fuera de los parámetros del derecho internacional y sin un planeamiento concienzudo tanto a corto como a largo plazo. En este sentido se deduce que el informe se refiere específicamente tanto a las operaciones de Irak como las de Afganistán. La primera, *Operation Catalyst*³⁸, causó considerable controversia (política y social), y el nuevo gobierno de Kevin Rudd ordenó la retirada de tropas de combate en 2009, sustituyéndola por las operaciones *Riverbank* y *Kruger*³⁹ (con un total de 82 soldados) como parte de la misión internacional de asistencia de las Naciones Unidas (UNAMI en sus siglas en inglés) y para la protección de la embajada australiana respectivamente. La segunda recibió cierto apoyo de la opinión pública pero es, a día de hoy, un tema espinoso dado que Australia ha perdido hasta ahora once soldados y existe cierto interés en la opinión pública para que se retiren las fuerzas australianas ante los fracasos sufridos hasta la fecha. Un estudio llevado a cabo en 2008 indica que un 56% de australianos encuestados quiere que se retiren las tropas australianas de Irak, un aumento de 10 puntos respecto a 2007⁴⁰.

³⁸ Este fue el nombre dado a la contribución Australiana a la coalición internacional liderada por los Estados Unidos. Para más información véase el Ministerio de Defensa Australiano <http://www.defence.gov.au/opEx/global/opcatalyst/index.htm> (visitado el 9 de octubre de 2009).

³⁹ Véanse las respectivas páginas disponibles en la web del Ministerio de Defensa Australiano <http://www.defence.gov.au/opEx/global/opriverbank/index.htm> y <http://www.defence.gov.au/opEx/global/opkruger/index.htm> (visitadas el 9 de octubre de 2009).

⁴⁰ Véase el artículo sobre dicho informe en Angus Reid Global Monitor http://www.angus-reid.com/polls/view/31914/more_australians_want_to_leave_afghanistan (visitado el 9 de octubre de 2009).

El lenguaje empleado en este sentido sugiere que el uso de la fuerza puede ser considerado en situaciones de inestabilidad fuera de las fronteras, y esfera de influencia, australianas. Pero el énfasis puesto en los sistemas de control dispuestos en el derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas sirven de poco si tenemos en cuenta la interpretación legal que se hizo en su día de las resoluciones del Consejo de Seguridad respecto de Irak. Aún así, el enfoque en la ‘defensa de Australia’ del Libro Blanco y la presión de la opinión pública respecto de Afganistán hace pensar que el gobierno de Rudd se concentrará en su entorno regional y se mantendrá alejado de la política intervencionista que caracterizó a los gobiernos de Howard, para quién el interés de Australia se definió, de una manera abstracta y fuertemente influenciada por el neoconservadurismo, como la defensa de los valores democráticos.

De hecho, a corto plazo (2009-2030) el Libro Blanco reconoce que la participación más probable y frecuente se dará en casos de conflicto dentro de Estados como guerras civiles, conflictos de carácter étnico o genocidios. En este tipo de escenarios, las fuerzas armadas australianas se ven obligadas a colaborar con agencias civiles para conseguir varios objetivos de estabilización y reconstrucción. Este tipo de colaboración también conlleva una especialización diferente y un enfoque bastante distinto del requerido en una guerra convencional. El gobierno australiano considera necesaria una adaptación de personal, material y de entrenamiento que se ajuste a las circunstancias, lo que se contradice con el énfasis puesto en la adquisición de submarinos y aviones de combate. En las últimas décadas éste es el contexto en el que las fuerzas armadas australianas han operado: en conflictos regionales como Timor Este, las Islas Solomón o Papua Nueva Guinea, o en conflictos considerados de repercusión global como Afganistán o Somalia.

A día de hoy, Australia cuenta con más de 3,500 soldados en operaciones internacionales. La mayoría de estos soldados se encuentran en Afganistán (más de 1,500) aunque las tropas Australianas también tienen una presencia en operaciones en Darfur, Sudan, Timor Este, las Islas Solomón y Medio Oriente, además de operaciones de ayuda humanitaria en desastres como el reciente tsunami en Samoa o el terremoto en la provincia de Padang en Indonesia. También mantiene un contingente de 400 tropas en *Operation Resolute* que tiene como objetivo el vigilar y proteger las aguas australianas⁴¹. Pero el Libro

⁴¹ Para más detalles véase la información hecha pública por el Ministerio de Defensa Australiano en <http://www.defence.gov.au/opEx/global/opresolute/index.htm> (visitado el 9 de octubre de 2009).

Blanco limita esta tendencia a situaciones en las que existe un claro interés para Australia, con el objetivo de aclarar que el gobierno no estará dispuesto a enviar tropas a operaciones de sus aliados como mecanismo para su propia seguridad, como hizo Howard.

Por lo tanto no habrá cambios significativos a la presencia de tropas australianas en misiones internacionales (dentro de los parámetros legales internacionales). Es más, se prevee una presencia de tropas en los territorios del Pacífico Sur de naturaleza humanitaria o estabilizadora dada la situación precaria en la que se encuentran muchos de estos Estados-islas (*island states*) debido al cambio climático y a un aumento de los desastres naturales. Tal ha sido el caso con el reciente tsunami que ha devastado la isla de Samoa y el terremoto que sacudió a la provincia de Padang en Indonesia. El único cambio será el papel a jugar en estos escenarios por parte de Japón y, particularmente, China.

VII. Conclusiones

A parte de buscar una postura de *self-reliance*, Australia quiere poder estar preparada en el caso de que ocurra un cambio en el contexto estratégico, a pesar de que dicho cambio queda sin especificar y se da a entender como algo impredecible: Australia quiere estar preparada ‘por si acaso’. Esta postura se entiende como algo intermedio a otras posibles políticas como serían la de mantener una “neutralidad armada” que conllevaría la disolución de todas sus alianzas (incluido con los Estados Unidos), o dar prioridad a un multilateralismo liderado por las Naciones Unidas. De esta manera, Australia lo tiene todo, el multilateralismo, la alianza con los Estados Unidos y la oportunidad de desarrollar su capacidad de independencia con un programa de gasto significativo.

Australia cree que el mundo no está preparado aún para ceder la responsabilidad de la defensa territorial nacional a un organismo internacional. Al mismo tiempo, el gobierno se niega a relegar su seguridad a la expectativa de que sus aliados responderán en caso de un ataque. Este escenario es demasiado arriesgado según establece el Libro Blanco. Esto contradice la idea de que una guerra es poco probable, casi remota pero no del todo imposible, y la convicción de que si Australia se viese atacada por una potencia de mayores capacidades su seguridad se vería garantizada por su alianza con los Estados Unidos y varios otros acuerdos multilaterales. De hecho, el Libro Blanco

admite que Australia se mantendrá segura y libre de ataques hasta 2030 y afirma en varias ocasiones que hay pocas posibilidades de que se produzca un ataque.

La estrategia (lejos de ser una política de defensa como tal) sigue siendo reaccionaria aunque sí se ha logrado una consistencia con posturas más tradicionales, y de hecho el Libro Blanco representa una vuelta a la política de defensa mantenida implícitamente desde la federación de Australia y, más explícitamente desde los años 70 hasta mediados de los 90. Este es el contexto en el que se debe entender el Libro Blanco de la Defensa australiano de 2009. El dilema actual para Australia es cómo equilibrar su relación con China. Dicha relación ofrece, por una parte, uno de los mayores beneficios económicos y comerciales para Australia, y, por otra parte, el riesgo de un cambio en el entorno estratégico regional que puede llevar a un enfrentamiento en el que Australia siempre va a estar del lado de los Estados Unidos.

Pero el Libro Blanco construye un entorno en el que los principales retos (especialmente China, Japón, Indonesia, el océano Índico) aparecen como poco más que los molinos a los que se enfrenta hoy, tal y como Japón y el comunismo lo fueron en su día. Estas amenazas, lejos de ser meras imaginaciones, son al mismo tiempo simbólicas de una tradición en el pensamiento estratégico australiano que data de principios del siglo XX, y que se ve influido por el papel que la burocracia norteamericana decide jugar en la región del Asia Pacífico. Un pensamiento que a veces hace olvidar, momentáneamente sólo, los niveles de interdependencia y cooperación que existen entre los gobiernos de la región y Canberra. Hoy es China, mañana será otro el molino que inspire la política de defensa Australiana.

El Libro Blanco de 2009 es una receta de como piensa reaccionar Australia en caso (improbable) de ataque, y como tal carece de una política de defensa y hace pensar más en una estrategia de defensa. Ante un escenario en el que Australia parece prepararse para luchar principalmente contra molinos de viento, es difícil no entender el Libro Blanco como un ejercicio de construcción de un entorno que justifique un considerable aumento armamentístico.

El papel de la Unión Europea en la construcción de la agenda de la eficacia de la ayuda: el Código de Conducta sobre complementariedad y división del trabajo en la política de desarrollo

Ignacio Martínez Martínez

Licenciado en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid

Máster en Política Internacional: comunicación, diplomacia y gestión-
Facultad de Ciencias Política y Sociología-Universidad Complutense de Madrid

UNIÓN EUROPEA, AYUDA AL DESARROLLO, CÓDIGO DE CONDUCTA, EFICACIA, COMPLEMENTARIEDAD

Resumen

La ayuda oficial al desarrollo ha mostrado, a lo largo de varias décadas, una limitada capacidad para favorecer, de manera eficaz, procesos de desarrollo en los países receptores. Factores como el limitado compromiso de numerosos donantes, las relaciones asimétricas establecidas entre estos y sus socios, la instrumentalización de la ayuda o la elevada fragmentación de las acciones se encuentran en el origen de la ineficacia y han hecho evidente la necesidad de construir unas relaciones y modalidades de ayuda más eficaces. En este contexto, la agenda de la eficacia de la ayuda ha sido impulsada para corregir algunas de las principales deficiencias del sistema de ayuda, que se encuentra en pleno proceso de construcción. La principal contribución de la Unión Europea a esta agenda ha sido la elaboración del Código de Conducta sobre complementariedad y división del trabajo internacional. Este Código constituye una valiosa aportación a la construcción de la agenda de eficacia, fundamentalmente por su contribución doctrinal en relación a uno de los principios en los que se apoya dicha agenda: el principio de armonización. Esta propuesta, no obstante, no está exenta de dificultades y limitaciones operativas para contribuir a una ayuda más eficaz a través de la división internacional del trabajo.

EUROPEAN UNION, DEVELOPMENT ASSISTANCE, CODE OF CONDUCT, EFFECTIVENESS, COMPLEMENTARITY

Abstract

Over several decades the official development assistance has shown a limited capacity to effectively promote development processes in recipient countries. The limited commitment of many donor, the asymmetric relations establishes between them and their partners, and the instrumentalization and fragmentation of aid are some factors that reduce the aid effectiveness and have become necessary new relations and forms of aid. In this context the aid effectiveness agenda is under construction. The main contribution of European Union to this agenda is the Code of Conduct on Complementarity and the Division of Labour in Development Policy. This Code represents a valuable doctrinal contribution in connection with the ownership principle. However, the EU proposal faces difficulties and operational constraints to contribute to the aid effectiveness through division of labour.

Sumario

I. Introducción.-II. El sistema de ayuda: un escenario marcado por una complejidad creciente.-III. La UE: actor central de un sistema marcado por la diversidad de actores.-IV. La naturaleza del sistema de ayuda y sus efectos.-V. La agenda de la eficacia de la ayuda.-VI. El Código de Conducta de la UE.-VII. División del trabajo: lecturas desde la práctica.-VIII. Conclusiones.

I. Introducción

El sistema de cooperación internacional para el desarrollo se sitúa en un contexto marcado por profundas transformaciones y por la aparición de nuevos retos a los que dar respuesta. Tras la crisis vivida en los años noventa, con la denominada fatiga de la ayuda, y la orientación de la ayuda a la búsqueda de seguridad en el cambio de milenio tras los atentados terroristas de Nueva York del 11 de septiembre de 2001, el escenario que se abría, en el nuevo siglo, era muy sombrío para la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Sin embargo, la creciente complejidad del sistema de ayuda y la existencia de numerosas voces críticas han servido para favorecer la reflexión y la

autocrítica de sus partícipes en la búsqueda de una mejor gobernanza del sistema, cuyo resultado ha sido la construcción de la agenda de la eficacia de la ayuda.

El objetivo de este artículo es analizar el papel que la Unión Europea (UE) ha tenido en la construcción de esta agenda. Este papel, que no ha sido muy significativo hasta fechas recientes, se ha visto reforzado, en los últimos años, en los que ha asumido un mayor protagonismo. La hipótesis sobre la que gravita este artículo, y a la que se pretende dar respuesta, se basa en la percepción de que la contribución de la UE a la agenda de la eficacia de la ayuda, en concreto a través de la elaboración de un Código de Conducta, constituye una aportación relevante desde el punto de vista doctrinal y conceptual. Esta aportación, sin embargo, carece de la capacidad suficiente para generar una estrategia que dé lugar a un plan de acción para la política de cooperación internacional para el desarrollo de la UE.

Para contrastar esta hipótesis, a continuación se desarrolla una breve descripción del sistema de ayuda y se analizan algunos de los efectos derivados del sistema de ayuda que han motivado la construcción de la agenda de la eficacia de la ayuda —que se describe brevemente—, a la que contribuye el Código de Conducta, a cuyo análisis se dedican varias páginas. Por último, se plantean algunas conclusiones, fruto del análisis anterior, que tratan de contrastar la hipótesis planteada.

II. El sistema de ayuda: un escenario marcado por una complejidad creciente

Uno de los principales rasgos del sistema de ayuda es la pluralidad y heterogeneidad de actores que lo componen¹. Tradicionalmente configurado por Estados y actores multilaterales, desde sus orígenes tras la Segunda Guerra Mundial y las posteriores décadas caracterizadas por la Guerra Fría, el sistema de ayuda se ha transformado significativamente en las dos últimas decenios como resultado de la irrupción de nuevos actores: actores multilaterales, fondos globales, donantes emergentes, actores subnacionales y organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

¹ GÓMEZ GALÁN, Manuel y SANAHUJA PERALES, José Antonio: *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*, Madrid, CIDEAL, 1999.

Si el final de la Segunda Guerra Mundial había dado lugar a un escenario propicio para impulsar, por parte de Estados Unidos, la ayuda al desarrollo como un instrumento fundamentalmente económico para la reconstrucción europea, en el periodo de Guerra Fría la ayuda se tornó fundamentalmente en un medio de influencia política de las potencias líderes de los dos bloques. La caída del bloque soviético y el consiguiente fin de la política de bloques supusieron una transformación de las reglas del juego y la ayuda al desarrollo en los años noventa, fundamentalmente en América Latina, facilitó la introducción, al amparo del Consenso de Washington, de políticas neoliberales mediante planes de ajuste estructural que, a excepción de lo que ocurrió en algunos países asiáticos, no tardaron en mostrar su fracaso para promover el desarrollo y la equidad y reducir la pobreza².

En esta misma década, en parte como reacción a la agenda impulsada por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), el sistema de Naciones Unidas (NNUU) promovió una serie de conferencias y encuentros³ que consolidaron una agenda de desarrollo que resaltaba la importancia del desarrollo humano y sostenible, que cristalizó en el año 2000 en la Declaración del Milenio que alumbró los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Así pues, en esta década los organismos no financieros de NNUU cobraron una creciente importancia en la agenda de desarrollo y se fueron consolidando, junto a otros actores multilaterales, como actores protagonistas del sistema de ayuda.

² BUSTELO, Pablo: “Desarrollo económico: del Consenso al Post-consenso de Washington y más allá”, en *Estudios en homenaje al profesor Francisco Bustelo*, Madrid, Editorial Complutense, 2003, consultado en <http://www.ucm.es/info/eid/pb/BusteloPCW03.htm> el 5 de febrero de 2010.

³ Algunas de las citas más significativas de esta década son la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992, la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social celebrada en Coopenhague y la Conferencia Mundial sobre la Mujer que tuvo lugar en Beijing, ambas en 1995, y la Cumbre Mundial sobre Alimentación celebrada en Roma un año después.

Cuadro 1. Principales actores del sistema internacional de ayuda al desarrollo

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actores bilaterales <ul style="list-style-type: none"> - Países donantes (29 socios del CAD) - Países receptores (152 en 2008) - Nuevos donantes o donantes emergentes (China, Irán, Venezuela, Chile, Brasil...) ▪ Actores multilaterales <ul style="list-style-type: none"> - Organismos no financieros (asistencia técnica y ayuda no reembolsable): <ul style="list-style-type: none"> ➢ Sistema de NNUU <ul style="list-style-type: none"> · Programas y Fondos (PNUD, ACNUR, UNICEF, UNIFEM, PMA...) · Organismos especializados (FAO, OIT, OMS) · Otros órganos de NNUU (ONUSIDA) ➢ Organismos regionales (UE, OEI...) - Organismos financieros (asistencia financiera y ayuda reembolsable) <ul style="list-style-type: none"> ➢ Grupo Banco Mundial ➢ FMI ➢ Bancos regionales de desarrollo ➢ UE (FED) ▪ Otros actores <ul style="list-style-type: none"> - Gobiernos no centrales (creciente peso de la cooperación descentralizada) - Sociedad civil: ONGD, ciudadanos - Fondos Globales - Actores privados

Fuente: elaboración propia a partir de información del CAD/OCDE y NNUU

Junto con el cambio de siglo y fruto de las transformaciones en el escenario global, el sistema internacional de ayuda también se ha modificado. Fenómenos como la globalización, los procesos de descentralización del Estado en numerosos países en desarrollo, la proyección internacional de los gobiernos no centrales⁴ y la emergencia de una sociedad civil transnacional⁵ han jugado un papel relevante en este cambio⁶. Como resultado, actores no tradicionales del ámbito de las relaciones internacionales como los gobiernos descentralizados

⁴ Para un análisis en profundidad sobre la acción exterior de los gobiernos no centrales véase HOCKING, Brian: "Vigilando la 'frontera': globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales", en ALDECOA, F y KEATING, M. (eds.): *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Madrid, 2000, pp.29-54; COLINO CÁMARA, César: *La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española*, Madrid, OPEX, Fundación Alternativas, y UGALDE ZUBIRI, Alexander: "La acción exterior de los Gobiernos No Centrales en la Unión Europea Ampliada", en VV.AA.: *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*, Bilbao, UPV/EHU, pp. 277-343.

⁵ KALDOR, Mary: *La sociedad civil global: una respuesta a la guerra*, Barcelona, Tusquets, 2005.

⁶ MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Ignacio y SANAHUJA PERALES, José Antonio: *La agenda de la eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España*, Documento de Trabajo nº38, Fundación Carolina, Madrid, 2009.

o las organizaciones de la sociedad civil han pasado a ocupar un papel más relevante en el sistema de ayuda.

Asimismo, nuevas tendencias en el escenario de la ayuda —como la cooperación Sur-Sur o la cooperación triangular— evidencian la emergencia de nuevos actores o donantes emergentes. Se trata de países que han cambiado su papel en el sistema de ayuda y han pasado, en algunos casos, de recibir ayuda a actuar como donantes y, en otros, a desempeñar ambos roles al mismo tiempo. La evolución del sistema de ayuda y la consiguiente incorporación de actores dan lugar en la actualidad a un complejo sistema marcado por el elevado número de actores y su distinta naturaleza (cuadro 1).

III. La UE: actor central de un sistema marcado por la diversidad de actores

La UE inició formalmente su participación en el sistema de ayuda en el año 1957, con la creación en el Tratado de Roma del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), pero no fue hasta 1959, con la puesta en marcha del primer FED1959-1964, cuando tuvo lugar la primera acción formal de este actor⁷. Desde aquellos orígenes hasta la actualidad, la Unión ha desarrollado una compleja política de cooperación para el desarrollo, ha impulsado nuevos órganos de gestión de esta política y ha desembolsado un creciente volumen de ayuda oficial al desarrollo (AOD). Sin embargo, independientemente de la actuación de algunos de los Estados miembros (EEMM) que poseen una gran experiencia y un marcado dinamismo dentro del sistema de ayuda, la UE, hasta fechas muy recientes, no ha desempeñado un papel excesivamente dinámico dentro del sistema de ayuda: no lo ha hecho ni a través de una contribución significativa en términos doctrinales ni en movilización de recursos. Con el cambio de siglo, no obstante, la UE ha asumido un papel más dinámico y se ha constituido en un actor central del sistema de ayuda. Este hecho se refleja tanto en el volumen de OAD, que desembolsa (Gráfico 1), como en su aportación doctrinal y en su contribución a la construcción de la arquitectura del sistema de ayuda⁸.

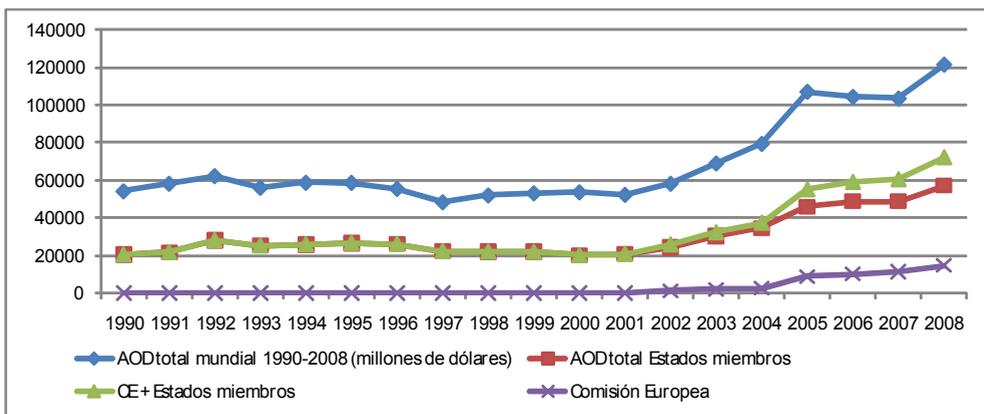
El conjunto de la Unión, es decir las instituciones comunitarias y los EEMM, ha sido, en las últimas décadas, un componente fundamental de la AOD mundial —no así la Comisión Europea— que ha movilizado, desde los años

⁷ http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_es.htm, consultada el 12 de enero de 2010.

