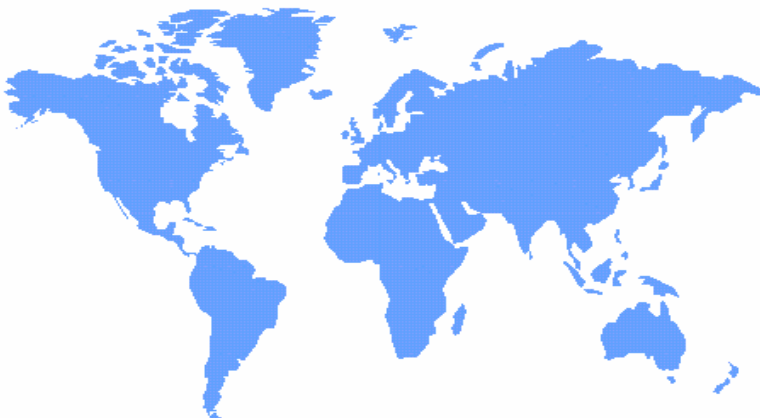


ESTUDIOS INTERNACIONALES de la COMPLUTENSE

Volumen 2

Año: 2000



**Sección Departamental de Derecho
Internacional Público y Relaciones
Internacionales**

**Facultad de Ciencias de la Información
Universidad Complutense de Madrid**

**ESTUDIOS INTERNACIONALES
DE LA
COMPLUTENSE**

DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO
Dr. ROBERTO MESA GARRIDO

MIEMBROS DE LA SECCION DEPARTAMENTAL

Catedrático

Dr. RAFAEL CALDUCH CERVERA

Profesores Titulares

Dra. MARIA FUENCISLA MARIN CASTAN
(Directora de la Sección Departamental)

Dr. FELIPE MARAÑA MARCOS

Dr. NAJIB ABU-WARDA

Profesores Asociados

Dra. MARIA JOSE PEREZ DEL POZO

Dra. DOLORES RUBIO GARCIA

Dra. SOLEDAD SEGOVIANO MONTERRUBIO

Colaboradores

Dr. ROGELIO ALONSO

Dra. CONCEPCION ANGUITA

Ldo. JAVIER BERNABE

Dra. MERCEDES HERRERO

Dra. SAGRARIO MORAN

Becarios F.P.I.

Ldo. ALFREDO CRESPO

Ldo. RUBEN CAMPOS

Ldo. LUDMILLA ORTEGA

**COORDINACION DE LA REVISTA
CONCEPCION ANGUITA OLMEDO**

Sección Dptal. de Dº Inter. Público y RR.II

Facultad de CC. de la Información. Planta 2ª Despacho 225-2

Avda. de la Complutense s/nº. 28040 Madrid

Teléfono: 91-394 20 68. Telf./Fax: 91- 394 21 91

E-mail: rafacald@ccinf.ucm.es

Página web: <http://ww.ucm.es/info/sdrelint>

NORMAS PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES

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

Los artículos deberán ser originales e inéditos y no debe estar comprometida su publicación en otro medio.

La extensión del trabajo será de entre 6.000 a 6.500 palabras en papel DIN A4, a un espacio, incluyendo gráficos, cuadros, notas a pie y bibliografía.

Los artículos se entregarán en soporte informático, Word 97 o versión anterior o Word Perfect 6.1 para windows, acompañados de una copia en papel.

En la primera página se indicará: título del estudio, nombre y apellidos del autor, dirección, teléfono, fax y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe incluir también un breve curriculum vitae.

Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido en español y en inglés, que no excederá de 15 líneas.

Quando 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. 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), editorial, ciudad, año y páginas. Ejemplo: CALDUCH CERVERA, Rafael: *La Dinámica de la Sociedad Internacional*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1993, pág. 221.

* **ARTICULOS:** APELLIDOS del autor (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas): "*Título del artículo*" (entre comillas y cursiva), 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", *Revista Estudios Internacionales de la Complutense*, vol. 2, 2000, nº 1, págs. 29-51.

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

INDICE

Págs.

I. ESTUDIOS

El diálogo euro-árabe y su perspectiva euro-mediterránea: Historia y actualidad

Dr. Najib Abu Warda 9

Gibraltar. Cuatro décadas de avances y retrocesos: El último pacto anglo-español

Dra. Concepción Anguita Olmedo 29

La Cumbre de La Habana en el contexto de las Cumbres Iberoamericanas

Javier Bernabé Fraguas 53

La seguridad interior de la Unión Europea: Un modelo para el Mercosur

Christian Bustos Morgado 83

La India y la cooperación al desarrollo

Rubén Campos Palarea 107

Las relaciones entre miembros del Antikomintern (España y Hungria en la II Guerra Mundial)

Dra. Matilde Eiroa San Francisco 129

Manuel Antonio Noriega: Una cuestión de seguridad nacional

Dra. Soledad Segoviano Monterrubio 145

II. RECENSIONES Y NOTAS 167

III. TESIS DOCTORALES 177

I. ESTUDIOS

EL DIALOGO EURO-ARABE Y SU PERSPECTIVA EURO-MEDITERRANEA: HISTORIA Y ACTUALIDAD

Dr. Najib Abu-Warda¹

Sumario

I.- Introducción.- II. Orígenes del diálogo.- III. Desarrollo del diálogo 1976-80.- IV. Crisis y estancamiento 1981-88.- V. La Conferencia de París 1989.- VI. La política Mediterránea renovada.- VII. El Grupo 5+5, proyecto del Mediterráneo Occidental.- VIII. La Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (CSCM).- IX. La Conferencia Euro-mediterráneo 1995.- IX.1. El cesto económico y financiero.- IX.2. El cesto político y de seguridad.- IX.3. El cesto social y cultural.- X. La II Conferencia Euro-mediterránea, Malta 1997.- X. Consideraciones finales.

I. INTRODUCCION

La reciente historia de las relaciones euro-árabes ha aportado algunos fundamentos de cooperación, aunque limitada, entre ambas regiones, con vistas a que cada una de ellas pueda potenciar sus objetivos políticos, económicos y de seguridad.

Para Europa la región árabe representa dos tipos de problemas: el conflicto árabe-israelí y el aumento de radicalismo islámico; ambos portan en sí la probabilidad de continuos enfrentamientos en una región vital para la estabilidad y seguridad de Occidente. Por otro lado, y con respecto a los países árabes, existen dos amenazas sobre su seguridad: la ocupación israelí de territorios árabes y la doble posibilidad de un enfrentamiento o de un acuerdo entre las grandes potencias sobre el futuro de la región.

¹ Najib Abu Warda es profesor de *Relaciones Internacionales de Magreb y Oriente Medio* en la Facultad de Ciencias de la Información. Universidad Complutense de Madrid.

El diálogo euro-árabe se presenta como uno de los medios a través del cual los estados árabes y europeos pueden potenciar su seguridad, incrementar su poder y extender su influencia, así como realizar otros objetivos de tipo económico y cultural. Mientras este diálogo coloca a Europa en una situación de amistad con el Mundo Árabe, lo cual le puede librar de un posible boicot petrolífero y la prepara para la conquista de los mercados árabes, los países árabes ponen en él prioridades de carácter político y, sobre todo, relativas al conflicto árabe-israelí.

Aunque durante los años de la guerra fría Europa ha sido el punto de enfoque del conflicto este-oeste, sin embargo, una relativa estabilidad en las relaciones entre ambos bloques ha estado garantizada mediante el sistema de disuasión nuclear y de los sistemas democráticos, que han ejercido una autoridad efectiva. En tales condiciones y relaciones, la mayor amenaza contra la seguridad europea, desde la óptica occidental, está situada en las regiones vecinas al continente: en el norte de África y Oriente Próximo, debido a la existencia en estas regiones de importantes fuentes de conflictos acumulados y combinados, que sí pueden afectar a la seguridad europea.

Desde el comienzo del diálogo euro-árabe, los países de la CEE han sido conscientes de que la preocupación esencial de los países árabes era de tipo político, mientras que ellos han dado una mayor importancia a los problemas económicos. Sin embargo, desde el fin de la guerra fría, la CEE ha adoptado una serie de medidas y declaraciones que favorecen la efectividad de la llamada "*alternativa europea*" frente a la política estadounidense en la región. El éxito de esta alternativa depende en gran medida de la implicación de Europa en las cuestiones político-culturales del Mundo Árabe con nuevos enfoques y verdaderas perspectivas de futuro.

El diálogo euro-árabe, desde su inicio, pasó por distintas fases y momentos de estancamiento. De su revitalización depende, en gran medida, el éxito de una nueva era de cooperación y de estabilidad para ambas regiones.

II. ORIGENES DEL DIALOGO

Históricamente, todo empezó cuando en noviembre de 1973, en la Conferencia Cumbre de la CEE de Bruselas, fue hecha una declaración conjunta en la que los miembros de la organización expresaron su postura sobre la crisis de Oriente Medio, postura que se resumía en los siguientes puntos: condenar la adquisición israelí de los territorios ocupados en 1967, respetar los legítimos derechos del pueblo palestino y respetar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de todos los países de la región.

La respuesta árabe surgió en la 6ª Cumbre Árabe de Argel en noviembre de 1973, proponiendo la idea de un diálogo mutuo euro-árabe. Los gobiernos de la Liga Árabe, en un comunicado final, valoraron positivamente la postura occidental, subrayando que Europa occidental está ligada a los países árabes por intereses vitales que se desarrollan dentro de un marco de cooperación mutua y sincera. El comunicado árabe deseaba que la CEE trabajase con todos los medios posibles para que Israel evacuase los territorios árabes ocupados, incluido Jerusalén, y para que se restableciesen al pueblo palestino sus derechos nacionales.

La Cumbre Árabe nombró una delegación para transmitir la postura árabe a la Cumbre Europea de Copenhague de diciembre de 1973. En esta cumbre los Nueve de la CE afirmaron su postura sobre la paz en Oriente Próximo, reclamando la plena aplicación de la Resolución 242 del Consejo de Seguridad y el respeto de los derechos del pueblo palestino. En la Cumbre de Copenhague se lanzó la idea de celebrar una conferencia Euro-árabe para estudiar las posibilidades de una mayor cooperación entre las dos regiones.

En marzo de 1974, se celebró en París una conferencia de parlamentarios europeos que dio lugar al nacimiento de la Asociación Parlamentaria para la Cooperación Euro-Árabe (A.P.E.C.A.), dicha Asociación quedó compuesta por una sección en el Parlamento europeo, otra en el Consejo y otras tantas secciones nacionales como Estados miembros, y tiene como objetivo la mejora del diálogo parlamentario euro-árabe.

A nivel árabe, la Resolución 3123 del Consejo de la Liga Árabe anunció la creación de un comité árabe para el diálogo con la CEE y en 1974 se creó la Unión Interparlamentaria Árabe (U.I.P.A.), que agrupa a los parlamentarios de los Estados árabes y tiene entre otros objetivos la coordinación de los contactos entre parlamentarios árabes y europeos.

En los meses siguientes (julio 1974) se producen los primeros encuentros oficiales a nivel ministerial entre el Ministerio de Asuntos Exteriores de Kuwait, el Secretario General de la Liga Árabe, el Presidente de la Comisión de la CEE y el Presidente en ejercicio de la Comunidad. En estos encuentros se decidió crear una comisión general para organizar y coordinar el diálogo. Al mismo tiempo, del 14 al 17 de septiembre de 1974, se celebra en Damasco la primera Conferencia Interparlamentaria para la Cooperación Euro-árabe.

La Cumbre Árabe de Rabat de 1974 acepta el principio del diálogo euro-árabe y exige la participación de la OLP, petición rechazada por la CE, lo que retrasó la primera reunión de la Comisión General. La solución al problema de la participación de la OLP llegó en febrero de 1975 con la fórmula de Dublín, que consiste en que en el diálogo se reunieran una delegación que representara a la Liga Árabe y una delegación que representara a la CEE, y en cada delegación los expertos no tendrían calidad representativa. Esta fórmula fue aceptada por la Liga Árabe. Así queda desbloqueado el diálogo y tuvo lugar la primera reunión de expertos en El Cairo (junio 1975), en la que se adoptaron los principios y objetivos del diálogo².

Otras reuniones de expertos tuvieron lugar en Roma (julio) y en Abu-Dabi (noviembre)³.

² En el *memorandum* conjunto se indica que el diálogo tiene como objetivo establecer una cooperación mutua, reducir las desigualdades tecnológicas entre Europa y los países árabes, promover la estabilidad, la seguridad y la paz en la región.

³ En la reunión de Roma se crean los siguientes grupos de trabajo: industria, infraestructura, comercio, agricultura, cooperación financiera, cooperación científica y asuntos sociales.

III. DESARROLLO DEL DIALOGO 1976 - 80

La primera sesión de la Comisión General tuvo lugar en Luxemburgo en mayo de 1976. En el comunicado final ambas partes renuevan su punto de vista sobre el conflicto árabe-israelí y reconocen los legítimos derechos del pueblo palestino. Por otra parte, la Comisión General adopta las recomendaciones de los expertos y ratifica las instituciones del diálogo.

La segunda reunión (Túnez 10-11 de febrero 1977) destaca por sus grandes avances en el campo político y en el económico. Políticamente, su comunicado final recoge de nuevo los legítimos derechos del pueblo palestino y por primera vez afirma su oposición a la política israelí en los territorios ocupados. Desde el punto de vista económico, se llevan a cabo recomendaciones precisas a los expertos y se decide la creación de un centro euro-árabe para la transferencia de tecnología, estimulación de las inversiones, el fomento de la cooperación comercial y otros proyectos agrícolas.

Siguiendo la misma tónica, en la reunión de Bruselas (octubre 1977), la Comisión General avanzaba en ambos terrenos clásicos del diálogo. En la parte política se hace referencia a la necesidad de la retirada israelí de los territorios árabes ocupados⁴. En la parte económica se hace alusión a los progresos realizados en los distintos campos y se confecciona una lista de acciones financieras conjuntas.

Entre 1977 y 1980 la visita de Sadam a Jerusalén (nov. 1977), los Acuerdos de Camp David (sept. 1978) y el Tratado de paz entre Egipto e Israel (marzo 1979) dominan la actualidad política y repercuten en el desarrollo del diálogo.

La firma del Tratado de paz egipcio-israelí aumenta las tensiones, tanto a nivel árabe como europeo. Los árabes se dividen y la Liga Árabe

⁴ La Declaración de Londres (29/6/1977) retoma el comunicado de la Comisión General de Túnez y otras Declaraciones anteriores relativas a la cuestión de Palestina y al reconocimiento de los derechos del pueblo palestino para recuperar sus derechos nacionales y participar en las negociaciones de paz sobre Oriente Próximo.

expulsa a Egipto de su seno, trasladando su sede de El Cairo a Túnez; asimismo la postura comunitaria se divide, Inglaterra y Alemania apoyan claramente los Acuerdos de Camp David, mientras Francia e Italia manifiestan su política afín a la postura de la Liga Árabe, opuesta al proceso de paz entre Egipto e Israel.

En la Declaración de París (26-3-79) la postura de la CE oscila entre dos sensibilidades: por una parte exigen en el tratado de Camp David una correcta aplicación de la resolución 242, y, por otra, expresan su deseo de que el Tratado lleve a una solución global en la que sean contemplados los derechos del pueblo palestino.

Sin lugar a duda, el acontecimiento más importante en la postura comunitaria, con relación al conflicto árabe-israelí, vino de Venecia (junio 1980). En la Declaración de Venecia destacan, entre otras, las siguientes cuestiones:

- Los nueve de la CE consideran que los lazos e intereses mutuos entre Europa y Oriente Medio exigen la realización de un papel propio y útil para la pacificación de la región.

- La CE estima necesario poner en práctica los dos principios: el derecho de todos los Estados de la región a existir, incluido Israel, y el derecho de todos los pueblos a vivir en paz, incluido el derecho del pueblo palestino a la autodeterminación.

- Pide una solución justa al problema palestino, que no debe considerarse como una cuestión de refugiados, sino como una cuestión de un pueblo que tiene derecho a su propia autodeterminación en una solución global al conflicto.

- Los nueve subrayan la importancia capital de Jerusalén en el conflicto.

- Estima que Israel debe poner fin a la ocupación de los territorios ocupados desde 1967, y considera que la instalación de colonias judías en

territorios ocupados es ilegal en el Derecho Internacional y dificulta el proceso de paz⁵.

La Declaración de Venecia, a pesar de sus límites, constituye uno de los progresos más destacados en la postura europea en relación con el conflicto de Oriente Próximo, ya que estipula, por primera vez, que el problema palestino es el centro del conflicto, y en su solución radica la paz en esta región.

IV. CRISIS Y ESTANCAMIENTO (1981-88)

La década de los ochenta se caracteriza por una serie de acontecimientos regionales e internacionales de especial importancia. Resaltamos los cambios políticos en EE.UU. (la era Reagan), Inglaterra (Thatcher) y Francia (Mitterrand), todos ellos muy comprometidos con la política israelí e incondicionales aliados de su gobierno. Otros acontecimientos de gran importancia serán la invasión israelí del Líbano (1982), los conflictos inter-árabes y el asesinato de Sadat (1981). Todos estos factores han incidido negativamente en el diálogo inter-regional, dificultando su avance y limitando sus resultados.

En estos años de estancamiento, mientras la postura europea se limitaba a los comunicados y las declaraciones sobre los graves acontecimientos en la región árabe, EE.UU. avanzaba en extender su hegemonía y control sobre la zona.

Tras la invasión israelí del Líbano, el Consejo Europeo (Bruselas 1982) recoge en una declaración los elementos esenciales de la postura europea y condena la invasión israelí, sin establecer sanciones contra Israel, e incluso trata por igual al agresor y al agredido al exigir, tanto a palestinos como a fuerzas de invasión israelíes, la retirada de sus posiciones de Beirut, lo que constituye una injerencia en los asuntos

⁵ Yameat al-Dwal al-Arabiah, *gararat wa masnia wa mubadarat be saen el seraâ al-arabi al-israeli*. Túnez, 1985, págs. 79-81. Commission des communautés européennes, *Dix-Septième Rapport general sur l'activite dees communautes europeennes*. Bruxelles, Luxemburg. 1983.

internos del Líbano, ya que la presencia militar palestina era el resultado de un acuerdo entre el Líbano y la OLP. Para el Secretario General de la Liga Árabe, Sr. Klibi, la mencionada declaración representa: *"un paso adelante en la medida en que hace mención de la OLP y de su papel en el proceso de paz, pero no podría constituir una réplica eficaz a la agresión sionista porque no prevé sanciones y no se pronuncia claramente sobre el derecho de los palestinos a establecer un Estado independiente en su territorio"*⁶.

En este clima de posturas encontradas, y en el marco del diálogo euro-árabe, parlamentarios de once países europeos y trece países árabes se encontraron en Madrid del 6 al 8 de noviembre para celebrar el 10º aniversario del diálogo euro-árabe. Junto a los parlamentarios árabes y europeos participaron en la conferencia delegados de la Liga Árabe y del Parlamento Europeo. Los participantes en la conferencia admitieron que la gravedad de la situación en Oriente Próximo exigía de los gobiernos europeos nuevas medidas con el propósito de completar y poner en práctica la Declaración de Venecia y de los gobiernos árabes la unificación de sus posiciones con respecto a los problemas regionales. Del mismo modo, han reivindicado la suspensión de los acuerdos económicos entre la CEE e Israel, como parte de las medidas internacionales que deben ser adaptadas para poner fin a la agresión del Estado hebreo.

En la Conferencia de Madrid se habló de iniciativas concretas relativas al diálogo: se habló de la política integrada y de posturas políticas pero sin llegar a ningún acuerdo práctico, y sólo el comunicado final de la Asamblea reafirmó los principales objetivos del diálogo euro-árabe, acordando la necesidad de intensificar la cooperación a través de sus respectivos parlamentos con el fin de realizar dichos objetivos⁷.

En este período, el impacto de la Intifada Palestina suscitó una emoción en la opinión pública europea, aunque sin llegar a motivar cambios de postura en la política de la CE. La proclamación de un Estado

⁶ *Estudios Arabes*, n° 5/6, enero-junio, 1984, Fundación Argentino-Árabe, Buenos Aires, págs. 177-178.

⁷ *Al Arabi*, año VI, n° 26, nov-dic., 1984.

palestino independiente (15/11/1988) por parte de la OLP ha sido acogido con optimismo por parte del mundo árabe, escepticismo en EE.UU. y prudencia en Europa. La CE expresó su postura en el Consejo de Ministros (Bruselas 21/11/1988) calificando como "*pasos positivos*" los resultados de la Cumbre de Argel y reafirmando su respaldo a la celebración de una conferencia internacional de paz sobre Oriente Próximo. La postura europea reflejaba la división en este tema entre los países mediterráneos y el resto de los socios comunitarios.

En la misma línea, en la Cumbre Europea de Rodas, los doce acordaron promover una conferencia internacional de paz en la región árabe. Durante la presidencia española de la CE, la política de la troika comunitaria en relación con Oriente Medio destaca por sus intentos de impulsar al máximo iniciativas de paz. Durante su visita a Madrid, el líder Palestino, Yasser Arafat, mantuvo contactos con la troika comunitaria, y tanto Arafat como los tres ministros de la troika dejaron clara la necesidad de una acción conjunta de la CE para resolver el conflicto. Así terminó un período de estancamiento en el diálogo euro-árabe, que se caracteriza por la persistencia de la cuestión palestina como tema principal.