⁸ Esta cuestión se analizará en mayor profundidad en la parte final de este artículo.

noventa, entre uno y dos tercios de la AOD mundial. Este importante peso se explicaba prácticamente en su totalidad, hasta fechas muy recientes, por la actuación de los EEMM. El año 2004, empero, supuso un punto de inflexión y la Comisión Europea pasó a constituirse en un actor relevante que, junto a la actuación de los EEMM, ha contribuido a afianzar la posición del conjunto de la Unión en el sistema de ayuda. En los últimos años, ha continuado esta tendencia al aumentar significativamente la AOD de la Comisión Europea; y en el año 2008 el 59,25% de la AOD mundial fue desembolsada por la UE—la Comisión Europea y los EEMM— y el 12,17% de la AOD mundial correspondió a la Comisión Europea⁹ (gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución de la AOD mundial y de la UE 1990-2008 (mil. de dólares)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CAD/OCDE

El creciente peso que ha asumido la UE en el sistema de ayuda se explica, además de por el incremento de su AOD, por el desempeño de un papel más dinámico y propositivo en la construcción de la agenda de desarrollo y de la arquitectura del sistema de ayuda. A lo largo de la presente década los distintos actores del sistema de ayuda han ido configurando la agenda de la ayuda en torno a la búsqueda de la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo, para dar respuesta a algunas de las deficiencias de este sistema que, como se verá más adelante, lastran su capacidad de contribuir a favorecer procesos de desarrollo. La Unión Europea ha estado presente en el proceso de construcción de varios de los consensos y declaraciones que alimentan la

⁹ CAD/OCDE.

denominada agenda de la eficacia de la ayuda. La aportación más relevante de este actor a dicha agenda se produjo en el año 2007 con la elaboración del *Código de Conducta relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo*¹⁰, a cuyo análisis se dedican varios apartados de este artículo.

IV. La naturaleza del sistema de ayuda y sus efectos

El sistema internacional de ayuda al desarrollo, por su propia naturaleza, está sujeto a restricciones y contradicciones que generan una serie de efectos que limitan la eficacia de la ayuda¹¹. A continuación, se abordan algunas de las características que definen la naturaleza del sistema de ayuda al desarrollo y los efectos a los que dan lugar.

- Fragmentación:

Uno de los rasgos característicos, que se inscribe en la naturaleza del sistema de ayuda, y que en parte ya ha sido abordado, es el de la fragmentación. Como se ha expuesto, se trata de un sistema con una notable diversidad de actores. La fragmentación del sistema, empero, no se debe exclusivamente a la concurrencia de un elevado número de partícipes, sino también, y fundamentalmente, a los bajos niveles de coordinación entre ellos e, incluso, en numerosas ocasiones, entre las acciones llevadas a cabo por un mismo actor¹².

Las lógicas consecuencias de la diversidad de actores, de la falta de coordinación y de la atomización de las intervenciones —que por regla general adoptan la forma de proyectos de desarrollo— son la desconexión entre las actuaciones, en unas ocasiones, con la consiguiente pérdida de sinergias que ello conlleva, y la duplicidad y solapamiento de las intervenciones, en otras, con el consecuente dispendio de recursos que esto significa. Asimismo, como consecuencia de esta fragmentación los países socios se ven sometidos a enormes cargas administrativas y a destinar importantes recursos institucionales en la recepción de la ayuda, produciéndose en numerosas ocasiones problemas de absorción de la cooperación internacional, no tanto por el volumen de esta, como por

¹⁰ Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0072:FIN:ES:PDF>

¹¹ SANAHUJA PERALES, José Antonio: “¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo” en MESA, Manuela: *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario2007-2008*, Madrid, Ceipaz, 2007, pp. 71-101.

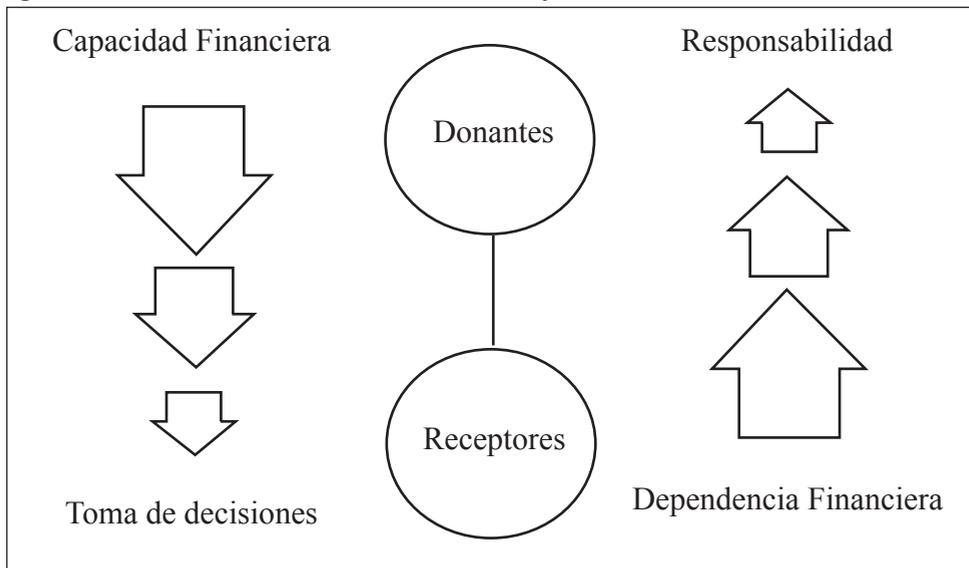
¹² Como muestra, tan sólo en el año 2008, la ayuda oficial al desarrollo española, que fue de 4.678 millones de euros, se ejecutó a través de 15.262 acciones. Véase base de datos de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), disponible en http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Paginas/publicaciones_cooperacion.aspx.

su heterogeneidad y dispersión¹³, y un efectivo socavamiento de la capacidad administrativa de los socios¹⁴.

- Asimetría:

El sistema de cooperación internacional es por naturaleza asimétrico. Numerosos autores han definido este sistema como una cadena vertical —dando así forma al enfoque de la cadena de la ayuda— en la que los eslabones superiores estarían constituidos por los donantes y los eslabones inferiores por los receptores. En esta cadena, los recursos financieros y la toma de decisiones se sitúan en los eslabones superiores de la cadena y la responsabilidad sobre los resultados obtenidos lo hace en los eslabones inferiores. A medida que se desciende en los eslabones de la cadena se reduce la capacidad financiera y los espacios de toma de decisiones de los actores. Del mismo modo, al ascender en los eslabones de la cadena de la ayuda se reduce la responsabilidad de los actores en el resultado final de las acciones (figura 1).

Figura 1. La estructura de la cadena de la ayuda



Fuente: Adaptación a partir de MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Ignacio: *La cooperación no gubernamental española en Perú*. Madrid, ICEI, 2007.

¹³ HERFKENS, Eveline, BAINS, Mandeep, ANDRIEUX, Veronique, TOUZA, Portal y CHINCHETRU, Laura: *Mejor ayuda, Una condición necesaria para el desarrollo*, Campaña del Milenio de Naciones Unidas-Coordinadora de ONGD, 2008, p. 38.

¹⁴ SCHULZ, Nils-Sjarz: "Pastel para todos, del norte al sur", en Intermón Oxfam: *La realidad de la ayuda 2009*, Intermón Oxfam, 2010, p.117.

Esta representación algo simplificada, pero enormemente gráfica, del sistema de ayuda permite entender algunos de los efectos perversos del propio sistema que limitan su eficacia. El resultado más significativo que produce este esquema, al concentrar la toma de decisiones en los donantes, es la canalización de los intereses de estos por encima de las demandas y necesidades de los socios. Así pues, la estructura del sistema de ayuda, y las lógicas que esta genera, producen efectos contrarios a los deseados, al menos desde el punto de vista retórico, por sus partícipes que tanto en los marcos doctrinales emanados de los consensos internacionales como en los marcos de planificación de los donantes bilaterales priorizan la promoción del desarrollo en los países socios.

- Desregulación:

Junto a la fragmentación y la asimetría, la desregulación es otro de los rasgos del sistema de ayuda que restringe su eficacia. La participación en este sistema es voluntaria y no está sujeta a ningún marco normativo específico, por lo que las políticas de ayuda son definidas por los donantes en función de sus prioridades, intereses, vínculos históricos y culturales, así como, en mayor o menor medida, en respuesta a las demandas de sus socios. Como resultado, la distribución de la ayuda da lugar al fenómeno conocido como *donor-darlings* y *donor-orphans*, es decir, a una concentración de la ayuda en aquellos países que resultan más atractivos para los donantes, ya sea porque allí residen sus intereses, porque se trate de países con mayores vínculos históricos y culturales, o como resultado de un análisis de pertinencia o capacidad de absorción de la ayuda. Como contrapartida, la existencia de países desatendidos por el sistema de ayuda —generalmente Estados frágiles— es también muy frecuente, por lo que en muchos de ellos se genera una brecha financiera que impide implementar políticas de desarrollo¹⁵.

Tanto la excesiva concentración —que da lugar a solapamientos, duplicidades y disfuncionalidad entre los donantes, además de generar dependencia y problemas de absorción en los socios— como la desatención constituyen obstáculos para lograr una cooperación internacional para el desarrollo de calidad, con elevados niveles de eficacia.

¹⁵ Ejemplos de *donor-darlings* son Mozambique, Vietnam o Nicaragua, cuyo PIB depende en gran medida de la AOD y de *donor-orphans* lo son Somalia y República Centroafricana, países, que a pesar de contar con bajos niveles de renta y de situarse a la cola en el ranking del IDH, reciben escasos niveles de AOD en comparación con otros países en su misma situación socioeconómica.

En resumen, los tres rasgos del sistema de ayuda mencionados confluyen en su capacidad de limitar la eficacia de la ayuda al consolidar la verticalidad en las relaciones y la ausencia de racionalidad en la distribución de los recursos desde el punto de vista del desarrollo. Estas deficiencias del sistema de ayuda, y su limitada capacidad de promover el desarrollo, han estado en el origen de la denominada fatiga de la ayuda¹⁶ durante los años noventa y en la emergencia de una corriente crítica con el sistema de ayuda generado tanto en los países en desarrollo como entre determinados colectivos de la sociedad civil en los países desarrollados.

V. La agenda de la eficacia de la ayuda

Los problemas generados en el sistema de ayuda y su limitada eficacia han sido objeto de debate, análisis y crítica por parte de numerosos actores y observadores. Como resultado, las iniciativas impulsadas para corregir los efectos descritos han sido varias a lo largo de las últimas décadas. No ha sido, sin embargo, hasta fechas recientes cuando se han intensificado estas iniciativas, situando la búsqueda de la eficacia en el centro de las prácticas de ayuda y dando forma así a la denominada agenda de la eficacia de la ayuda.

El principal hito de esta agenda lo constituye la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda, adoptada en 2005 en el marco del Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, impulsado por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La Declaración de París —cuyos precedentes son la Declaración de Roma sobre Armonización¹⁷, de 2003, y la Mesa Redonda de Marrakech sobre gestión orientada a resultados en el desarrollo, de 2004¹⁸— supone una revisión de las prácticas y relaciones en el sistema de ayuda para lo que propone una serie de objetivos de eficacia de la ayuda que se articulan sobre cinco principios: apropiación, alineamiento, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad¹⁹.

¹⁶ HEGOA: *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/98>, consultado el 3 de febrero de 2010.

¹⁷ Disponible en castellano en www.ayudaeficaz.es/Biblioteca/Busqueda-avanzada/Documentos.aspx?PID=471&Action=1&NewsId=38

¹⁸ Véase www.managingfordevelopmentresults.org/2ndRoundtable.html

¹⁹ El texto íntegro de la Declaración de París puede consultarse en <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>

En los últimos años, la UE ha desarrollado un esfuerzo doctrinal para mejorar el desempeño de su ayuda y avanzar hacia una política de desarrollo más eficaz. En este sentido, el Consenso Europeo sobre desarrollo es uno de los documentos importantes que define el posicionamiento de la Unión en la agenda internacional de desarrollo, en general, y en la agenda de la eficacia de la ayuda, en particular. Sin embargo, no se trata tanto de una aportación doctrinal ni operativa como de un posicionamiento en el marco doctrinal existente²⁰. Junto al Consenso Europeo sobre desarrollo la Comisión Europea elaboró un documento, en marzo de 2006, —justo un año después de la firma de la Declaración de París— con un carácter más operativo, complementando así el enfoque doctrinal, para avanzar hacia una ayuda más eficaz²¹. Sin embargo, no es hasta 2007 cuando encontramos la primera aportación específica de la UE a la agenda de la eficacia de la ayuda²², a través de la elaboración del Código de Conducta sobre complementariedad y división del trabajo en la política de desarrollo. Este código, que se analizará en mayor profundidad en el siguiente epígrafe, se asienta sobre el principio de armonización propuesto en la Declaración de Roma y recogido y concretado en la Declaración de París.

El Programa de Acción de Accra (PAA), acordado en el marco del Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda en la capital ghanesa, en septiembre de 2008, es, junto a la Declaración de París, la aportación más significativa de los actores del sistema de ayuda a la agenda de la eficacia de la ayuda. El PAA pretendía profundizar y acelerar las transformaciones propuestas en la Declaración de París para poder alcanzar los objetivos de eficacia de la ayuda. Este Programa, asimismo, supuso la incorporación de nuevos actores —gobiernos descentralizados y actores de la sociedad civil— a la construcción de la agenda de la eficacia de la ayuda²³.

²⁰ PARLAMENTO EUROPEO/CONSEJO/COMISIÓN: *El Consenso Europeo sobre desarrollo* (2006/C 46/01), Diario Oficial de la Unión Europea, 24-02-2006.

²¹ COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión. Ayuda de la UE: realizar más, mejor y más rápido* (COM (2006)87 final).

²² Los Estados miembros de la Unión Europea han sido partícipes de todas las iniciativas aquí descritas. Además, la Comisión Europea, en tanto que miembro del CAD, es firmante de la Declaración de París, sin embargo, la Unión Europea no ha tenido un papel especialmente activo en estos marcos.

²³ MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Ignacio y SANTANDER CAMPOS, Guillermo: “La Declaración de París y la Cooperación Descentralizada”, en *Anuario de la cooperación descentralizada 2008, 2009*, pp.52-75.

VI. El Código de Conducta de la UE

El Código de Conducta es una Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 28 de febrero de 2007²⁴. Se trata de un documento breve que parte del reconocimiento de la propia responsabilidad de la UE en las deficiencias del sistema de ayuda. El Código se asienta en el principio de armonización propuesto en la Declaración de París que aboga, ante la elevada fragmentación del sistema, por una actuación más armonizada de los donantes y por el ejercicio de liderazgo de los socios en esta búsqueda de armonización.

El punto de partida del Código de Conducta es un interrogante: ¿qué puede hacer cada uno de los actores de la Unión con participación en el sistema de ayuda para favorecer la complementariedad y la división del trabajo entre los donantes de la misma? Para dar respuesta a este interrogante, el Código analiza los principales desafíos y oportunidades que presenta el actual contexto de la agenda internacional de desarrollo, trata de definir los conceptos y principios que regirán la intervención de la EU—Comisión Europea y propuesta a los EEMM— y, por último, establece una línea de actuación en materia de cooperación para el desarrollo para la EU y sus miembros.

VI.1. Principales desafíos y oportunidades para una mayor complementariedad y división del trabajo

El Código de Conducta identifica una serie de desafíos fundamentales a los que es necesario dar respuesta para la puesta en práctica de una estrategia armonizada basada en la búsqueda de complementariedad de las acciones de los distintos actores europeos en el sistema de ayuda. Asimismo, plantea un escenario de oportunidades que hacen pertinente esta iniciativa. En definitiva, se trata de desafíos, y especialmente de oportunidades, que tratan de justificar la puesta en marcha del Código.

El primero de los desafíos planteados es un reto de naturaleza política que hace referencia a la necesidad, como paso previo para implementar una política coordinada entre diversos actores, de renunciar a la visión instrumental y la búsqueda de visibilidad de los donantes a través de esta política que ha caracterizado a la cooperación internacional para el desarrollo

²⁴ http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r13003_es.htm

desde sus orígenes. Junto al desafío político, el Código apunta también la existencia de la dificultad que, desde un punto de vista estratégico, conlleva la implementación de una estrategia de división del trabajo —que en la práctica exige a los donantes un ejercicio de concentración geográfica y sectorial de la ayuda— sin que esto suponga una pérdida de la experiencia acumulada por los donantes.

El desarrollo de esta estrategia articulada supone un reto desde el punto de vista operativo acerca de cómo dar forma a estrategias conjuntas coherentes, ya que existe un claro riesgo en la búsqueda de concentración, de reproducir e incluso agudizar el efecto de la excesiva concentración en determinados países y la desatención de otros, que precisamente se pretende corregir con la puesta en marcha del Código de Conducta. De cómo se analicen estos riesgos y se gestione su respuesta dependerá en gran medida el éxito de la puesta en práctica del Código de Conducta. Ahora bien, como se desprende del planteamiento de riesgos y oportunidades, que desarrolla esta iniciativa, las oportunidades que se recogen a continuación presentan un contexto favorable que hace pertinente la realización de esfuerzos para poner en práctica el Código.

Un primer factor de oportunidad es el actual consenso existente entre los donantes en torno al concepto de la eficacia como centro de la arquitectura del sistema de ayuda. Este consenso ha sido alcanzado recientemente tras años e intensos debates en los que para varios donantes bilaterales el sistema de ayuda debía situar, en el centro del desarrollo al concepto de seguridad, y por lo tanto promover una “securitización” de la agenda de desarrollo²⁵. La búsqueda de la seguridad ha perdido influencia en las políticas de ayuda en detrimento de una visión cosmopolita de la cooperación internacional para el desarrollo aunque aún supone una directriz importante para algunos de los países precursores de esta doctrina. A pesar de ello, como ya ha sido apuntado, en los últimos años se ha configurado y consolidado la agenda de la eficacia de la ayuda.

La emergencia de la UE—tanto por la creciente participación de algunos EEMM como, especialmente, de la Comisión Europea— como un actor

²⁵ SANHUJA PERALES, José Antonio: “Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los objetivos del milenio y la “securitización” de la ayuda, en *Documentación social*, nº136, 2005, pp.25-42.

central del sistema de ayuda constituye un segundo factor de oportunidad, y de responsabilidad, para la puesta en marcha de una estrategia conjunta, con capacidad de involucrar, en su puesta en práctica, tanto a el resto de los donantes como a los países socios. Asimismo, la complejidad del sistema de ayuda, provocada por la creciente participación de actores —dado el crecimiento de la cooperación no gubernamental, la cooperación descentralizada, la cooperación Sur-Sur y la aparición de nuevos donantes no miembros del CAD, también denominados donantes emergentes—, si bien es cierto que constituye un riesgo de fragmentación, es también una oportunidad para el propio sistema de alcanzar mayores resultados a través de una estrategia basada en la armonización, que sea capaz de articular la diversidad de planteamientos y favorecer las posibles sinergias dentro del sistema.

VI.2. Aportación conceptual del Código de Conducta

La construcción de la agenda de la ayuda se ha asentado sobre cinco principios —apropiación, alineamiento, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad— asumidos por la mayoría de actores del sistema. Como resultado, sobre cada uno de estos principios, se ha consensuado un significado y, en mayor o menor medida, unos procedimientos y pautas de actuación.

Sin embargo, de los cinco principios apuntados el que acusa una mayor imprecisión en su definición es el de armonización. En este sentido, el Código de Conducta trata de realizar una aportación a la doctrina internacional, llenando así el vacío conceptual —o al menos la ausencia de claridad— en torno a la armonización basada en el desarrollo del concepto de complementariedad. Para ello, el Código define la complementariedad como *la división óptima del trabajo entre varios actores para hacer el mejor uso posible de los recursos humanos y económicos*²⁶.

La complementariedad se plantea en el Código como un proceso que abarca desde la planificación de las políticas de ayuda hasta la implementación de estas, buscando los ámbitos en los que cada actor puede aportar valor añadido teniendo en cuenta la actuación de los demás actores. Se trata, por lo tanto, de un

²⁶ COMISIÓN EUROPEA: “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo”, COM(2007)72 final, Bruselas 28.2.2007, p.6.

proceso que abarca diferentes dimensiones²⁷: la complementariedad en el país socio, que busca reducir la carga administrativa que recae en los receptores, favoreciendo así la capacidad de absorción de la ayuda; la complementariedad internacional como mecanismo para favorecer la racionalidad en la distribución de la ayuda y evitar los problemas generados por la excesiva concentración, la desatención o la dispersión; la complementariedad intersectorial, que trata de extender la racionalidad a la dimensión temática y sectorial de la ayuda por la vía de la especialización sectorial, poniendo fin al actual modelo en el que todos los donantes abarcan un amplio número de sectores o dimensiones de desarrollo; complementariedad vertical, que persigue lograr la coherencia entre los ámbitos multilateral, regional, nacional y subnacional a través de la búsqueda de sinergias en la actuación de los distintos actores de estas esferas, y, por último, la complementariedad entre las distintas formas e instrumentos existentes en el sistema de ayuda.

Con este desarrollo del concepto de complementariedad, que en realidad es más una ordenación de las diferentes propuestas existentes previamente relativas a la armonización, coordinación y complementariedad, el Código de Conducta aporta una claridad conceptual que fortalece la agenda de la eficacia de la ayuda al contribuir en la definición y el desarrollo del principio básico de armonización.

Además de este desarrollo conceptual, el Código de Conducta propone una serie de principios rectores fundamentales para abordar con coherencia el ejercicio de la complementariedad. Se trata de principios que ya están presentes en la agenda de la eficacia de la ayuda que se recogen el Código con el objetivo de favorecer la articulación de la complementariedad con el resto de principios de la agenda de la eficacia de la ayuda²⁸.