V. LA CONFERENCIA DE PARIS 1989

Con el fin de reactivar el diálogo euro-árabe, y a propuesta del Presidente francés Francois Mitterrand, el Parlamento europeo organizó una Conferencia ministerial euro-árabe en París, en diciembre de 1989, encargada de impulsar el diálogo entre las dos regiones y activar la cooperación. De la Conferencia de París surgen dos grupos de trabajo, uno de carácter económico y social y el otro encargado de la reestructuración del diálogo euro-árabe.

El primer grupo realizó una serie de propuestas y proyectos relativos a las inversiones, las relaciones económicas, culturales, la juventud, investigaciones y ciencia, la Universidad euro-árabe de España, información, etc.

El segundo grupo, encargado de relanzar el diálogo euro-árabe, propuso seguir dos aspectos del diálogo: el político, a través de reuniones ministeriales institucionalizadas en una troika, representando a ambas partes, y el aspecto económico y social que se desarrollará a través de la comisión general, como órgano central del diálogo, que llevará funciones de orientación y control de las actividades de comisiones de trabajo. La Conferencia de París tenía la posibilidad de revitalizar el diálogo euro-árabe, sin embargo los acontecimientos regionales e internacionales que siguieron a la Conferencia eclipsan las relaciones y el diálogo vuelve a quedar interrumpido.

VI. LA POLITICA MEDITERRANEA RENOVADA

Con el fin de corregir las deficiencias del diálogo y de la *"política global mediterránea"*, la CE aprobó, el 18 de diciembre, una nueva política a seguir en sus relaciones con los países mediterráneos no comunitarios: la *"Política Mediterránea Renovada"*.

Desde su creación en 1957, la CE fue consciente de la necesidad de establecer relaciones económicas, políticas y culturales con el resto de los países mediterráneos. Esta política comprende distintas fases o etapas. La primera fase, que comprende los años de 1957 a 1972, se caracteriza por la firma de una serie de acuerdos y el inicio de la Política de Ayuda al Desarrollo.

Con la Cumbre de París (octubre 1972), se inicia la segunda fase de la política mediterránea que abarca desde dicha Cumbre hasta 1978. Se caracteriza por ser una política global y equilibrada que exigía una renegociación de los acuerdos y la firma de otros, teniendo en cuenta las características propias de cada país o grupo de países⁸.

⁸ Los países árabes que firman acuerdos de cooperación con la CE en el periodo 1957-1978 son: Marruecos y Túnez (1969) renegociados (1976), Argelia (1976), Egipto (1972) renegociado (1977), Siria, Jordania y Líbano (1977)

La tercera fase de la política global mediterránea europea (1979-1984) se caracteriza por su estancamiento y poca eficacia.

Para corregir los efectos y defectos de la "*Política Global Mediterránea*", la Comunidad adopta una nueva perspectiva llamada Política Mediterránea Renovada, que consiste en "*renovar*" y reforzar los vínculos y relaciones de cooperación con los países mediterráneos con el fin de evitar el deterioro de las balanzas comerciales de dichos países. En esta política, la CE recoge cuatro grandes objetivos:

- Apoyar las reformas económicas y políticas en los países mediterráneos.
- Crear un espacio económico euro-mediterráneo.
- Apoyar la solución pacífica del conflicto árabe-israelí.
- Apoyar los programas dirigidos al control de natalidad y reducir el crecimiento demográfico.

Estos objetivos pretenden ampliar el espacio económico euro-mediterráneo. Para realizar este proyecto común le corresponde a Europa ayudar en las reformas económicas y políticas necesarias para transformar la economía de los países mediterráneos en unas economías competitivas y abiertas. Sin embargo, el compromiso europeo está condicionado por las dificultades existentes tanto en el seno de la Comunidad como en los otros países del mediterráneo.

Dentro del marco general de la PMR, el Consejo Europeo de Lisboa (junio 1992) aprobó un proyecto de Asociación Euro-Magrebí que comprende una cooperación descentralizada, programas mediterráneos (MED-CAMPUS, MED-URBS, MED-INVEST, MED-MEDIA), así como el compromiso de la UE de ayudar a la reconstrucción de la economía palestina y promover la integración regional de Oriente Próximo.

Este proceso de aproximación Euro-Mediterránea se ha visto reforzado por otros proyectos o fórmulas de cooperación como el Grupo 5+5, la CSCM, la Asociación Euro-Mediterránea y la Conferencia Euro-Mediterránea de Barcelona.

VII. EL GRUPO 5+5, PROYECTO DEL MEDITERRANEO OCCIDENTAL

La idea de un foro de cooperación entre los países de la cuenca occidental del Mediterráneo no es nueva y responde al esfuerzo de los países ribereños del Mediterráneo Occidental. El proyecto empezó a concretarse en un coloquio (Marsella 1988) sobre las relaciones CEE-Magreb. Con el mismo fin, otra conferencia se organiza en Tánger (mayo 1989), en ella se intentó avanzar en el proyecto que limita el enfoque subregional al mediterráneo occidental, postura defendida por Francia que, a través de la proximidad Magrebí, pretende contrastar el polo alemán en Europa central y fomentar sus relaciones con una región históricamente bajo su influencia. La postura francesa es cuestionada por Italia y España, que estiman que el proyecto francés fragmenta el problema de la seguridad y de la cooperación en el Mediterráneo. Pero la postura francesa consigue triunfar en la conferencia de CSCM de Palma de Mallorca (septiembre 1990), que más tarde llevaría a la primera reunión del Grupo en Roma (octubre 1990) para sentar las bases y definir los objetivos de la cooperación. En Roma se decide desarrollar la cooperación en el medio ambiente, protección civil, alimentación, asegurar una garantía común de los equilibrios naturales en la cuenca occidental y el compromiso de todos los participantes de contribuir a la pacificación y la cooperación en el Mediterráneo.

Tras la segunda reunión del grupo (octubre 1991), desarrollada en Argel, Malta se integra como miembro formal en el Grupo⁹, y se logra poner en marcha una serie de grupos de trabajos, se plantea incluso crear

⁹ El grupo 5+5 engloba a los países del norte de Africa (Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Mauritania) y los países del Mediterráneo occidental (España, Francia, Italia, Portugal y Malta).

instituciones mediterráneas como un Banco de datos comerciales e industriales, un Banco financiero, así como un programa para la ciencia y la tecnología. Se estableció una agenda de encuentros y reuniones para el año siguiente, sin embargo, el conflicto del Golfo, la situación en Argelia y el embargo decretado contra Libia frenan el proceso y dificultan la continuación del diálogo.

VIII. LA CONFERENCIA DE SEGURIDAD Y COOPERACION EN EL MEDITERRANEO(CSCM)

Una serie de acontecimientos marcan la geopolítica del Mediterráneo a lo largo de 1991: la Guerra del Golfo, la Conferencia de Paz árabe-israelí, Argelia, el Proyecto STS, el diálogo CE-UMA (iniciado en 1990), etc.

Con el fin de reactivar los contactos, la iniciativa hispano-italiana, presentada en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) (septiembre 1990), de convocar otra similar en el espacio mediterráneo, fue una de las propuestas de mayor éxito en los últimos años para la cooperación euro-árabe.

La Conferencia se plantea como un medio de sustituir la confrontación por la cooperación en las relaciones entre las dos orillas del Mediterráneo. Para conseguir dicho objetivo, fue convocada en Málaga la CSCM, a nivel parlamentario, del 15 al 20 de junio de 1992. Entre las principales cuestiones planteadas como objetivos a realizar destacan: la seguridad y estabilidad en la región, un desarrollo económico y social equilibrado, la creación de un marco de convivencia pacífica en la región, el intercambio cultural, y la construcción de un espacio de relaciones de buena vecindad¹⁰.

¹⁰ Ver BARBE, Esther: *España y el Mediterráneo en el nuevo equilibrio europeo*, Anuario Internacional, CIDOB, 1990, CIDOB, Barcelona, 1991.

Otra iniciativa similar ha sido el "*Foro Mediterráneo*" nacido de un proyecto franco-egipcio y que tuvo su reunión fundacional en Alejandría en julio de 1994¹¹.

El Foro se define como marco del diálogo informal entre los países ribereños sobre cuestiones de interés común. Consta de tres grupos de trabajo: de carácter político, económico y cultural. El Foro, en sus pocos años de vida, ha sido un punto de encuentro que, aún sin avanzar mucho en las cuestiones principales, sí ha servido para acercar los puntos de vista entre los países participantes y quizás para dar origen a la Conferencia Euro-mediterránea de Barcelona.

IX. LA CONFERENCIA EUROMEDITERRANEA 1995

La celebración de la Conferencia Euro-mediterránea de Barcelona, los días 27 y 28 de noviembre de 1995, vuelve a plantear las grandes cuestiones en las relaciones entre los Estados de la cuenca mediterránea y, en cierto modo, culmina viejos proyectos de cooperación entre ambas orillas, proyectos como el diálogo euro-árabe iniciado en la década de los 70, el Grupo 5+5, o la CSCM, etc. La iniciativa contempla la puesta en marcha de una política de desarrollo compartido.

Hasta llegar a Barcelona fueron necesarias una serie de decisiones iniciadas en junio de 1992 en el Consejo Europeo de Lisboa con la aprobación de la propuesta de crear una Asociación Euro-Magrebí, más tarde el Consejo Europeo de Corfú (junio 1994) encargó al Consejo y a la Comisión la evaluación de la política global de la UE en la región del Mediterráneo, así como la realización de eventuales iniciativas destinadas a reforzar dicha política a corto o medio plazo. También el Consejo Europeo de Essen (diciembre 1994) se congratula de la intención de la presidencia española de convocar una conferencia euro-mediterránea con la participación de todos los países mediterráneos interesados. La

¹¹ En el foro participaron Egipto, Francia, Argelia, Grecia, Marruecos, Portugal, Túnez, Turquía, Italia, España y Malta. Libia intentó participar en el Foro pero sin conseguirlo debido al bloqueo impuesto sobre el país.

conferencia deberá permitir que se celebren debates en profundidad sobre las futuras relaciones entre la UE y los países mediterráneos, en los que se aborden todas las cuestiones políticas, económicas, sociales y culturales.

Finalmente, en el Consejo Europeo de Cannes (junio 1995), se decidió la fecha de celebración de la Conferencia de Barcelona, los días 27 y 28 de noviembre de 1995. En Cannes, la UE afirmó que tiene como objetivos, en sus relaciones con los países mediterráneos, el de garantizar la estabilidad y la prosperidad en la cuenca y, a tal fin, la UE está dispuesta a establecer una Asociación Euro-Mediterránea. Esto exige un diálogo político, un desarrollo económico y social equilibrado y una mayor comprensión entre las culturas.

Convocada la Conferencia de Barcelona, los países participantes¹² plantearon los temas principales en las relaciones euro-mediterráneas. El conjunto de los temas debatidos se dividen en tres "*cestos*" temáticos: política y seguridad, cooperación económica y temas sociales y humanos. El interés de cada uno de los *cestos* varía de una a otra orilla, mientras los países de la UE muestran mayor preocupación por los temas políticos y de seguridad, los otros países mediterráneos destacan la importancia del *cesto* económico.

IX. 1. El Cesto Económico y Financiero

Según la declaración final de Barcelona, la Asociación Euro-mediterránea plantea tres objetivos económicos a largo plazo en relación con los países no miembros de la U.E.: aumentar el desarrollo socioeconómico, mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones y fomentar la cooperación y la integración regional.

¹² Junto con los 15 países miembros de la UE, participaron en la Conferencia de Barcelona: Argelia, Chipre, Egipto, Jordania, Israel, Italia, Palestina, Túnez, Siria, Turquía, Marruecos, Malta y Líbano. Además estaban representados el Parlamento Europeo, la Comisión, la Liga de Estados Arabes y la Unión del Magreb Árabe.

Para alcanzar esos objetivos se prevén tres vías de acción: la creación de una zona de libre cambio, el desarrollo de la cooperación y el aumento de la ayuda financiera de la UE a los países asociados.

La declaración final señala que la creación de la zona de libre cambio debería conseguirse antes del 2010, para entonces los productos manufacturados circularían libremente de una orilla a otra del mar sin obstáculos.

Respecto a la ayuda en efectivos, la UE aporta 1,5 billones de ptas. para los próximos tres años, distribuidos en tres grandes paquetes: ayuda bilateral, el segundo de carácter regional y el tercero para compensar las diferencias entre naciones y fomentar la libre competencia. Por otro lado, la UE ha prometido concluir los acuerdos de asociación con los otros países que faltan, ya que sólo se habían suscrito con Túnez, Israel y Marruecos¹³.

IX. 2. El Cesto Político y de Seguridad

Fue el más discutido y en el que la diferencia de planteamientos es evidente. Los países del sur insistían en los temas de la proliferación nuclear y el reconocimiento a la autodeterminación de los pueblos, los países del norte daban preferencia a los temas del terrorismo, inmigración, seguridad, estabilidad y derechos humanos.

Así pues, la declaración final condena al terrorismo y se compromete a reforzar la cooperación para prevenir y combatir este fenómeno. Asimismo, se establece el respeto a la igualdad de los pueblos y su derecho a la autodeterminación.

Todas las partes se comprometen a promover la seguridad regional en favor de la no proliferación de armas nucleares y convencionales,

¹³ Para mayor información sobre este tema puede verse KHADER, B. y NÚÑEZ, J.A., *"La Asociación Euro-Mediterránea: promesas y sombras"*, *Política Exterior*, nº 48, 1995/96, págs. 59-74.

mediante su adhesión a los tratados de desarme internacional o a través de acuerdos regionales.

Los países firmantes se comprometen a desarrollar el Estado de Derecho y la democracia, así como a respetar los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales sin ninguna discriminación en razón de raza, nacionalidad, lengua, religión o sexo. Por todo ello, se instaura un diálogo político regular a todos los niveles con el objetivo último de hacer del Mediterráneo un espacio de paz y estabilidad.

IX. 3. Cesto Social y Cultural

En este campo los temas más destacados son el factor demográfico, la emigración y el intercambio cultural. Respecto a la presión demográfica, se reconoce que la evolución demográfica representa un desafío prioritario al que conviene hacer frente mediante políticas de desarrollo económico. Se reconoce el papel de la mujer en la sociedad y se comprometen los participantes a impulsar el protagonismo de la misma en todos los ámbitos sociales.

Respecto a la emigración ilegal los participantes del sur se comprometen a adoptar las medidas necesarias para readmitir a sus ciudadanos que se encuentren en situación ilegal en la UE.

En el campo de la cultura, los 27 participantes afirman que el diálogo y el respeto entre las culturas y las religiones son condición indispensable para el acercamiento de los pueblos. El papel de los medios de comunicación y de la educación es esencial para fomentar la mutua comprensión cultural.

La Declaración de Barcelona prevé que los Ministros de Asuntos Exteriores de los países participantes se reúnan periódicamente, así como los altos funcionarios y expertos en temas sectoriales. En este sentido, la adopción de un programa de trabajo encargado de llevar a la práctica los objetivos de la Declaración de Barcelona es una novedad y un éxito de la Conferencia. Para el seguimiento de los objetivos de la Conferencia se

crea un Comité Euro-Mediterráneo del Proceso de Barcelona que está compuesto por altos funcionarios de la "troika" comunitaria y un representante por cada uno de los países mediterráneos asociados. Su misión radica fundamentalmente en preparar las reuniones, analizar las actuaciones y estudiar las acciones necesarias para garantizar la cooperación y el desarrollo equilibrado en la región.

X. LA II CONFERENCIA EURO-MEDITERRANEO, MALTA 1997

La Conferencia Euro-mediterránea celebrada en Malta durante los días 15 y 26 de abril de 1997 vino a reafirmar los compromisos adquiridos en Barcelona. Cuatro temas principales marcaron las negociaciones de Malta. El primero de ellos hace referencia a la "Asociación Política y de Seguridad"; en este apartado se decidió el establecimiento de un espacio común de paz y estabilidad. El segundo tema es la "Asociación Económica y Financiera", que prevé la creación de una zona de prosperidad compartida; en este sentido, se insiste en avanzar en los intercambios que se han producido entre distintas regiones y se da un nuevo impulso a la idea de establecer una zona de libre cambio euromediterránea, fijando como fecha límite el 2010. El tercer apartado hace referencia a la "Asociación Social, Cultural y Humana", en él se hace especial hincapié en el desarrollo de los recursos humanos y en el fomento del entendimiento cultural entre las sociedades civiles. El apartado cuarto, "Aspectos Generales" hace referencia a la importancia del Comité Euromediterráneo que se inició en la Conferencia de Barcelona.

La Conferencia de Malta persigue un avance hacia los objetivos fijados en Barcelona y que suponen la conjugación de los temas de seguridad con los problemas socioeconómicos para afrontar los desafíos en las relaciones entre ambas orillas. Sin embargo, los resultados de la II Conferencia Euro-mediterránea y los siguientes encuentros reflejan los escasos avances realizados hasta el momento en la cooperación inter-regional.

XI. CONSIDERACIONES FINALES

Al final de este resumen sobre el diálogo euro-árabe, y dentro del marco de relaciones euro-mediterráneas, conviene hacer hincapié en algunas conclusiones que estimo importantes:

- Los orígenes del diálogo euro-árabe se encuentran directamente relacionados con intereses económicos por parte europea e intereses políticos del lado árabe. El petróleo y el conflicto árabe-israelí simbolizan ambos intereses.

- La evolución del diálogo euro-árabe, con su doble dimensión: política y económica, fue lenta y con limitados resultados. El cambio en la postura europea respecto al conflicto árabe-israelí y su reconocimiento oficial de los derechos del pueblo palestino es el logro político más importante del diálogo, mientras que los acuerdos de cooperación económica entre la CE y grupos regionales árabes constituyen los avances económicos deseados por ambas partes.

La CE, con el fin de contribuir a la estabilidad en la región, adoptó una serie de medidas y declaraciones que caracterizan la llamada "*alternativa europea*", que llegan con retraso y cuya efectividad todavía no ha sido confirmada. Dentro de esta alternativa hay que señalar que la Declaración de Venecia (1980), a pesar de sus límites, constituye uno de los progresos más destacados en la postura europea en relación con el conflicto árabe-israelí. A pesar de que la Declaración de Venecia iba más allá de ciertos principios generales, sin embargo los acontecimientos posteriores mostraron que la posición europea respecto a Oriente Próximo depende en gran medida de la política norteamericana en la región. Y aunque la CE intentó impulsar iniciativas propias de paz en Oriente Medio con el fin de ocupar un perfil político elevado, ésta no tomará sus iniciativas sin consultar con la superpotencia.

- Las relaciones institucionales entre la CE y el Mundo Árabe no son homogéneas, ya que su desarrollo evolucionó de manera paulatina y desigual. En la primera fase de relaciones se observa la firma de los

acuerdos con el Magreb, mientras que los acuerdos con los países del Mashreq se iniciaron en la segunda etapa.

- Con el fin de ampliar y profundizar en el diálogo, así como impulsar las relaciones comunes, se pone en práctica la llamada "*Política Global Mediterránea*" que llevó a la firma de los primeros acuerdos de cooperación global. El fracaso de dicha política y sus pocos resultados motivaron plantear "*la Política Mediterránea Renovada*" como un intento de reforzar los vínculos de cooperación con el conjunto de los países de la cuenca mediterránea, pero también la política renovada demostró sus limitaciones.

- Es necesario iniciar una nueva fase de relaciones entre Unión Europea y el Mundo Árabe dentro del marco general de las relaciones euro-mediterráneas, una nueva aproximación hacia las realidades y los problemas de la región árabe, una aproximación que exige mostrar un apoyo decidido a los procesos de democratización, necesarios más que nunca, y fomentar su desarrollo. De sus resultados dependerá el futuro de la estabilidad y la seguridad en la región árabe y mediterránea.

La Conferencia Euro-Mediterránea de Barcelona puede calificarse de un éxito relativo y, a pesar de la no inclusión de Libia en la reunión y los problemas surgidos para la firma de la Declaración Final, lo cierto es que se ha llegado a un consenso. Aunque con poco entusiasmo de algunos representantes y escaso convencimiento de su efectividad a corto plazo, sin embargo, Europa y el Mediterráneo se han conocido relativamente mejor en Barcelona. El éxito de la Conferencia depende de la voluntad y esfuerzo de los participantes para negociar y resolver las cuestiones comunes en una cuenca común.

Una de las claves del futuro de esta región dependerá, entre otros factores, del tipo de relaciones que mantengan los países de las dos orillas, pero el objetivo de evitar un conflicto frontal y garantizar la estabilidad y la seguridad hace evidente la necesidad de alcanzar un entendimiento sobre los respectivos papeles que ambos grupos de estados tendrían que jugar en el futuro. Esta política "*de acuerdo*" es en realidad una promoción de la política de coexistencia pacífica.

GIBRALTAR. CUATRO DECADAS DE AVANCES Y RETROCESOS: EL ÚLTIMO PACTO ANGLO-ESPAÑOL

Dra. Concepción Anguita Olmedo¹

Sumario

I. Introducción.- II. Gibraltar y la descolonización: del cierre a la apertura de la verja.- II.1. El Derecho a la Descolonización.- II.1.1. El Plan Castiella.- II.2. De la Declaración de Lisboa a la Declaración de Bruselas: El plan Morán.- III. El Acuerdo Matutes-Cook: el desbloqueo comunitario. III.1. El sometimiento del Peñón a las leyes europeas.