²⁷ Ibidem, pp.6-7.

²⁸ Algunos de los principios rectores más relevantes, que recoge el Código de Conducta, hacen referencia a la asunción, por parte de los socios de los procesos de división del trabajo —principio estrechamente vinculado con la búsqueda de apropiación—, a la ventaja comparativa, según la cual la complementariedad debe basarse en las ventajas comparativas que posean los donantes para apoyar a los gobiernos de los países socios, y a la cooperación delegada, que consiste en la cooperación de un donante delegada en otro donante para que las estrategias de salida no sean traumáticas para el país socio ni supongan un menor flujo de ayuda oficial al desarrollo para este.

VI.3. La propuesta operativa del Código de Conducta

La justificación a través del análisis de oportunidades y desafíos y el desarrollo conceptual descrito constituyen una sólida base para la propuesta operativa que desarrolla el Código de Conducta. Con esta iniciativa, la UE se propone adoptar un Código de Conducta que establezca principios operativos (cuadro 2) para garantizar una mejor división del trabajo entre los donantes de la Unión. Concretamente, es la Comisión Europea la institución que se compromete a aplicar dicho Código conforme a los objetivos y principios establecidos en el marco jurídico que rige su política de desarrollo y ayuda exterior, y la que propone a los EEMM la aplicación de los principios rectores propuestos por el Código.

Cuadro 2. Principios rectores del Código de Conducta²⁹

1. Concentrar las actividades en el país en sectores prioritarios
2. Reorganizar las demás actividades en el país
3. Velar por una presencia adecuada de la UE en los sectores estratégicos
4. Reproducir las prácticas en la cooperación con las instituciones regionales asociadas
5. Establecer países prioritarios
6. Ocuparse de los países “huérfanos” de la ayuda
7. Analizar y ampliar los ámbitos de competencia global
8. Seguir ahondando en la complementariedad vertical y entre formas e instrumentos de ayuda
9. Fomentar conjuntamente la división del trabajo
10. Profundizar las reformas de los sistemas de ayuda

Fuente: COMISIÓN EUROPEA: “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo”, COM(2007)72 final, Bruselas 28.2.2007.

Para conocer el grado de avance en el cumplimiento de los principios rectores propuestos en el Código, el documento plantea la necesidad de poner en

²⁹ Para una mayor explicación de los principios operativos véase COMISIÓN EUROPEA: “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo”, COM(2007)72 final, Bruselas 28.2.2007, pp.10-12.

marcha un mecanismo de seguimiento, así como la pertinencia de revisar el propio Código de Conducta a lo largo del año 2010³⁰.

VII. División del trabajo: lecturas desde la práctica

El principal objetivo de este artículo es resaltar la contribución a la agenda de la eficacia de la ayuda que, desde el punto de vista doctrinal, constituye el Código de Conducta de la UE. No obstante, existe algunos elementos de carácter teórico y una creciente literatura basada en el análisis de la contribución de la puesta en práctica de la división del trabajo³¹ que permiten afirmar que la complementariedad y la división del trabajo, propuesta en el Código de Conducta de la UE, no están teniendo, hasta la fecha, una exitosa aplicación práctica.

Una limitación habitualmente observada para la puesta en práctica de ejercicios de división del trabajo reside en la unilateralidad en la toma de decisiones. De manera contraria a la propuesta recogida en el Código de Conducta, que resalta la necesidad del liderazgo del país socio en los ejercicios de división del trabajo, en numerosas ocasiones, dichos ejercicios no responden a un proceso de diálogo entre los donantes y el país socio, fruto del cual se acuerde una estrategia compartida basada en la decisión de este último sobre la base de las ventajas comparativas atesoradas por los donantes. En este sentido, algunas de las iniciativas de división del trabajo parecieran responder a las estrategias de los donantes en relación a la orientación geográfica de su ayuda y a sus objetivos en materia de política exterior en mayor medida que a las necesidades de los socios³².

³⁰ Ibidem, pp.12-13.

³¹ SCHULZ, Nils-Sjarz: *La división del trabajo internacional: Desafiando al paradigma de la asociación*, Madrid, FRIDE, 2009; SCHULZ, Nils-Sjarz: “Pastel para todos...”, op.cit.”, pp.105-142; GRIM, Sven y SCHULD, Nils-Sjard: *International Division of Labour – Towards a Criteria-led Process?*, DIE, Discussion Paper, Bonn, 2009; PUERTO GÓMEZ, Margarita y SCHULD, Nils-Sjard: *Los huérfanos del campeón: Honduras se despide de Suecia*, Fride, Informe de proyecto, Madrid, 2009, SCHULD Nils-Sjard y VON HAGEN, Márketa: *Partiendo de Malau en silencio: la salida delegada de Suecia*, Fride, Informe de proyecto, Madrid, 2009.

³² SCHULZ, Nils-Sjarz: “Pastel para todos...”, op.cit., p.110 y 120; véase también GRIM, Sven y SCHULD, Nils-Sjard: *International Division of Labour – Towards a Criteria-led Process?*, DIE, Discussion Paper, Bonn, 2009; PUERTO GÓMEZ, Margarita y SCHULD, Nils-Sjard: *Los huérfanos del campeón: Honduras se despide de Suecia*, Fride, Informe de proyecto, Madrid, 2009, y SCHULD, Nils-Sjard y VON HAGEN, Márketa: *Partiendo de Malau...*, op.cit.

Hasta la fecha, fruto de esta limitación se observa en un mayor énfasis por parte de los donantes en la división del trabajo en los países socios que en el desarrollo de una estrategia internacional de división del trabajo³³ que exige un mayor proceso de diálogo y elevados ejercicios de coordinación y complementariedad. Como resultado, el Código de Conducta y las iniciativas concretas de división del trabajo han tenido un reducido efecto en la superación del problema de la existencia de países sobreatendidos y países desatendidos por el sistema de ayuda.

Otra dificultad asociada a la puesta en práctica de iniciativas exitosas de división del trabajo está relacionada con la ausencia de capacidad para liderar estos procesos por parte de los países socios. No obstante, siguiendo a Schulz, el limitado papel de los socios en la conducción de este proceso podría interpretarse no sólo como una consecuencia de la ausencia de liderazgo sino como resultado del temor a que la división del trabajo se traduzca, en la práctica, en una reducción de la ayuda³⁴. En definitiva, no se trata únicamente de una ausencia de capacidades de los socios sino que se observa además una desconfianza por parte de estos en las capacidades de los donantes para realizar un ejercicio de división del trabajo sin que ello suponga una reducción de la ayuda en el país.

Este hecho pone de manifiesto la importancia de que los ejercicios de división del trabajo sean liderados por los socios y respondan a un diálogo entre donantes y socios y a un diálogo entre donantes y socios que no redunde en una pérdida de compromiso por parte de los donantes. En otras palabras, es importante que la división del trabajo no se convierta en un argumento para poner en marcha estrategias de salida por parte de los donantes sin el necesario diálogo con el país socio y el resto de donantes, y que puedan generar una brecha financiera y técnica poniendo también en peligro el principio de mutua responsabilidad.

VIII. Conclusiones

A lo largo de las páginas precedentes se ha tratado de presentar algunos de los principales rasgos del sistema de ayuda, especialmente aquellos que limitan su eficacia, y ponerlos en relación con el creciente protagonismo de la UE dentro

³³ SCHULZ, Nils-Sjarz: "Pastel para todos...", op.cit., p.110.

³⁴ Ibidem, pp.111.

de este sistema. Este ejercicio de contextualización y elaboración de un breve marco teórico ha servido para presentar y situar, en la perspectiva necesaria, la agenda de la eficacia de la ayuda y la contribución doctrinal de la Unión a esta agenda, siendo este el principal objeto de análisis del artículo.

En el apartado introductorio, se planteó, como hipótesis de trabajo, que la contribución de la UE a la agenda de la eficacia de la ayuda es, aunque tardía, una contribución relevante por su aportación al marco doctrinal y conceptual, en mayor medida que por su propuesta estratégica y operativa. A continuación, se plantean una serie de conclusiones orientadas a confirmar el presupuesto de partida.

Asimismo, el Código de Conducta constituye una aportación relevante en relación al principio de armonización en el que se asienta la agenda de la eficacia de la ayuda. Si bien es cierto que la propuesta operativa no está ampliamente desarrollada, no lo es menos que la definición del concepto de complementariedad y su desagregación en varias dimensiones sienta las bases para un posterior desarrollo operativo de la división internacional del trabajo en materia de cooperación internacional para el desarrollo.

Dada la distribución de las competencias de la política de ayuda entre la UE y los EEMM, así como la naturaleza voluntaria del sistema de ayuda, el Código de Conducta es una *normativa blanda* que no es vinculante ni para los EEMM ni para la Comisión Europea, por lo que su puesta en práctica y su cumplimiento dependen, en última instancia, de un acto de voluntad política de los actores europeos. En este sentido, como afirma el propio documento, el Código de Conducta posee un carácter excesivamente genérico asentado en directrices generales con poco grado de concreción. Se trata, así pues, de un documento que ha sido elaborado *sobre la base de resultados deseados [—y en ese sentido tiene un espíritu normativo que conviene destacar—]* y no de un conjunto preceptivo de procedimientos que permita alcanzar [los] resultados esperados³⁵.

³⁵ “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo”, COM(2007)72 final, Bruselas 28.2.2007, p.9. Precisamente, con el objetivo de compensar el carácter genérico y poco operativo del Código de Conducta la Comisión Europea ha elaborado dos herramientas operativa para la implementación de la división del trabajo: *EU Toolkit for the Implementation of Complementarity and Division of Labour in Development Policy* y *Fast Track Initiative on Division of Labour*. Para más información sobre estas herramientas, véase <http://capacity4dev.ec.europa.eu/eu-toolkit-implementation-complementarity-and-division-labour-development-policy>; *Monitoring Report EU Fast Track Initiative on Division of Labour and Complementarity*, y SCHULZ, Nils-Sjarz: “Pastel para todos...”, op.cit., pp. 110-115.

El Código de Conducta es una iniciativa asentada en los aspectos más técnicos de la agenda de la eficacia de la ayuda³⁶. En su afán por la búsqueda de cumplimiento de principios más técnicos, fundamentalmente el de armonización, el Código de Conducta deja de lado otros aspectos más políticos, lo que puede incluso llegar a suponer un efecto indeseado de desplazamiento de los principios más políticos a la periferia de la agenda de la eficacia de la ayuda³⁷.

En este sentido, algunos análisis de ejercicios concretos de división del trabajo han puesto de manifiesto el riesgo de que ésta, al basarse en una búsqueda de la concentración geográfica y sectorial de la ayuda, favorezca el abandono de los donantes de determinados países sin la debida estrategia de salida, dialogada con el país socio y la comunidad donante. La ausencia de estrategias de salida puede encontrarse, además, con la indiferencia de otros donantes y la incapacidad del socio para superar la brecha financiera y técnica que pueda ocasionar la mencionada salida. Paradójicamente, en este contexto, una aportación doctrinal para una mayor eficacia de la ayuda puede debilitar los objetivos de un país receptor de ayuda en materia de desarrollo.

Por último, el Código de Conducta reproduce la visión estatocéntrica que caracteriza a la agenda de la eficacia de la ayuda, aunque parcialmente corregida en el Programa de Acción de Accra con la inclusión de la voz de los gobiernos no centrales y de la sociedad civil. Es importante que el Código de Conducta no obvie el importante papel de los actores descentralizados y de la sociedad civil tanto en los procesos de desarrollo como en las políticas de ayuda, ya que este hecho podría contribuir a deslegitimar y a reducir la capacidad de la propia agenda de la eficacia de la ayuda. En este sentido, la revisión del Código de Conducta prevista para el presente año abre la oportunidad de superar la lógica estatocéntrica e incorporar a esta iniciativa a actores del ámbito no estatal, como el Comité de las Regiones, entre otros.

³⁶ Los principios de alineamiento, armonización y gestión orientada a resultados constituyen la parte técnica de la agenda de la eficacia que trata de dotar de una mayor racionalidad al sistema de ayuda. Los principios de apropiación y mutua responsabilidad, encaminados a transformar las relaciones verticales y asimétricas propias del sistema de ayuda, configuran la parte más política de la agenda.

³⁷ SCHULZ, Nills-Sjarz.: *La división del trabajo internacional: Desafiando al paradigma de la asociación*, Madrid, FRIDE, 2009, p.9.

La evolución política de Marruecos: un escenario de reformas calculadas

María José Pérez del Pozo

Profesora Doctora de Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid

PROCESOS REFORMISTAS, CONSTITUCIÓN, PARTIDOS POLÍTICOS,
ELITES POLÍTICAS

Resumen

La evolución política de Marruecos ha estado marcada por un discurso sistemático promovido por el poder sobre la aplicación de reformas. A partir de 1999, con el nuevo monarca, Mohamed VI, se crea un clima de expectación interna e internacional, que alimenta la posibilidad de un proceso reformista auténtico que, con el tiempo, se ha revelado congelado. Pese a que la Administración central ha utilizado distintos factores como aglutinantes nacionales en torno a la figura del monarca, parece consolidarse una fractura cada vez más amplia entre unas elites políticas, interesadas en la perpetuación del sistema, y una sociedad que busca soluciones personales a través de la inmigración o de la violencia política.

PROCESS OF REFORM, CONSTITUTION, POLITICAL PARTIES,
POLITICAL ELITES

Abstract

The political evolution of Morocco in recent years has been marked by a discourse which has emphasized the implementation of reforms in the country. In 1999 the arrival of the new king, Mohammed VI, favoured a new climate of internal and international expectations. The beginning of the new kingship led to the belief that a real process of political reforms could set in the country.

Despite the attempts by the central administration to hold together different national players, the political divide between those interested in perpetuating the system and society seems to have grown. Increasing immigration and political violence constitute important factors in such a political landscape and will also influence the future of Morocco.

Sumario

I. La definición del nuevo modelo político de Estado.-II.El encadenamiento de las crisis y las reinversiones del autoritarismo monárquico.-III.Nuevo Rey, ¿viejas costumbres?.- IV.-Conclusiones

Los procesos de reforma y apertura que se han producido a lo largo de la historia de Marruecos desde su independencia se han quedado siempre por detrás de las expectativas sociales internas. Este desajuste ha provocado un permanente efecto de frustración y decepción que ha desembocado en un descreimiento por parte de la sociedad civil marroquí¹. Hay que añadir además que gran parte de las iniciativas aperturistas no han sido tanto una conquista activa de la sociedad, como una “generosa” e interesada concesión del *Majzén*, la Administración central. Como resultado de esa dialéctica permanente -y no siempre armoniosa en la historia de Marruecos- entre Estado y sociedad se ha consolidado una dualidad política y social entre la realidad del Estado y la imagen que el poder se ha creado de dicha realidad para garantizar su *statu quo*, y que afecta a la función de los partidos políticos y de las consultas electorales, a la administración territorial del Estado, a la regulación Constitucional del mismo y a las organizaciones sociales.

I. La definición del nuevo modelo político de Estado

La fragmentación territorial que estaba en la base de la formación del nuevo Estado en 1956 plantea un problema político y administrativo sustancial que se repite de forma constante en la historia de Marruecos. Pese a los frecuentes cambios de reglamentación, nunca se han estimulado soluciones descentralizadoras verdaderamente eficaces. Más bien, se ha planteado la integridad territorial como una excusa, en momentos de crisis política, para atraer a todas las fuerzas políticas, incluso las disidentes, en torno a la Monarquía.

¹ El Partido Istiqlal se crea en 1943 como aglutinante de la reivindicación independentista. Pese a las múltiples escisiones que se han producido dentro de él, es un superviviente político de la historia de Marruecos, con una perpetua vocación de gobierno.

Fueron las distintas percepciones del problema territorial las que llevaron al nuevo monarca Mohamed V a limitar las aspiraciones de protagonismo político del movimiento nacionalista y a la extinción del Ejército de Liberación Marroquí que se integra parcialmente en las Fuerzas Armadas Reales, a cuya cabeza se encontraba el príncipe heredero Hassan. Tarfaya, Ifni, el Sáhara Occidental, áreas de Mauritania, Ceuta y Melilla o el Rif eran territorios reclamados por los nacionalistas y por el Partido de la Independencia o Istiqlal (PI)². La crisis rifeña, iniciada con las revueltas del otoño de 1958, va a provocar la caída del gobierno, con representación mayoritaria del PI, y la formación de un nuevo ejecutivo presidido por Abdallah Ibrahim, perteneciente a la facción más radical del PI, que estaba liderada por Mehdi Ben Barka, presidente de la Asamblea Nacional Consultiva³.

En realidad, los movimientos de Mohamed V se dirigían a mantener la centralización de competencias en manos de la monarquía y limitar el papel del gobierno al de simple institución consultiva. De ahí sus maniobras para neutralizar y fraccionar el protagonismo y la influencia social del PI, que contaba con el apoyo de una fuerte base sindical, y que era partidario de dotar al ejecutivo y al legislativo de competencias reales. La Asamblea Nacional Consultiva, vigente desde la independencia hasta 1959, tenía, por deseo real, una composición muy amplia, de manera que además de partidos políticos, estaban representados sindicatos, agricultores, fuerzas sociales y religiosas, etc. Esta atomización era un entorno proclive a la emergencia de opiniones y sensibilidades muy diversas, lo que impidió un liderazgo claro y propició la ruptura dentro del PI.

En este contexto de juego de competencias hay que situar la decisión del Monarca de nombrar Presidente a Ibrahim, en otro intento de fragmentación y ruptura de la izquierda. Un gobierno, que se mantiene hasta mayo de 1960, y que por primera vez cuestiona al Rey las competencias de Interior y el control de la policía⁴.

² De 1958 data la aprobación del Código de las Libertades Públicas, que regulaba los derechos de asociación, reunión y prensa, con un espíritu de pluralidad que se verá severamente traicionado en las normas posteriores de 1960, 1963 y 1973.

³ LÓPEZ GARCÍA, Bernabé: *El Mundo Árabo-Islámico contemporáneo. Una historia política*, Madrid, Síntesis, 2000, pp. 238-239. El autor recoge en esas mismas páginas también una reflexión del periodista Jean Lacouture, corresponsal de *Le Monde*, en diciembre de 1958, que se pregunta si la intención del Rey con el nombramiento de Ibrahim era *una simple operación táctica que pretende usar a la izquierda en una situación difícil, para quebrarla sobre los arrecifes de la disidencia rural* o si se trata de *una conversión del trono cherifiano al socialismo*.

⁴ LÓPEZ GARCÍA, Bernabé: *Marruecos político: cuarenta años de procesos electorales (1960-2000)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI de España, 2000.

Las elecciones municipales de 1960⁵ son la primera experiencia de participación política en Marruecos, y se convierten en una prueba para la organización territorial del país. Hay que tener en cuenta la polarización de los apoyos entre el mundo rural y el urbano: el primero era fundamental para la Monarquía mientras que el segundo lo era para el PI. Estas diferencias se plasman en los debates previos a las elecciones sobre la carta comunal de 1960, que es la primera regulación sobre administración territorial⁶ del país y que crea consejos comunales elegidos por los ciudadanos en comunas urbanas y rurales. El PI será el partido vencedor, pero la Unión Nacional de Fuerzas Populares (UNFP), la rama radical de Ben Barka escindida del PI, constituida en septiembre de 1959, contó con importantes apoyos en las grandes ciudades, como Casablanca o Rabat.

Sin embargo, la definitiva concentración de poder en manos de la Monarquía acaba consolidándose legalmente en la primera Constitución, promulgada por el nuevo Rey Hassan II en junio de 1961 y aprobada, por referéndum, en diciembre de 1962. La iniciativa constitucional y la propia redacción del texto proceden directamente del Rey. Aunque la norma constitucional prevé que tanto el Monarca como el Parlamento –bicameral en esta constitución– tienen capacidad para revisarlo, hasta ahora esa facultad ha sido sólo ejercida por la institución real. En general, las distintas normas constitucionales⁷ se convirtieron en instrumentos autoritarios que servían de alguna forma para infringir los resultados del proceso político institucionalizado. De ahí, las frecuentes modificaciones constitucionales, que no buscan estabilizar la situación institucional, sino, al contrario, generar el cambio permanente.

Además de la discrecionalidad en las competencias reales en el nombramiento y cese del gobierno que se regula tanto en la Constitución de 1962, como en sus modificaciones de 1970 y 1972, se activan varias prácticas institucionales, no recogidas en el texto constitucional pero que se han convertido en costumbres políticas consolidadas. Algunas de ellas son significativas para entender el

⁵ Posteriormente aparecerán otras colectividades locales, como la provincia (1963) y la región (1992). Para un estudio de las colectividades territoriales en Marruecos: OJEDA GARCÍA, Raquel: “Descentralización y democracia en el marco del estado marroquí”, en PÉREZ BELTRÁN, C. (ed.): *Sociedad civil... op. cit.*, pp. 27-50.

⁶ La Constitución de 1962 ha sido revisada en cinco ocasiones.

⁷ Un estudio del sistema constitucional marroquí puede encontrarse en EL MESSAOUDI, Amina; VINTRÓ, Joan: “El proceso de formación del Gobierno: prerrogativas reales y régimen parlamentario (1962-2002)”, en EL MESSAOUDI, A.; VINTRÓ, J. (coords): *Elecciones, partidos y Gobierno en Marruecos*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2005, pp. 119-145.

funcionamiento del juego político en Marruecos, el papel del gobierno y la formación de las elites políticas, e incluso explica el significado que tienen los procesos electorales en el país. Veamos algunas de ellas⁸: los resultados de las elecciones legislativas no siempre han tenido su plasmación en la formación del gobierno, ni éste se correspondía con la representatividad de la mayoría parlamentaria. El Messaoudi y Vintró constatan que en el período 1963-1992 hubo una presencia muy significativa de ministros sin afiliación política en los gobiernos del país⁹, lo que pone de manifiesto las competencias absolutas de la monarquía sobre la formación de los gobiernos. Una segunda práctica, consecuencia de la anterior, es la no afiliación política del Primer Ministro, una figura carente de contenidos competenciales en cuanto que no participa en la formación del gobierno y, por tanto, carece de liderazgo dentro del gabinete. Aunque a partir de 1992 y, especialmente, de 1996, los nuevos textos constitucionales han aportado una mayor definición del régimen marroquí y sus instituciones, tratando de racionalizar las competencias, la fuerza de la costumbre se sigue apreciando aún en las prácticas institucionales.