I. INTRODUCCION

El acuerdo anglo-español sobre el contencioso de Gibraltar, firmado el pasado 19 de abril de 2000, ha supuesto un paso importante hacia el fin del encastillamiento que Gran Bretaña y España mantenían en el seno de la Unión Europea por la controversia sobre Gibraltar. Sin embargo, aunque todas las partes -británicos, españoles y gibraltareños- han intentado *vender* este acuerdo a la opinión pública como el más favorable para sus intereses, no cabe ninguna duda de que es la UE la que realmente ha salido beneficiada, pues desbloqueará dos directivas del mercado interior y varios reglamentos y convenios, hasta ahora pendientes de aprobación por la oposición de España.

El camino hacia la solución del contencioso gibraltareño no ha recibido ni un mínimo respaldarazo, pues el acuerdo no hace referencia a ninguna de las dos cuestiones fundamentales para España: la soberanía y el aeropuerto. Si valoramos el acuerdo en su justa medida, puede

¹ Concepción Anguita Olmedo es Doctora en Ciencias de la Información, coordinadora del Título Propio *Experto en Información Internacional y Países del Sur* y coordinadora de la Revista *Estudios Internacionales de la Complutense*.

considerarse un éxito relativo de España, al haber conseguido clarificar la posición de Gibraltar en el seno de la UE y, sobre todo, detener su creciente influencia en Bruselas. A pesar de la importancia que esto pueda tener, el éxito queda empujado por la incapacidad española para modificar la actitud británica respecto al contencioso sobre Gibraltar que dura ya casi tres siglos.

II. GIBRALTAR Y LA DESCOLONIZACIÓN: DEL CIERRE A LA APERTURA DE LA VERJA

II.1 El Derecho a la Descolonización

Al amparo del Derecho a la Descolonización, y más especialmente al amparo de la *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales*, resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU), 1514 (XV), de 14 de diciembre de 1960², denominada con posterioridad *La Carta Magna de la Descolonización*, todos los territorios coloniales deberían iniciar un proceso descolonizador³. Gibraltar, como no podía ser de otra forma, aparecía en la lista de territorios sujetos a este derecho, elaborada por el Comité de los Veinticuatro. A partir de ese momento, pareció que se ponían en marcha todos los resortes que iban a permitir que Gibraltar fuera descolonizado. No obstante, frente, o mejor dicho, junto al principio de libre determinación de los pueblos, protegido por Naciones Unidas, se encuentra en pie de igualdad el derecho a la integridad territorial. Gibraltar se enmarcaría dentro de este último principio a tenor del párrafo 6 de la resolución 1514 (XV): *“Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de*

² PEREIRA CASTAÑARES, Juan C. y MARTINEZ-LILLO, Pedro A.: *Documentos básicos sobre Historia de las Relaciones Internacionales 1815-1991*, Madrid, Editorial Complutense 1995, págs. 526-527, doc. nº 25.

³ IZQUIERDO SANS, Cristina: *Gibraltar en la Unión Europea. Consecuencias sobre el contencioso hispánico-británico y el proceso de construcción europea*, Madrid, Tecnos, 1996, págs. 49-50.

Naciones Unidas”⁴. Pero para que España pudiera reclamar la reintegración en su territorio nacional, el Comité de los Veinticuatro debía tener sobradas pruebas de que era este principio y no el de la libre determinación de los pueblos el que debía aplicarse al caso de Gibraltar. Para ello, debía considerar que en Gibraltar no había un pueblo titular del derecho a la libre determinación.

Mientras que para Gran Bretaña la población que ocupaba el territorio era el que debía considerarse titular del Derecho, para España, esa población no constituía un *pueblo*, sino sólo un grupo humano que habitaba en el territorio colonizado. Además, España alegaba sus vínculos de soberanía con el territorio antes de la colonización británica. Los argumentos españoles fueron validados no sólo por el Comité de los 24, sino también, posteriormente, por la propia AGNU, el 16 de octubre de 1964, Resolución 2070 (XX), en la que invitaba “a los Gobiernos de España y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a iniciar sin demora las conversaciones previstas según los términos del Consenso aprobado el 16 de octubre de 1964 por el Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de Independencia a los países y pueblos coloniales”⁵. Una vez alcanzada la solución, ambos Estados deberían informar sobre el resultado de las negociaciones a la propia AGNU.

El entonces ministro de Asuntos Exteriores español, Fernando María Castiella trató en vano de negociar con las autoridades británicas la descolonización de Gibraltar⁶. La falta de voluntad británica para resolver rápida y pacíficamente la controversia sobre Gibraltar, dio argumentos al ministro español para poner en marcha un conjunto de medidas restrictivas que iban encaminadas a dificultar la vida cotidiana de los habitantes gibraltareños. Especialmente se intensificaron los controles en la aduana española, ocasionando importantes retenciones a la salida de Gibraltar y se prohibió a los aviones de la OTAN sobrevolar el espacio

⁴ PEREIRA CASTAÑARES, Juan C. y MARTINEZ-LILLO, Pedro A.: Op. cit.

⁵ IZQUIERDO SANS, Cristina: Op. cit., pág. 59.

⁶ Sobre estas negociaciones pueden consultarse los dos Libros Rojos del Ministerio de Asuntos Exteriores español: *Documentos presentados a las Cortes Española por el ministro de Asuntos Exteriores y Negociaciones sobre Gibraltar*. Madrid, 1965 y 1968.

aéreo español. Esta presión dio buenos resultados, pues, tras algunas negativas, el gobierno británico aceptó las negociaciones con España, iniciándose en 1966.

II.1.2 El Plan Castiella

En la primera reunión que se celebró en Londres, ya pudo entreverse lo difícil que sería el acuerdo. En esta reunión del 18 de mayo, Castiella propuso la firma de un Convenio que constaba de cuatro artículos⁷:

- En el artículo primero se convendría la cancelación del Artículo X del Tratado de Utrecht de 1713 y la restauración -con la retrocesión de Gibraltar- de la unidad nacional y de la integridad territorial española.

- En el artículo segundo se aceptaría una base militar británica cuya estructura, situación legal y coordinación con la organización defensiva española o del mundo libre sería objeto de una negociación especial que se anejaría al Convenio principal.

- En el artículo 3 se proponía estipular un régimen legal para proteger los intereses de los habitantes de Gibraltar. Además, en dicho Acuerdo no sólo se establecerían fórmulas económicas y administrativas apropiadas, sino también un Estatuto personal en el que entre otros derechos fundamentales -como el de la libertad religiosa- se respetaría la nacionalidad británica de los gibraltareños, su residencia, el libre ejercicio de sus legítimas actividades y la permanencia en sus puestos de trabajo.

- En el artículo 4 se especificaba que el Convenio sería efectivo una vez suscritos y registrados en las Naciones Unidas los dos acuerdos adicionales a los que se hacía referencia en los artículos segundo y tercero.

Esta propuesta, aunque no fue rechazada de inmediato, tuvo su contrapropuesta por parte del Gobierno británico que evidenció la falta de

⁷ *Razones de España sobre Gibraltar*, Madrid, Ediciones Aguilar, 1966, págs. 52-53.

interés por negociar sobre Gibraltar y, lo que era más importante, de hallar una solución aceptable para todas las partes⁸. La representación española había viajado a Londres con la esperanza de obtener un resultado positivo, más bien diríamos que con excesiva confianza en que la posición británica coincidiera con los intereses españoles, coincidencia que se había concebido por el mero hecho de aceptar los británicos las negociaciones. No parece que Castiella hubiera considerado la idea de que la negociación fuera una maniobra dilatoria o que los británicos trataran de representar el papel que Naciones Unidas había fijado en sus resoluciones sin la obligación de alcanzar un acuerdo favorable inmediato para terminar con la controversia de Gibraltar.

Un año después todo seguía igual si no peor. El ministro Castiella había basado su política respecto a Gibraltar en tres pilares: La internacionalización de la cuestión de Gibraltar con las resoluciones favorables a las tesis de la reintegración territorial y la solución en el ámbito bilateral; promover el desarrollo del Campo de Gibraltar con el fin de arruinar la economía de la Plaza⁹ y, por último, la aplicación del Tratado de Utrecht al pie de la letra. Este último pilar se concreta tras el referendun celebrado por el Reino Unido en Gibraltar, en el mes de septiembre de 1967. Referendun que nunca fue auspiciado ni reconocido por Naciones Unidas y que pretendió hacer valer la opinión de los gibraltareños en el proceso descolonizador, aun a pesar de que las resoluciones de Naciones Unidas sólo contemplaban la defensa de los *intereses* de la población gibraltareña y no sus *deseos*.

A raíz del referendun, y radicalizando la aplicación del Tratado de Utrecht, el 6 de junio de 1969, el Consejo de Ministros decidió restringir los movimientos de la población, en especial de aquellos trabajadores que cruzaban diariamente la verja. Posteriormente, restringió los vuelos sobre el espacio aéreo español y por último, adoptó el cierre total de la verja

⁸ Sobre las contrapropuestas británicas puede consultarse OLIVIE, Fernando: “*Gibraltar y la política exterior de España. 1704-1969*” en SALGADO, Jesús (Coord.): *Estudios sobre Gibraltar*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior, pág. 115.

⁹ Véase MORAN, Fernando: *Una política exterior para España. Una alternativa socialista*, Planeta, Barcelona, 1980, págs. 257-61.

española, que implicaba el bloqueo de todas las comunicaciones. La medida de cerrar la verja para modificar la opinión gibraltareña y la actitud de las autoridades de Londres no tuvo ningún resultado positivo para España, muy al contrario, reforzó los vínculos de la colonia con la metrópoli y acrecentó el rechazo a todo lo español. La reacción británica a las restricciones españolas fue *otorgar* una nueva Constitución a los gibraltareños, la *Gibraltar Constitution*¹⁰, aún vigente, en la que en su preámbulo podía leerse:

“Su Majestad no concertará acuerdo alguno en virtud del cual el pueblo gibraltareño pase a depender de la soberanía de otro Estado contra su voluntad libre y democráticamente expresada”.

Este preámbulo cierra todas las puertas a cualquier negociación bilateral anglo-española que no haya tenido previamente la bendición de las autoridades del Peñón. Escollo que continua siendo insalvable.

II.2. De la Declaración de Lisboa a la Declaración de Bruselas: El plan Morán

Tras 13 años de vivir de espaldas y sin que esta situación sirva para acercar posiciones, el Gobierno español decide abrir la verja. Las circunstancias habían cambiado. El general Franco había muerto hacía ya algunos años y España había evolucionado hacia la democracia. Dos siglos después del Tratado de Utrecht, la recuperación de Gibraltar había dejado de ser un objetivo fundamental de la política exterior española, para convertirse, durante el gobierno de Calvo Sotelo, en un instrumento manipulador de la opinión pública, pues se lanzó el mensaje de que sería más fácil recuperar Gibraltar si España se integraba de pleno derecho en la OTAN. No obstante, la cuestión de Gibraltar quedó relegada, aunque no pasó al olvido, sólo fue aparcada en aras de obtener el beneplácito británico para la entrada de España en las Comunidades Europeas. En esos 13 años en los que españoles y gibraltareños vivieron de espaldas,

¹⁰ Para un mayor análisis de la Constitución de Gibraltar puede verse, IZQUIERDO SANS, Cristina, Op. cit., págs. 65-70.

España reclamó en todos los foros nacionales e internacionales la descolonización de Gibraltar¹¹. La falta de consenso en este tema entre las autoridades de Gran Bretaña y las españolas no impidió, por contra, alcanzar un acuerdo importante en 1980. Los ministros de Exteriores, Marcelino Oreja, por parte de España y lord Carrington por parte británica -del gobierno tory de Margaret Thatcher-, daban un primer paso para desbloquear la cuestión de Gibraltar que había comenzado a ser un verdadero obstáculo para el desarrollo de la nueva política exterior española.

La *Declaración de Lisboa*, de 10 de abril de 1980, establece resumidamente que¹²:

- Ambos gobiernos iniciarán un proceso negociador para tratar de solucionar “*todas las diferencias sobre Gibraltar*”. Para ello se institucionalizarán reuniones.

- Los dos Gobiernos han acordado “*el restablecimiento de comunicaciones directas en la región. El Gobierno español ha decidido suspender las medidas actualmente en vigor*”. Se establecerá el libre tránsito de personas, vehículos y mercancías. Es decir, se abriría la verja.

¹¹ Para el ministro de Asuntos exteriores en la etapa socialista, Fernando Morán, el rechazo que siente la población gibraltareña por todo lo español lo atribuye a la *mentalidad totalitaria* del gobierno de la época y a la falta de interés por las opiniones de los *llanitos*, sin embargo, después reconoce que las ofertas españolas hechas por Castiella en 1966, eran mucho más generosas de lo que podía esperarse, incluso más transigentes que la consideración que se le daba por aquella época a las poblaciones nacionalistas dentro de España. Por ello, tal vez no fue solo la imposición española la causa del distanciamiento entre españoles y *llanitos*, sino la actitud británica de dar una visión negativa e iniciar una campaña de opinión pública contraria a los ofrecimientos generosos de España. No era España la que tenía que convencer a los *llanitos* de que incorporándose al territorio español iban a estar mejor, sino Gran Bretaña la que estaba obligada a descolonizar Gibraltar, independientemente de las opiniones de los gibraltareños. Gran Bretaña fue la única manipuladora con el fin de no cumplir las resoluciones de NU.

¹² La *Declaración* completa puede encontrarse en ARMERO, José Mario: *Política Exterior de España en Democracia*, Madrid, Espasa Calpe, 1989, págs. 101-2; también en SALGADO, Jesús (Coord.): Op. cit., anexo XIII, pág. 321.

- El gobierno de España “*reafirma su posición respecto al restablecimiento de la integridad territorial*”. Por su parte, el gobierno británico “*mantendrá plenamente su compromiso de respetar los deseos libres y democráticamente expresados de la población de Gibraltar, tal y como se hayan recogidos en el preámbulo de la Constitución*”.

Lo ambiguo de la Declaración la hizo prácticamente estéril desde su firma. Los británicos esperaban un restablecimiento inmediato de las comunicaciones entre la Plaza y el campo circunvecino, mientras que España consideraba ese levantamiento de las restricciones como algo paulatino y simultáneo a la cooperación entre ambos, cooperación que desembocaría en la igualdad y reciprocidad de derechos. A pesar de que este Acuerdo significó un paso hacia adelante en el, hasta entonces, estancamiento de la cuestión, no sirvió más que para resaltar que el problema de Gibraltar no tenía fácil solución si Gran Bretaña seguía obstinada en respetar los *deseos* de los gibraltareños, pese al compromiso español de proteger sus *intereses*. Por mucha voluntad que pusiera España en levantar las restricciones sobre la verja, nunca obtendría la satisfacción de obtener la soberanía si no era con el consentimiento expresamente manifestado por todos los gibraltareños y eso parecía estar aún muy lejos de producirse.

En 1982, la *Declaración de Lisboa*, y más concretamente el punto que hacía referencia a la apertura de la verja aún no se había cumplido. Varios acontecimientos nacionales e internacionales impidieron que se materializara: por un lado, la debilidad del Gobierno de Calvo Sotelo -en octubre de ese año se celebraron elecciones generales en las que el Partido Socialista Obrero Español obtuvo la mayoría absoluta-; y por otro, la guerra de las Malvinas y la dimisión de lord Carrington. Sin embargo, y tal vez por la amenaza de la Primera Ministra británica al anunciar en la Cámara de los Comunes que no permitiría la adhesión española a las Comunidades Europeas si no se producía la apertura de la verja¹³, el nuevo gobierno español, con Felipe González al frente, decidió

¹³ Sobre el endurecimiento de la posición británica, puede verse: MARQUINA BARRIOS, Antonio: *El contencioso gibraltareño, la apertura de un nuevo proceso*, en ARENAL MOYUA, Celestino del (Coord.): *Las relaciones de vecindad*, IX Jornadas de la Asociación Española de profesores de Derecho Internacional y Relaciones

de forma unilateral y en su primer consejo de ministros, abrir el paso que unía La Línea de la Concepción con Gibraltar, sin contraprestación inmediata alguna. Este paso estaba condicionado, tal y como recoge la Orden del Ministerio del Interior publicada en el BOE el 9 de diciembre de ese año¹⁴: El paso se efectuaría exclusivamente por el puesto de Policía y control establecido a ese objeto y tan sólo podía llevarse a cabo una vez al día, tanto para aquéllos que desearan entrar en Gibraltar como salir de allí. La presentación de los pasaportes en vigor era condición *sine qua non*. Con estas limitaciones, en la medianoche del 14 al 15 de diciembre se abrió la verja.

Una vez eliminado el primer escollo que impedía continuar las negociaciones, Fernando Morán, por parte española, y Geoffrey Howe, por la británica, retomaron los contactos¹⁵. Este nuevo proceso negociador concluirá con la firma, el 27 de noviembre de 1984, de la *Declaración de Bruselas*¹⁶ en la que se contemplaba la aplicación matizada de la *Declaración de Lisboa* en todos sus aspectos, es decir, la igualdad y reciprocidad de derechos entre españoles y gibraltareños; el establecimiento de libre tránsito de personas, vehículos y mercancías entre ambos territorios y el establecimiento de un proceso negociador que, entre otras materias, se encargaría de tratar la cuestión de la soberanía de Gibraltar. Eso sí, el Gobierno británico reiteraba su decisión de “*respetar los deseos de los gibraltareños tal y como establece el preámbulo de la Constitución de 1969*”. Estas negociaciones se

Internacionales, San Sebastián, 3 a 5 de junio de 1985, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1987, págs. 133-141. También, GILLESPIE, Richard; RODRIGO, Fernando; STORY, Jonathan (Eds.): *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Alianza Editorial, Madrid, 1995, pág. 65.

¹⁴ El texto completo de la Orden Ministerial puede consultarse en SALGADO, Jesús (Coord.): Op. cit., anexo XIV, pág. 322.

¹⁵ Sobre la evolución de estas negociaciones puede consultarse, MORAN, Fernando: *España en su sitio*, Plaza & Janés/Cambio 16, Barcelona, 1990, págs. 224-231.

¹⁶ Para Fernando Morán este acuerdo es la llave que podía “*hacer posible la recuperación de la soberanía sobre Gibraltar. Significa el desbloqueo de la situación tal y como se la encontró la democracia española. Se eliminan las ambigüedades de la Declaración de Lisboa, tras las que se escudaban los británicos*”. MORAN, Fernando: *España...*, Op. cit., pág. 383.

materializaron en la apertura definitiva de la verja, hecho que se produjo el 5 de febrero de 1986.

En las sucesivas rondas de negociaciones que se establecieron para tratar sobre la soberanía de Gibraltar, y más concretamente en la *Conferencia negociadora de Ginebra*, la delegación española, encabezada todavía por el ministro Morán -fue sustituido por Francisco Fernández Ordóñez el 5 de julio de 1985-, presentó a Howe un conjunto de propuestas que pueden considerarse similares al *plan Castiella*, pues se basan en un periodo transitorio durante el cual “o bien habiendo recuperado la soberanía, se establezca una especie de arriendo con término, o bien se fije un régimen de administración de la soberanía conjunto, también con término”¹⁷. Morán propuso, además, la firma de un nuevo Tratado que sustituyera al de Utrecht y por el que se establecería un condominio hispano-británico sobre el Peñón por un tiempo de 15 a 20 años. Asimismo, los gibraltareños podrían conservar su nacionalidad con carácter indefinido¹⁸. Sobre la base militar, se negociaría un nuevo acuerdo para regular su *status*. Estas propuestas se presentaron por escrito en forma de Nota Firmada el 26 de febrero. Esta Nota, contestada por Howe de la misma forma, el 15 de marzo, donde comunica que el Gobierno británico estudiará las propuestas, es considerada por Morán documento base del proceso negociador, al no haber sido rechazada por Londres. Las negociaciones sobre la soberanía que se fijaron con carácter anual, continuaron, aunque hasta el día de hoy sólo se han conseguido pequeños avances y nunca una declaración favorable a las tesis españolas que alienten la esperanza de recuperar Gibraltar.

Tras la entrada de España en las Comunidades Europeas, la recuperación de Gibraltar volvió a convertirse en un objetivo clave de la política exterior española¹⁹. En este contexto podemos situar el viaje que

¹⁷ MARQUINA BARRIO, Antonio: Op. cit., pág. 140.

¹⁸ OLIVIE, Fernando: “Gibraltar y su Campo en los años en los que el Peñón estuvo incomunicado con España” en SALGADO, Jesús (Coord.): Op. cit., pág. 152.

¹⁹ Aunque Morán considera que la cuestión de Gibraltar fue un objetivo prioritario de su política exterior, cabe preguntarse si los avances que se produjeron en esta cuestión no fueron consecuencia de la negativa británica a consentir la entrada de España en las

los Reyes de España realizaron entre los días 22 y 24 de abril de 1986 a la capital londinense como huéspedes oficiales de la reina Isabel II, a la que manifestaron su interés personal por la cuestión de Gibraltar.