II. El encadenamiento de las crisis y las reinversiones del autoritarismo monárquico

La discrecionalidad del poder de la Monarquía, lejos de garantizar la paz institucional y evitar disidencias, sirvió para crear un grupo de fuerzas de oposición en torno al PI y otros grupos escindidos del mismo. Las elecciones legislativas de mayo de 1963 dan como resultado un empate entre la coalición oficialista¹⁰ y los grupos de oposición, por lo que la Cámara de Representantes, pese a sus limitados poderes, se convierte en un foco de confrontación. A este clima de descontrol interno hay que añadir el efecto de la independencia de Argelia, los conflictos territoriales entre los dos vecinos y los agravios comparativos que el nuevo modelo político creaba entre ciertos sectores sociales de Marruecos¹¹. La solución interna vino con la denuncia de un supuesto complot contra la seguridad del Estado en el que se implica a Ben Barka y a varios líderes de la UNFP¹².

⁸ Ibidem., pp. 128-129.

⁹ La creación de partidos progubernamentales y formaciones afines es una práctica habitual en los procesos electorales marroquíes. De esta forma, incluso aunque los resultados sean favorables a alguna fuerza de oposición, ésta tendrá que llegar a pactos con fuerzas oficialistas.

¹⁰ LÓPEZ GARCÍA, Bernabé: *El Mundo...*, op. cit., p. 248 y ss.

¹¹ Más de 150 miembros de la UNFP fueron arrestados en 1963, acusados de atentar contra el régimen. Al año siguiente se inició el proceso contra ellos sin ningún tipo de garantías jurídicas.

¹² LÓPEZ GARCÍA, Bernabé: *El Mundo...*, op. cit., pp. 250-252. Ben Barka, líder de extraordinario carisma, de gran atractivo político y social y con importante proyección internacional, fue posteriormente

Ese mismo año se celebran elecciones municipales en las que la Monarquía trata de impedir, por todos los medios, el triunfo de la oposición, bajo persecución policial, y su posible control de la Cámara alta. A la vez, en septiembre de 1963, se regula también la organización de las prefecturas y las provincias, junto con el número de escaños de sus asambleas, con escasa autonomía y con tutela del poder central.

2.1.- Del estado de excepción a la Marcha Verde

De nuevo, los aspectos territoriales vuelven a la vida política con el conflicto iniciado en octubre de 1963 contra Argelia, en la llamada Guerra de las Arenas. Un problema fronterizo mal resuelto por Francia durante la colonización fue el detonante de una disputa instrumentalizada por Hassan II y por Ahmed Ben Bella en su política interna para extremar el control sobre las fuerzas de oposición, especialmente sobre Ben Barka y la UNFP, que serán acusados de actuar como agentes argelinos¹³.

La salida impuesta por la Monarquía ante las generalizadas crisis socio-económicas y políticas será la suspensión del Parlamento y la Constitución y la declaración del estado de excepción el 7 de junio de 1965. El objetivo de esta medida era limitar el activismo político de los partidos y de las centrales sindicales y crear un clima social a favor del poder central y del Rey, mediante la movilización ciudadana. Ese fin exigía reforzar las funciones del ya poderoso Ministerio del Interior, encargado de controlar y reprimir todos los movimientos políticos que no fueran los del propio *Majzén*. Por otro lado, el Ministerio de Defensa se ve obligado a reducir sus competencias militares ya que el Ejército adquiere un poder autónomo significativo. Sin embargo, la estrategia de boicot de la oposición a las elecciones municipales de 1969 muestra el potencial que puede alcanzar si actúa de forma conjunta, por lo que en julio de 1970 se crea la Kutla al-Wataniya, organización que integra a los partidos opositores y sindicatos¹⁴.

secuestrado y asesinado en extrañas circunstancias. El episodio forma parte de una de las páginas más negras del reinado de Hassan II. Ver: GUERIN, Daniel: *Ben Barka, ses assassins*, París, Syllepse-Periscope, 1991.

¹³ La participación en la Kutla de la UNFP abre un debate dentro del partido entre dos posiciones, los jóvenes defensores de la herencia radical de Ben Barka y la rama sindical, más inmovilista. El resultado será la escisión del grupo y la creación en 1974 de la Unión Socialista de Fuerzas Populares (USFP), que llegará a la presidencia del gobierno en 1998 con su líder Abderramán Yusufi.

¹⁴ LÓPEZ GARCÍA, Bernabé: *El Mundo... op. cit.*, p. 258.

El otro mecanismo para institucionalizar la represión va a ser la Constitución de 1970, a la que se opusieron los grupos de la Kutla, en particular el PI y la UNFP. Con la nueva Constitución, el Parlamento de Marruecos pasa a ser unicameral, con la Cámara de Representantes, dos tercios de los cuales eran elegidos por sufragio indirecto. La nueva legislatura, sin ninguna representatividad, va a ser muy breve debido a los sucesivos intentos de golpe de estado de 1971 y 1972, que colocarán al *Majzén* en un permanente suspense.

El fin del estado de excepción, objetivo del texto constitucional, no significó en absoluto un cambio real de la situación socio-política: la oposición se encuentra diezmada por el control represivo y dividida por los personalismos y las facciones; los sindicatos han visto severamente reducida su actividad; las modificaciones constitucionales de 1970 son involucionistas y reducen la ya escasa representatividad del gobierno. Además de estos frentes, aparece otro en el mismo corazón del *Majzén*: en julio de 1971, el general Medbuh, que dirige la Casa Militar Real, lleva a cabo un intento de golpe de Estado, y en agosto de 1972 será el propio ministro de Defensa, el general Ufkir, el que lidere otra intentona golpista frustrada. El Monarca intenta, a lo largo de 1972, tender una mano a los partidos con la intención de nombrar un gobierno de unidad nacional, ante el aislamiento en que se encuentra, pero las dos invitaciones serán rechazadas por la falta de garantías¹⁵, aspecto que se repite también en la Constitución de 1972. Los gobiernos formados entre la declaración del estado de excepción, en 1965, y las elecciones legislativas de 1977, que marcan el inicio de cierta normalidad parlamentaria, carecían de afiliación política y se habían formado al margen de toda legitimidad.

En estos años, especialmente entre 1972 y 1976, la práctica de la censura previa a los periódicos fue un ejercicio generalizado, al que el Ministerio de Información dedicaba importantes esfuerzos. Esta práctica desapareció como condición exigida por los partidos de oposición para poder participar en las elecciones de 1976. Periódicamente, en momentos de crisis sociales, se activaba el control previo sobre los medios¹⁶, ejercido tanto por el Ministerio de Información como por Interior. Hay que tener en cuenta que, en esos momentos, no existía una prensa que pudiera ser considerada independiente

¹⁵ SZMOLKA VIDA, Inmaculada: “Los medios de comunicación en el proceso de cambio político en Marruecos”, en PÉREZ BELTRÁN, C. (ed.): *Sociedad civil... op. cit.*, pp. 115-145.

¹⁶ Aparecen también, a principios de los años 70, organizaciones islamistas que podían actuar como asociaciones políticas, pero tenían prohibida su actividad como partidos políticos legales.

-ésta aparecerá a finales de los años 90-, sino que eran órganos ideológicos, de partido y, por tanto, de agitación y consignas, lo que obliga al régimen a mantener una política de control y prohibición sobre los mismos.

Se acentúa el discurso nacionalista del Rey en aspectos económicos y sociales. Además, frente a la orientación laica del decenio anterior, se inicia en los años 70 una significativa introducción de la religión en el ámbito político, utilizada deliberadamente por el *Majzén* como arma arrojada contra las fuerzas políticas de oposición de carácter laico¹⁷. El Monarca estrecha sus relaciones con Arabia Saudí y acepta su ayuda económica a cambio de fomentar la ideología wahabista. El ámbito académico fue el escenario elegido para la acción islamizadora en un intento de alejar a los jóvenes del compromiso y la acción política de las fuerzas opositoras. Sin embargo, ese nuevo discurso religioso dará a los jóvenes argumentos más poderosos no sólo para reclamar un reparto de poder distinto, sino para cuestionar las bases de la propia monarquía¹⁸. Desde finales de los años 60, se habían convertido en obligatorias ciertas prácticas religiosas en los centros de enseñanza e incluso algunas fuerzas políticas defendían la islamización de los contenidos. El propio PI había cuestionado siempre el bilingüismo impuesto por el Trono, abogando por la arabización de la enseñanza. El cambio de orientación política del poder acabó por imponer de forma progresiva desde 1972 la arabización de los programas educativos y las asignaturas, especialmente, en la enseñanza primaria y secundaria, en una operación que, como señala El Ayadi, no era solo una sustitución de un idioma por otro *sino una operación sistemática de tradicionalización del saber escolar*¹⁹. Este proceso tendría dos puntos álgidos: la introducción de la asignatura de educación islámica como hegemónica en el desarrollo curricular y la creación en 1979 de departamentos de Estudios Islámicos en todas las universidades en lugar del departamento de Filología y cuyos enseñantes no eran los anteriores profesores de árabe. De esta forma, se contrarresta la posible influencia de la revolución iraní de 1979, a la vez que las ayudas saudíes contribuyen a financiar el esfuerzo bélico en el Sáhara.

¹⁷ Sobre el ascenso del islamismo en el Magreb: LACOMBA, Joan: *Sociedad y política en el Magreb*, Madrid, Los libros de la Catarata, 1997. Una explicación muy clara del proceso de transformación en la interpretación política del Islam en Marruecos se puede ver en EL AYADI, Mohamed: "Religión y sistema político en Marruecos", en EL MESSAOUDI, A.; VINTRÓ, J. (coords.): *Elecciones, partidos.... op. cit.*, pp. 147-169.

¹⁸ EL AYADI, Mohamed: "Religión...., op. cit.", p. 162.

¹⁹ Ver: IHRAI, Said: *Pouvoir et influence. État, partis et politique étrangère au Maroc*, Rabat, Edino, 1986.

De nuevo, la integridad territorial se convierte en el punto de encuentro entre los partidos y el Monarca para superar la larga crisis vivida desde el estado de excepción. El Sáhara Occidental activa un consenso interno frente a la potencia colonizadora, España, y sus aspiraciones de aplicar un estatuto a la región, y modifica de manera sustancial las relaciones entre los países del Magreb²⁰, especialmente entre Marruecos y Argelia que, tras la ruptura de 1976, no restablecerán relaciones diplomáticas hasta 1988. La interpretación favorable a Marruecos que el Rey hace del dictamen del Tribunal Internacional de Justicia, dado a conocer el 16 de octubre de 1975, provoca un clima de euforia nacional y la formación de la Marcha Verde con la intención de entrar en el territorio saharauí y acelerar el proceso de obtención de la soberanía, lo que precipita a España a la firma del Tratado de Madrid el 14 de noviembre de 1975. El pueblo saharauí será la olvidada víctima de una práctica descolonizadora llevada a cabo de forma poco responsable por España, que busca su justificación en los críticos momentos internos que vivía en noviembre de 1975²¹.

2.2.- Consecuencias de la Marcha Verde

En el ámbito interno, la movilización nacional por el Sáhara activa las iniciativas políticas: se legaliza el Partido Comunista, que se convierte en el Partido del Progreso y del Socialismo (PPS), y la Unión Socialista de Fuerzas Populares (USFP), escindida de la UNFP²². Además, a finales de septiembre de 1976, se retoma el impulso descentralizador con la aprobación de la Carta Comunal, que dota a la comuna de personalidad jurídica y autonomía financiera, cuyo presidente del consejo tiene competencias ejecutivas. Este texto, cuyo alcance democratizador será frenado al año siguiente, mediante un dahir que regula el papel de los gobernadores²³, es el marco para la celebración de las elecciones

²⁰ Para un análisis político del conflicto: VILLAR ORTIZ DE URBINA, Francisco: *El proceso de autodeterminación del Sáhara*, Valencia, Ed. Fernando Torres, 1982.

²¹ Las permanentes escisiones y secesiones que sufren los partidos políticos no siempre responden a diferencias ideológicas, sino más bien al peso de los liderazgos y las rivalidades personales. Por tanto, los partidos tienen un fuerte componente personalista y no tanto ideológico o programático. Esta característica es una constante en el panorama político marroquí, tan atomizado que en las elecciones legislativas de septiembre de 2007 se presentaron 33 partidos políticos, más los grupos independientes.

²² El gobernador forma parte, junto con las otras autoridades locales, de las autoridades administrativas que no tienen un carácter representativo, ya que están bajo control político del Rey. OJEDA GARCÍA, Raquel: "Descentralización y democracia en el marco del estado marroquí", en PÉREZ BELTRÁN, C. (ed.): *Sociedad civil...*, op. cit., pp. 38-42.

²³ LÓPEZ GARCÍA, Bernabé: "Marruecos virtual: reflexiones sobre las elecciones de 2002 a la luz de la historia electoral", en EL MESSAOUDI, A.; VINTRÓ, J. (coords): *Elecciones...*, op. cit., p. 75. Para un estudio más extenso de los procesos electorales en Marruecos puede consultarse la obra del mismo autor: *Marruecos político...*, op. cit.

municipales en el mes de noviembre, en las que obtienen casi el 60% de los votos los candidatos independientes (los SAP, Sans Appartenance Politique), circunstancia frecuente en Marruecos en este tipo de comicios. Para Bernabé López García estas elecciones, junto a las legislativas de 1977, son *instrumentos para el reclutamiento y cooptación de nuevas élites políticas a partir de las que reestructurar el campo político del poder*²⁴. También son los independientes los que obtienen mayores escaños en las legislativas del 1977, con 138 escaños, frente a los 50 del PI, la segunda fuerza más votada²⁵.

Una cierta restauración de la vida parlamentaria caracteriza este período, no exento de ciertas fricciones como la que supuso la ampliación a seis años del mandato de los diputados a través de un referéndum que cuenta con la oposición de la USFP. Durante el primer gobierno de esta legislatura se produjo de forma excepcional cierta correspondencia entre la representación parlamentaria y la composición del gobierno, ya que los independientes controlaban once ministerios, mientras que al PI se le otorgaron ocho, entre ellos, el Ministerio de Asuntos Exteriores.

También el Ministerio de Educación Nacional quedó en manos del PI, con el nombramiento de Azedín Laraki, uno de los principales impulsores de la arabización de la enseñanza -incluyendo las asignaturas de ciencias-, impulsor de medidas para ampliar los horarios y la cualificación de la educación islámica, obligatoria, que también ocupaba un lugar importante en la enseñanza de otras asignaturas. Mientras tanto, la Monarquía lleva a cabo un control masivo sobre las mezquitas y sobre el ámbito religioso, en general, mediante la creación en 1982 del Consejo Superior de Ulemas, encargado de ocupar determinados espacios religiosos para evitar que fueran acaparados por los islamistas opositores²⁵.

2.3.- Otra vuelta de tuerca monárquica: el marco político para la alternancia consensuada.

Desde finales de los años 70, se sucede de nuevo la represión y el encarcelamiento de varios líderes políticos, entre ellos, los de la USFP²⁶, con

²⁴ El peso electoral de los SAP llevó a la creación de un partido oficialista, el Reagrupamiento Nacional de los Independientes (RNI).

²⁵ EL AYADI, Mohamed: "Religión y sistema político en Marruecos", en EL MESSAOUDI, A.; VINTRÓ, J. (coords.): *Elecciones, partidos.... op. cit.*, p. 154 y ss.

²⁶ La USFP sufrió desde 1975 -con la extraña desaparición del miembro del Buró Político, Omar Benjelloun- frecuentes represiones, acompañadas de períodos de indultos de prisioneros, negociaciones

la excusa de su participación en las huelgas de 1979 y, especialmente, en la de 1981, en Casablanca, movilizaciones sociales provocadas por una situación económica crítica. Si el modelo político de la Monarquía daba signos de agotamiento y sobrevivía mediante movimientos tácticos en los que ganar tiempo, el modelo económico, basado en la subvención y en la dependencia del Estado, pero no en el desarrollo social, entra en una fase crítica provocada, entre otros aspectos, por la falta de estímulos empresariales y fiscales, a lo que hay que añadir la recesión internacional. El Fondo Monetario Internacional negocia con Marruecos, en 1983, un Programa de Ajuste Estructural de dramáticos efectos sociales, al aplicar una liberalización económica que afecta sustancialmente al empleo, la asistencia social y la educación.

La aplicación del ajuste económico, que afectó a los alimentos básicos, provocó las llamadas “revueltas del pan” o “revueltas del hambre”, que se sucedieron en todo el Magreb, con manifestaciones duramente reprimidas por el Ejército provocando centenares de muertos. Y obligó a aplazar las elecciones legislativas hasta septiembre de 1984²⁷, en las que, una vez desaparecidos o absorbidos los independientes por la RNI, el partido oficialista Unión Constitucional (UC), creado por el Primer Ministro, fue la fuerza más votada. En el gobierno, en cambio, no se reflejó ese resultado por el ascenso de los ministros sin afiliación política.

En el plano territorial, la guerra con el Frente Polisario y la permanente hostilidad con Argelia obligan al Trono a reinventar argumentos: un discurso de Hassan II en Fez, en 1984, lanza la posibilidad de articular una nueva colectividad territorial de carácter político, la provincia. Según la definición monárquica, la provincia tendría poderes inusitados, como un legislativo y ejecutivo propios y autónomos. Hasta las reformas constitucionales de los años 90 no habrá una concreción competencial de la provincia y, desde luego, fue muy inferior a las retóricas promesas de discurso real. Sin embargo, esa concepción política, y no sólo administrativa, de la provincia se ha interpretado como un intento de aceptación nacional e internacional -ambas, por distintas

y participación en el poder. Poco a poco pasó de ser un partido crítico y rebelde a tener un carácter más domesticado y proclive al sistema. PAREJO FERNÁNDEZ, M^a Angustias: “Los pesos pesados del maltrecho sistema de partidos políticos en Marruecos: PI y USFP”, en PÉREZ BELTRÁN, Carmelo (Ed.): *Sociedad civil, ..., op. cit.*, pp. 69-113.

²⁷ Las elecciones de septiembre de 1984, según Bernabé LÓPEZ GARCÍA, fueron *las más manipuladas de la historia marroquí*, tratando de evitar por todos los medios la participación de los islamistas. Hassan II había acusado de los disturbios internos a fuerzas internacionales, entre otras a grupos de inspiración jomeinista. LÓPEZ GARCÍA, Bernabé: *El Mundo ..., op. cit.*, pp. 299-231.

posturas- de la integración del Sáhara Occidental dentro de Marruecos con un estatus autónomo²⁸.

Con el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Argelia, en mayo de 1988, y la propuesta del Secretario General de Naciones Unidas de un plan de paz para el Sáhara, se inicia un acercamiento entre el Rey y el Frente Polisario, y, en enero de 1989, se produce un encuentro entre ambas partes²⁹. Esta distensión replantea las relaciones entre los vecinos de Magreb que retoman la vieja aspiración de unidad con la firma, en febrero de 1989, del Tratado de la Unión del Magreb Árabe.

Durante el decenio de los 90, conocido también como la década reformista, el *Majzén* introduce ciertas novedades en la forma de gestionar el poder, pero sin cambiar la esencia del mismo, su fondo autoritario y el escaso y lento desarrollo político. En su permanente reinvencción, el régimen se encuentra con un escenario internacional donde los cambios se suceden a ritmo vertiginoso. Las incertidumbres para países como Marruecos, aliado incuestionable de Estados Unidos durante la guerra fría, obligan a compartir ciertas responsabilidades ante posibles situaciones críticas inesperadas. Es significativo que, en julio de 1991, el Rey derogue el decreto que mantenía amordazada a la prensa, lo que facilitará la progresiva aparición de una prensa independiente -no exenta de control político³⁰-; como lo es también la creación -bien es verdad que sin propósito de denuncia- del Consejo Consultivo de Derechos Humanos, en 1990, o cuatro años después el Ministerio de Derechos Humanos³¹. Aunque no fueron más allá del mero golpe de efecto formal, puesto que son medidas lanzadas por el propio régimen, permiten a la nueva Kutla democrática, en la que se encuentran los partidos de oposición como el PI, la USFP o el PPS, alimentar y participar de ese clima de apertura política en el que la Monarquía jugaba con las cartas marcadas, puesto que sólo ella conocía que el resultado final era reforzar su propia figura y fagocitar a la oposición al integrarla dentro del gobierno.

²⁸ OJEDA GARCÍA, Raquel: “Descentralización y democracia en el marco del estado marroquí”, en PÉREZ BELTRÁN, C. (ed.): *Sociedad civil...*, op. cit., pp. 36-38.

²⁹ La guerra no finaliza hasta 1991.

³⁰ PÉREZ DEL POZO, María José: “Los medios de comunicación de Marruecos en el Proceso de Barcelona”, en FERNÁNDEZ-ARDAVÍN, Ana y GODED SALTO, Mónica (coords.): *Europa y Marruecos. Diez años del Proceso de Barcelona*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007, pp. 143-152.

³¹ Para un estudio del movimiento de los derechos humanos en Marruecos ver: FELIU, Laura: *El jardín secreto. Los defensores de los derechos humanos en Marruecos*, Madrid, Ed. Catarata/IUDC/IPADE, 2004.

Fueron los acuerdos que el Monarca alcanzó con la oposición para sacar adelante la reforma constitucional de 1992 -que recogía algunas propuestas realizadas por la Kutla en los Memorandos enviados al Rey- y las negociaciones que se prolongaron a lo largo de la década los que alimentaron las esperanzas de la llegada al gobierno de la oposición y la consiguiente alternancia, lo que todavía hubo de esperar, en cambio, casi cinco años. La nueva Kutla Democrática concurre a las elecciones municipales de 1992 -en las que triunfa el RNI- y a las legislativas de 1993, en las que la lista conjunta del PI y la USFP obtiene el 41% de los escaños de votación directa. Sin embargo, el resultado pactado da la victoria a cuatro formaciones oficialistas.