En el año 1987, exactamente el 2 de diciembre, el ministro español Francisco Fernández Ordóñez y su homólogo británico, Geoffrey Howe, firmaban la *Declaración de Londres* o lo que es lo mismo el *Acuerdo de uso conjunto hispano-británico del aeródromo de Gibraltar*. Este acuerdo podía haber servido para evitar el veto español dentro de la Comunidad Europea a la liberalización del tráfico aéreo, sin embargo, la obstinación de las Autoridades gibraltareñas ha impedido que este acuerdo entre en vigor. Por la *Declaración de Londres*, España sería la única autoridad competente para conceder los permisos a las compañías aéreas para enlazar el aeropuerto de Gibraltar con aeropuertos españoles. Además, se acordaba la creación de una terminal española por la que desembarcarían todos aquellos pasajeros que desearan pasar a España sin tener que entrar primero en Gibraltar, o por la que embarcarían los que vinieran de España. Por último, el aeropuerto estaría administrado por un Comité mixto hispano-británico. Pese a que algunos estudiosos de la cuestión han considerado este acuerdo desfavorable para los intereses de España por lo que ello pudiera suponer en detrimento de los aeropuertos españoles cercanos a Gibraltar, no cabe duda que este acuerdo hubiera servido para reafirmar la posición de España en el istmo. Por primera vez desde que se construyera la pista de aterrizaje, España tendría cierto control del aeropuerto y del territorio sobre el que está construido, pues no hemos de olvidar que según la argumentación tradicional española el aeródromo se encuentra situado en terreno no cedido en Utrecht y usurpado por los británicos durante el siglo XIX²⁰. Por otra parte, aquellas personas, especialmente hombres de negocios, cuya pretensión fuera pasar a España, no tendrían que detenerse en Gibraltar, con lo que se perdería una fuente de ingresos para la colonia. Es evidente que si este acuerdo

Comunidades Europeas, lo que condujo a una negociación forzosa, más que a una prioridad de la política exterior española.

²⁰ Sobre los argumentos españoles y las usurpaciones de territorio puede consultarse ANGUIITA OLMEDO, Concepción: *La cuestión de Gibraltar: Orígenes del conflicto y propuestas de restitución (1704-1898)*, Tesis Doctoral, inédita, Facultad de CC. de la Información, Universidad Complutense de Madrid, 1997.

permanece a fecha de hoy bloqueado se debe principalmente a la tolerancia británica que no desea ejercer sus prerrogativas para hacer cumplir al gobierno de Gibraltar lo que bilateralmente ha suscrito con España.

Durante el ministerio de Fernández Ordóñez y en una entrevista con su homólogo británico, Douglas Hurd, en Madrid, en febrero de 1990, ambos convinieron extender a Gibraltar el acuerdo de extradición firmado en 1985 y el acuerdo de 1989 por el que establecerían una mutua colaboración para luchar contra el contrabando. Es evidente que el contrabando, el narcotráfico y el blanqueo de dinero son cuestiones que han preocupado y siguen preocupando a las autoridades españolas, razón por la que todos los ministros de Asuntos Exteriores tratan de reducir, si no se puede eliminar por completo, este tipo de acciones ilegales que se desarrollan en y desde Gibraltar. Estas acciones nunca han sido tratadas al margen de la cuestión de la soberanía, sin embargo, a veces ha habido que apartarla para facilitar el entendimiento y la fluidez de las relaciones locales. Cinco son los frentes de actuación en los que se empeñó expresamente, cuestión de la soberanía aparte, el ministro Fernández Ordóñez: la cuestión del aeropuerto, el tráfico de drogas, el vertido de residuos por parte de la Administración de Gibraltar, el contrabando y la cooperación entre el Peñón y los municipios de la región²¹. La herencia de Gibraltar dejada por Fernández Ordóñez a sus sucesores del Palacio de Santa Cruz puede resumirse en dos palabras: *paciencia activa*.

Paciencia activa es lo que los ministros de exteriores españoles han practicado cuando se produce un estancamiento en las cuestiones de la soberanía y el uso conjunto del aeródromo de Gibraltar. Durante dos años estuvo paralizado el proceso negociador en el marco de la Declaración de Bruselas. En marzo de 1993 -con Javier Solana al frente del Ministerio-, se reanudaron los encuentros al más alto nivel con el objetivo de retomar la cuestión. Estos encuentros han sido continuados por los ministros sucesores, sin embargo, hasta el día de hoy nada se ha avanzado en la cuestión principal: la restitución de la soberanía a España.

²¹ Respuesta de Francisco Fdez. Ordóñez a una interpelación de Luis G. Perinat Elio en el Congreso de los Diputados, 27 de junio de 1990. Oficina de Información Diplomática.

III. EL ACUERDO MATUTES-COOK: DESBLOQUEO COMUNITARIO

La cuestión de la descolonización de Gibraltar ha traspasado el marco las relaciones bilaterales para formar parte también de la vida comunitaria. Desde que en 1985 España firma su adhesión a las Comunidades Europeas utiliza el instrumento de la *reserva* en todas aquellas cuestiones que puedan interpretarse como perjudiciales para los derechos que alega sobre Gibraltar.

La cuestión de Gibraltar ha estado bloqueando algunos convenios comunitarios importantes como el de las fronteras exteriores o el de la liberalización del tráfico aéreo al que se ha hecho mención con anterioridad. Sobre la cuestión de las fronteras exteriores, los gobiernos españoles han mantenido una postura unánime sobre este tema: Gibraltar es una frontera exterior y no aceptan la firma de ningún convenio que pueda menoscabar los derechos españoles sobre Gibraltar o poner en peligro la seguridad de España. Desde 1992, Fdez. Ordóñez, Javier Solana, Carlos Westendorp y Abel Matutes han mantenido las posiciones de España de no eliminar la aduana de La Línea con el fin de no dejar en manos de las autoridades gibraltareñas el control de todas aquellas personas procedentes de un tercer país no comunitario. No obstante, otras temas relacionados con la Plaza y de carácter local afectan también a la vida cotidiana de los habitantes de uno y otro lado de la verja.

El ministro Abel Matutes ha tenido que lidiar algunas crisis importantes sobre Gibraltar. Una de ellas fue la negociación sobre la integración de España en la estructura militar de la Alianza Atlántica, bloqueada en un primer momento por el Reino Unido que se negaba a que España tuviera un mando en el marco de la nueva OTAN mientras no se resolviera satisfactoriamente para ella un acuerdo sobre el uso militar de Gibraltar, crisis que tuvo lugar a finales de 1997 y se extendió en el tiempo hasta los primeros meses de 1998²². Otra de las crisis más complicadas fue la que se produjo en febrero de 1999, la crisis de los pescadores que no podían faenar en las pretendidas aguas de Gibraltar.

²² “El Reino Unido impone un aplazamiento en el visto bueno de la OTAN a la creación del mando español”, *El País*, 4 de marzo de 1998.

Esta crisis comenzó en el mes de marzo del año anterior cuando patrulleras de la Policía Real de Gibraltar iniciaron una campaña de acoso y hostigamiento a los pesqueros españoles, alegando el uso de artes de pesca aparentemente ilegales. La verdadera razón es, sin embargo, otra muy diferente. Los pescadores españoles han faenado en las aguas cercanas al peñón de Gibraltar desde tiempos remotos y cada vez que España presiona con la cuestión de la soberanía o endurece la vigilancia en el puesto aduanero español en la salida por tierra, se producen estos incidentes.

El 5 de octubre de 1998, las autoridades de Londres y Madrid llegaron a un acuerdo verbal por el que los pescadores españoles podían faenar a 300 metros de distancia de la costa gibraltareña y a 85 metros de profundidad²³, acuerdo que no fue reconocido por las autoridades del Peñón y que motivó la persecución y detención de algunos pescadores españoles. En febrero de 1999, el conflicto de la pesca tomó dimensiones mayores. La reacción española al hostigamiento gibraltareño fue endurecer los controles en la verja lo que ocasionó numerosos atascos y varias horas de espera para entrar a o salir de Gibraltar. Estos controles sirvieron para enardecer aún más si cabía los ánimos de los gibraltareños que en un acto de fuerza retuvieron durante varias horas a los representantes de los pescadores que se habían dado cita en el Palacio del Ministro Principal de Gibraltar, Peter Caruana.

Las negociaciones para resolver este nuevo conflicto se condujeron en dos niveles: por un lado, Robin Cook y Abel Matutes negociaban o más bien se acusaban mutuamente de incumplir los acuerdos firmados en el mes de octubre. El ministro español reiteraba sus intenciones de defender los intereses de España y no descartaba poner en práctica otras medidas de presión como imponer restricciones aéreas al aeródromo de Gibraltar. Tampoco los británicos se quedaron atrás en sus amenazas, pues en la Cámara de los Comunes algunos diputados pidieron a su Primer Ministro,

²³ Este acuerdo fue reconocido por los Primeros Ministros de ambos países tal y como declaró Abel Matutes. “*Rueda de prensa del Ministro de Asuntos Exteriores, Abel Matutes, respecto al conflicto pesquero con Gibraltar*”. OID, 1 de febrero de 1999.

Tony Blair, que enviase la Armada al Peñón de Gibraltar²⁴, como si se tratara de una guerra del siglo XVIII y no de una disputa entre dos países aliados. Por otro lado, las negociaciones descendieron al ámbito local, desde donde nació un acuerdo, no reconocido por las autoridades españolas, que dio paso a una distensión de las relaciones. Este acuerdo alcanzado entre los pescadores y armadores españoles y las autoridades de Gibraltar implicó la aceptación por ambas partes del *status quo* que existía entre 1991 y 1997. Es decir, en la bahía, los pescadores con red mantendrían una distancia de 225 metros de las costas de Gibraltar, además, no podrían faenar al mismo tiempo más de cuatro barcos pesqueros; en la categoría de barco pesquero quedaba excluido el *lucero*²⁵. Este acuerdo implicaba además que los pescadores acatarían desde ese momento todas las instrucciones que procedieran de la policía gibraltareña y reconocían la capacidad de las autoridades del Peñón para legislar en materia pesquera. Este acuerdo es localmente favorable a España, al permitir desbloquear una situación difícil para los pescadores que no tenían otra forma de subsistir, sin embargo, no fue reconocido por el Gobierno español, pues implicaría darle a las autoridades de Gibraltar la potestad de legislar sobre unas aguas en las que existe una controversia con el Reino Unido. Aunque el conflicto pesquero fue solucionado con este acuerdo *cuasi salomónico*, no por ello España levantó las restricciones en la verja, muy al contrario, la Comisión Europea reconocía que estos controles eran “*posibles y justificables*”, pues, “*no hay límite ninguno en la legislación (de la UE) a la posibilidad de llevar a cabo controles sistemáticos en una frontera exterior...*”²⁶. En efecto, España no tiene por qué levantar las restricciones en La Línea si Gibraltar queda fuera del Convenio Schengen, al igual que el Reino Unido, y no puede ni debe considerarse este paso frontera interior. Es en este punto donde se inician las negociaciones bilaterales que han concluido con el último acuerdo anglo-español.

²⁴ “*Piden a Blair en el Parlamento que envíe la Armada a Gibraltar*”, *El Mundo*, 12 de febrero de 1999, págs. 1 y 10. “*Matutes anuncia más medidas de presión en Gibraltar y el PSOE le acusa de engañar al Congreso*”, *El País*, 11 de febrero de 1999, pág. 19.

²⁵ Véase el acuerdo original en el Anexo I, al final de este estudio.

²⁶ Declaraciones de Betty Olivi, portavoz del comisario Mario Monti, responsable de Mercado Interior y libre circulación de personas. *El Mundo*, 13 de febrero de 1999, pág. 10.

III.1. El sometimiento del Peñón a las leyes europeas

Este acuerdo anglo-español de 19 de abril de 2000, *arreglo*, según fuentes británicas, ha puesto fin a los enfrentamientos que mantenían España y el Reino Unido en el seno de la Unión Europea sobre el estatuto de Gibraltar. Sin echar las campanas al viento, podemos asegurar que este acuerdo frenará los intentos gibraltareños de convertirse en el miembro número 16 de la UE, deteniendo su creciente influencia en las instituciones comunitarias. Desde ahora, las autoridades de Gibraltar sólo serán escuchadas a través de los representantes británicos y cualquier cuestión que proceda o tenga como destino Gibraltar pasará por una oficina que a tal efecto se establecerá dentro del Foreign Office en Londres. Aunque no puede considerarse como un éxito incommensurable del Gobierno español, si cabe otorgarle cierto mérito, pues se ha conseguido que el resto de países comunitarios adopten la política que España lleva manteniendo durante siglos: el Reino Unido es el único interlocutor válido para resolver las cuestiones de Gibraltar. Los intentos gibraltareños de intervenir en las cuestiones comunitarias se pusieron de manifiesto en 1989 cuando Gibraltar se presentó como demandante ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas al que instó a anular una Directiva del Consejo por el que se suspendía la aplicación, al aeropuerto de Gibraltar, de una directiva anterior, mientras no se aplicara a dicho aeropuerto lo pactado en 1987 entre el gobierno español y el británico²⁷. No cabe ninguna duda de que el Reino Unido ha hecho creer a los gibraltareños que forman parte de la Unión Europea como miembros de pleno de derecho y se han olvidado de que Gibraltar es un territorio europeo cuyas relaciones exteriores las asume un Estado miembro que dispuso un régimen especial para Gibraltar en su Acta de Adhesión. Con el acuerdo de 19 de abril de 2000²⁸, el Reino Unido acepta convertirse en el responsable último de la política exterior del Peñón, cerrando las puertas de Bruselas a las autoridades gibraltareñas.

²⁷ OLIVIE, Fernando: *Gibraltar y su campo en los años en los que el Peñón estuvo incommunicado de España* en SALGADO, Jesús (Coord.): Op. cit., pág. 157.

²⁸ Véase este acuerdo en el Anexo II, al final de este estudio.

Este acuerdo permitirá desbloquear algunas de las directivas más importantes de la construcción europea como la incorporación del Reino Unido al Convenio Schengen, una incorporación que podría considerarse *a la carta*, pues a diferencia del resto de los firmantes del Convenio, sólo asumirá la parte en la que se establece la cooperación policial y judicial y no la total eliminación de las fronteras interiores, razón por la que España, no tendrá que dismantelar el puesto aduanero de La Línea, pues Gibraltar a todos los efectos seguirá siendo frontera exterior. Sin embargo, este acuerdo es positivo porque permitirá establecer una mayor colaboración entre las autoridades españolas y británico-gibraltareñas, pues ambas cooperarán en la lucha contra la delincuencia transfronteriza y muy especialmente combatirán el contrabando, el tráfico de drogas y el blanqueo de dinero. Otro de los problemas que quedarán solucionados es el tema del Documento de Identidad gibraltareño no reconocido por las autoridades españolas. A partir de este Acuerdo, las autoridades de Gibraltar podrán expedir Documentos de Identidad pero siempre que éstos estén validados por la autoridad competente: el Reino Unido. Este acuerdo ha permitido mejorar el clima de diálogo entre España y el Reino Unido, sin embargo aún quedan otras cuestiones sin resolver, cuestiones importantes para la diplomacia española.

“El presente régimen o cualquier actividad o medida tomada en aplicación o como consecuencia del mismo, no implica por parte del Reino de España ni del Reino Unido ninguna modificación en sus posiciones respectivas sobre la cuestión de Gibraltar o sobre los límites del territorio”²⁹.

En este párrafo se compendia toda la política exterior británica respecto a Gibraltar y su contencioso con España, evidenciando que su posición no se ha modificado ni un ápice y, lo que es más importante y *lastimoso*, que la Diplomacia española sigue siendo incapaz de resolver los asuntos verdaderamente fundamentales de esta cuestión: la soberanía del territorio y de las aguas de Gibraltar.

²⁹ Art. 7 del Régimen acordado relativo a las autoridades de Gibraltar en el contexto de los instrumentos de la UE y de la CE y tratados anexos.

ANEXO I

JOINT UNDERSTANDING ISSUED BY THE FISHERMAN AND GIBRALTAR GOVT

The fishing sector of the Campo de Gibraltar respects as fact that the Gibraltarian authorities have the right to legislate in relation to fishing as they see fit and therefore, as such, respect the validity of the Nature Protection Ordinance (Gibraltar law).

Equally the fishing sector undertakes to respect the instructions of the police authorities of Gibraltar in their enforcement of that law.

As a consequence both sides understand that there should be a return to the status quo which existed in the period 1991 to the start of 1997 and that thus the law will be applied with the same level of tolerance as during that same period.

The Government of Gibraltar states further that it is not its objective to apply the law with greater rigour than before and therefore as in the period 1991-1997 there will be fishing through tolerance in the application of that law, and nor as of right and out due to the invalidity of that law.

This will be demonstrated through the respect that all vessels will have towards instructions from the Gibraltar police.

Both sides have discussed in depth what a return to the status quo means, in practical terms, in terms of the nature and level of firmness of the enforcement of that particular Gibraltar law. The Gibraltar Government will ask the Royal Gibraltar Police to enforce the law on the basis of this understanding.

ANNEX

After having discussed in detail what a return to the status quo and therefore to the 1991-1997 situation is, both sides understand that the law will be applied strictly in the following circumstances:

Area - West side (Bay)

Distance from the coast 225 metres

Number of fishing boats: no more than four

(In this respect the *luceros* are out considered boats actually fishing)

At no time can any entrance or exit of the two openings of the ports be obstructed nor will the passage of ships be hindered.

East side

In areas less than 225 metres from the beach or coast. The circumstances here described do not mean that any transgression or the Nature Protection Ordinance (Law of Gibraltar) is permitted, and the fishermen undertake to respect the instructions of the police authorities in every case.

Contact will be maintained so as to provide such clarification as may be necessary of this understanding.

ANEXO II

Régimen acordado relativo a las autoridades de Gibraltar en el contexto de los instrumentos de la UE y de la CE y tratados conexos

1. Teniendo en cuenta la responsabilidad del Reino Unido con el Estado miembro responsable de Gibraltar, incluidas sus relaciones exteriores, según lo dispuesto en el artículo 299.4 del Tratado de la CE, cuando en un instrumento o tratado del tipo indicado en el apartado 5 se incluya una disposición en virtud de la cual un organismo, autoridad o servicio de un Estado miembro de la UE pueda comunicarse directamente con los de otro Estado miembro de la UE o pueda tomar decisiones con algún efecto en otro Estado miembro de la UE, en el caso de un organismo, autoridad o servicio de Gibraltar (en lo sucesivo «*autoridades de Gibraltar*»), esa disposición se hará efectiva, de conformidad con el procedimiento del apartado 2 y en los casos especificados en el mismo, a

través de la autoridad del Reino Unido mencionada en el apartado 3. Las obligaciones propias de un Estado miembro de la UE derivadas del instrumento o tratado pertinente se mantienen radicadas en el Reino Unido.

2. Con el fin de hacer efectiva dicha disposición, las comunicaciones normales y las decisiones que vayan a notificarse, tomadas por las autoridades de Gibraltar o dirigidas a éstas, serán transmitidas por la autoridad indicada en el apartado 3 acompañadas por una nota de cobertura según el modelo que, a efectos ilustrativos, figura en el anexo 1. La autoridad indicada en el apartado 3 también asegurará una respuesta apropiada a cualquier consulta relacionada con lo anterior. Cuando las decisiones hayan de ejecutarse directamente por un Tribunal u otra autoridad con poder para hacerlo de otro Estado miembro de la UE sin dicha notificación, los documentos en que consten esas decisiones de la autoridad de Gibraltar serán certificados como auténticos por la autoridad indicada en el apartado 3. A tal efecto, la autoridad de Gibraltar realizará la debida solicitud a la autoridad indicada en el apartado 3. La certificación se expedirá en la forma de una nota basada en el Anexo 1.3. La autoridad del Reino Unido indicada en los apartados 1 y 2 será la The United Kingdom Government/Gibraltar Liaison Unit for EU Affairs of the Foreign and Commonwealth Office del Reino Unido, con sede en Londres, o cualquier organismo del Reino Unido, con sede en Londres, que el gobierno del Reino Unido decida nombrar.

4. La designación por el Reino Unido de una autoridad de Gibraltar en aplicación de cualquier instrumento o tratado indicado en el apartado 5 que contenga una disposición como la mencionada en el apartado 1 incluirá también una referencia a la autoridad indicada en el apartado 3 en los términos del Anexo 2.

5. Este régimen se aplicará entre los Estados miembros de la UE a:

a) cualquier instrumento presente o futuro de la Unión Europea de la Comunidad Europea o cualquier tratado presente o futuro concluido en el marco de la UE o de la CE;

b) cualquier tratado presente o futuro relacionado con la Unión Europea o con la Comunidad Europea en el que todos o algunos de los Estados miembros de la UE o todos o algunos de los Estados miembros de la UE y de la EFTA o del EEE sean los únicos signatario o las únicas partes contratantes

c) los Convenios del Consejo de Europa mencionados en el Convenio 56 de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 19 de junio de 1990;

d) los siguientes tratados relacionados con instrumentos de la Unión Europea:

- Convenio relativo a la notificación o traslado en el extranjero de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o comercial, hecho en La Haya el 15 de noviembre de 1965.
- Convenio relativo a la obtención de pruebas en el extranjero en materia civil o mercantil, hecho en La Haya el 18 de marzo de 1970.
- Convenio sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores, hecho en La Haya el 25 de octubre de 1980 (cuando se extienda a Gibraltar).

e) Otros tratados a los que las dos partes acuerden que se aplique el presente régimen. Cuando no exista tal acuerdo, las dos partes se esforzarán por evitar y resolver, no obstante, cualquier problema que pueda surgir.