La Constitución de 1992 contribuye a reforzar en ciertos aspectos al parlamento en cuanto que se crea cierta vinculación entre el resultado electoral y la formación del gobierno, pero no desaparecen los tecnócratas e independientes de los gabinetes. Por otro lado, el nuevo gobierno debe recibir la confianza de la Cámara de Representantes. Sin embargo, esto no significa la pérdida de competencias exclusivas de la Monarquía, sobre todo en lo que al cese del gobierno se refiere³². De nuevo, los aspectos territoriales, presentes ya en el diálogo Monarquía-Kutla, aparecen como elemento de consenso en el texto constitucional al introducir el reconocimiento de la región como una colectividad local, muy debilitada respecto a los planteamientos iniciales ya que son los gobernadores quienes ejecutan las decisiones de las asambleas y garantizan una representación leal al Rey. Además, la creación de las 16 regiones, al no basarse en similitudes culturales, históricas o geográficas, neutralizaba por principio cualquier intento democrático de descentralización. Como indica Raquel Ojeda, el debate sobre la región fue un elemento central de consolidación del juego democrático, pero una vez promulgada la ley de 1997 que establecía su desarrollo institucional desapareció el interés por promover la regionalización³³.

Por otro lado, tanto la Constitución de 1992 como la posterior de 1996 crean más expectativas de las que realmente satisfacen y tratan de garantizar unos mínimos contenidos democráticos para atraer a los grupos de oposición al

³² En cuanto al nombramiento, la Constitución de 1992 y la de 1996 permiten al Primer Ministro la facultad de proponer la lista de los candidatos de gobierno al Rey, pero no puede cesarlos. EL MESSAOUDI, Amina; VINTRÓ, Joan: “El proceso de formación del Gobierno: prerrogativas reales y régimen parlamentario (1962-2002)”, en EL MESSAOUDI, A.; VINTRÓ, J. (coords): *Elecciones,...*, op. cit., pp. 135-139.

³³ OJEDA GARCÍA, Raquel: “Descentralización y democracia en el marco del estado marroquí”, en PÉREZ BELTRÁN, C. (ed.): *Sociedad civil...*, op. cit., pp. 49-50.

modelo político concebido por el Monarca³⁴. De hecho, la Constitución de 1996 reinstituye el bicameralismo con la creación de la Cámara de Consejeros, elegidos por sufragio indirecto de los consejos regionales y locales³⁵, y que actúa como un contrapoder de una Cámara de Representantes menos intervenida y más difícil de controlar políticamente.

El engañoso proceso de alternancia se inicia en abril de 1998 con el gobierno presidido por el líder de la USFP, Abderramán Yusufi, con participación ministerial de otros partidos de la Kutla y, por primera vez, sin presencia de independientes. No fue un modelo debatido social o políticamente, ni representativo, ya que se forma tras las elecciones de noviembre de 1997 en las que participan poco más del 58% de los electores³⁶. López Martín describe excepcionalmente el proceso: *Todo fue puesto en práctica para que el mecanismo funcionara. La USFP debía quedar en primer lugar en votos y escaños, para justificar que llegase en cabeza y su secretario pudiese presidir el gobierno. Como en ocasiones anteriores, un sistema de cuotas no explícito y una dosis calculada de manipulación contribuyeron a que los resultados cuadraran. Pocas veces se ha visto nada tan calculado. Los partidos salidos de un mismo tronco obtenían resultados idénticos en votos y escaños, pero la fidelidad al Majzén era primada con un buen refuerzo de escaños en las indirectas (FFD y PSD). Para evitar que la USFP perdiera su primacía, se llegó a designar como victoriosos a candidatos que habían perdido*³⁷.

III. Nuevo Rey, ¿viejas costumbres?

El inicio del reinado de Mohamed VI en julio de 1999³⁸, coincidiendo con el gobierno de Yusufi, contribuyó a generalizar una terminología que no siempre se corresponde con el contenido real: se habla de transición democrática de forma generalizada cuando hay una absoluta continuidad del

³⁴ Entre esos mínimos se encuentra el dahir de febrero de 1995 que establece los derechos y obligaciones de los periodistas a quienes se les exige un carnet de prensa concedido por una comisión de Interior, Información, Gabinete Real y medios oficiales.

³⁵ La Cámara de Representantes pasa a ser elegida por sufragio universal, cada cinco años. La Cámara de Consejeros, dos tercios de los cuales se renueva cada tres años, tiene un mandato individual de nueve años.

³⁶ En estas elecciones concurren por primera vez los islamistas moderados del Partido de la Justicia y el Desarrollo (PJD).

³⁷ LÓPEZ GARCÍA, Bernabé: "Marruecos virtual: reflexiones sobre las elecciones de 2002 a la luz de la historia electoral", en EL MESSAOUDI, A.; VINTRÓ, J. (coords): *Elecciones, ..., op. cit.*, p. 83.

³⁸ Ver LÓPEZ GARCÍA, Bernabé: *Marruecos en trance: nuevo rey, nuevo siglo, ¿nuevo régimen?*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000.

régimen político -con ciertos movimientos de apertura formal- a través de una institución monárquica cuyos poderes no están sometidos a una estricta reglamentación o a legitimidad alguna. Es frecuente también la utilización de expresiones como pluralismo político, reconocimiento de derechos humanos o desarrollo de la regionalización o descentralización, terminología tomada de instituciones especialmente vinculadas a la defensa de los derechos humanos y caracterizadas por su independencia y legitimidad, que el sistema trata de apropiarse provocando un vacío de contenido en la agenda de dichas organizaciones.

A través de ese discurso se han tratado de exportar las ideas de democracia, estabilidad, confianza y seguridad del país a sus aliados para mejorar su economía: en la Unión Europea, con el Proceso Euromediterráneo o Proceso de Barcelona, de noviembre de 1995, al que se incorpora Marruecos con la esperanza de mejorar sus condiciones económicas y sus ventajas comerciales con los países comunitarios; para Estados Unidos, la posición geoestratégica de Marruecos garantiza una base de apoyo en el Mediterráneo occidental, en el mundo árabe y en África. Sin embargo, hay una cierta asimetría en los objetivos de estas relaciones, ya que si para Marruecos son fundamentales las ayudas económicas, militares o tecnológicas -China es un proveedor importante en este sector-, la política mediterránea de la Unión Europea y las alianzas norteamericanas buscan estabilidad y seguridad. Sólo en una posición muy secundaria se tiene en cuenta el apoyo a las reformas democráticas si no entra en colisión con el interés principal.

3.1.- El cambio formal de las nuevas leyes

Los primeros años del nuevo Monarca estuvieron marcados por la expectación en torno a un cambio político -especialmente en los procesos electorales de 2002 y 2007- y económico real, alimentado por el respaldo innegociable del Istiqlal y la USFP, así como por la introducción de medidas legislativas muy efectistas. Entre ellas está la creación de la Instancia Equidad y Reconciliación (IER), en enero de 2004, definida como una comisión de la verdad y la equidad, con el objetivo de promover y proteger los derechos humanos. En su informe final, la IER recoge las investigaciones sobre violaciones de derechos humanos de carácter sistemático o masivo llevadas a cabo en el país desde 1956. Sus recomendaciones, aunque discretas -no olvidemos que se crea por iniciativa real-, requieren reformas en materia de seguridad, justicia,

legislación y política penales, para llevar a cabo una verdadera consolidación del Estado de Derecho³⁹. Sin embargo, la misión de la IER es histórica -sus investigaciones llegan hasta 1999-, sin entrar a considerar el período actual. Por otro lado, sus trabajos de la IER no suponen el fin de la impunidad porque no se vincula su investigación a la apertura de procesos judiciales.

En marzo de 2002, la Cámara de Representantes aprueba un nuevo Código de Prensa, de carácter regresivo, en el que, aunque se exige una decisión judicial -y no administrativa, como se daba hasta ese momento- para que se prohíba una publicación, se mantiene el ejercicio del secuestro, la prohibición y la suspensión cuando la publicación atente contra alguna de las consideradas líneas rojas del régimen: el Islam, la integridad territorial y la Monarquía, ampliando el delito de difamación. El Código recorta también las libertades procesales. El Sindicato Nacional de Prensa Marroquí rechazó este Código por las restricciones que imponía a la prensa. De hecho, desde el año 2000 se han producido varias prohibiciones y secuestros de publicaciones tanto nacionales como extranjeras. Por otro lado, a lo largo del 2004, con el gobierno de Driss Jettou, anterior Ministro del Interior, se inicia una reforma absolutamente intervenida del sector audiovisual⁴⁰. Siguiendo la tradicional vinculación entre reformas políticas y reformas administrativas, en octubre de 2002 se promulga un nuevo dahir para regular la organización de la provincia, especialmente las competencias de los representantes en las asambleas, organismos sobre los que se ejerce cierta tutela, más significativos por su función de proyección de la elites políticas que por su proximidad al ciudadano.

Como hemos indicado, las elecciones legislativas de 2002 y 2007, que por primera vez respetaban los plazos establecidos para la terminación de las legislaturas, han presentado algunas novedades en cuanto al escrutinio de votos, ya que se abandona el sistema de votación por mayoría uninominal por un sistema proporcional en provincias y regiones, con un umbral mínimo de representación del 3% (5% en la lista nacional en 2002, 6% en 2007). Se rebaja el derecho de voto a los 18 años, frente a los 20 años del sistema anterior. Se fijan los importes de subvención a los partidos políticos y se crean 91 circunscripciones electorales (95 en 2007) primando a las áreas rurales frente a las grandes ciudades donde el PJD podría tener mejores

³⁹ Ver <http://www.ier.ma>

⁴⁰ SZMOLKA VIDA, Inmaculada: “Los medios de comunicación en el proceso de cambio político en Marruecos”, en PÉREZ BELTRÁN, C. (ed.): *Sociedad civil...*, *op. cit.*, pp. 122-124.

resultados⁴¹. Pese a ser comicios muy observados por medios y especialistas internacionales, hay indicios de que, como en todos los procesos electorales anteriores, los resultados son finalmente consensuados, *lo que quería decir tanto como “retocados” con consentimiento de los interesados*⁴² para mantener prácticamente la misma composición del período de la alternancia, evitando la representación que le correspondería por número de votos del PJD.

Este intento de aislamiento de los islamistas moderados era la respuesta inmediata a la actitud del PJD ante el debate parlamentario sobre una nueva ley antiterrorista, promovida por el Ministerio del Interior y la Dirección de Seguridad Territorial tras el 11-S. El PJD ejerció una férrea oposición a dicha ley⁴³, pero tras la cadena de atentados suicidas del 16 de mayo de 2003 en Casablanca, cambia de actitud, favoreciendo su acercamiento al Majzén y su integración en el juego político⁴⁴. La Ley Antiterrorista 03/03⁴⁵, que se aprueba unos días después de los atentados, el 22 de mayo, permite al régimen aislar a ciertos sectores de la oposición que pueden ser considerados incómodos, y se aplica en julio del 2003 en el juicio contra los responsables de los atentados, varios de los cuales fueron condenados a muerte⁴⁶. A partir de ese momento, se inicia un control directo sobre los grupos de oposición religiosa, materializado a través de la reorganización del Ministerio de Asuntos Islámicos, se imponen detenciones masivas a presuntos terroristas y se recortan las garantías judiciales. Por otro lado, el régimen opta por integrar y promover al Islam moderado que representa el PJD. Es significativa también la posición condescendiente tanto del PJD como del movimiento Justicia y Caridad ante la aprobación de un nuevo Código de Familia o Mudawwana, en febrero de 2004, al que con anterioridad se habían opuesto.

⁴¹ LÓPEZ GARCÍA, Bernabé: “Marruecos virtual: reflexiones sobre las elecciones de 2002 a la luz de la historia electoral”, en EL MESSAOUDI, A.; VINTRÓ, J. (coords): *Elecciones, ..., op. cit.*, p. 87.

⁴² *Ibidem.*, p. 99.

⁴³ En febrero de 2002 se crea la Red Nacional Contra el Proyecto de Ley Antiterrorista en la que se integran grupos muy diversos, desde Amnistía Internacional hasta el propio Istiqlal. Ver: CEBOLLA BOADO, Héctor: “La lucha contra el terrorismo, ¿un revés para la democratización de Marruecos?”, *ARI*, nº 1, 2005.

⁴⁴ Incluso el grupo Justicia y Caridad, grupo islamista de orientación más radical que el PJD, adoptó una actitud crítica más moderada.

⁴⁵ También se pone en marcha el Programa “Villes Sans Bidonvilles” (Ciudades sin chabolas), que busca paliar la situación de las áreas más deprimidas -de las que habían surgido los terroristas suicidas- a través de la construcción de viviendas.

⁴⁶ Desde 1993 no se había aplicado en Marruecos la pena capital. CEBOLLA BOADO, Héctor: “La lucha..., op. cit.”, pp. 2 y 3.

La nueva Mudawwana, que supone una reforma radical de la existente desde los años 1957-58, parcialmente modificada en septiembre de 1993, reconoce un estatuto legal idéntico para mujeres y hombres, aunque aquellas deben aceptar formalmente la existencia de la poligamia⁴⁷.

3.2.- El trasfondo socio-económico

Merece la pena destacar que en las elecciones de septiembre de 2007⁴⁸, marcadas por un clima de tensión y miedo tras los atentados de marzo y abril de ese año en Casablanca, que reavivaron el recuerdo de la cadena de atentados suicidas de mayo de 2003, el porcentaje de abstención superó el 60%, lo que pone de manifiesto el descrédito absoluto de la población hacia unas instituciones ineficaces y una clase política incapaz de articular un sistema exento de mixtificaciones y de proporcionar eficaces respuestas a las más básicas necesidades económicas de la sociedad. Moulay Hicham, primo del Rey y muy crítico con el régimen marroquí, explica el resultado de las elecciones de 2007 como la culminación de un autoritarismo institucionalizado y legitimado por los antiguos y nuevos partidos de la oposición, opuesto al autoritarismo anterior, apoyado en el aparato de represión⁴⁹.

Frente a esta apatía social ante los procesos electorales que consolidan el inmovilismo democrático, hay que subrayar la extraordinaria proliferación de grupos islamistas radicales, con una presencia muy numerosa en Irak, Afganistán o Europa, entre ellos el Grupo Islámico Combatiente Marroquí, a los que se les supone cierta conexión con Al Qaeda, pero con autonomía operativa⁵⁰. Pese a la presión de las fuerzas de seguridad y de la Gendarmería Real que, sólo en el año 2006, desmantelaron once redes encargadas de reclutar combatientes para Irak⁵¹, su movilidad y capacidad de reactivación son una

⁴⁷ Sobre el debate y el alcance social de la nueva Mudawwana, entre otros, ver: PÉREZ BELTRÁN, Carmelo: “Las mujeres marroquíes ante la reforma de la *Mudawwana*: cambio social y referente cultural”, en PÉREZ BELTRÁN, C.: *Sociedad civil... op. cit.*, pp. 295-332. MARTOS QUESADA, Juan: “Avances legislativos en el Derecho de Familia de Marruecos” en FERNÁNDEZ-ARDAVIN, Ana y GODED SALTO, Mónica (coords.): *Europa y Marruecos... op. cit.*, pp. 105-129.

⁴⁸ Una nueva ley de partidos se había promulgado en febrero de 2006 para atomizar aún más el espectro político y los resultados electorales. Ver: KIRHLANI, Said: “Observatorio electoral TEIM. Ficha electoral: Marruecos/Legislativas. 7 de septiembre de 2007”. En www.uam.es/TEIM/observatorio/Observatorio_presentacion.htm.

⁴⁹ HICHAM, Moulay: “Las elecciones marroquíes, inicio de explicación”, *El País*, 11 de octubre de 2007.

⁵⁰ Ver: KEPEL, GILLES: *Fitna: Guerre au Coeur de L'Islam*, Paris, Gallimard, 2004.

⁵¹ Una de las redes del Grupo Islámico Combatiente Marroquí envió a cerca de cuarenta combatientes a Irak después de haberlos entrenado en el norte de Malí. MOHSEN-FINAN, Khadija: *Desafíos en*

amenaza interna e internacional. Gran parte de estos grupos proceden de las villas miseria y núcleos marginales de las grandes ciudades, como el distrito de Sidi Moumen de Casablanca, de donde procedían la mayor parte de los kamikazes de los atentados de 2003 y 2007. Parece evidente la vinculación entre el auge del yihadismo en Marruecos y su exportación al exterior con el grave deterioro de las condiciones socio-económicas de país que provocan una profunda frustración personal en los individuos⁵². Parece que la lucha contra estos grupos y las causas que los originan es el mayor desafío político para el régimen.

La estructura económica de Marruecos es muy vulnerable ya que depende de elementos de evolución errática: el mercado internacional de los fosfatos, uno de sus principales productos de exportación; la dependencia de las importaciones de productos alimenticios básicos, como el azúcar, productos lácteos o cereales; las limitaciones a la exportación de productos agrícolas, sobre todo a la Unión Europea, a la que destina el 69% de sus exportaciones y de donde proceden el 74% de sus importaciones; la climatología adecuada para el desarrollo de la producción agrícola -cerca del 18% del PIB del país procede de la agricultura-, entre otros factores. Presenta, además, grandes disparidades regionales entre el norte, poco desarrollado, y el eje atlántico de Kenitra, Rabat y la capital financiera de Casablanca. Los niveles de desempleo y el porcentaje de población desfavorecida siguen siendo desbordantes, con un 40% de los hogares que carecen de agua corriente. Por tanto, la emigración a las ciudades o a los países comunitarios es considerada como la única tabla de salvación. En el contexto de crisis económica y financiera global, que se inicia en 2009, la economía marroquí se ve además duramente afectada por los malos datos de Europa, ya que de ahí proceden la mayor parte de los turistas extranjeros, las remesas de los trabajadores inmigrantes y sus ingresos por comercio exterior. A todo ello hay que añadir que la búsqueda de desarrollo social en las políticas económicas ha tenido siempre un carácter excepcional, dada su ausencia generalizada. El proceso de liberalización y privatización de infraestructuras y telecomunicaciones ha supuesto un aumento de las inversiones en el país⁵³, sin modificar la situación de los ciudadanos.

materia de seguridad en el Magreb, VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana, 5 y 6 de noviembre de 2007, CIDOB, pp. 51-58.

⁵² ALONSO, Rogelio; GARCÍA REY, Marcos: "The evolution of Jihadist Terrorism in Morocco", *Terrorism and Political Violence*, Vol. 19, Nº 4, 2007, Págs. 571-592.

⁵³ Entre 2001 y 2002 se privatiza la segunda licencia de telefonía móvil y se vende el 35% del capital de la sociedad pública de telecomunicaciones. BENMSESSAOUD TREDANO, Abdelmoughit: "Transition pre-démocratique, société civile et articulation des pouvoirs au Maroc", en PÉREZ BELTRÁN, Carmelo (Ed.): *Sociedad civil...*, op. cit., pp. 51-67.

En mayo de 2005, el Rey anuncia la Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano (INDH), un ambicioso plan para mejorar las condiciones de vida de la población y los indicadores sociales nacionales⁵⁴, controlado por los gobernadores locales, dependientes del Ministerio del Interior -no de Finanzas-. En el proyecto se prevé la creación de Mapas Regionales de Precariedad para paliar el eterno déficit social e incentivar actividades que creen ingresos y empleo⁵⁵. La INDH presenta muchos problemas en su aplicación, especialmente su inserción concreta en la estructura económica del país, ya que parece más bien una respuesta coyuntural a un problema de cohesión y de paz social. Además, desde el punto de vista político, perpetúa el centralismo, en constante contradicción con el discurso real en favor de la autonomía de las colectividades locales, que se propone como solución al problema de Sáhara⁵⁶.

Tanto la Unión Europea, como Estados Unidos y China han mejorado sensiblemente su posición en Marruecos, tanto por razones políticas y de seguridad como económicas. Hay que tener en cuenta que el comercio entre los países del Magreb, pese a ser uno de los objetivos retóricos declarados en la UMA, es muy escaso. La Unión Europea ofrece a Marruecos, en octubre de 2008, un estatuto avanzado -reclamado ya por Mohamed VI en el año 2003- para reforzar las relaciones bilaterales, superando el marco multilateral de la Política Europea de Vecindad⁵⁷. La iniciativa, que por el momento tiene mayor alcance declaratorio que contenido concreto, prevé a medio plazo la creación de un espacio económico común, así como la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio Profundizado Global que incluya la agricultura, los servicios y la libre circulación de capitales⁵⁸. Pese al alcance limitado del texto, que no tiene carácter vinculante, propone un potencial colaborador muy amplio

⁵⁴ Según la Constitución, el ámbito socio-económico es competencia del gobierno, sin embargo, el frecuente nombramiento por parte del Rey de primeros ministros independientes y tecnócratas pone de manifiesto la frecuente injerencia monárquica, que crea una red de fundaciones y comisiones para poner en marcha algunos proyectos sociales.

⁵⁵ MARTÍN, IVÁN: "Marruecos, ¿las bases para un nuevo modelo de desarrollo? (I): La Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano (INDH)", *ARI* n° 35, Marzo 2006.

⁵⁶ Esta fórmula de la regionalización de Marruecos propuesta por el Monarca exigiría una reforma institucional y constitucional del país.

⁵⁷ Ver: MARTÍN, IVÁN: "El estatuto avanzado de Marruecos en la UE: ¿Cuánto más que la Asociación y cuánto menos que la Adhesión?", *ARI*, n° 158, Diciembre de 2008.

⁵⁸ En el año 2000 había entrado en vigor el Acuerdo de Libre Comercio que integraba sólo a los productos industriales.

para el futuro y, sobre todo, lanza una tabla de salvación política al régimen marroquí que parece legitimar la supuesta apertura democrática.