Por lo que se refiere a los tratados indicados en las letras a) y b), el presente régimen se aplicará también entre todas las partes contratantes en dichos tratados. Los apartados 1 y 2 de este régimen se interpretarán en consonancia.

6. El espíritu del presente régimen se respetará para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de cualquier disposición del tipo indicado en el apartado 1, teniendo presente el deseo de ambas partes de evitar problemas relativos a la designación de autoridades de Gibraltar.

7. El presente régimen o cualquier actividad o medida tomada en aplicación o como consecuencia del mismo, no implica por parte del Reino de España ni del Reino Unido ninguna modificación en sus posiciones respectivas sobre la cuestión de Gibraltar o sobre los límites de ese territorio.

8. El presente régimen será notificado a las instituciones y a los Estados miembros de la UE para su información y a los efectos indicados en él.

- Modelo de Nota de la Autoridad Indicada en el apartado 3
- Fórmula que utilizará el Reino Unido cuando designe una Autoridad de Gibraltar.

Modelo de Nota de la Autoridad Indicada en el Apartado 3

En nombre del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte como Estado miembro responsable de Gibraltar, incluidas sus relaciones exteriores, de conformidad con el artículo 299.4 del tratado de la CE, adjunto un certificado respecto de (la compañía), firmado por el Comisario de Seguros, autoridad supervisora de Gibraltar.

De conformidad con el artículo 14 de la Directiva 881357/CEE, modificada por el artículo 34 de la Directiva 92149/CEE, la (nombre de la compañía) ha notificado al Comisario de Seguros de Gibraltar su intención de prestar servicios en (nombre del Estado miembro de la UE). El procedimiento previsto por el artículo 35 de la Directiva 92149/CEE consiste en que, en el plazo de un mes desde la notificación, las autoridades competentes del Estado miembro de origen remitirán al Estado miembro receptor o al Estado miembro en cuyo territorio se proponga desarrollar su actividad una empresa en virtud de la libertad de prestación de servicios:

- a) Un certificado acreditativo de que la empresa posee el margen mínimo de solvencia calculado de conformidad con los artículos 16 y 17 de la Directiva 731239/CEE.
- b) Las clases de seguros que la empresa se halla autorizada para ofrecer.
- c) La naturaleza de los riesgos que se propone cubrir la empresa en el Estado miembro de prestación de servicios.

Fórmula que utilizará el Reino Unido cuando designe una Autoridad de Gibraltar

Con respecto a la aplicación de (nombre del instrumento) a Gibraltar, el Reino Unido, como Estado miembro responsable de Gibraltar, incluidas sus relaciones exteriores, de conformidad con el artículo 299.4 del Tratado de la CE, designa a (nombre de la autoridad de Gibraltar) como la autoridad competente a efectos de (disposición aplicable del instrumento). De conformidad con el régimen notificado en el documento del Consejo XXX de de 2000.

Se utilizará, según procesa, una o más de una de las siguientes alternativas.

- Cualesquiera comunicaciones formales requeridas en virtud de las disposiciones aplicables de (nombre del instrumento) procedentes de o dirigidas a (nombre de la autoridad de Gibraltar).
- Cualquier decisión adoptada por o dirigida a (nombre de la autoridad de Gibraltar) que vaya notificarse en virtud de las disposiciones aplicables de (nombre del instrumento). Será transmitida por (nombre de la autoridad del Reino Unido) acompañada por una nota de cobertura. El/la (nombre de la autoridad del Reino Unido) también asegurará una respuesta apropiada a cualquier consulta relacionada con lo anterior. Cuando las decisiones hayan de ejecutarse directamente por un tribunal u otra autoridad con poder para hacerlo en otro Estado miembro sin necesidad de una notificación formal previa
- Los documentos en que consten dichas decisiones de (nombre de la autoridad de Gibraltar) serán certificados como auténticos por (nombre de la autoridad del Reino Unido). A tal efecto, la/el (nombre de la autoridad de Gibraltar) realizará la debida solicitud a (nombre de la autoridad del Reino Unido). La certificación se expedirá en forma de nota.

LA CUMBRE DE LA HABANA EN EL CONTEXTO DE LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

Autor: Javier Bernabé Fraguas¹

Sumario

I. Introducción.- II. Las Cumbres hasta el año 2000.- III. La controvertida Cumbre de La Habana.- III.1. Logros principales en la Cumbre de La Habana.- III.2. Puntos polémicos en la Cumbre de La Habana.

I. INTRODUCCION

Las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno son el único acontecimiento internacional donde se reúnen exclusivamente los países de América Latina² hispano y luso hablantes, España y Portugal para discutir y llegar a acuerdos en temas de común interés.

¹ Javier Bernabé Fraguas es Subdirector del Título Propio Experto en Información Internacional y Países del Sur, Facultad CC. de la Información, Universidad Complutense de Madrid. Además, es periodista especializado en temas latinoamericanos y en cooperación al desarrollo.

² Francisco A. Rubio Durán explica en el Diccionario temático abreviado iberoamericano, Ed. J.Rodríguez Castillejo, Sevilla, 1989, que el término Latinoamérica se emplea a partir de 1861 para justificar la presencia francesa en el continente y que posteriormente es aprovechado por Italia al extender su emigración por Argentina. El autor va a emplear el término América Latina o Latinoamérica en este artículo porque los habitantes del área geográfica que va desde río Bravo a Tierra de Fuego designan así a su territorio, nombrar a las personas o a los pueblos como ellos dicen que se les nombre parece lo más sensato para el autor. Como se explica en la obra referida: “*Para los latinoamericanos, el término, más allá de su sentido semántico, tiene una significación real descargado de la visión etnocentrista con que es usado en el Primer Mundo aportando el sentido de unidad e identificación frente al colectivo anglosajón y europeo en general. El término Latinoamérica es hoy una bandera para los latinoamericanos*”. Por lo tanto, cuando se hable de Iberoamérica se estará haciendo de América Latina, España y Portugal.

Este acontecimiento ha tenido múltiples críticas y numerosos apoyos. El siglo XXI será el escenario de un protagonismo mayor de las Cumbres al convertirse en algo más que un encuentro anual, o de un agotamiento del modelo después de haberse celebrado nueve, más las tres previstas hasta 2002³.

La década de los 90 ha presenciado un acercamiento entre Latinoamérica, España y Portugal, tímido en su inicio, que desde 1991 con la celebración de la primera Cumbre en Guadalajara hasta 1999 en La Habana ha madurado considerablemente. La ejecución de las iniciativas, programas y proyectos que se han ido presentando en las diferentes Cumbres es lenta, pero real⁴. La Comunidad Iberoamericana de Naciones ha sido un objetivo importante para la política exterior de España hacia América Latina especialmente a partir de 1976⁵. Aunque la celebración de las Cumbres Iberoamericanas no se ha constituido en el paso definitivo que se pretendía para afianzar a dicha Comunidad, sí es un avance que profundiza los lazos culturales llevándoles a materializarse en la realización de programas y proyectos concretos.

Como resumen de los principios que rigen la creación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones se pueden destacar: realidades históricas, lingüísticas y culturales comunes; un objetivo de solidaridad, una voluntad de cohesión y unión; una identidad de realidades y de intereses que se materialice en acciones de cooperación y concertación⁶. Estos mismos principios se pueden aplicar a las Cumbres Iberoamericanas ya que los acuerdos a los que han llegado los dirigentes iberoamericanos, especialmente en la última, afianzan la unidad ante la individualidad.

³ Véase, Cuadro 1 en Anexos, al final del estudio.

⁴ Véase, Cuadro 2 en Anexos, al final del estudio.

⁵ ARENAL, Celestino del y NAJERA, Alfonso: *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, Madrid, CEDEAL, 1992.

⁶ ARENAL, Celestino del: *Política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Editorial Complutense, 1994.

Se ha criticado desde diversos ámbitos la celebración de estas reuniones argumentando que sólo son un escaparate de los dirigentes iberoamericanos, una excusa de sus políticas exteriores de poca proyección real hacia la región, que no ofrecen soluciones concretas a los problemas de los países implicados. Este foro de debate y toma de decisiones tiene una estructura que difícilmente puede acoger otras inquietudes que las emanadas de los órganos de gobierno de cada país. Una de las asignaturas pendientes de las Cumbres es la posible participación de las diversas sociedades civiles iberoamericanas de una manera activa, exponiendo problemas y ofreciendo soluciones a las altas esferas políticas, llegando a acuerdos y compromisos que los mandatarios puedan cumplir. Esta vía implicaría más efectividad en la ejecución y puesta en marcha de las soluciones.

Otra importante crítica realizada al respecto es la diferencia entre el discurso ofrecido en las Cumbres por algunos presidentes y jefes de Estado y su actuación real, día a día en el trabajo político en sus países. Dos de las tipologías más significativas son: a) Políticos que fueron dictadores, que dieron un golpe o un autogolpe de Estado y que en la actualidad son presidentes electos, con un discurso democrático y una acción desacorde con dicho discurso; b) Políticos con discursos democráticos, tolerantes e integradores, de países con graves problemas de transgresión de los derechos humanos, impedimento de expresión de ideas contrarias a su modelo, y participación real en la vida política para grupos minoritarios, o mayoritarios marginados, como los pueblos indígenas. Bolivia y México, respectivamente, son dos ejemplos que representan estos modelos.

El general Hugo Banzer Suárez, actual presidente de Bolivia es un *“Militar y político boliviano nacido en Santa Cruz en 1926. Apoyó el golpe de Estado que derribó a Ovando y fue uno de los miembros del triunvirato que durante algunas horas ocupó el palacio presidencial hasta ser desplazado del poder por el general Torres en octubre de 1970. Relevado del mando de la Academia militar, protagonizó días después una intentona derechista, pero su fracaso le obligó a refugiarse en Argentina desde donde se procuró el apoyo de una extensa coalición descontenta por la política izquierdista de Torres. En 1971, el coronel*

*Banzer entró en Bolivia proclamándose presidente y más tarde, reconocido por Estados Unidos*⁷. El presidente de Bolivia hace gala en la actualidad de un talante democrático expresado en documentos públicos como el siguiente: “Desde finales de la década de los ochentas se verifica entre los países de América Latina un renovado y vigoroso proceso de cooperación e integración, sustentando, fundamentalmente, en los sistemas democráticos que progresivamente se han ido consolidando y perfeccionando y, en el plano económico, en la adopción de políticas de aperturas similares... La agenda para esta concertación y cooperación política contiene temas de carácter crucial para el futuro de la región, tales como la consolidación democrática, la paz y seguridad de la misma, la eliminación de la pobreza extrema, la preservación del medio ambiente, la lucha contra el narcotráfico, la superación de la crisis económica y una inserción cualitativamente distinta en el sistema internacional”⁸. El último ejemplo de esta voluntad democrática de la que Hugo Banzer hace gala en las Cumbres Iberoamericanas, se produjo el pasado sábado 8 de abril cuando decretó el estado de sitio durante 90 días para acabar con las protestas de los campesinos, policías, bomberos y ciudadanos en general de Cochabamba.

La Asamblea Permanente de los Derechos Humanos de Bolivia se manifestó indignada por este decreto de estado de sitio calificando los hechos producidos por él como arbitrarios e ilegales: “En un comunicado esta organización consideró que la prepotencia y el abuso son los métodos menos indicados para relacionarse con la sociedad civil y demuestran que el Ejecutivo del general Hugo Banzer prefirió asumir conductas similares a las adoptadas durante las dictaduras militares”⁹.

⁷ LORENZO PARRA, María Jesús: *Diccionario temático abreviado iberoamericano*, Ed. J. Rodríguez Castillejo, Sevilla, 1989.

⁸ BANZER SUAREZ, Hugo: “La integración de América Latina y la cooperación inter-regional” en *Iberoamérica. El desafío de gobernar la globalización*. Editorial Comunica, Madrid, 1999.

⁹ VÁZQUEZ, Patricia: “Bolivia decreta el estado de sitio para acabar con las protestas populares”, *La Razón*, domingo 9 de abril de 2000.

Ernesto Zedillo, presidente de México durante la celebración de la IX Cumbre, estaba al frente de un país con graves problemas de respeto a los derechos humanos, que se han intensificado desde 1998 llegando a extremos preocupantes: *“Continuaban encarcelados varios presos de conciencia detenidos en años anteriores. Se detuvo arbitrariamente a centenares de personas, entre ellas defensores de los derechos humanos. Estos y los trabajadores de organizaciones no gubernamentales fueron víctimas de amenazas de muerte y otras formas de hostigamiento. La policía utilizó la tortura y los malos tratos de forma generalizada. Hubo varios informes de desapariciones y ejecuciones extrajudiciales”*¹⁰; *“Siguieron recibándose informes sobre detenciones arbitrarias, tortura, homicidios y amenazas de muerte. Entre las víctimas había campesinos, miembros de comunidades indígenas, defensores de los derechos humanos y activistas políticos”*¹¹. Lejos de reconocer esta situación en su propio país, el entonces presidente mexicano pronunció un duro discurso de clausura en la Cumbre, reclamando libertad y democracia como condición básica para el desarrollo de todos los países de la región: *“No puede haber naciones soberanas sin hombres y mujeres libres, que puedan ejercer cabalmente sus libertades esenciales: libertad de pensar y opinar, libertad de actuar y participar, libertad de disentir, libertad de escoger”*¹². El discurso de Zedillo sorprendió porque además de poderse aplicar plenamente a México, aunque estuviera pronunciado haciendo clara referencia a Cuba, era el primer discurso de un presidente mexicano que aludía a la situación interna cubana, ninguno de sus antecesores había hablado en Cuba de la condicionalidad de tener democracia interna, según el modelo mexicano, para tener independencia.

A pesar de estas contradicciones políticas que alimentan las críticas, las Cumbres tienen una importancia indiscutible en determinados campos de trabajo y, como se expone en el cuadro 2 de este artículo, hay

¹⁰ *Informe 1999. Memoria de lo intolerable*. Amnistía Internacional, Editorial Amnistía Internacional, Madrid, 1999.

¹¹ *Informe 2000. El olvido está lleno de memoria*. Amnistía Internacional, Editorial Amnistía Internacional, Madrid, 2000.

¹² *Discurso* de Ernesto Zedilla en la clausura de la IX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, La Habana, 16 de noviembre de 1999, notas del autor.

programas en ejecución muy importantes para los pueblos iberoamericanos que surgieron como iniciativas de los políticos participantes en cada Cumbre. El colofón de la década de los 90 fue La Habana, reunión polémica, interesante, esperada, con unos resultados que afianzan este foro de debate y que han demostrado que a pesar de las grandes diferencias políticas entre los países iberoamericanos, se puede tener un punto de encuentro como expresión de unos lazos comunes.

II. LAS CUMBRES HASTA EL AÑO 2000

Se han celebrado nueve Cumbres hasta ahora y ha quedado de manifiesto que se han constituido como uno de los ámbitos adecuados para la discusión política de los países iberoamericanos. La estructura de funcionamiento de las Cumbres tiene tres pilares básicos: la Comisión Nacional Organizadora es el órgano máximo de cada país organizador y se responsabiliza de la preparación y el desarrollo de la Cumbre que les corresponda; la Secretaría Pro-Tempore tiene a su cargo los aspectos relativos a documentos y agendas de trabajo; la Secretaría General que debe realizar la preparación, organización y desarrollo de cada Cumbre, para esto se conforma de la Oficina del Secretario General y de las diferentes comisiones especializadas, cada una de las cuales responde por el tema de su competencia¹³. Las comisiones suelen ser protocolo, seguridad, alojamiento, transporte, acreditación, documentación e impresión, prensa, comunicaciones y salud pública. Lograr este grado de organización no fue sencillo, tuvieron que darse las condiciones internacionales adecuadas y los años de maduración necesarios para poder proponer con garantías de éxito la celebración de las Cumbres.

Fueron varios los acontecimientos que propiciaron la existencia de estos eventos: la insistencia de la diplomacia española teniendo como objetivo la celebración del Quinto Centenario en 1992 y el interés de México por compensar diplomáticamente ante América Latina, España y Portugal, su tratado de libre comercio, TLC, con Estados Unidos y

¹³ Documentación de Prensa de la IX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

Canadá, son los dos más importantes. Esto originó una coyuntura muy favorable¹⁴.

Se inician entonces los contactos internacionales, que, como afirma Celestino del Arenal, incluyen la visita de los Reyes de España a México en 1990, visitas de cuatro enviados especiales del gobierno español a diversos países iberoamericanos y un desayuno de trabajo, que se ha institucionalizado hasta la IX Cumbre, del ministro español de Asuntos Exteriores en Nueva York con los embajadores del grupo latinoamericano de Naciones Unidas¹⁵.

México será el primer país organizador, en la Cumbre de Guadalajara se reúnen por primera vez todos los Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica, además se produce la Declaración de Guadalajara, que sienta las bases de un nuevo espacio político¹⁶.

En la Cumbre de Madrid se reafirman los principios de Guadalajara, especialmente el compromiso con la democracia representativa, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales y el desarrollo económico y social¹⁷.

A partir de la tercera Cumbre, en Salvador de Bahía, Brasil, cada una de ellas tendrá un tema principal que será el núcleo del debate y de la aprobación de medidas, programas y proyectos concretos.

El sistema de las Cumbres que se ha venido ejecutando hasta 1999 tiene imperfecciones y las críticas, comentadas en la introducción de este artículo, crecen con el tiempo. Algunos expertos plantean que la

¹⁴ RIVA, Ion de la: *Las Cumbres Iberoamericanas*, Política Exterior, volumen VI, nº 28, 1992.

¹⁵ ARENAL, Celestino del: *Política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Editorial Complutense, 1994.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

situación exige reconducirse y actualizarse para dar espacio a soluciones prácticas del sistema iberoamericano que es suficientemente complejo¹⁸.

Como un aporte español importante para que el sistema actual de las Cumbres no se agote, Tomas Mallo plantea la realización por parte de España de una política hacia Iberoamérica que sea incluyente, con varios puntos centrales: aumentar el perfil de dicha política en la estrategia global del gobierno; propiciar la participación de las sociedades civiles; asumir la identificación y resolución conjunta de intereses, realidades, problemas y desafíos con sus socios iberoamericanos¹⁹.

Mallo insiste en la necesidad de la interacción social en las Cumbres, planteando que los sectores sociales más dinámicos deben desarrollar programas de acompañamiento, pero no concreta en qué consistirían²⁰. Sí expone que tendrían que ser las Administraciones de los países implicados las que estimularan estas acciones poniendo a disposición de las organizaciones de la sociedad civil los medios necesarios para desarrollarlas²¹. Hasta el momento, con la Cumbre de Panamá para este año 2000, no se ha logrado instrumentalizar ninguna herramienta de trabajo que haga más partícipe a la sociedad civil a través de sus diferentes organizaciones en las Cumbres.

Como ejemplo de la organización y preparación de estas reuniones de trabajo de la Comunidad Iberoamericana están todas las actividades previas a la Cumbre de La Habana. En el Cuadro 3²² se aprecia una abrumadora mayoría de actividades gubernamentales, 19, ante los 8 encuentros en los que participaron grupos que representan de algún modo a sectores de la sociedad civil. Estos grupos ni siquiera son portavoces de la mayoría de dicha sociedad, simplemente son los más adecuados para los intereses de las Administraciones Iberoamericanas,

¹⁸ MALLO, Tomas: “*De las Cumbres Iberoamericanas a la articulación de una Comunidad Iberoamericana de Naciones*”, *Revista Síntesis*, nº 27-28, Editorial A.V. Sociedad Editorial Síntesis S.A., Madrid, 1997.

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ *Ibíd.*

²¹ *Ibíd.*

²² Ver Cuadro 3 en Anexos, al final del estudio.

ya que son ellos quienes les permiten participar²³, además no se les deja hacer aportes políticos, sino participar en actos profesionales y/o lúdicos.

III. LA CONTROVERTIDA CUMBRE DE LA HABANA

La celebración de la Cumbre en La Habana es un hecho importante por varias causas que la diferencian de otras Cumbres Iberoamericanas. En primer lugar, la elección de La Habana como sede se decidió en 1994 durante la celebración de la Cumbre de Cartagena de Indias, Colombia. Le correspondía a la capital del único país comunista de América Latina ser sede oficial del mayor evento anual de la Comunidad Iberoamericana: Cuba pertenece a esa comunidad y tenía el mismo derecho que cualquier otro país iberoamericano a acoger una Cumbre. Este derecho reconocido por el resto de países iberoamericanos pasa a ser noticia y espectáculo para los medios de comunicación y fuente de polémica y de expectativas para políticos e investigadores cuando se hace realidad, el 15 y 16 de noviembre de 1999. En esta Cumbre ha habido logros que la distinguen de las anteriores y puntos polémicos que también la hacen diferente. A continuación se explicarán tanto los unos como los otros.

²³ En el Cuadro 3 vemos que estos grupos se componen de historiadores y aeronáuticos; expertos en vivienda y urbanismo; juristas; expertos en información, periodistas y, también, deportistas.

III.1. Logros principales en la Cumbre de La Habana

III.1.1. Puesta en marcha de un diálogo político más concreto y abierto que en otras Cumbres.