Estados Unidos, por su parte, firma el 15 de junio de 2004 un tratado de libre comercio con Marruecos, y una semana antes, el Presidente Bush concede a Marruecos el estatus de aliado preferencial fuera de la OTAN, en reconocimiento al apoyo en la lucha contra el terrorismo internacional⁵⁹. Si el primero se considera como un respaldo político más que económico -el comercio entre los dos países no supera el 3%- , para avalar la actitud marroquí ante el conflicto del Sáhara y contrarrestar la influencia de la Unión Europea, la segunda iniciativa tiene una amplia dimensión económica que permitirá a Marruecos optar a contratos militares y a programas de desarrollo controlados por el Pentágono⁶⁰. Pero tiene fundamentalmente una dimensión estratégica dentro de la *Pan-Sahel Initiative*, convertida en 2005 en la *Trans-Sahara Counterterrorism Initiative*, que incluye presencia militar norteamericana en Malí y en Yibuti y el control de toda la franja del Sahel, formada por Estados débiles y desestructurados, donde encuentran fácil implantación grupos islamistas radicales.

En el caso de la presencia china, aunque sus inversiones en Marruecos en el año 2007 eran del 4,5%, frente a la inversión directa de Francia y España, por ejemplo, que representa más del 60%, comienza a ser significativa en algunos sectores, como el tecnológico -para el operador *Maroc Telecom*- o la construcción de infraestructuras ferroviarias. Su objetivo, además de hacerse presente en un área de influencia política y económica occidental, es la obtención de materias primas y energéticas y la captación del mercado magrebí con cerca de 150 millones de habitantes⁶¹.

Todas estas operaciones muestran el escaso interés de la comunidad política internacional por el desarrollo democrático -e incluso económico-

⁵⁹ Esa colaboración EE.UU.-Marruecos dificulta la información judicial para las organizaciones de derechos humanos sobre los presos marroquíes en Guantánamo. DE VEGA, L.: “El difícil regreso del limbo a Marruecos”, *ABC*, 10 de Mayo de 2009.

⁶⁰ Entre 2002 y 2005 las ayudas militares de EE.UU. a Marruecos fueron de 50 millones de dólares. Marruecos es el país número 22 de la lista del Departamento de Estado. GEES: “Marruecos aliado preferencial de Estados Unidos”, 25 de Junio de 2004.

⁶¹ LAFARGUE, François: “Nuevos actores económicos en el Mediterráneo. China en África del Norte”, en *Claves*, 2008, pp. 68-72.

de Marruecos. La búsqueda y consolidación de una presencia política y estratégica parece más prioritaria para la presencia exterior en Marruecos.

IV. Conclusiones

La vida política de Marruecos tras la independencia parece haber sido un escenario teatral, en el que el *Majzén* y, especialmente, la Monarquía han ejercido un control sistemático de todos los resortes necesarios para la puesta en escena del poder. De esta forma, se han devaluado las competencias legales de las instituciones que podían tener cierto carácter representativo y, a través de un control de los tiempos, el poder central ha calculado el propio resultado final antes de iniciarse la representación. En este esquema tan mediatizado, las elites políticas y todas las figuras que participan en las distintas redes de poder han contribuido, en gran medida, con cierta complicidad en ese juego político tan distanciado de la realidad social, a veces movidos por propios intereses personales, ambición política, necesidad de reconocimiento, liderazgo personal, etc., y otras veces al resultar atrapados por los cantos de sirena, que entonaban promesas de reforma y cambios, sucumbiendo finalmente al encantamiento. Bien es cierto que los inadaptados han sufrido de forma sistemática la persecución y la represión.

Las frecuentes reformas constitucionales y convocatorias electorales, lejos de tener una finalidad representativa, aparecen tan desvirtuadas -el nivel de abstención y voto nulo o la distorsión en los censos electorales, la artificiosa construcción de las circunscripciones o la descarada manipulación de los resultados finales- que se han convertido en mecanismos legitimadores formales de ese juego político donde captar nuevas elites. Es verdad que, desde el punto de vista formal, hay ciertas diferencias en el juego de poder de Hassan II, más personalista y directo que trata de dar forma a la herencia política recibida que en 1961 aún está por definirse, y Mohamed V, más dado a delegar funciones en consejos y comités que actúan como prolongación del monarca. Sin embargo, la gran actividad legislativa del actual Rey intenta adaptar y sacar partido de la posición de Marruecos en un escenario internacional muy distinto al de su padre donde la aparente revolución formal es parte del marketing necesario para perpetuar la esencia del legado político que recibió, y por tanto para prolongar un modelo político que conjure los demonios internos y externos. El escaso interés de la población por participar

en los procesos electorales muestra su falta de esperanza en el sistema y en sus soluciones para salir del letargo económico y la exclusión social, buscando otros horizontes personales a través de la inmigración, cuando no de un cambio político radical a través de la violencia terrorista.

La sociedad internacional en 2010: entre el dragón y el águila

Felipe Sahagún

Periodista

Prof. Dr. de Relaciones Internacionales-Universidad Complutense de Madrid

NUEVAS Y VIEJAS AMENAZAS, EFECTOS DE LA RECESIÓN GLOBAL, PARÁLISIS DE LA ONU, LÍMITES DEL G-20, PARADOJA DEL G-2

Resumen

El futuro de la globalización, la gestión de la crisis, superada ya la recesión en la mayor parte del mundo, y las relaciones entre el dragón y el águila (China y los Estados Unidos) son los factores determinantes, a corto y medio plazo (entre 1 y 5 años), en la Sociedad Internacional del siglo XXI. Aunque los responsables de la seguridad siguen dedicando la mayor parte de sus recursos humanos y materiales a amenazas y riesgos aparentemente alejados de esos factores decisivos, como Al Qaeda, la proliferación de armas de destrucción masiva y las guerras en Irak y Afganistán, conflictos como el que enfrenta hoy a China y a Google han sacado a la luz otras amenazas menos conocidas, pero cada vez más graves. De cómo se gestionen dependerá, en buena medida, la estabilidad internacional en el próximo decenio.

NEW AND OLD THREATS, EFFECTOS OF THE GLOBAL RECESSION, THE UN PARALYSIS, LIMITATIONS OF THE G-20, THE G-2 PARADOX

Abstract

The future of globalization, the management of the present crisis after most industrialized countries get over the recession and the relations between the *dragon* and the *eagle* (China and the USA) are, in the short and the mid term (1-5 years) the decisive factors for the International Society of the early 21st

Century. Although those responsible for security are still putting their main human and material resources in confronting threats and risks supposedly very distant from those factors (Al Qaeda, MAD weapons proliferation and the Iraq and Afghan wars), conflicts like the one which came to light in the first weeks of 2010 between China and Google demonstrate the seriousness of less known, but increasingly grave dangers. How these conflicts are managed will determine, in a great measure, the stability or instability of the world in the next decade.

Sumario

I. Panorama estratégico 2010.- II. La crisis económica, el futuro del petróleo e Irán.-III. De la soberanía a la interdependencia.- IV. Libertades y derechos humanos, en regresión.-V. El G-20 no es la solución.-VI. 365 conflictos en 2009.-VII. El factor Obama.-VIII. Otros focos de tensión.-IX. El despertar de China.-X. El declive de los imperios.- XI. Reflexiones finales

I. Panorama estratégico 2010

El 2 de febrero, el máximo responsable de los servicios de espionaje de los EE.UU., almirante Dennis Blair, presentaba en el Comité de Inteligencia del Senado su balance de los riesgos y amenazas a los que se enfrenta la primera potencia del mundo. El contenido público de su presentación, resumido en 47 páginas, puede leerse en Internet¹.

¿Cuántos habrían adivinado, hace apenas unos meses, que lo que más preocupa hoy a Blair son los ataques cibernéticos? *Los EE.UU. se enfrentan a una peligrosa combinación de vulnerabilidades conocidas y desconocidas (...) y a la falta de una conciencia global de la amenaza*, afirma. *Nos enfrentamos a Estados, redes terroristas, grupos criminales organizados, individuos y otros actores cibernéticos con diferente capacidad de acceso, conocimiento técnico e intencionalidad*, añade. *Muchos tienen la capacidad de atacar a elementos de la infraestructura informativa estadounidense para la recogida de inteligencia, el robo de la propiedad intelectual o alteraciones de distinta clase (...)* *En 2009 hemos visto el despliegue de virus autocambiantes muy difíciles de detectar por las tecnologías tradicionales. El gusano Conficker, por ejemplo, que apareció en 2008 y provocó uno de los peores desastres en la*

¹ BLAIR, Dennis C.: *Annual Threat Assessment of the US Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence*, 2 de febrero de 2010.

red, sigue siendo una plataforma persistente y adaptable para otros objetivos destructivos. Los criminales están atacando a medios como los teléfonos inteligentes, cuya creciente potencia y uso en las transacciones financieras los convierte en blancos lucrativos. Los criminales están cooperando a nivel global e intercambiando programas y conocimientos para burlar las defensas, lo que hace cada vez más difícil a los defensores de la red y de la ley la detección y destrucción de estas actividades”².

Según Blair, dos tendencias globales en la tecnología de la información, además de mejorar los servicios a los usuarios, aumentan potencialmente la vulnerabilidad y la gravedad de los fallos en seguridad: la *convergencia de redes* o fusión de tecnologías que permite pensar en una estructura única en los próximos cinco años, y la *consolidación del canal* o concentración de datos sobre usuarios individuales en manos de unos cuantos servidores.

Para hacer frente a esta amenaza, la Dirección de Inteligencia Nacional de los EE.UU. ha establecido una división dedicada exclusivamente al contraespionaje cibernético, pero es imprescindible, para ser eficaz, que se unan al esfuerzo el sector privado y los principales aliados internacionales.

II. La crisis económica, el futuro del petróleo e Irán

La primera amenaza citada hace un año por Blair, la recesión económica, ocupa hoy el segundo lugar de su lista. Define 2010 como un año de transición, reconoce la importancia que están teniendo China, la India e Indonesia en la recuperación y advierte que *los déficit limitarán los gastos de Europa y Japón en prioridades externas -como la estabilización de Afganistán, la ayuda a los países más pobres, la lucha contra el cambio climático y la recuperación de desastres humanitarios- y en la preparación y modernización de sus Fuerzas Armadas durante la mayor parte del próximo decenio*³.

La inseguridad energética, tercera amenaza más importante de su agenda, seguirá dependiendo en los próximos años, sobre todo, de los precios y del suministro de petróleo. *La OPEP dispone hoy de capacidad sobrante suficiente –unos 6 millones de barriles diarios- para cubrir el aumento previsto de la demanda en 2010, que, según la Agencia Internacional de la Energía, será de 1’4 millones de barriles diarios, afirma. Para cubrir el crecimiento*

² Ibidem.

³ Ibidem.

de la demanda en los próximo 3 a 10 años, las compañías nacionales e internacionales necesitarán invertir en grandes proyectos abandonados cuando se desplomaron los precios a finales de 2008. Señala, entre otros, los yacimientos de arenas vituminosas canadienses, los nuevos yacimientos de Brasil y Kazajstán, la modernización de yacimientos importantes de Rusia que han quedado tecnológicamente obsoletos, y, sobre todo, el aumento de la producción de Irak, hoy de unos 2'4 millones de barriles diarios, que podría elevarse a 4-6 millones entre 2017 y 2022.

Superados todos los plazos impuestos a Irán para que garantice el desarrollo de su programa nuclear con fines pacíficos, una de los principales interrogantes para los próximos meses es si Israel, los Estados Unidos y sus aliados europeos se atreverán a intervenir militarmente. Teniendo en cuenta la dudosa eficacia de esa intervención en instalaciones dispersas y subterráneas como las iraníes, el reforzamiento que provocaría del sector más duro del régimen iraní, los efectos desestabilizadores en todo el Oriente Medio y el efecto devastador que tendría en los precios del petróleo y en una economía occidental que empieza a salir de su crisis más grave en mucho tiempo, es improbable una intervención⁴. Occidente tendrá que conformarse, por lo tanto, con nuevas sanciones y recurrir a otros instrumentos no militares de presión: los previstos en el capítulo VI de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

III. De la soberanía a la interdependencia

La crisis financiera mundial, al convertirse en crisis económica global, ha mostrado que se había salido de un mundo donde primaba la soberanía para entrar a paso firme en un mundo donde impera la interdependencia, escribe Bertrand Badie, codirector de “El estado del mundo”, el anuario económico y geopolítico mundial, en su edición de 2010. Sin embargo, añade, *también ha puesto de relieve la increíble fragmentación de una escena internacional dominada como nunca por la diversidad, la complejidad y, además, el interés propio, en la que el jinete solitario de turno trata de sacar todas las ventajas que puede de las dificultades ajenas, creyendo todavía que puede escapar de los efectos desestabilizadores y contagiosos de los males del vecino*⁵.

⁴ Véase artículo de BARKEY, Henry y DADUSH, Uri: “Why No US President will Bomb Iran. *THE NATIONAL INTEREST*, 27 de enero de 2010.

⁵ BADIE, Bertrand: “Crisis de la mundialización”. En *el estado del mundo 2010*, p. 21.

La buena noticia de 2010”, nos dice Daniel Franklin, en el anuario de perspectivas del *Economist*, “es que el mundo saldrá de la recesión y el paisaje económico pos-crisis empezará a aclararse. Más complicado es saber cómo será el nuevo panorama⁶. Según sus previsiones, al mundo rico, muy endeudado y con paro elevado, le espera un duro y largo camino, en el que los Gobiernos tendrán que tomar decisiones difíciles y los electores los castigarán cuando tengan oportunidad de expresarse en las urnas.

Ya lo han hecho en los Estados Unidos y las encuestas indican que podrían hacerlo en las elecciones británicas esta primavera. No es el caso, en cambio, en otras latitudes. En la India, por ejemplo, el actual Gobierno repitió mandato en 2009. Ángela Merkel, en Alemania, fue reelegida y formó nueva coalición. Dos ejemplos de que, en política internacional, como en casi cualquier otro ámbito, las generalizaciones no sirven.

Anticipa Franklin en el *Economist* una transición histórica en la India, donde por vez primera el sector industrial superará al agrícola, y la omnipresencia de China en todos los frentes –desde el económico al del cambio climático, pasando por la diplomacia nuclear- al convertirse, según sus palabras, en la segunda *nación indispensable, con los EE.UU.* Su gran duda, y la de todos nosotros, es si China, que este año superará el dividendo demográfico, punto en el que la población dependiente (viejos y jóvenes) aumenta más deprisa que la población activa, utilizará su creciente influencia de forma pacífica, tranquila, o de forma agresiva.

El nuevo sistema internacional que, a falta de mejores nombres, se bautizó como la Posguerra Fría tras la caída del muro de Berlín, hace poco más de veinte años, se ve sometido de nuevo a fuertes convulsiones. La unipolaridad triunfante tras la guerra del Golfo y el fin de la URSS sólo parece consolidada en el ámbito militar, donde la supremacía estadounidense es indiscutible. En el económico, se está intensificando la multipolaridad, a pesar de que el PIB estadounidense –unos 14 billones- equivale casi al de las tres grandes potencias siguientes. En los demás ámbitos del sistema es difícil evitar el caos o el todos contra todos, a medida que se multiplican los actores, se debilitan los controles y se difumina la autoridad del Estado nacional.

Se ha logrado evitar una gran depresión como la de 1929. Las principales economías del planeta están volviendo a crecer y sólo en países aislados de

⁶ *THE WORLD in 2010*, p. 11.

importancia menor o secundaria—como Islandia o Irán— ha habido repercusiones políticas graves, pero el pánico ha dejado paso a una profunda preocupación. Los historiadores advierten que entre el pánico del 29 y la Gran Depresión trascurrieron tres años y temen nuevas burbujas planetarias como consecuencia de la deuda y el déficit gigantescos provocados por los planes masivos de estímulo en los EE.UU. y en Europa, y la caída generalizada del producto interior bruto en todas las economías de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo en Europa (OCDE).

La liberalización económica y la reducción del intervencionismo de los Estados, uno de los elementos esenciales de la globalización, están siendo seriamente cuestionadas a causa de la crisis, la más grave en casi un siglo. La democratización, acelerada y universalizada desde las transiciones iniciadas en el sur de Europa a mediados de los setenta, se ha estancado y, en muchos países, está retrocediendo.

IV. Libertades y derechos humanos, en regresión

En su informe sobre la libertad en el mundo en 2010, *Freedom House*, el *think-tank* estadounidense más fiable en la medición de las libertades políticas, señala retrocesos en 2009 en 40 países de África, América Latina, China, el Oriente Medio y la ex URSS, y avances en sólo 16 países. El número de democracias electorales se sitúa hoy en 116, el número más bajo desde 1995⁷. *Los datos muestran un grave empeoramiento de la visión idealista de hace 20 años, cuando el colapso del comunismo soviético y el final del apartheid convenció a muchos del triunfo apoteósico de la democracia liberal*⁸, reconoce el *Economist*, el mejor semanario británico de información general⁸. Autores como Francis Fukuyama tienen serias dificultades para justificar hoy su fin de la historia.

Es indudable que los éxitos económicos de China sin renunciar a la dictadura del partido único es un modelo negativo para los creyentes en la inevitabilidad de la democratización a medida que mejora la prosperidad de un país. Aunque es muy pronto para conocer el impacto exacto de la crisis sobre los derechos humanos, está claro que está teniendo consecuencias graves. Amnistía Internacional percibe una alargada sombra de la crisis sobre los derechos humanos⁹.

⁷ FREEDOM HOUSE: *freedom in the world 2010: erosion of freedom intensifies*, New York 2010.

⁸ “Democracy’s decline. Crying for freedom”, en *the economist.com*, disponible en <http://www.economist.com/>. 14 de enero de 2010.

⁹ *Amnesty International Report 2009*, disponible en <http://report2009.amnesty.org/en/introduction>.

El Banco Mundial ha calculado en más de 50 millones el número de personas que cayeron por debajo del umbral de la pobreza en 2009 a causa de la crisis, que se sumarían a los 150 millones golpeados de la misma manera por la crisis de los alimentos en 2008. La Organización Internacional del Trabajo indica que el número de empleos perdidos en el último año puede superar los 50 millones¹⁰.

En cuanto a libertad económica, el índice de la Fundación Heritage 2010 –que analiza la situación en 183 países a partir de diez variables (apertura del mercado, eficiencia reguladora, estado de derecho, competitividad...)- reconoce que la mitad de las grandes economías del mundo recortaron la libertad en el último año a causa de la crisis y que, *como consecuencia de una interferencia gubernamental creciente en la actividad económica en muchos países, se ha interrumpido el progreso global hacia una mayor libertad económica*¹¹.

En su último informe de desarrollo humano, la ONU reconoce el alejamiento de los objetivos del milenio como consecuencia de la crisis y el aumento de la población que vive en condiciones infrahumanas. *Una cuarta parte de los habitantes de los países en desarrollo sobreviven con menos de un dólar y cuarto al día, mil millones carecen de agua potable, mil seiscientos millones sin electricidad y tres mil millones (casi la mitad de la población del planeta) sin sanidad adecuada*, concluye el informe¹².

A pesar del coste, la ONU advierte que los países en desarrollo son los más vulnerables al cambio climático si no se ataja en serio el aumento de las emisiones contaminantes. Calcula que, por falta de medios para hacer frente a los riesgos y catástrofes provocadas por el calentamiento global, los países en desarrollo *sufrirán (en términos económicos) entre un 75 y un 80 por ciento de los daños causados*. Y añade: *Incluso un aumento de las temperaturas de sólo 2 grados centígrados por encima de las de la época preindustrial –el mínimo que se espera- podría resultar en reducciones permanentes del PIB de un 4 o 5 por ciento en África y el Sur de Asia*¹³.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ *2010 Index of Economic Freedom*, Heritage Foundation, disponible en <http://www.heritage.org/>

¹² *Informe de Desarrollo Humano 2010*, disponible en <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/> Introducción, p. XX.

¹³ Ibidem.

V. El G 20 no es la solución

La ONU ha perdido relevancia y capacidad para responder a los principales desafíos, pero, por miedo a perder influencia y privilegios, las grandes potencias que la fundaron tras la segunda guerra mundial se resisten a reformar sus estructuras para adaptarla al siglo XXI. No se aprovechó el 60 aniversario, en 2005, para la gran renovación. El G-20, como sustituto temporal para la gestión de la crisis, tiene el peso representativo necesario –el 85% de la economía mundial y dos terceras partes de la población del planeta-, pero viola principios fundamentales de la Sociedad Internacional como el de la igualdad, ignora los derechos soberanos de la mayor parte de los actores estatales y carece de la estructura y de los criterios objetivos imprescindibles para consolidarse. *Un grave fallo es que el G-20 incumple flagrantemente el principio de universalidad establecido en la Liga de Naciones tras la primera guerra mundial*¹⁴, advierte el economista sueco Anders Åslund, uno de los economistas occidentales que mejor entendieron en los años 80 el significado de la perestroika y las dificultades para transformar la URSS de imperio en Estado, de autocracia en democracia y de economía centralizada en libre mercado¹⁴.

Una razón que explica la ineficacia de la Liga fue que un puñado de países, Alemania y la URSS entre ellos, no se integraron en ella. Para corregir ese error, tras la segunda guerra mundial se reforzó el principio de universalidad en la ONU y en las instituciones de Bretton Woods. Hoy, en el G-20, ese principio, que siempre se ha dado por supuesto, se ha ignorado.

*El principal defecto del G-20 es que rompe el principio de soberanía nacional establecido por primera vez en la paz de Westfalia en 1648*¹⁵, añade Åslund. *“El G-8 nunca pretendió ser otra cosa que un club informal, pero el G-20 ha usurpado el control de la gobernanza financiera global. Ha adoptado decisiones que espera sean cumplidas por otros 160 países que no están representados en el grupo y que no han sido informados*¹⁵. Aunque el Gobierno español de José Luís Rodríguez Zapatero vea en su participación en el G-20 un gran éxito –el más importante, según la vicepresidenta María Teresa Fernández de la Vega, de su política exterior-, es difícil encontrar una organización, por embrionaria que sea, peor organizada.