A través de dicho diálogo se trataron temas complicados y se llegó a acuerdos que no fueron fáciles en algunos casos. Este diálogo político ha hecho más visible que en otras ocasiones la crítica ante determinadas actitudes públicas estadounidenses y la posición de la comunidad Iberoamericana como bloque, con capacidad propia para reunirse y tomar decisiones, sin necesidad de tener ni siquiera como observador a los Estados Unidos.

III.1.2. Realización de ocho declaraciones especiales de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países Iberoamericanos.

Tres de estas declaraciones se pueden considerar fundamentales para América Latina, tres de importancia, una sobre temas culturales y una sobre temas que atañen a las relaciones de la Comunidad Iberoamericana con otras regiones. La diferencia entre las fundamentales y las importantes radica en que las primeras lo son por su actualidad y mayor peso político, social, económico y/o de seguridad; las segundas tienen un alto interés, pero les falta alguno de los puntos anteriores, especialmente que el momento elegido para hacerlas no es el óptimo, pudiendo haber sido en una Cumbre anterior.

III.1.2.1 Declaraciones fundamentales para América Latina:

III.1.2.1.a). Sobre el proceso de paz en Colombia.

A pesar de que la realidad actual no se dirija claramente hacia un proceso de paz exitoso en Colombia es importante que se realice una declaración oficial consensuada en la que se expresa la “...*complacencia por los significativos pasos adelantados por el Gobierno de Colombia en la construcción de la paz y manifestamos nuestra esperanza de que este proceso conduzca a una reconciliación permanente entre los*

colombianos”²⁴. La declaración finaliza dando respaldo político a las negociaciones de Andrés Pastrana y a las aproximaciones en curso. La importancia radica en la elección de un momento tan complejo en las negociaciones para ofrecer el respaldo institucional de la Comunidad Iberoamericana y en el reconocimiento implícito de la existencia de las partes contendientes no gubernamentales y de la sociedad civil como actores o como víctimas del conflicto, que sin nombrarse, se reflejan en la última frase del primer párrafo de la declaración. No se podía esperar más de una declaración oficial hecha por los gobiernos participantes, aunque su interpretación del proceso de paz sea únicamente un apoyo a su homólogo colombiano, es decir, a una de las partes del conflicto. Es de difícil consecución a corto plazo el deseo de la frase “*reconciliación permanente entre los colombianos*”, sobre todo cuando el gobierno estadounidense aportará gracias al Plan Colombia entre 1.200 y 1.300 millones de dólares de ayuda militar a Andrés Pastrana, apostando claramente por una victoria militar.

III.1.2.1.b) Sobre la reconstrucción y transformación de Centroamérica.

Después de los conflictos armados sufridos en Nicaragua, Salvador y Guatemala y los largos procesos de paz de los dos últimos países, Centroamérica se vio afectada por el huracán Mitch. Esta declaración pretende ser un apoyo a una de las áreas más inestables de América Latina que en la actualidad tiene uno de los índices más altos de violencia no bélica. “*Expresamos nuestro respaldo a las iniciativas impulsadas por la Comunidad Internacional para reducir la vulnerabilidad y avanzar en la reconstrucción y transformación de Centroamérica... Constatamos igualmente, la efectividad de la cooperación impulsada por nuestros Estados miembros en ocasión de dicha emergencia y la solidaridad de nuestros pueblos*”²⁵. Pero la declaración no sólo es un reconocimiento, se transforma en recordatorio

²⁴ Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Iberoamericanos sobre el Proceso de paz en Colombia, 16 de noviembre, La Habana, facilitada al autor por la Comisión Organizadora de la IX Cumbre Iberoamericana.

²⁵ Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Iberoamericanos sobre la reconstrucción y transformación de Centroamérica, 16 de noviembre, La Habana, facilitada al autor por la Comisión Organizadora de la IX Cumbre Iberoamericana.

de obligado cumplimiento, *“Reconocemos la necesidad de concretar al más breve plazo, los ofrecimientos expresados en la reunión del Grupo Consultivo de Estocolmo para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica”*²⁶. Además reitera que el avance de Centroamérica necesita ser más profundo y para eso hace falta algo más que la solidaridad enfocada a subsanar los efectos del Mitch: *“De la misma manera, reiteramos la importancia de la ampliación de oportunidades comerciales y la promoción de la inversión, como medidas necesarias para coadyuvar al progreso y desarrollo sostenible de las naciones centroamericanas en el largo plazo”*²⁷. De esta manera la declaración no se queda sólo en buenas intenciones, aunque no tiene poder ejecutivo, menciona firmemente que la inserción de la región en la economía internacional es un punto básico para su desarrollo.

III.1.2.1.c) Sobre el Canal de Panamá.

Además de reconocer la importancia estratégica del Canal para la región y de congratularse con la devolución a Panamá, lo interesante de esta declaración radica en el compromiso de *“apoyar a la República de Panamá en el sentido de mantener el canal como vía neutral y abierta al comercio mundial”*²⁸. Es difícil prever cómo se tendría que materializar ese compromiso en el caso de una agresión de cualquier tipo ante la soberanía panameña en el canal, impensable en estos momentos, pero el ofrecimiento concreto tiene el valor que le otorga su novedad, y la postura unánime como bloque iberoamericano frente a la política de Estados Unidos respecto al Canal de Panamá.

²⁶ *Ibíd*em

²⁷ *Ibíd*em.

²⁸ Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Iberoamericanos sobre el Canal de Panamá, 16 de noviembre, La Habana, facilitada al autor por la Comisión Organizadora de la IX Cumbre Iberoamericana.

III.1.2.2. *Declaraciones importantes para América Latina*

III.1.2.2.a) *Sobre la consolidación de la amistad e integración entre Chile y Perú.*

Esta declaración es importante, pero se remonta a “*asuntos pendientes del Tratado de Paz, Amistad y Límites de 1929 y su Protocolo Complementario*”²⁹, cuestión que debería haber estado zanjada hace mucho tiempo. El núcleo de esta declaración está en premiar un esfuerzo que supere problemas históricos y que afiance así la unidad iberoamericana por encima de las disputas internas en la región.

III.1.2.2.b) *Sobre las Islas Malvinas.*

Después de años de controversia argentino-británica sobre estas islas la declaración hace ver la utilidad de la Declaración de la Cumbre de Margarita al respecto, ya que después de la misma existieron ciertos progresos en las relaciones de los dos países implicados. Pero profundiza en el problema instando a las partes a reanudar las “*negociaciones tendientes a encontrar una pronta solución a la disputa de soberanía referida a la cuestión de las Islas Malvinas, de conformidad con las resoluciones de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos y las disposiciones y objetivos de la Carta de las Naciones Unidas, incluyendo el principio de integridad territorial*”³⁰. Las buenas intenciones de esta declaración y el llamamiento a las resoluciones de Naciones Unidas poco tienen de ejecutivo ante Gran Bretaña, pero la postura explícita como bloque demuestra, otro punto coincidente de la Comunidad Iberoamericana ante los organismos internacionales.

²⁹ Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Iberoamericanos sobre la consolidación de la amistad e integración entre Chile y Perú, 16 de noviembre, La Habana, facilitada al autor por la Comisión Organizadora de la IX Cumbre Iberoamericana.

³⁰ Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Iberoamericanos sobre las Islas Malvinas, 16 de noviembre, La Habana facilitada al autor por la Comisión Organizadora de la IX Cumbre Iberoamericana.

III.1.2.2.c) Sobre los acuerdos de paz entre Ecuador y Perú.

Esta declaración es importante pero pierde fuerza al llegar en un momento tardío y ser muy ligera en cuanto a los compromisos: *“Saludamos con viva complacencia la suscripción de los Acuerdos de Paz entre Ecuador y Perú que dieron por terminada una centenaria controversia que separaba a los dos pueblos y comprometemos nuestro apoyo a los planes y programas de integración y desarrollo de la región fronteriza en los que se encuentran empeñados Ecuador y Perú”*³¹.

III.1.2.3. Declaraciones culturales

III.1.2.3.a) Sobre la proclamación de Guayasamin como pintor de Iberoamérica.

Se premia con esta declaración el *“profundo carácter humanista y de fecundidad creadora del pintor ecuatoriano Oswaldo Guayasamin”*³², afirmando incluso en una declaración cultural los valores humanistas como propios y distintivos de la Comunidad Iberoamericana.

III.1.2.4. Declaraciones sobre temas inter-regionales

III.1.2.4.a) Sobre seguimiento de la Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe.

Se manifiesta la satisfacción por los resultados de esta Cumbre celebrada en Río de Janeiro a finales de junio de 1999. *“La Comunidad Iberoamericana considera que la asociación estratégica entre ambas regiones nacida de la cumbre de Río debe cumplir tres objetivos*

³¹ Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Iberoamericanos sobre los Acuerdos de Paz entre Ecuador y Perú, 16 de noviembre, La Habana, facilitada al autor por la Comisión Organizadora de la IX Cumbre Iberoamericana.

³² Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Iberoamericanos sobre la proclamación de Guayasamin como pintor de Iberoamérica, facilitada al autor por la Comisión Organizadora de la IX Cumbre Iberoamericana.

*fundamentales: el ámbito político, el fortalecimiento de los regímenes democráticos y la coordinación entre ambas regiones en los foros internacionales; en el ámbito económico, el impulso a los procesos de asociación entre la Unión Europea y las diferentes subregiones de América Latina y el Caribe; y en el ámbito humano, la profundización de la cooperación en los campos de la educación, la cultura y la ciencia y tecnología*³³. Se aprecia el interés máximo en fortalecer una alianza política y económica que necesariamente, teniendo en cuenta las posiciones de la Unión Europea frente a Estados Unidos en los diferentes foros internacionales, llevarían, por lo pronto en el campo de las intenciones, a un acercamiento más estrecho con la Unión Europea en detrimento de los Estados Unidos. Además en la declaración se recogen cinco áreas de especial interés para dar seguimiento a la Cumbre de Río: cooperación al diseñar una nueva arquitectura financiera; liberalización integral de los intercambios comerciales; cooperación educativa básica, universitaria de post-grado y a distancia; cooperación en ciencia, tecnología y telecomunicaciones; preservación del patrimonio cultural³⁴. Lo único que falta es comprobar si el seguimiento de la ejecución de iniciativas, programas y proyectos en temas tan concretos se realiza con la seriedad y el rigor que la cuestión amerita.

III.1.3. Puesta en marcha de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana, SECI

Desde la Cumbre de Guadalajara en 1991 los países participantes han tenido iniciativas de cooperación que poco a poco se han ido plasmando en programas y proyectos. En la IV Cumbre, Cartagena de Indias, se decidió estructurar y formalizar este proceso, que se logró el año siguiente en la Cumbre de Bariloche, al suscribir los cancilleres el Convenio para la Cooperación Iberoamericana. En este Convenio ya se establece que para aprobar una iniciativa ésta tiene que estar apoyada por tres países miembros como mínimo. Concretar estas iniciativas

³³ Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Iberoamericanos sobre seguimiento de la Cumbre Unión Europea- América latina y el Caribe, facilitada al autor por la Comisión Organizadora de la IX Cumbre Iberoamericana.

³⁴ *Ibidem*

supone realizar programas y proyectos, estos tienen que estar suscritos al menos por siete países miembros, con la obligación de facilitar los recursos humanos, materiales y técnicos para que se realicen correctamente.

La creación de la SECIB se acordó en la cumbre de Oporto en 1998, esperando ponerla en marcha el año siguiente en La Habana: *“Acordamos la creación de una Secretaría de Cooperación, cuya estructura y modalidades de funcionamiento será propuesta por los Responsables de Cooperación y Coordinadores Iberoamericanos y presentada para su consideración en el transcurso de la IX Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno, a realizarse en la ciudad de la Habana, Cuba”*³⁵. Este hecho supone tener en funcionamiento un instrumento técnico que vigile y haga seguimientos y evaluaciones eficaces de los programas y proyectos de cooperación que se acuerden en las Cumbres. Además debería delimitar y coordinar los contenidos de cooperación de las mismas. De momento ya tiene un trabajo cuantioso por delante, ya que hay 15 programas y proyectos en ejecución por un valor superior a los 30 millones de dólares anuales y 17 en espera³⁶.

La aprobación en La Habana incluye la decisión de aceptar como sede a Madrid y el nombramiento del Embajador Jorge Alberto Lozoya como Secretario de Cooperación Iberoamericana³⁷. Además y como punto importante también tiene en cuenta cuáles serán sus principales tareas: *“Consideramos que con el inicio de las labores de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana, se logrará un seguimiento permanente, un mayor control y una mejor coordinación de la cooperación entre nuestros países, fortaleciéndose así los nexos entre los Responsables de Cooperación Iberoamericana y perfeccionándose los mecanismos para el inicio y desarrollo de los proyectos y la búsqueda de las soluciones”*³⁸. Con el mecanismo en funcionamiento y

³⁵ *Declaración de Oporto, en Iberoamérica: el desafío de gobernar la globalización*, Editorial Comunica, Madrid, 1999.

³⁶ Ver cuadro 2 en Anexos, al final del estudio.

³⁷ Declaración de La Habana, documento facilitado al autor por la Comisión Organizadora de la IX Cumbre Iberoamericana.

³⁸ *Ibidem*.

la dotación económica suficiente para que desarrolle su trabajo con eficacia, las siguientes Cumbres, de momento las que se celebraran en Panamá, República Dominicana y Perú, tienen un importante reto por delante, debiendo reflejar los primeros seguimientos de la cooperación iberoamericana.

Que el futuro haga a esta Secretaría imprescindible o que la transforme en una formalidad ineficaz, depende del trabajo que desempeñe el Embajador Jorge Alberto Lozoya y su equipo en los próximos años. Tienen una oportunidad única para hacer ver a la comunidad internacional y especialmente a las voces críticas, que los programas y proyectos que se aprueban en este foro iberoamericano tienen utilidad al ejecutarse según lo previsto y al hacer llegar el desarrollo humano que persiguen a los pueblos en los que enfocan su trabajo; o que pueden ser corregidos sobre la marcha y mejorados en el caso de tener desviaciones e imperfecciones. Por el contrario, si su trabajo no se desempeña como se espera, darán la razón a esas mismas voces críticas respecto a la inutilidad de las Cumbres Iberoamericanas para los pueblos iberoamericanos ya que sólo permanecerán como reuniones de alta política y de buena voluntad, sin repercusión directa en el desarrollo de los pueblos.

III.1.4. Elección de “La protección de la infancia en Iberoamérica” como tema central de la Cumbre de Panamá

Después de haber elegido como temas nucleares los políticos y económicos en las nueve Cumbres precedentes, se optó por la infancia como área de discusión y cooperación para el año 2000. La inclusión de UNICEF como consultor de la Secretaría Pro-Tempore hace pensar que se tratarán todos los ángulos posibles de la problemática de la infancia en Iberoamérica y que se propondrán programas y proyectos de cooperación que incidan realmente en la erradicación de, por lo menos, algunos de los problemas principales.

III.2. Puntos polémicos en la Cumbre de La Habana

III.2.1. La crítica de los Estados latinoamericanos, de España y de Portugal ante las deficiencias democráticas de Cuba

La ausencia de partidos políticos, la falta de libertad de expresión en todos sus ámbitos y la falta de respeto a los derechos humanos en Cuba tienen diversas interpretaciones y provocan diferentes reacciones por parte de los distintos países iberoamericanos. Según informes de contrastada credibilidad, como el de Amnistía Internacional *“Algunos disidentes, entre los que se incluían periodistas, opositores políticos y defensores de los derechos humanos, sufrieron un fuerte hostigamiento a lo largo del año. Varios centenares de personas, entre ellas algunas consideradas presos de conciencia por A.I., continuaban recluidas por delitos políticos”*³⁹. Este punto a la vez de ser polémico es uno de los principales logros de esta Cumbre, ya que se pudo comprobar cómo el régimen de Fidel Castro encajaba estas críticas en los discursos públicos, mandatario tras mandatario, aceptando el juego democrático, gustoso o no. Castro sabía que esto iba a ocurrir y lo enfrentó como pudo.

III.2.2. El posible perjuicio o beneficio político que pudiera obtener el régimen de Fidel Castro

III.2.2.1. Respecto al perjuicio hay que afirmar que el mandatario cubano salió tocado sobre todo por la imagen que los medios de comunicación dieron de La Habana y por tener que aguantar en su propia casa las críticas del resto de mandatarios de la Comunidad Iberoamericana, excepto Venezuela, ya que el presidente Hugo Chavez es un incondicional de Castro.

III.2.2.1.a) La postura de los medios de comunicación, especialmente españoles, fue de dura crítica al gobierno cubano, tratando sobre todo la falta de libertades y de democracia en la isla, la disidencia, la represión y la pobreza en La Habana. El poco romanticismo que quedara de la

³⁹ Informe 2000. *El olvido está lleno de memoria*. Amnistía Internacional, Editorial Amnistía Internacional, Madrid, 2000.

revolución cubana, si es que quedaba alguno, se vino abajo con los titulares y noticias que publicaron durante aquellos días, algunas realizadas por profesionales que conocen bien la realidad de la isla por vivir o haber vivido en ella durante años, y otras por periodistas que hacían la primera visita a Cuba sin dominar su complejidad. A pesar de que muchas afirmaciones de los periodistas eran fiel reflejo de la realidad, no mostraron la totalidad de ésta, dando implícitamente la razón a Fidel Castro cuando afirmó “*Los medios de comunicación han informado de muchas, cosas menos de la Cumbre*”⁴⁰.

*III.2.2.1.b) Sobre los discursos e intervenciones críticas hay que destacar especialmente la del monarca español. Don Juan Carlos trató en el discurso previo a la inauguración de la IX Cumbre varios temas importantes: su agradecimiento al pueblo cubano por la hospitalidad recibida; el acierto del tema de la Cumbre; su interés socio económico: “...las políticas económicas que adoptemos sólo encontrarán justificación si su fin último es el de asegurar un crecimiento que lleve consigo la elevación del bienestar de todos nuestros ciudadanos, la cohesión social, la lucha contra las desigualdades y un apoyo muy especial a los sectores menos favorecidos”*⁴¹; la importancia de la puesta en marcha de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana; y el tema más importante en el punto que nos ocupa, la crítica al gobierno de Fidel Castro: “...la Cumbre de La Habana contribuirá, en gran medida, a reforzar las señas de identidad y a consolidar la Comunidad Iberoamericana de Naciones, fundada sobre las únicas bases posibles para su viabilidad: nuestras lenguas y culturas compartidas y nuestra firme convicción de que sólo con una auténtica democracia, con la plena garantía de las libertades y con el escrupuloso respeto de los derechos humanos por parte de todos nosotros podrán nuestros pueblos afrontar con éxito los desafíos del siglo XXI”⁴².

⁴⁰ Intervención de Fidel Castro durante el discurso de Hugo Chavez Frías en la Universidad de La Habana, 17 de noviembre de 1999, notas del autor.

⁴¹ Discurso de Don Juan Carlos I, rey de España, en la cena previa a la inauguración de la IX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 15 de noviembre de 1999, notas del autor.

⁴² *Ibidem*.

Hay que puntualizar que esta crítica se puede y se debe extrapolar a los diversos gobiernos de la Comunidad Iberoamericana que todavía tienen deficiencias en los puntos destacados por Don Juan Carlos, hecho que hasta el momento se ha obviado en los análisis de este discurso: auténtica democracia, garantía de las libertades y respeto a los derechos humanos; sin olvidar que ni un solo país de dicha Comunidad está ausente en los informes anuales de Amnistía Internacional⁴³. Decir que se respetan los derechos humanos y que hay una plena democracia en todos los países iberoamericanos sería faltar a verdad. La realidad de estos países transcurre por un camino hacia los valores de democracia, derechos humanos y libertades, que todavía no ha concluido; Cuba está en el mismo camino con particularidades indiscutibles que acentúan la demanda de cambios que deberían realizarse, más pronto que tarde, pero en el mismo camino.

III.2.2.2. Respecto al posible beneficio obtenido por Fidel Castro de esta Cumbre hay que destacar varios aspectos:

III.2.2.2.a) Que se pudo celebrar una reunión de altos mandatarios iberoamericanos en La Habana con normalidad, con buenos resultados finales y con unas resoluciones que abogan por una economía internacional más justa y equitativa. Aunque sólo fueran declaraciones de intenciones, es significativo que se tomaran en Cuba.

III.2.2.2.b) Por otro lado muchos presidentes y cancilleres que se negaban a entrar en Cuba bajo ningún concepto, por incompatibilidades políticas, tuvieron no sólo que entrar sino que trabajar junto a su anfitrión, llegando a acuerdos y firmando una Declaración de La Habana en la que consensuaron el siguiente texto: *“Expresamos nuestro agradecimiento a su Excelencia el Presidente de la República de Cuba, Dr. Fidel Castro Ruiz, así como al pueblo cubano por la cálida hospitalidad de la cual hemos sido objeto en La Habana”*⁴⁴.

⁴³ Informe 1999. Memoria de lo intolerable. Amnistía Internacional, Editorial Amnistía Internacional, Madrid, 1999.

⁴⁴ Declaración de La Habana, documento facilitado al autor por la Comisión Organizadora de la IX Cumbre Iberoamericana.

III.2.2.2.c) Se asumió a Cuba como un Estado capaz de organizar una Cumbre Iberoamericana, como cualquier otro de la Comunidad, se reconoció como necesario aunque necesitado de cambios.

III.2.2.2.d) Castro volvió a dar numerosas muestras de su cordialidad con el rey de España y de su inteligencia a la hora de obtener rentabilidad de esa imagen.

III.2.2.2.e) A pesar de las críticas realizadas por los medios de comunicación, expuestas en el punto III.2.2.1.a), hay que destacar respecto a la disidencia cubana en el interior de la isla, su importante desarticulación. Los líderes de este movimiento no pudieron obtener en su encuentro con José María Aznar ni un mínimo compromiso concreto, sólo declaraciones de apoyo moral. El presidente español hizo hincapié después de este encuentro en varios puntos: su interés por conocer la realidad cubana; su esperanza en el futuro cubano y que éste tenía que ser un futuro de libertades; la necesidad de abrir una línea de comunicación directa entre los diferentes grupos políticos y la sociedad cubana⁴⁵.

Los mismos disidentes reconocieron la falta de compromiso del presidente español con su causa. Osvaldo Payá dijo: *'Hemos hablado del trabajo de la Fundación Hispano-Cubana, de la necesidad de hacerla más centrista y de eliminar su fama de "gusana". No ha habido ningún compromiso por parte del presidente Aznar'*⁴⁶. Raúl Rivero afirmó: *"La reunión ha sido cordial. Sólo dijo que quienes defienden los derechos humanos son sus amigos"*⁴⁷.

⁴⁵ Declaraciones de José María Aznar ante los periodistas después de su encuentro con los cinco disidentes cubanos más importantes: Raúl Rivero, Osvaldo Payá, Gustavo Arcos, Elizardo Sánchez y Héctor Palacios; tomadas por el autor, 15 de noviembre de 1999, Embajada de España en La Habana.

⁴⁶ Declaraciones al autor de Osvaldo Payá, al salir de su entrevista con José María Aznar en la Embajada de España en La Habana, 15 de noviembre de 1999. Este disidente es el fundador del Movimiento Cristiano de Liberación, de tendencia demócrata cristiana.

⁴⁷ Declaraciones al autor de Raúl Rivero, al salir de su entrevista con José María Aznar en la Embajada de España en La Habana, 15 de noviembre de 1999. Este disidente es periodista, poeta y escritor reconocido; dirige un grupo de 20 periodistas independientes

III.2.3. La ausencia de cinco presidentes

La polémica estaba servida al no estar presentes los presidentes de Chile, Argentina, Nicaragua, Salvador y Costa Rica. Pero antes de pasar a analizar las causas de dichas ausencias hay que recordar que no es la primera Cumbre con este tipo de faltas. Ya en la Cumbre de Madrid en 1992 no estuvieron los presidentes de Colombia, Perú, Portugal y Venezuela. En esta ocasión las diferencias de criterio ante la detención de ex dictador chileno Augusto Pinochet y el intento de juzgarlo en España fueron el detonante de las ausencias del presidente chileno y el argentino.

Los presidentes nicaragüense, salvadoreño y costarricense no asistieron por diferencias políticas insalvables con Castro, en concreto afirmaron que la revolución cubana es totalitaria y que ese era el motivo. Pero este polémico punto terminó pasando sin pena ni gloria, ante el éxito del consenso obtenido en Declaración de La Habana y en las ocho Declaraciones Especiales, haciendo olvidar las ausencias, que en ningún caso fueron nacionales ya que cada país envió a su canciller o en su defecto a su canciller ante Naciones Unidas, como Costa Rica. Por lo tanto un punto que fue muy polémico, especialmente para los medios de comunicación, terminó siendo un acierto desde el punto de vista de las negociaciones, que en ningún momento se vieron afectadas por tales ausencias.

III.2.4. La Extraterritorialidad

Rechazo de cualquier extraterritorialidad en el punto 3 de la Declaración de La Habana, que condenó la aplicación de leyes extraterritoriales que infrinjan el derecho internacional, con explícita referencia a la ley Helms-Burton, pero esto no era novedad en el contexto de las Cumbres Iberoamericanas, ya que esta condena se venía produciendo en cada una de ellas. La polémica llegó de la mano de la propuesta chilena provocada por la causa abierta por el juez Garzón

que han fundado la agencia de noticias Cuba Press con la que pretenden dar información no excluyente a abonados fuera de Cuba.

contra el ex dictador Augusto Pinochet, *‘La extraterritorialidad de las leyes nacionales es contraria al espíritu de cooperación y amistad entre nuestros pueblos y supone una violación de los principios que rigen la convivencia internacional y debilita los acuerdos internacionales’*⁴⁸. El texto final en este punto quedó de la siguiente manera: *“En consecuencia, reiteramos una vez más nuestro enérgico rechazo a la aplicación unilateral y extraterritorial de leyes o medidas nacionales que infrinjan el Derecho Internacional e intenten imponerse en terceros países a sus propias leyes y ordenamientos, ya que constituyen una violación de los principios que rigen la convivencia internacional, debilitan el multilateralismo y son contrarios al espíritu de cooperación y amistad que debe regir entre nuestros pueblos”*⁴⁹.

A pesar de la polémica la delegación española se comportó como un miembro más de la Comunidad Iberoamericana aprobando la propuesta y respondiendo a las preguntas de los medios de comunicación con términos diplomáticos para evitar el enfrentamiento no sólo con la delegación chilena, sino con las que la apoyaban en este tema, especialmente la argentina.

III.2.5. Presiones estadounidenses

En este punto se pueden distinguir dos tipos de presión: económica y política. En cualquier caso la polémica constante generada por la política de los diferentes gobiernos de Estados Unidos hacia Cuba de manera invariable, se incrementó en los días de la Cumbre, ya que además de celebrarse ésta en el país caribeño, el foro iberoamericano no es bien visto por Estados Unidos desde su creación, o por lo menos no sin su presencia. La actitud norteamericana sólo se vio modificada el último año con una leve apertura, y ya en el 2000 con la posibilidad de venta a Cuba de alimentos y medicinas por parte de Estados Unidos.

⁴⁸ Juan Jesús Aznarez y Mauricio Vicent, “La declaración final de la Cumbre recogerá el rechazo a cualquier extraterritorialidad”, El País Digital, 15 de noviembre de 1999, <http://www.elpais.es/p/d/19991115/internac/cumbre.htm>

⁴⁹ *Declaración de La Habana “Iberoamérica y la situación financiera internacional en una economía globalizada”*, La Habana, 1999, facilitada por la Comisión Organizadora de la IX Cumbre al autor.

III.2.5.1. Presiones económicas

La ley Helms-Burton es la herramienta que articula estas presiones. Las amenazas del gobierno norteamericano a las empresas que invierten en Cuba se hacen especialmente duras contra las empresas españolas, por su tenacidad en ignorar dichas amenazas. El ejemplo de Sol Meliá es uno de los más evidentes, ya que algunos de los hoteles de esta empresa están situados en terrenos que los Estados Unidos reclaman como suyos y/o de algún ciudadano cubano perteneciente a los influyentes grupos del exilio en Miami, que fueron incautados por la revolución cubana a partir de 1959. La respuesta oficial de la delegación presidencial española, encabezada por el presidente José María Aznar, fue directa: alojarse en uno de los hoteles implicados y amenazados, el Meliá Habana.

III.2.5.2. Presiones políticas

Las presiones políticas que se hicieron presentes durante la celebración de la Cumbre de La Habana se concretaron en contactos con determinados presidentes y cancilleres latinoamericanos, aunque ninguna fuente ha revelado sus nombres. Peter Romero, miembro del equipo de Madeleine Albright, durante una entrevista con la cadena de televisión "*CNN en Español*" días después de la Cumbre de La Habana, confirmó que Estados Unidos utilizó conductos diplomáticos para contactar con estos mandatarios y exponerles el punto de vista norteamericano ante la Cumbre. A esto hay que sumar, según el Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba y la confirmación del diario español *El País*⁵⁰, el envío de una carta oficial de Madeleine Albright a varios presidentes y cancilleres reprochando al gobierno de Fidel Castro el incumplimiento de los compromisos democráticos recogidos en la Declaración de Viña del Mar de 1996, la VI Cumbre. Entre otras cosas el texto afirma "*Ante todo, permítanme asegurarles que Estados Unidos apoya el proceso iberoamericano y sus objetivos*

⁵⁰ Juan Jesús Aznarez y Mauricio Vicent, "*La declaración final de la Cumbre recogerá el rechazo a cualquier extraterritorialidad*", *El País Digital*, 15 de noviembre de 1999, <http://www.elpais.es/p/d/19991115/internac/cumbre.htm>

*fundamentales para consolidar la democracia, desarrollar las políticas pluralistas en las Américas y proteger los derechos humanos en América Latina y el Hemisferio Occidental*⁵¹. El contraste a estas palabras está en el propio desarrollo de la política exterior norteamericana hacia América Latina en los 70 y 80: provocación y apoyo al golpe de Estado de Pinochet en Chile, financiación multimillonaria de la “*Contra*” nicaragüense, o de Fuerzas de Seguridad como la Salvadoreña durante el conflicto armado de este país, que no era precisamente un modelo de respeto a los derechos humanos, son sólo tres ejemplos, que a pesar de pertenecer a los tiempos de la guerra fría, dan una idea de lo que ha significado el respeto de los derechos humanos en América Latina para Estados Unidos.

Otro punto importante para ver el interés de Estados Unidos en los valores de los derechos humanos en su región, que contradice de nuevo las palabras de la Secretaria de Estado, es la participación norteamericana en los Tratados Regionales de Derechos Humanos: Convención Americana sobre Derechos Humanos, firmada y no ratificada; Protocolo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, no firmada; Convención Interamericana Para Prevenir y Sancionar la Tortura, no firmada; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, no firmada⁵².

Continúa el texto instando a los mandatarios a realizar una serie de acciones, como si no tuvieran un desarrollo diplomático suficiente por sí mismos, dando unas sutiles órdenes de comportamiento: *“Mi esperanza radica en que cada Jefe de delegación en La Habana pueda hablar en las sesiones plenarias durante la Cumbre y en encuentros colaterales sobre la necesidad de que Cuba comience un proceso de reformas políticas, así como que cada Jefe de delegación busque también la forma de reunirse abierta y públicamente con organizaciones religiosas,*

⁵¹ Carta de Madeleine Albright a los presidentes y cancilleres latinoamericanos participantes en la IX Cumbre Iberoamericana, según copia facilitada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba.

⁵² Informe 2000. *El olvido está lleno de memoria*. Amnistía Internacional, Editorial Amnistía Internacional, Madrid, 2000.

*políticas y de derechos humanos*⁵³. Las reacciones no se hicieron esperar comenzando por el canciller cubano Felipe Pérez Roque, que tanto en rueda de prensa oficial en la Cumbre de La Habana como en el V Foro Eurolatinoamericano de Comunicación⁵⁴, criticó duramente esta iniciativa y reiteró la autenticidad de la carta; ninguna fuente oficial norteamericana ha desmentido hasta julio de 2000 la veracidad de este documento. Pérez Roque aprovechó el momento para afirmar que Estados Unidos no está invitado a las Cumbres Iberoamericanas: *“...entre otras cosas porque no cumple con los requisitos de ingreso para el mecanismo iberoamericano que establece, entre uno de sus principios fundacionales, recogidos en todas las declaraciones de las cumbres Iberoamericanas, que los países que integran la Comunidad basan sus relaciones en el respeto al derecho internacional, a la Carta de Naciones Unidas y, especialmente, a los principios del derecho internacional que tienen que ver con el respeto a la soberanía”*⁵⁵.

Volviendo al contenido de la carta afirmó que *“...esta carta que dicta cuales son las obligaciones que, según la señora Albright, tienen los que participen la Cumbre Iberoamericana. Me parece que es un documento que puede ayudar a ilustrar la veracidad de nuestra denuncia pública de que Estados Unidos está haciendo sostenidos y desesperados esfuerzos para tratar de boicotear la Cumbre Iberoamericana, para tratar de inmiscuirse en un mecanismo del que no forma parte y al cual no está invitado”*⁵⁶. Los Estados Unidos de América están vislumbrando un foco de inquietud en las Cumbres Iberoamericanas que ha tenido su máxima expresión en la Cumbre de La Habana. No se entienden de otro modo ni las declaraciones de Peter Romero ni el envío de, según fuentes oficiales cubanas, la carta de Madeleine Albright.

⁵³ Carta de Madeleine Albright a los presidentes y cancilleres latinoamericanos participantes en la IX Cumbre Iberoamericana, según copia facilitada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba al autor.

⁵⁴ El V Foro Eurolatinoamericano de Comunicación se celebró los días 13 y 14 de noviembre en el Hotel Habana Libre de La Habana, en el marco de la IX Cumbre Iberoamericana.

⁵⁵ Rueda de prensa de Felipe Pérez Roque, Canciller de Cuba, el 13 de noviembre de 1999, La Habana; notas del autor.

⁵⁶ *Ibidem*

ANEXOS

CUADRO 1

CUMBRES IBEROAMERICANAS DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE 1991 A 2002*

SEDE / PAIS	AÑO	TEMA PRINCIPAL
Guadalajara, México	1991	Sin tema definido
Madrid, España	1992	Sin tema definido
Salvador de Bahía, Brasil	1993	Un programa para el desarrollo con énfasis en el desarrollo social
Cartagena de Indias, Colombia	1994	Comercio e integración como elementos del desarrollo iberoamericano
San Carlos de Bariloche, Argentina	1995	La educación como factor de cohesión de la Comunidad Iberoamericana
Viña del Mar, Chile	1996	Gobernabilidad para una democracia eficiente y participativa
Isla Margarita, Venezuela	1997	Valores éticos de la democracia
Oporto, Portugal	1998	Globalización económica e integración
La Habana, Cuba	1999	Iberoamérica y la situación financiera internacional en una economía globalizada
Ciudad de Panamá, Panamá	2000	Protección de los derechos de la Infancia
Santo Domingo, República Dominicana	2001	Sin definir
Perú	2002	Sin definir

*Realización propia a partir de los datos obtenidos en la documentación oficial de las diferentes Cumbres

CUADRO 2

INICIATIVAS DE LAS CUMBRES

EN EJECUCION	ACEPTADOS EN FASE PREPARAORIA DE SU EJECUCION	INICIATIVAS DE PROGRAMAS Y PROYECTOS	INICIATIVAS PRESENTADAS EN EL MARCO DE LA VI CUMBRE
<p>1. Televisión educativa iberoamericana</p> <p>2. Programa de cooperación en desarrollo de programas de doctorado y en la dirección de tesis doctorales, becas MUTIS.</p> <p>3. Programa de alfabetización básica de adultos.</p> <p>4. Programa de cooperación científica y tecnológica.</p> <p>5. Fondo indígena.</p> <p>6. Programa de cooperación para el desarrollo de sistemas nacionales de evaluación de la calidad educativa.</p> <p>7. Programa iberoamericano de cooperación para el diseño común de la formación profesional.</p> <p>8. Programa iberoamericano de modernización de los administradores de la educación.</p> <p>9. Programa de desarrollo audiovisual en apoyo de la construcción del espacio visual iberoamericano.</p> <p>10. Red de archivos iberoamericanos</p> <p>11. Centro de desarrollo estratégico urbano.</p>	<p>1. Proyecto iberoamericano de promoción de la lectura.</p> <p>2. Sistemas de archivos iberoamericanos.</p> <p>3. Programa iberoamericano de cooperación interinstitucional en la pequeña y mediana empresa.</p>	<p>1. Fondo iberoamericano de integración científica y tecnológica.</p> <p>2. Confederación iberoamericana de jóvenes empresarios.</p> <p>3. Programa regional de acciones para el desarrollo de la juventud de América Latina.</p>	<p>1. Proyecto iberoamericano de vivienda alternativa de interés social, Costa Rica.</p> <p>2. Proyecto problemas éticos, jurídicos, culturales y políticos relacionados con el acceso a la información que circula en redes de alcance global, Cuba.</p>

(Continuación)

<p>INICIATIVAS PRESENTADAS EN EL MARCO DE LA VII CUMBRE</p>	<p>INICIATIVAS PRESENTADAS EN EL MARCO DE LA VIII CUMBRE</p>	<p>INICIATIVAS PRESENTADAS EN EL MARCO DE LA IX CUMBRE</p>
<p>1. Red de solidaridad para el intercambio de información para la lucha contra la pobreza.</p>	<p>1. Programa prácticas óptimas de la sociedad civil para el desarrollo sustentable de la comunidad iberoamericana Argentina. 2. Programa convergencias iberoamericanas. 3. Fundación iberoamericana para la gestión de la calidad.</p>	<p>1. Cátedra de historia de Iberoamérica. 2. Taller sobre eficiencia e integridad en el gobierno: una estrategia para enfrentar la corrupción. 3. Premio iberoamericano de calidad en la gestión pública. 4. Programa iberoamericano de formación y capacitación interactiva a distancia para funcionarios públicos. 5. Cooperación iberoamericana en materia de búsquedas internacionales de patentes. 6. Programa de diagnóstico, pesquisaje y manejo integrado de enfermedades que amenazan la sostenibilidad de la producción de cítricos. 7. Comunicación participativa de riego y drenaje. 8. Centro regional de producción de entomófagos y capacitación en el uso de biorreguladores de plazas agrícolas para el establecimiento de sistemas ecológicos en gran escala. 9. La exposición de génesis multimedia como una empresa productiva en CD-ROM para Centroamérica y el Caribe y comercializadora en la sub-región de productos multimedia de todos los países iberoamericanos. 10. Centro regular para la digitalización de información.</p>

CUADRO 3

REUNIONES Y EVENTOS DE LA IX CUMBRE IBEROAMERICANA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO

REUNION	DIA	MES	LUGAR
I Reunión de Coordinadores y Responsables de Cooperación	8 y 9	Abril	La Habana
V Encuentro Iberoamericano de Ministras y Responsables de las Políticas sobre la Mujer	3 y 4	Mayo	Lisboa
IV Forum Iberoamericano de Ministros de la Agricultura	15 a 17	Mayo	La Habana
Reunión de Viceministros de Educación preparatoria de la IX Conferencia Iberoamericana de Educación	2 a 4	Junio	México
Reunión de Ministros de Cultura	10 y 11	Junio	La Habana
II Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado	24 y 25	Junio	La Habana
IX Conferencia Iberoamericana de Educación, Ministros de Educación	1 y 2	Julio	La Habana
II Reunión de Coordinadores y Responsables de Cooperación	8 y 9	Julio	La Habana
Reunión Iberoamericana de Ministros de Economía o Hacienda	2 y 3	Septiembre	La Habana
I Reunión Avanzada	6 y 7	Septiembre	La Habana
Desayuno de Trabajo de los Cancilleres en el marco de la Asamblea General de las N.U.	20	Septiembre	Nueva York
IV Encuentro de Ministros de Obras Públicas y Transporte de Iberoamérica y el Caribe	21 y 22	Septiembre	La Habana
Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia y Tecnología VII Conferencia Científica del Programa CYTED	23 y 24	Septiembre	La Habana
Conferencia de Directores de Centros de Estudios de Defensa Iberoamericanos	5 a 8	Octubre	Madrid
V Congreso Internacional de Historia y Aeronáutica Espacial	11	Octubre	Madrid
VII Reunión de Ministros de Vivienda y Urbanismo. IV Foro Iberoamericano de Vivienda y Urbanismo	12 a 15	Octubre	La Habana
I Reunión de Ministros de Salud Pública	18 y 19	Octubre	La Habana
Encuentro Internacional de Juristas	28 y 29	Octubre	La Habana
Conferencia Iberoamericana de Altos Responsables de la Infancia	8 y 9	Noviembre	La Habana
VIII Congreso de la FELAP	11 y 12	Noviembre	La Habana
V Foro Eurolatinoamericano de Comunicación	11 a 13	Noviembre	La Habana
VI Encuentro Iberoamericano de Periodistas III Reunión Coordinadores y Responsables de Cooperación	13 y 14	Noviembre	La Habana
XIII Maratón "Marabana 99"	14	Noviembre	La Habana
Reunión de Cancilleres	15	Noviembre	La Habana
IX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno	16	Noviembre	La Habana

La Seguridad Interior de la Unión Europea: Un modelo para el MERCOSUR

Christian Bustos Morgado¹

Sumario

I. Introducción.- II. Las nuevas amenazas emergentes en Mercosur.- III. Antecedentes del Mercosur para formar una futura cooperación en materias de Seguridad Interior.- IV. Objetivos del Mercosur.- V. Propuesta para la creación de la Cooperación en Asuntos de Interior en Mercosur.- VI. Conclusiones

I. INTRODUCCION

Plantear la creación de una cooperación en materia de Asuntos de Interior en el Mercosur no es una idea descabellada, muy por el contrario, con este trabajo pretendemos establecer un modelo de orientación para este mercado, gracias a los avances que está desarrollando la Unión Europea en materias de seguridad interior.

Considerando que en la actualidad no existen estudios proyectados a crear una cooperación en seguridad interior entre los países integrantes del Mercosur y los países asociados, y debido a las innumerables amenazas actuales y las que proyectan el futuro, surge la necesidad de potenciar esta cooperación en materias de seguridad para evitar un mal irremediable. No podemos obviar que en el continente suramericano es donde se produce una de las drogas más dañinas para la sociedad, la que luego se exporta y comercializa. La sociedad completa es responsable y las fuerzas de seguridad son los llamados a combatir esta lacra, apoyados en los sistemas de información que deben crear un grupo de seguridad

¹ Christian Bustos Morgado es *Master en Relaciones Internacionales y Comunicación*. Facultad de CC. de la Información. Universidad Complutense de Madrid.

regional. Debemos unir nuestras fuerzas para evitar la producción, expansión y comercialización. Creemos que nos encontramos a tiempo de comenzar los trabajos que nos lleven a pensar en un futuro seguro de nuestra área regional, iniciando una primera fase necesaria para dar el inicio de lo que será la futura seguridad común del Mercosur.