¹⁴ ÅSLUND, Anders: “The Group of 20 must be stopped”, en *Financial Times*, 27 de noviembre de 2009, p.13.

¹⁵ Ibidem.

La Unión Europea (UE) participa en el G-20 por derecho propio. España, aunque merece estar como novena economía del mundo, logró colarse por la puerta trasera gracias a uno de los escaños que, en noviembre de 2008, correspondían a Francia. Holanda se empeñó en entrar derribando las puertas y nadie se atrevió a pararla. ¿Con qué argumento podrían hacerlo, cuando su economía es muy superior a la de miembros fundacionales como Argentina? ¿Qué respeto merece una comunidad internacional basada en el principio de romper puertas? ¿Qué credibilidad puede tener un mecanismo sin reglas, inventado por los EE.UU. en 1999, eligiendo a dedo a sus miembros, donde una minoría decide entre bastidores y los demás asienten como convidados de piedra?

Se necesita poca memoria y mucha fe para creer que puedan sacarnos de la crisis los mismos dirigentes que la causaron con políticas monetarias sin control, desequilibrios colosales, una política de cambios que hizo creer a millones de ciudadanos que endeudarse salía gratis, un sector hipotecario sin respaldo en la economía real y una regulación ineficaz de los mercados. ¿Cómo podemos esperar que los responsables del desastre nos saquen de él cuando son incapaces de reconocer su responsabilidad en el mismo?

El G-20 representa una regresión extraordinaria en la gobernación internacional al concierto de las grandes potencias ideado por el príncipe Metternich en Viena tras las guerras napoleónicas en un congreso infame por su agenda reaccionaria y su hostilidad a la democracia, concluye Åsland¹⁶.

Yo no sería tan duro con el sistema de Metternich. Después de todo, hizo posible el periodo más prolongado de paz y de estabilidad en Europa en la era moderna y contemporánea. Pero sus críticas son compartidas por buena parte de los Gobiernos del mundo.

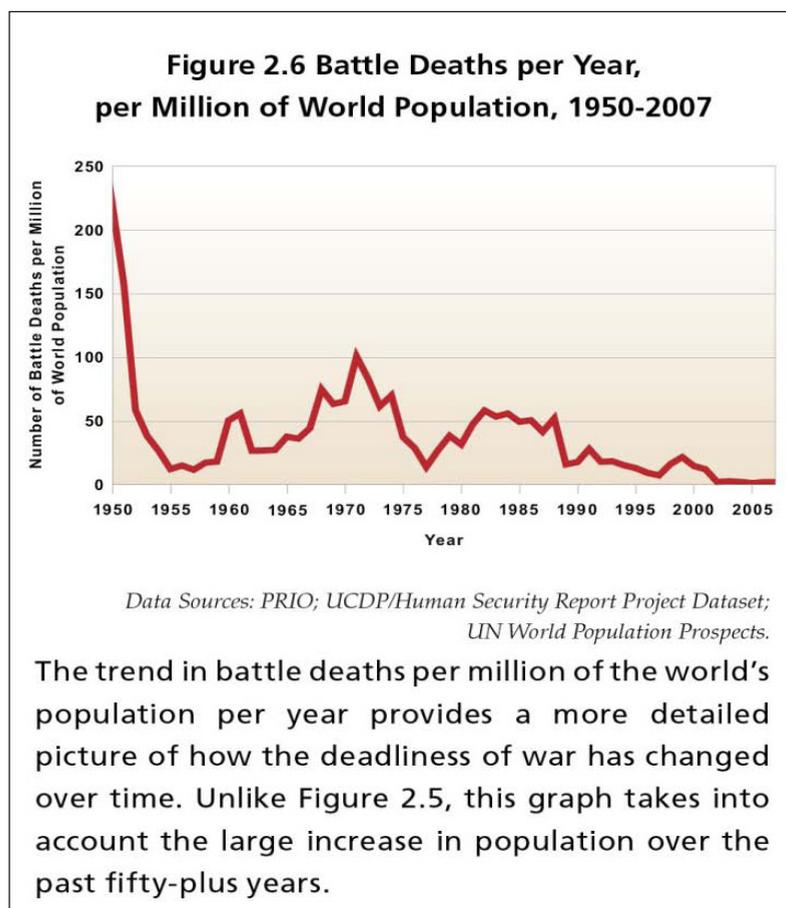
VI. 365 conflictos en 2009

Si definimos conflicto como un enfrentamiento de cierta duración y magnitud por valores nacionales entre, al menos, dos actores decididos a defender sus intereses y a alcanzar sus objetivos, en 2009 –según el Barómetro Anual de Conflictos de la universidad alemana de Heidelberg–, hubo 365 conflictos. Entendiendo por crisis toda confrontación esporádica en la que al menos uno de los contendientes recurre a la violencia, por crisis grave cuando la violencia

¹⁶ Ibidem.

se repite y se utiliza de forma organizada, y por guerra, cuando se recurre a la violencia de modo continuo y sistemático, causando daños masivos durante periodos prolongados, en 2009 tuvieron lugar 7 guerras y 24 crisis graves: en total 31 conflictos en los que los contendientes recurrieron al uso masivo de la fuerza. El número de crisis o incidentes violentos esporádicos se elevó a 112, ocho menos que en 2008, pero tantos o más que hace diez o veinte años.

Si nos atenemos al *Human Security Report* de 2009, el número de muertos en estos conflictos se está reduciendo. *El número de muertes en los conflictos del nuevo milenio es un 90 por ciento inferior, por término medio, al de los conflictos de los años 50*, concluye el informe¹⁷.



¹⁷ *Human Security Report 2009*, disponible en <http://www.humansecurityreport.info/> p. 25.

Partiendo de definiciones mucho más simples, el SIPRI de Estocolmo identificaba a comienzos de 2009 dieciséis guerras (*major armed conflicts*), un aumento deliberado de los ataques contra civiles en casi todas ellas y la esperanza de que, tras la elección de Barack Obama en los EE.UU., se acelerara la retirada de Irak, se empezara a estabilizar Afganistán y mejorase la relación de Washington con la comunidad internacional.

Esperamos también unas relaciones más productivas entre los EE.UU. y Rusia, un intento de acercamiento al mundo musulmán y un mayor esfuerzo para mejorar la situación en Afganistán y Pakistán, y para reducir la tensión con Irán”, señalaba Bates Gill en su presentación del anuario del SIPRI 2009¹⁸.

VII. El factor Obama

Pocos presidentes estadounidenses habían intervenido de forma tan activa como lo ha hecho Obama en el primer año de su primer mandato para facilitar acuerdos en los conflictos más graves del planeta. Sin romper con la estrategia iniciada por Bush al final de su presidencia, ha concretado el plan de retirada gradual de Irak. A diferencia de Bush, ha dado prioridad a Afganistán, aumentando el número de soldados estadounidenses en más de 50.000, intensificando las acciones militares, diplomáticas y de espionaje en Pakistán y apostando abiertamente por la afganización del conflicto.

Aunque la imagen estadounidense ha mejorado en casi todos los países (véase las encuestas de Pew Research del último año) y Obama ha recibido nada menos que el Nobel de la Paz por sus esfuerzos, los resultados dejan mucho que desear. En palabras de Henry Kissinger, Obama ha iniciado cien partidas de ajedrez y todas están aún en juego. No ha perdido, pero tampoco ha ganado todavía ninguna, salvo la de la imagen internacional de los Estados Unidos y, sobre todo, la suya, sobre todo fuera de su país.

Ningún presidente estadounidense, que yo recuerde, había apostado públicamente por la abolición de las armas nucleares. Ni con esa rama de olivo ha evitado Obama nuevas pruebas nucleares y de misiles de Corea del Norte o la interrupción del enriquecimiento de uranio por Irán.

¹⁸ *Sipri Yearbook 2009*, Summary, disponible en <http://www.sipri.org/yearbook/2009/>

VIII. Otros focos de tensión

En un análisis de tendencias de los conflictos armados incluido en el anuario del SIPRI, la investigadora rusa Ekaterina Stepanova escribe que *la dinámica de la violencia contra civiles en Somalia y Sri Lanka reafirma la tendencia dominante (...) de violencia en pequeña escala contra civiles por todos los actores armados. Como se vio en el conflicto de Osetia del Sur, el uso intensivo, aunque relativamente breve en el tiempo, de la fuerza contra civiles puede tener consecuencias desastrosas para la población, sobre todo por los desplazamientos masivos de población*¹⁹. Aunque ya no aparezca en los principales estudios sobre seguridad como foco de tensión, Centroamérica –superada la etapa de guerras civiles que asoló a la región en los últimos decenios de la guerra fría– sigue siendo, como señala el PNUD en un informe publicado en octubre de 2009, la región más violenta del mundo.

*Casi 79.000 personas han sido asesinadas en los siete países del istmo centroamericano (Belize, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y El Salvador) en los últimos seis años, añade el informe. “La tasa de homicidios en la región, 33 por cada 100.000 habitantes, es tres veces más elevada que la media mundial. La epidemia de violencia afecta sobre todo a los tres países del triángulo septentrional (Guatemala, Honduras y Salvador), con tasas de homicidios por encima de los 50 por 100.000 habitantes*²⁰. El costo económico de la violencia se calcula en un 7’7% del producto interior bruto. El precio humano, psicológico, político y en términos de seguridad es incalculable.

La UCA (Universidad Centroamericana) ha estudiado las causas y las consecuencias. Destaco sólo algunos datos: 3 millones de armas de fuego, la mayor parte de ellas ilegales; más de un 16% de la población, víctima de la delincuencia en los últimos doce meses; el 55% con miedo permanente a una agresión; un 17% decidido a abandonar su país para huir de la violencia; desigualdades tremendas, urbanización salvaje, marginación creciente de los jóvenes, multiplicación de las bandas criminales, corrupción, impunidad y zona de tránsito para el 90% de la cocaína que se consume en los EE.UU.²¹.

¹⁹ STEPANOVA, Ekaterina: “Trends in armed conflicts: one-sided violence against civilians”, en *Sipri Yearbook 2009*.

²⁰ CAROIT, Jean-Michel: “L’Amérique central, region la plus violente au monde, selon PNUD”, en *Le Monde*, 27 de octubre de 2009.

²¹ *Ibidem*.

La globalización, cuestionada

*Durante 40 años en el Foro Económico Mundial de Davos ha habido consenso en que el flujo cada vez más libre de ideas, información, personas, dinero, bienes y servicios a través de las fronteras es irreversible y representa una poderosa fuerza a favor de la prosperidad, escribía en el Washington Post el 30 de enero el presidente del Eurasia Group, Ian Bremmer. No more, añadía. Por primera vez algunos de los más poderosos de Davos están desafiando el valor de la globalización. Y ya no se trata de los pobres de otros años. Hablamos de los hombres y mujeres que pilotan las economías de mayor crecimiento del mundo*²². *Current History*, la prestigiosa revista de historia estadounidense, en su balance global de 2009, es menos pesimista. Ninguno de los cambios del último año, afirma en su edición de enero, *ha dado a luz una alternativa a la triada liberal de comercio sin barreras, libertad política y cooperación internacional como normas sostenibles y coherentes para organizar las sociedades modernas. Y la globalización sigue impulsando estas normas, con todo lo demás, a través de fronteras cada vez más porosas*²³. Como ejemplos de que la globalización sigue viva, cita la prevención de un colapso financiero general, la coordinación de los planes de estímulo y la resistencia a las fuertes presiones proteccionistas en 2009. *Así se ha evitado una depresión global*, añade²⁴.

Aunque la globalización no haya muerto, la fe ciega de muchos en ella durante los últimos veinte años ha desaparecido y, a pesar de la media docena de cumbres mundiales para responder a la crisis, apenas se ha avanzado un centímetro en las reformas estructurales del sistema necesarias para reducir los riesgos de una globalización especulativa, incontrolada y deshumanizada como la que nos ha conducido a esta situación. Ni siquiera hay acuerdo sobre las causas del desastre. Lo hemos vuelto a comprobar este invierno en Davos. Para unos, mayoría en Occidente, las causas hay que buscarlas en los desequilibrios económicos, monetarios y comerciales entre China y los EE.UU. Otros, mayoría en el Tercer Mundo, prefieren apuntar a los excesos, errores y abusos del capitalismo occidental. Esas diferencias se ven agravadas por el temor de que la crisis esté acelerando una transformación del equilibrio de poder global surgido de la Guerra Fría.

²² BREMMER, Ian: "At Davos, the globalizers are gone", en *The Washington Post*, 30 de enero de 2010.

²³ A.S. "Global Progress Report 2010", en *Current History*,. January 2010, p. 3.

²⁴ *Ibidem*.

IX. El despertar de China

Raro es el día en que no nos despertamos con algún dato nuevo que apunta en esa dirección, casi siempre con China como protagonista: China desplaza a Alemania como primer exportador mundial, China se convierte en el primer mercado automovilístico, China a punto de desbancar a Japón como segunda economía mundial (unos 5 billones, con b, de dólares cada una), China bloquea un acuerdo sobre cambio climático en Copenhague, China ve la mano de los EE.UU. tras la amenaza de Google de retirarse del primer mercado informático del mundo en número de usuarios, China se ha convertido en el principal inversor en África.

En enero el Gobierno chino anunciaba que sus reservas de divisas en 2009 rozaban los 2'4 billones de dólares: 453.000 millones más que en 2008. Como más de dos tercios de esas reservas son dólares, muchas veces se ha especulado con la posibilidad de que Beijing venda masivamente dólares y compre otras divisas. Sería el equivalente económico a una guerra convencional generalizada. Más que improbable, pues perjudicaría tanto a China como a los EE.UU. y al resto del mundo, y seguramente desencadenaría una crisis global mucho más grave que la que hemos conocido desde finales de 2007.

Las claves de este superávit chino, que, salvo una hecatombe imprevista o el retorno al proteccionismo de los años 30 del siglo XX, se repetirá en los próximos años, hay buscarlas en tres factores: la apuesta estratégica desde los años 80 por un crecimiento fuerte para legitimar el monopolio del partido comunista después de traicionar las raíces ideológicas que lo sustentaban, la necesidad de reservas suficientes para importar las materias primas que necesita para mantener ese crecimiento y la decisión de sus gobernantes de aprovechar el libre mercado y la globalización para recuperar el estatus de gran potencia, con alrededor de un tercio de la población y de la economía mundiales, que tuvo hasta el siglo XVIII.

¿Estamos ante el principio del fin de lo que, en 1991, Charles Krauthammer, una de las plumas conservadoras más brillantes de los EE.UU., bautizó en 1990 como *el momento unipolar*?²⁵

²⁵ "The Unipolar Moment", en Henry Jackson Memorial Lecture, pronunciada en Washington D.C. el 18 de septiembre de 1990.

Reflexionando sobre las causas y las consecuencias de la última recesión –de la que Occidente (salvo Grecia, España e Irlanda) ya ha salido, si se confirman los datos que nos ofrecía en su portada el *Financial Times* el 2 de febrero- el gran historiador de la economía británico afincado en Harvard, Niall Ferguson, titulaba su informe en *Newsweek* del 7 de diciembre de 2009: *An Empire at Risk*, un imperio en peligro.

Llamen a los EE.UU. lo que quieran –superpotencia, hegemon o imperio-, pero su capacidad para ordenar sus finanzas está estrechamente ligada a su capacidad para mantenerse como la potencia militar global predominante, escribe Ferguson. El déficit del año fiscal 2009 en los EE.UU. rozó el billón y medio de dólares, alrededor de un 11'2% del PIB, según la Oficina de Presupuestos del Congreso estadounidense. Es el mayor déficit de los EE.UU. desde 1942. El problema es que hace 68 años ese déficit era necesario para financiar la segunda guerra mundial. Por caras que sean, las guerras de Irak y Afganistán son, en costo y en intereses en juego, conflictos triviales si los comparamos con la guerra del 39 al 45.

David Sanger lo ignoraba olímpicamente el 2 de febrero en su análisis del primer proyecto de presupuestos de la era Obama. *El déficit previsto para 2010-2011 es casi un 11% del PIB nacional*, escribía. *Pero esto tiene precedentes*, añadía. Citaba sólo tres -la Guerra Civil, la Primera Guerra Mundial y la Segunda Guerra Mundial- y reconocía que, en los tres casos, los déficits se veían paliados por la expectativa de su reducción casi automática en cuanto se restableciera la paz y desaparecieran los gastos bélicos²⁶.

El pago de intereses y de capital de esta deuda representó en 2009 el 8% de todos los ingresos de los EE.UU. Obama sabe que, si no cambia la tendencia, en diez años ese porcentaje se duplicará y en veinte, se triplicará. No hace falta ser republicano para reconocer que ningún país puede sostener semejante deuda.

El jefe de los asesores económicos de Obama, Lawrence Summers, se preguntaba poco antes de incorporarse a la Casa Blanca: ¿hasta cuándo el primer acreedor del mundo puede seguir siendo la mayor potencia mundial?²⁷ Los dirigentes chinos, principales prestamistas de los EE.UU., se hacen

²⁶ SANGER, David: “Huge deficits may alter US politics and global power”, en *The New York Times*, 2 de febrero de 2009.

²⁷ *Ibidem*.

la misma pregunta y el propio Obama, en su intervención en West Point a primeros de diciembre de 2009, tras anunciar el envío de otros 30.000 soldados a Afganistán, reconocía que ninguna guerra, ni siquiera una guerra necesaria como la afgana, podía mantenerse indefinidamente.

*Por ello, concluía, nuestro compromiso de fuerzas tiene que ser limitado, pues el país que más me interesa reconstruir es el nuestro*²⁸.

X. El declive de los imperios

A medida que los intereses absorben una cantidad mayor del presupuesto, todo gobernante tiene que cortar y casi siempre acaba cortando los gastos en defensa, explica Ferguson. De hecho, aunque en números brutos no se haya reducido, el porcentaje de los gastos en defensa de los EE.UU., hoy alrededor del 4% del PIB, está previsto que se reduzca al 3'2% en 2015 y al 2'6% en 2028²⁹.

Así es como entran en declive todos los imperios", concluye. *Se empieza con una explosión de la deuda y se termina con la reducción inexorable de los presupuestos para el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea (...) Si los Estados Unidos no logran un plan creíble para recuperar un presupuesto federal equilibrado en los próximos 5-10 años, corre un serio peligro de que la crisis de la deuda desemboque en un grave debilitamiento del poder de América*³⁰.

Un primer aviso serio ha sido la decisión del secretario de Defensa, Robert Gates de destituir de manera fulminante al general responsable del principal programa de armamentos de los EE.UU., el avión de combate F-35, y de recortar 614 millones de dólares del contrato previamente aprobado para la fabricación del avión por Lockheed Martin. Esto tan sólo un año después de haber cancelado el F-22.

Tiene razón Ferguson al recordar precedentes más alejados en el tiempo, pero más próximos a España, para comprender los riesgos:

La España de los Habsburgo se declaró en mora o impago de su deuda nada menos que 14 veces entre 1557 y 1696, sucumbiendo finalmente a la

²⁸ Ibidem.

²⁹ FERGUSON, Niall: "An Empire at Risk", en *Newsweek*, 7 de diciembre de 2009, p. 30.

³⁰ Ibidem.

inflación producida por el exceso de plata procedente del Nuevo Mundo. La Francia prerrevolucionaria estaba gastando un 62% de todos los ingresos de la Corona en el pago de la deuda en 1788 (pocos meses antes de la revolución). El Imperio Otomano acabó igual: el pago de intereses y la amortización de su deuda pasaron del 15% de su presupuesto en 1860 al 50% en 1875. Sin olvidar al penúltimo gran imperio de habla inglesa: en el periodo entreguerras, el pago de intereses representaba un 44% del presupuesto británico, impidiéndole rearmarse frente a la nueva amenaza alemana³¹.

La historia no tiene por qué repetirse. Cada pocos años, antes incluso de que viera la luz en los 80 *Auge y caída de las grandes potencias*, la gran obra de Paul Kennedy, se ha venido anunciado el declive de los EE.UU.

Tres años después de la publicación de ese libro, en el que denunciaba el *imperial overstretch* que acabaría con el imperio estadounidense, Washington enviaba 600.000 soldados al desierto saudí sin restablecer el servicio militar obligatorio, sin subir un céntimo los impuestos y consolidando su hegemonía unipolar con tan sólo una suave recesión, exagerada por Bill Clinton en el 92 para ganar las presidenciales a Bush padre. ¿Recuerdan su pancarta *it's the economy, stupid?*

Frente a todos los síntomas de declive, la economía estadounidense, como ya he señalado, es tres veces más grande que la segunda –da igual que elijamos a Japón o China– y sólo ligeramente inferior a la de sus cuatro principales competidores juntos: Japón, China, Alemania y Francia. *Nunca en la historia moderna había existido una brecha tan enorme entre las grandes potencias*, advierte Josef Joffe, el gran analista internacional alemán desde su instituto en Stanford³².

El único desafío al dominio económico estadounidense hoy es el PIB agregado de la Unión Europea, de unos 18 billones de dólares, añade. *Aunque la comparación más apropiada debería ser con los 16 miembros de la eurozona, con una política monetaria y una política fiscal rudimentaria comunes, y con un PIB conjunto de 13 billones y medio de dólares³³.*

³¹ FERGUSON, Niall: “An Empire... op. cit.”, p. 30.

³² JOFFEE, Josef: “The Default Power”, en *Foreign Affairs*, Septiembre-Octubre 2009, p. 21.

³³ *Ibidem.*, p. 25.

XI. Reflexiones finales

La gran pregunta, para preparar el futuro, sigue siendo si un conglomerado tan desigual de 27 países, o de 16, puede llegar a ser el jugador estratégico capaz de competir con los EE.UU. de igual a igual. El Tratado de Lisboa, en vigor, por fin, desde el 1 de diciembre, es un pequeño paso en la buena dirección, pero estamos muy lejos aún de la tierra prometida.

Si al PIB sumamos la diferencia en renta por habitante, el número de universidades de más prestigio, el gasto en educación y en I+D por habitante, el sentido de misión o responsabilidad global, el despliegue de bases militares y soldados en el exterior, los medios de proyección y de información estratégica, la influencia en las principales organizaciones multilaterales en un mundo cada día más interdependiente y los recursos minerales propios, la superioridad estadounidense sobre sus principales competidores parece garantizada durante buena parte del siglo XXI. Siempre, claro está, que en Washington se mantenga la voluntad política de utilizar esa superioridad, pues sin voluntad política de poco sirve todo lo demás.

Las críticas públicas de China por Hillary Clinton tras la amenaza de Google de abandonar el mercado chino y la reacción airada, también pública, de China a una nueva venta de armas a Taiwán por más de 6.000 millones de dólares y a la decisión de Obama de recibir en Washington al Dalai Lama muestran un país más seguro de su creciente peso político y económico en el mundo, pero también ponen en evidencia algunas paradojas de difícil solución.

Susan Sirk, experta en política exterior china de la Universidad de California en San Diego, lo explica de esta manera: *En China coincide una creciente confianza externa con una creciente desconfianza interna y padece una grave confusión sobre su verdadera fuerza económica y cómo esa fuerza puede transformarse en poder*³⁴.

Los chinos esperan –así se lo han hecho creer sus dirigentes- que, con el crecimiento económico y una diplomacia mucho más activa, vendría una mayor influencia y reconocimiento internacional, hagan lo que hagan en Tibet, Xinjiang, Irán, Sudán o con los disidentes. Cuando la realidad no coincide con sus expectativas, el partido comunista se siente desautorizado y los ciudadanos, engañados.

³⁴ Declaraciones a Chris BUCKLEY: “Changing China tied to rouge ride with US”, en *Reuters*, 4 de febrero de 2010.

El pecado original está en la propaganda interior, que, como se ve en las encuestas del Pew Research del último año, ha convencido a casi la mitad de los chinos de que, en PIB, China ha igualado ya a los EE.UU.³⁵. Otra gran mentira que el régimen puede acabar pagando cara.

Como advierte Fareed Zakaria, ex director de *Foreign Affairs* y jefe de internacional de *Newsweek*, en uno de sus último libros, *el crecimiento económico y la globalización (...) han otorgado a Beijing poder para una confrontación militar y política con el resto del mundo, pero, al mismo tiempo, la realidad de un mundo globalizado obliga a los Estados Unidos y a China a una alianza que la pura geopolítica mundial nunca podría aceptar*³⁵.

Terrible paradoja, cuya solución condicionará, más que cualquier otro factor, la vida internacional en el segundo decenio del siglo XXI. La tensión entre el dragón y el águila es inevitable. Cómo la gestionen determinará sus relaciones futuras y la paz del mundo.

³⁵ Ibidem.

II. BIBLIOGRAFÍA

II.1. RECENSIONES

Europa. Propuestas de libertad

Alberto Carnero (dir.) y Manuel Herrera (coord.)

Madrid, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES), 2009, 144 páginas.

Con motivo de su aniversario, la Fundación para el Análisis y Estudios Sociales (FAES) elaboró esta obra. El momento no podía ser más oportuno, entre otras razones, por la crisis de confianza que atravesaba la Unión Europea, manifestada, por ejemplo, en el “no” irlandés al Tratado de Lisboa de junio de 2008. Se hacía necesario, en consecuencia, un documento que, por un lado, reflejara la importancia del proyecto europeo (sus logros en forma de paz, prosperidad y estabilidad) y su necesidad de cara al futuro. Todo ello afrontado desde una óptica realista, esto es, alejada de la efervescencia (eurofilia) que ha caracterizado a determinadas fases de la integración europea, pues si algo ha sido evidente es que los logros que se propuso la Europa de la segunda posguerra mundial (la Europa que apostó por la integración) han sido ampliamente conseguidos.

Esta forma de argumentar no va detrimento de la crítica que formulan al funcionamiento de la UE y que se resume en la siguiente premisa: La Unión atraviesa una profunda crisis de confianza, con algunas elites pretendiendo hacer demasiado...y en demasiado poco tiempo. Nos encontramos, por tanto, con una obra crítica que cuestiona el modo en que Europa se está rigiendo y dirigiendo en los últimos años.

Las referencias al pasado son constantes en sus páginas. No son, en ningún caso, evocaciones nostálgicas, sino que cuando se llevan a cabo tienen la intención de recordar un modo de funcionamiento que fue óptimo y que deberá servir como receta para el futuro. Un ejemplo lo vemos en el punto de vista expresado por José María Aznar (Presidente de FAES y ex Presidente

del gobierno español entre 1996-2004) cuando nos dice quién debe ser el verdadero actor en la construcción europea: los Estados nacionales ya que *la Europa de la libertad que conocemos, no sobreviviría al intento de liquidar esas naciones* (p.9).

Así, en el capítulo I, *Por una Europa abierta, próspera y segura*, se enfatiza de nuevo el importante rol que los Estados nacionales jugaron como pilar de la construcción europea ya que han garantizado, entre otras cosas, la libertad de los europeos y su igualdad ante la ley (pp.11). Todo ello sin despreciar otro aspecto clave, a saber: el componente supranacional ya que *la Unión Europea puede dejar de ser ese motor de modernización si los gobiernos de los Estados miembros ignoran que necesitan cooperar en un marco supranacional en el que, al tiempo que se defienden los intereses nacionales, se crea un interés y un beneficio compartid* (p.15). Así pues, una primera exigencia/necesidad es delimitar adecuadamente los poderes de las instituciones europeas. Junto a ello, y no menos importante, el consejo que Aznar da a Europa: debe creer en sí misma, en sus valores, en sus principios y en sus raíces, una de ellas, el ATLANTISMO, esto es, la relación con Estados Unidos, quien al convertirse, tras la Segunda Guerra Mundial, en el garante de la seguridad de los Estados de la Europa occidental, permitió que estos dedicaran mayor cantidad de recursos al crecimiento económico.

En el capítulo 9 de la obra, el dedicado a la dimensión exterior de la UE, se insistirá en esta idea: *la Europa de hoy ha sido posible por el vínculo atlántico. Por eso, Europa ha sido, es y será atlántica* (p.107); y aunque hay quienes apuestan por poner punto y final a este lazo histórico, *“las amenazas son las mismas a ambas orillas del Atlántico”* (pp.109). Asimismo, el pasado más reciente ofrece ejemplos de llamadas de Europa a Estados Unidos para que asumiera el liderazgo (mundial), tal es el caso de la guerra en los Balcanes. Washington finalmente accedió aunque con numerosas voces y presiones internas en contra puesto que *¿por qué había que poner en peligro vidas norteamericanas si era una crisis menor y europea? ¿no llevaban años los europeos quejándose del liderazgo norteamericano y demandando una mayor autonomía?* (p.113).

La relación con Estados Unidos se antoja fundamental si la UE quiere jugar un rol protagonista y constructivo en sus relaciones exteriores, ámbito donde se aprecian altos y bajos. Washington no es un competidor sino un socio de

Bruselas, y a través de la OTAN se creó una alianza para la libertad. Pese a ello, la relación con Estados Unidos y la política exterior de la UE han sido factores que han dividido, más que unido, a los ahora 27 socios de la Unión, como reflejan los casos de Irak o de Afganistán. Por ello, urge una revisión de la política exterior que quiere desarrollar la UE porque Rusia, Balcanes (y su deseo de integración en la Unión), Kosovo..., por citar sólo algunos, serán en el corto plazo escenarios fundamentales.

Otro de los elementos esenciales de la UE y de la propia Europa, que no pasa desapercibido para los autores, es la situación económica. Parten de una tesis tan realista como la siguiente: se está muy lejos de alcanzar los objetivos de la Agenda de Lisboa y Europa ha perdido terreno con respecto a sus competidores naturales (Estados Unidos y Japón) y frente a las economías emergentes del Sureste de Asia. Para paliar esta situación urgen, por tanto, reformas. Una de ellas, quizás la principal, es dotar de incentivos al trabajador, pues se observa un descenso de las horas trabajadas por el operario europeo frente al americano. También son precisas nuevas reglas fiscales, que estabilicen las finanzas públicas y ayuden a culminar el mercado único, eliminando los obstáculos que se interponen al mismo como por ejemplo los monopolios. Nuevas políticas de empleo y de protección social se antojan fundamentales ya que *hay que recuperar el pacto por la estabilidad y el crecimiento original. El objetivo es controlar el déficit y la deuda pública excesivos y así mantener saneadas las finanzas públicas de los países miembros* (p.30).

Si las reformas en el campo de la economía son fundamentales, qué decir de aquellas que afectan al Estado de Bienestar, cuyo gasto es mucho mayor con respecto a Japón y Estados Unidos. Esas necesarias reformas deberán ir guiadas por una clave: la racionalidad, pues sólo así Europa podrá aprovechar todas las ventajas que le ofrece la globalización (p.57). Del éxito o fracaso de esa reforma del Estado de Bienestar dependerá, por ejemplo, que se dé una respuesta correcta a fenómenos como la inmigración.

Igualmente es destacado de esta obra que se centra en temas importantes del futuro o presente de la UE sobre los que el ciudadano puede estar un tanto desconectado pero que afectan a su currir cotidiano. Uno de ellos es la energía. Los autores nos explican la importancia genérica y teórica de ésta. Por ejemplo, sin energía no hay desarrollo. Su consumo debe de ser sostenible y no contrario al medio ambiente, y su suministro seguro. Junto a ello,

añaden un dato fundamental, que muchos sectores académicos, políticos o periodísticos, critican bajo la forma de condena: la importancia de la energía nuclear, la cual es fundamental para el desarrollo de la UE, aunque matizan que *no es la panacea, pero es imposible hablar de una estrategia energética europea (y mundial) convincente que no la incluya* (p.42).

La obra finaliza con un alegato en favor del europeísmo que siempre ha caracterizado a la sociedad española. Se insta a que siga siendo así..., pero dejando a un lado la retórica que viene caracterizando el *modus operandi* del gobierno español desde 2004, que le ha llevado a practicar un *europeísmo retórico y vacío de contenido* que ha dañado tanto a los españoles como a la imagen de España ante el resto de Estados Miembros.

Alfredo Crespo Alcázar
Madrid, diciembre de 2009

La política exterior de España hacia el Magreb: Actores e intereses

Miguel Hernando de Larramendi y Aurèlia Mañé Estrada (eds.)

Barcelona, Ariel, 2009

No deja de sorprender la escasez de publicaciones científicas sobre la política exterior española, en general, y la política hacia la región del Magreb y Oriente Medio, en particular. En el caso concreto de la región magrebí, la penuria bibliográfica se ve agravada por la recurrente concentración de trabajos en los actores prioritarios para nuestro país. Además, la mayoría de los estudios se centran en el análisis de objetivos, discursos y comportamiento de los sucesivos gobiernos españoles a través de las actuaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC).

El objetivo, expresado por los autores en este libro colectivo, es contribuir a paliar la deficitaria situación y abrir nuevas líneas de exploración desde una óptica pluralista, centrándose, sobre todo, en la diversificación de actores e intereses de la política exterior española hacia el área regional. La apuesta de los gobiernos españoles, en la década de 1980, por mitigar la inestabilidad política en las relaciones con estos países, se ha ido ensanchando desde la promoción de la interdependencia socioeconómica a través de la conocida doctrina del *colchón del intereses*, la comunitarización, en parte, de estas relaciones tras el ingreso de España en la Unión Europea, la importancia concedida a la vertiente económica con la Asociación Euromediterránea (1995) y el protagonismo adquirido por los temas de seguridad y control migratorio en el último decenio, creando un cuadro cada vez más complejo.

Las aportaciones de los autores de este libro, procedentes de distintos centros y disciplinas, se dividen en tres bloques: el marco teórico-conceptual, los actores gubernamentales y los actores no gubernamentales. En el primero de ellos, Elvira Sánchez Mateos traslada el debate sobre la proliferación de actores en las relaciones internacionales al terreno de la política exterior de los Estados. Una vez cuestionada la visión tradicional del Estado como actor unitario y la reducción de la política exterior a la acción gubernamental, se

hace necesario relativizar el peso de los distintos actores implicados, en este ámbito, ponderando las capacidades y recursos con que cuentan a la hora de alcanzar sus objetivos. Según la autora, en el caso de la administración española la notoria pobreza de recursos materiales y humanos del MAEC no puede sino acarrear una “escasa capacidad de planificación y formulación estratégica”. En relación con la estructura administrativa y los procesos de toma de decisión, el capítulo analiza con detenimiento la definitiva pérdida del monopolio de este ministerio. La principal conclusión que ofrece la autora es que se han debilitado todas las reglas tradicionales de la política exterior -monopolio, unidad de acción, profesionalización de la carrera y secreto-, a excepción de la primacía del poder ejecutivo.

En efecto, en el ámbito de los actores gubernamentales, la *unidad decisoria central* de la política exterior española está compuesta por el presidente del Gobierno, el ministro de Asuntos Exteriores y sus respectivos gabinetes. En esta línea, Uxía Lemus de la Iglesia y Haizam Amirah Fernández analizan la tendencia a la *presidencialización* de la política exterior, como se observa en las tres últimas décadas, sobre todo, en los segundos mandatos de los distintos jefes del Ejecutivo (Felipe González, José María Aznar, José Luis Rodríguez Zapatero), las relaciones de estos con los correspondientes ministros del área y el papel de los expertos encargados de asesorar conforme a las dinámicas de *groupthinking*. Un fenómeno llamativo, que se ha producido en dos ocasiones, son los trasvases de hombres de confianza ocurridos entre el Gabinete de Presidencia y el MAEC o a la inversa.

Un capítulo conjunto, elaborado por Miguel Hernando de Larramendi, Irene González González y Bárbara Azaola Piazza, muestra el protagonismo asumido por este ministerio en la elaboración de las bases conceptuales e instrumentales de la nueva política hacia el Magreb, puesta en marcha a finales de 1980, pese a su posterior pérdida de autonomía. En dicho capítulo, se repasa la evolución de su estructura desde el periodo franquista hasta la actualidad, poniendo de relieve la relación existente entre los cambios del organigrama y algunos procesos históricos significativos. Otro departamento gubernamental, cada vez más presente en el ámbito mediterráneo, es el Ministerio de Defensa, que, como explica María Dolores Algora Weber, destaca por su activismo en iniciativas multilaterales destinadas a favorecer la confianza entre los países europeos y sus socios del Sur -en el marco de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Política Exterior de

Seguridad y Defensa (PESD) de la UE, la OTAN (Diálogo Mediterráneo) o la Iniciativa 5+5- y, simultáneamente, manteniendo relaciones bilaterales con buena parte de los Estados árabes para temas de su competencia.

La primacía del Ejecutivo en materia de política exterior lleva aparejado un déficit persistente de control parlamentario. Por un lado, el papel de los partidos políticos como actores en este terreno no puede calificarse más que de limitado, dada la pobreza de su reflexión al respecto y su exigua presencia en los procesos de toma de decisiones. Irene Fernández Molina trata de discernir si las dos formaciones políticas mayoritarias, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP), mantienen visiones contrastadas sobre la política hacia el Magreb o es objeto de un consenso relativamente amplio. Por otro lado, en el Congreso de los Diputados y el Senado, la función de control ha sido sustituida en parte por la llamada *diplomacia parlamentaria*, categoría en la que se inscribe el intercambio de visitas de presidentes de las cámaras, delegaciones o comisiones con parlamentos de otros países como la participación en foros multilaterales y la formación de grupos de amistad. No obstante, en el caso de los grupos de amistad hispanomarroquíes, creados por el Congreso (1997) y el Senado (2001) como canales de comunicación alternativos e instrumentos de diplomacia preventiva destinados a paliar la inestabilidad de las relaciones bilaterales, Ángela Suárez Collado demuestra lo lejos que se está de alcanzar los objetivos originales. Su actividad no ha podido escapar a las interferencias y oscilaciones de las relaciones políticas sin haber obtenido la continuidad prevista.

Las comunidades autónomas han ido ensanchando, a lo largo de los años, sus actuaciones en materia de acción exterior. En el caso de la Junta de Andalucía, capítulo analizado por Thierry Desrues y Juana Moreno Nieto, el principal eje de su acción exterior sigue siendo la cooperación para el desarrollo, inmersa actualmente en un proceso de institucionalización (creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo en 2006), y en la consolidación del marco jurídico y de planificación. El vecino Marruecos es el principal destinatario de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) de la Junta, que participa en el Programa de Desarrollo Transfronterizo de la UE y ejecuta directamente numerosos proyectos en él. Este país es también objeto de atención prioritaria en el ámbito de la cooperación cultural (Fundación Tres Culturas), la promoción exterior de las empresas andaluzas (EXTENDA) o gestión de los problemas migratorios (menores no acompañados).

En el ámbito no gubernamental, Laurence Thieux y Almudena Jordá Oliver examinan el papel de las ONGD españolas en el Magreb. Su presencia en esta región se incrementó considerablemente en los años noventa como resultado de su propio crecimiento y profesionalización, pero también de la política de interdependencia incentivada por los gobiernos de turno. No obstante, la distribución por países continúa siendo muy desigual, con una marcada concentración en Marruecos y en los campamentos de refugiados saharauis, aunque se constata una creciente atención hacia Mauritania, desde fechas más recientes. Entre las iniciativas originadas en la sociedad civil, el profesor Bernabé López García repasa la génesis y la irregular trayectoria del Comité Averroes, constituido en 1996 por un grupo de personalidades destacadas de España y Marruecos con el fin de reflexionar sobre los motivos de la incompreensión mutua entre ambos países y buscar nuevas vías de solución. Al igual que los grupos de amistad parlamentarios, esta organización mostró sus propios límites y falta de independencia durante la crisis bilateral de 2001-2003, que dejó su actividad congelada hasta 2005.

Desde el punto de vista económico, Marruecos constituye también un buen ejemplo en cuanto a consolidación de la interdependencia, respaldada por las instituciones públicas en las dos últimas décadas. La presencia de empresas españolas, en este país, se vio favorecida desde finales de los años 80 por la apertura comercial y los procesos de privatización emprendidos en sectores como las telecomunicaciones, las finanzas o la industria textil, aunque, según Irene Durán Parra, los flujos de inversión no han dejado de ser volátiles. En la actualidad, el 47% de estas inversiones se sitúa en el sector secundario (textil y confección, construcción y promoción inmobiliaria, fabricación de piezas de automoción), el 39% en el terciario (transporte, servicios jurídicos y de asesoramiento contable y fiscal, ingeniería y servicios técnicos, energía) y el 14% en el primario (pesca y agricultura). Geográficamente, tienden a concentrarse o bien en la zona del centro y el litoral atlántico marroquí (45%) o bien en el área más septentrional (37%). Un conjunto diverso de organizaciones formales e informales -como las Cámaras Españolas de Comercio e Industria, la Oficina Económica y Comercial de la embajada de España en Rabat o el Comité Empresarial Hispano-Marroquí, constituido por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Confederación General de Empresarios de Marruecos (CGEM)- sirven de paraguas a los empresarios. En el caso particular del sector pesquero gallego,

afectado directamente por las complicadas negociaciones de acuerdos en esta materia entre la UE y Marruecos, Rafael García Pérez concluye que ni las organizaciones sectoriales ni la Xunta de Galicia han necesitado desplegar una gran actividad autónoma como actores, ya que los sucesivos gobiernos españoles han asumido, en todo momento, la defensa de sus privilegios como un componente irrenunciable del interés nacional.

Merece ser valorado muy positivamente el esfuerzo realizado por los autores de esta obra para conectar los diversos actores, tan heterogéneos, que actúan en el área regional magrebí demostrando las transformaciones y complejidad de los mismos. En esta lógica, sobrepasar el marco clásico analítico es una apuesta valiente, si además impera el rigor y la profundidad del análisis, libros como este contribuyen a conocer mejor la política exterior española hacia un área tan importante como representa el Magreb.

Paloma González del Miño
Profesora de Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid
Enero, 2010

II.2. LIBROS CIENTÍFICOS

ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco y GUINEA LLORENTE, Mercedes: *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa. Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Marcial Pons, 2008.

ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco y FORNER DELAYGUA (directores);

GONZÁLEZ BOU, Emili y GONZÁLEZ VIADA, Natacha (coordinadores): *La protección de los niños en el derecho internacional y en las relaciones internacionales. Jornadas en conmemoración del 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos del Niño y del 20 aniversario del Convenio de Nueva York sobre los Derechos del niño*, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, AEDPIRI, AEIJ, Colegio Notarial de Cataluña, Marcial Pons, 2010.

ARISTEGUI, Gustavo de: *Contra Occidente: la emergente alianza antisistema*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2008.

COHEN-TANUGI, Laurent: *Beyond Lisbon a European Strategy for Globalisation*, Bruxelles, Bern, Berlin, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien, Peter Lan AG-International Academic Publishers, 2008.

COLOMER, Josep M.: *Ciencia de la Política*, Barcelona, Ariel, 2009.

CHUECA SANCHO, Ángel G, BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, Irene y GUTIÉRREZ CASTILLO, Víctor Luis (ccords.): *Las migraciones en el Mediterráneo y Unión Europea*, Granada, Huygens Editorial N, 2009.

GARRIDO, Vicente y LÓPEZ, José María (coords.): *La Unión Europea y el Mediterráneo: desarrollo, comercio y política euromediterránea*, Madrid, Melilla, Universidad Francisco de Vitoria/FHIMADES, 2008.

KHADER, Bichara: *Europa por el Mediterráneo. De Barcelona a Barcelona (1995-2009)*, Barcelona, Icaria Antrazyt/IEMED/Estudios de Política Exterior, 2009.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José Martín y URREA CORRES, Mariola: *Tratado de Lisboa. Textos consolidados de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, 2ª edición, Madrid, Marcial Pons, 2010.

SMITH, Fiona: *Agriculture and the WTO*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2010.