Con la propuesta de la creación de una cooperación, sólo queremos demostrar someramente, que estamos en hora de comenzar con nuestras reuniones de ministros del área, con la creación de un subgrupo de trabajo, con la cooperación de los estudios de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur y todas las alternativas que tengamos a nuestro alcance en el mercado común, finalizando con la incorporación en un futuro no muy lejano de la policía del Mercosur, a la que podemos denominar “*MERCOPOL*”. ¿De qué nos sirve avanzar en materias de crecimiento económicos si no somos capaces de ofrecer seguridad?

II. LAS NUEVAS AMENAZAS EMERGENTES EN MERCOSUR

Una vez disminuida la importancia de las amenazas “*tradicionales*” a la integridad territorial de los Estados, han emergido nuevos desafíos a la seguridad de carácter eminentemente intraestatal, como los conflictos separatistas y de origen étnico, o transnacional, como el deterioro del medio ambiente, el narcotráfico y el crimen organizado². Todos los nombrados, unos con más intensidad que otros, no son ajenos a la región en estudio y surgen nuevos desafíos que requieren una preparación previa del Estado, logrando una mayor eficacia si se unen los Gobiernos para combatir la lacra internacional³.

Uno de los nuevos desafíos de seguridad y una potencial amenaza en la naturaleza de la tecnología y de quien tiene acceso a ella es la proliferación de alta tecnología. Así mismo la comercialización de nuevas

² ARISTEGUI, Gustavo: “*El Delito Transnacional*”, Revista *Política Exterior*, n°66, XII Noviembre/Diciembre 1998, págs. 113-122.

³ AGUIRRE, Mariano: “Los días del futuro: La sociedad internacional en la era de la globalización”, ICARIA editorial, Barcelona 1995.

tecnologías tiene lugar con mucha rapidez⁴. En esta situación, una cuestión fundamental es cómo incorporar los avances tecnológicos en los sistemas policiales y al mismo tiempo evitar que las organizaciones del crimen utilicen el mercado comercial para conseguir ventajas.

1.1. El análisis de las relaciones entre el narcotráfico y la seguridad⁵

La dimensión del problema que representa la producción y el tráfico de drogas exige ir más allá. Se trata de un fenómeno multidimensional que necesariamente incluye otras dimensiones, como el consumo y el lavado de dinero. Considerando el narcotráfico desde el punto de vista de la seguridad, es difícil distinguir entre los aspectos internos y externos de dicha amenaza y determinar exactamente su punto de origen, fuente y orientación. Por otra parte, los actores que actúan en este ámbito, no sólo se restringen al Estado, sino que incluyen otros estamentos, nacionales e internacionales, tales como los carteles de la droga, las corporaciones multinacionales involucradas en la producción de precursores químicos y el blanqueo de dinero y otros muchos, a menudo más poderosos que los propios Estados. Por esta razón las estrategias para enfrentarse al problema del narcotráfico deben incorporar el aspecto multidimensional y tratar simultáneamente sus manifestaciones en todos los niveles⁶, con una coordinación de los Estados comprometidos en esta lucha y la entrega de información adecuada para obtener un mayor control.

⁴ Ver página de Internet de la Guardia Civil: <http://www.guardiacivil.org>, sección Kiosco/Conferencias, “III Conferencia Internacional sobre Delitos Cibernéticos”, Organiza Instituto Duque de Ahumada, Departamento de Internet Guardia Civil, Madrid 1998.

⁵ Discurso de Clinton durante la sesión extraordinaria de la ONU, Cumbre de la Droga, Nueva York, 8-6-1998, <http://www.usia.gov/abtusia/posts/CO1/wwwhbcu8.html> y Comunicado del Secretario de defensa de la casa Blanca, Santafé Bogotá, 21-5-1999-05-<http://www.usia.gov/abtusia/posts/CO1/wwwhpaz1.html>

⁶ DORADO, Corazo: “Informe de las actividades realizadas por la Comunidad Europea sobre el problema de la droga”. Cuadernos de Política Criminal, número 46, 1992.

Es indudable que el narcotráfico afecta a la seguridad interna y al orden público de los países de muchas maneras⁷, pero para esto las fuerzas de seguridad deben prepararse para evitar que las consecuencias de ciertas actuaciones o falta de información al respecto puedan contribuir a minar aspectos fundamentales de la democracia. Por ello se debe asegurar la existencia de un sistema de controles y contrapesos en torno a la actuación de las fuerzas de seguridad.

Además debemos considerar que prácticamente toda la cocaína consumida en el resto del mundo proviene de América latina. Colombia es tradicionalmente el primer productor y el primer distribuidor de cocaína del mundo, mientras que Bolivia y Perú son sobre todo países de cultivo de la hoja de coca. Por otro lado, existen indicios de que la producción de las drogas se extiende también a Ecuador, Venezuela y Panamá.

En la cooperación regional, el creciente número de operaciones transfronterizas realizadas en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay ha dado lugar a la incautación en 1996 de cannabis y cocaína en cantidades que fueron mucho más grandes que en cualquiera de los años anteriores. En 1996 y 1997, las operaciones de represión conjuntas lograron dismantelar bandas locales de traficantes de drogas en las fronteras entre Bolivia, Brasil y Perú y entre Bolivia, Brasil y Paraguay. En esos mismos años se celebraron en la Argentina, Bolivia, Chile, Perú y Uruguay seminarios sobre prevención, fiscalización de productos químicos, lavado de dinero y sobre la función del sistema judicial, hoy en día están previstos seminarios similares.

Con una integración en materias de seguridad, considerando los avances que se están experimentando en esta área, los Gobiernos del Mercosur y asociados pueden fortalecer sus estructuras institucionales y asegurar el suministro de los recursos financieros y técnicos necesarios para la prevención y/o la detección de operaciones de tráfico de drogas.

⁷ Índice: Guerra antidrogas <http://www.worldcom.nl/tni/drogas/folleto1/indice1.htm>

1.2. El Terrorismo⁸

El terrorismo es otra amenaza emergente. La extensión internacional de organizaciones terroristas y su capacidad de convertir cualquier punto del planeta en su escenario de lucha es una amenaza real y vigente en varios puntos del hemisferio y respecto al cual ningún país puede considerarse a salvo. Atentados recientes como los cometidos en contra de la sede de la Asociación Mutua Israelita-Argentina (AMIA) en Buenos Aires, o la instalación de comandos de grupos integristas o ultraseparatista cuyo origen es ajeno a la región, justifican una coordinación de políticas inter e intraestatales.

El caso peruano de la toma de la Embajada de Japón en Lima, por el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru, el 17 de diciembre de 1996, centró durante varias semanas la atención pública nacional e internacional y condujo al Gobierno a la negociación. Aunque el rescate protagonizado el 22 de abril de 1997, según lo ordenado por el Gobierno del Presidente Fujimori, interrumpió este secuestro. Este acontecimiento demostró la persistencia, aunque debilitada, de los grupos armados peruanos. Sin embargo, las confusas condiciones en que se produjo el rescate de los rehenes suscitaron dudas acerca de la conducta de las fuerzas especiales.

⁸ Ver definiciones de Terrorismo de: WARDLAW, Grant: *Terrorismo Político*, Madrid, 1986, Ediciones ejército, pág. 57; WIEVIORKA, Michel: *Terrorismo in the Context of Academic Research* cit. por CRENSHAW, Martha: *Terrorismo in Context. Pennsylvania State University Press. Pennsylvania*, 1995, pág. 602; WILKINSON, Paul: *Terrorism & The Liberal State*, MacMillan, Londres, 1986, pág. 51; LAQUEUR, Walter: *Terrorismo*, Espasa-Calpe, Madrid, 1980, pág. 121; CARO BAROJA, Julio: *Terror y Terrorismo*, Plaza & Janés, Cambio 16, Barcelona, 1989, pág. 15; ARANGUREN, José Luis: *El terrorismo como secularización de la violencia religiosa*, en REINARES-NESTARES, Fernando (Comp.): *Terrorismo y Sociedad Democrática*, Akal Editor, Madrid, 1982, pág. 73 y CALDUCH CERVERA, Rafael: *Dinámica de la Sociedad Internacional*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1993, pág. 327.

Actualmente hay indicios de que una fracción minoritaria de Sendero Luminoso está reorganizándose bajo el nombre de “*Sendero Rojo*”⁹.

En Chile, El Frente Patriótico Manuel Rodríguez (fracción autónoma) protagonizó a finales de diciembre de 1996 un espectacular rescate de algunos de sus dirigentes de la Cárcel de Alta Seguridad. El operativo demostró una elevada pericia técnica y una gran capacidad logística por parte de la organización, cuyos objetivos políticos parecen centrarse más en una demanda de justicia para sus militantes encarcelados y en la denuncia de asuntos de derechos humanos no resueltos por la transición chilena, que en una acción insurgente encaminada a cambiar el sistema¹⁰.

1.3. Tráfico ilícito de armas¹¹

El problema del tráfico ilícito de armas pequeñas y municiones ha adquirido un espacio en la agenda de desarme internacional durante los últimos años, en un programa de prevención y lucha contra el tráfico ilícito de armas convencionales llevado a cabo por la UE, que incluye iniciativas internas y dirigidas a otros países y regiones del mundo. En el ámbito interno, el programa pretende reforzar el control de exportaciones y fomentar la cooperación entre las autoridades relevantes, incluyendo la mejora del intercambio de información y datos sobre el tráfico ilícito de armas pequeñas. Su objetivo en el ámbito externo, es apoyar a

⁹ Esta facción liderada por “*Feliciano*” disputa a los seguidores de Abimael Guzmán (el creador del movimiento) la dirección de las estructuras que aún subsisten. Antecedentes obtenidos del “*III Diálogo Unión Europea-Grupo de Río sobre temas de seguridad*”, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, Diciembre de 1997, págs. 17-18.

¹⁰ Ver documentos conseguidos en la delegación española en Bruselas. Documento N° 09153/94 de fecha 29/09/95 “*Resultado trabajo Grupo Terrorismo*”; Documento N° 08379/95 de fecha 27/06/95 “*Actualización y evaluación DOC. La amenaza externa e interna que representa el terrorismo. Lista selectiva de personas de interés*”; Documento N° 05644/95 de fecha 28/03/95 “*Proyecto convenio creación Europol. Tratamiento del Terrorismo*” por EUROPOL; ver páginas de Internet <http://www.galeon.com/v/viafchi> “*Europol tendrá competencias en lucha antiterrorista en enero de 1999*”, AMBRÓS Isidre: Corresponsal en Bruselas.

¹¹ Informe del Secretario general sobre el comercio de armas pequeñas y armamento ligero, de noviembre de 1997.

instituciones relevantes, incluyendo el entrenamiento de unidades policiales y funcionarios de aduana, la prevención de la corrupción y en general la promoción de la cooperación regional y nacional.

1.4. Originalidad de la Región Americana, respecto a Europa en temas de seguridad Interior¹²

En primer lugar, la ubicación de la región americana no deja de ser un hecho significativo, pues esta región se convierte en una frontera abierta en el sur de Estados Unidos. Desde la perspectiva de la delincuencia, América Latina es un mercado natural para recibir el contrabando de Estados Unidos, bien sea armas ilícitamente exportadas, cigarrillos que no pagan impuestos o automóviles robados.

Este mismo fenómeno de fronteras abiertas contribuye a que Estados Unidos sea un mercado atractivo para exportar contrabando de América Latina, principalmente el tráfico de drogas, puesto que este tráfico alimenta el crecimiento de poderosas organizaciones delincuentes en el sur del continente. Fuera de la proximidad geográfica, de la exportación mutua y de la concomitante importación de productos ilícitos basados en el principio de abastecimiento interno y demanda externa, América Latina sigue siendo un área interesante para la actividad criminal transnacional por dos razones básicas: América Latina presenta riesgos mínimos y ofrece nuevas oportunidades para explotar¹³.

Para poder operar eficazmente, las organizaciones delincuentes transnacionales necesitan países de base u origen, países escogidos como objetivos o víctimas, y países mercados, los cuales pueden incluir países de origen o países objetivos que se encuentran en América Latina, pero que no podemos encontrar en la Unión Europea. Por este motivo, debemos estar preparados para cooperar contra los delitos transnacionales.

¹² BONNEFOI SERGE, A: *“Europe et Sécurité Intérieure: TREVI- Unión Eupéenne-Schengen”*, Edición Belfond, París, 1ª edición, 1995, páginas 21-32 y 69-85.

¹³ Ver página de Internet INTERPOL:

http://www.kenpubs.co.uk/INTERPOL.COM/No_Frame/NFSpan.htm

III. ANTECEDENTES DEL MERCOSUR PARA LLEGAR A UNA FUTURA COOPERACIÓN EN MATERIAS DE SEGURIDAD INTERIOR

Los países del Mercosur empiezan a definir estrategias comunes en varios ámbitos, desde la educación hasta una mayor cooperación en seguridad, aunque los progresos más espectaculares se han realizado en materia de integración económica.

Los distintos Estados de la región encaraban al iniciarse la década de los noventa el desafío común de construir y profundizar la democracia, promover los derechos humanos y reconstruir unos sistemas políticos estables y plurales¹⁴. El clima internacional generado por el fin de la confrontación bipolar estimuló este proceso y ofreció un mayor espacio para la reconciliación nacional y el diálogo político democrático. Debemos señalar que el proceso de consolidación democrática en América Latina presenta una alta heterogeneidad, de esta manera, la forma y el origen de la transición definen cada caso particular.

* *Argentina y Brasil*. La peligrosa carrera armamentista entre Argentina y Brasil en los años ochenta, que incluía un componente nuclear, ha dado paso a una intensa cooperación económica, después de que los líderes de ambos países reconocieran la inutilidad de un gasto militar sin límites. Los Presidentes Fernando Henrique Cardoso y Carlos Menem firmaron el 27 de abril de 1997 la “Declaración de Río de Janeiro” sobre cooperación militar¹⁵.

¹⁴ METCALFE, Les, “*La gestión de los procesos de integración: Capacidades de liderazgo, gerenciamiento y coordinación*”, Ponencia presentada en la Conferencia de Apertura del CEFIR: La Integración Regional en América Latina y Europa: Objetivos estratégicos y Refuerzo de las Capacidades de Respuesta, Montevideo, 9-12 de marzo de 1993. Reproducido en: Integración Latinoamericana, mayo/junio 1993, Buenos Aires, págs. 10-17.

¹⁵ Instituto de Relaciones Europeo – Latinoamericanas (IRELA), “*III Diálogo Unión Europea-Grupo de Río sobre temas de Seguridad*”, Documento de base, Edición IRELA, Madrid, diciembre de 1997.

* *Argentina y Chile*. Los dos países resolvieron pacíficamente en diciembre de 1994 una disputa territorial por la Laguna del Desierto. Desde entonces, el comercio y la inversión mutuos han aumentado considerablemente. El 17 de julio de 1997, ilustrando la notoria mejora de las relaciones bilaterales, los dos países anunciaron la realización de maniobras conjuntas en el primer semestre de 1998 y en diciembre del mismo año. La Gendarmería Nacional Argentina y Carabineros de Chile han simulado la solución conjunta de problemas de seguridad interior en la ruta internacional, con miras a una futura cooperación¹⁶. Los países del Mercosur empiezan a considerar que los procesos de integración económica subregional pueden facilitar la cooperación en materia de seguridad. El impulso de esas relaciones cooperativas dentro del Mercosur han convertido la tradicional rivalidad argentino-brasileña en una relación de amistad cuyo resultado ha sido una modificación substancial de las doctrinas tradicionales de seguridad de ambos países.

IV. OBJETIVOS DEL MERCOSUR

Desde su creación en 1991, Mercosur se ha convertido en el mecanismo de integración más exitoso de América Latina y en un mercado emergente al Sur de EE.UU. Los cuatro países miembros del Mercosur han creado una zona de libre comercio y acordado una unión aduanera. Con ello, el Mercosur ha consolidado no sólo su posición como mercado en potencia, sino también en el escenario internacional, fortaleciendo su capacidad de negociación frente a terceros países y agrupaciones regionales.

A pesar de estos importantes avances, Mercosur no es todavía un instrumento de integración consolidado, la unión aduanera está aún incompleta y falta por definir el mecanismo para crear un mercado común. Por otra parte los objetivos del Mercosur, no se limitan a la creación de una zona de libre comercio, teniendo en cuenta que aun no puede aspirar a un proceso de integración dirigido por órganos

¹⁶ Revista Policial “*Carabineros de Chile*”, *Emergencia en la Cordillera*, edición oficial por la Institución, Diciembre de 1998, págs. 8-9.

supranacionales como es el caso de la UE. El Consejo Mercado Común aprobó un Arancel Externo Común (A.E.C.) pudiendo avanzarse en lo que se consideraba uno de los puntos críticos del proceso integracionista¹⁷. De esta manera al 31 de diciembre de 1994 se conformó entre los cuatro países una unión aduanera imperfecta que permite el libre acceso de casi la totalidad de los productos con un arancel externo común que abarca también casi la totalidad de la producción. No obstante, no existe libre circulación de personas; tampoco se ha avanzado demasiado en la armonización de políticas macroeconómicas o en dotar de competencia suficiente a los órganos institucionales del Mercosur.

En el presente cuadro podemos apreciar que lo propuesto varía respecto al cumplimiento de los objetivos, de esta manera lo que está marcado en letra blanca en la columna de la izquierda, representa lo cumplido y lo marcado de negro rojo, lo que falta.

Clasificación de los Esquemas de Cooperación e Integración Económica	
Zona de Preferencia Arancelaria	Dos o más países acuerdan concederse entre si una tarifa inferior a la que conceden a terceros países.
Zona de Libre Comercio	Dos o más países resuelven eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias permitiendo la libre circulación de mercaderías.
Unión Aduanera	Dos o más países además de permitir la libre circulación de mercaderías establecen un arancel externo común frente a terceros países.
Mercado Común	Dos o más países permiten la libre circulación de mercaderías, factores, servicios y personas, además de establecer un arancel externo común frente a terceros países.
Unión Económica	Dos o más países que además de permitir la libre circulación de mercaderías, factores y personas y establecer un arancel externo común, adaptan una moneda y políticas comunes.

¹⁷ SALGADO, Germánico: *“Economía de la Integración Latinoamericana”*, Lecturas Seleccionadas, Buenos Aires: BID-INTAL, 1989. Documento de Trabajo publicado por CERIF (Centro de formación para la integración regional) DT 1-03-93.

En el Tratado de Asunción, se han definido objetivos por etapas. Los proyectos que se han formulado a largo plazo son los siguientes:

Para el año 2006 está previsto haber incluido todos los productos en la unión aduanera, estableciendo aranceles externos comunes frente a las importaciones del exterior. Paralelamente, se avanzará en la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales, con el fin de crear un mercado común más integrado. Este proceso incluye también la armonización legislativa y una reforma institucional. Se estudia la posibilidad de introducir una moneda común, que convertiría al Mercosur en una unión monetaria. Estos ambiciosos objetivos plantean un conflicto entre la profundización y la ampliación del Mercosur¹⁸: La profundización podría dificultar la inserción del bloque en la economía internacional, ya que significaría una mayor concentración en el mercado interno (como es el caso de la UE). La ampliación hacia otros países podría diluir el proceso de integración y limitar el Mercosur a poco más que una zona de libre comercio. Por otra parte la profundización del Mercosur también se relaciona con el desarrollo del ALCA (área de librecomercio de las Américas)¹⁹. Aunque todavía no se ha definido la fórmula más adecuada para conseguir una zona de libre comercio hemisférica, no cabe duda que la ampliación del Mercosur forma parte de este proceso. Partiendo de la situación actual y proyectándonos hacia el año 2005 se podrían verificar los siguientes escenarios en el hemisferio americano: Una polarización entre el Mercosur y el TLC. Esto supondría un área de libre comercio sudamericana en el Mercosur y los países andinos que se orientan a la UE. Por su parte el TLC incorporaría a los países del caribe y de América Central. Sin embargo en el caso del ALCA, marca un importante

¹⁸ Pese a las dificultades que podría suponer crecer simultáneamente “*hacia adentro y hacia afuera*”, en la XII Cumbre del MERCOSUR los Presidentes reafirmaron su compromiso con ambos objetivos: expresaron la necesidad de avanzar en la consolidación y profundización de este esquema de integración, conforme al “*Plan de Acción MERCOSUR 2000*”, y ratificaron que “*el MERCOSUR constituye una alianza estratégica para enfrentar y aprovechar los retos de la globalización y facilitar la inserción de los países en el contexto internacional*”.

¹⁹ Si se desacelera el proceso por la eventual no aprobación del “*fast track*”, es probable que se avance hacia la consolidación interna del MERCOSUR; por el contrario, si se define a corto plazo el ALCA, es posible que se frene la integración en el MERCOSUR a favor de su participación en la construcción de una zona de libre comercio hemisférico.

contraste que es apoyado por todos los países del continente, por lo cual parece más probable que a largo plazo se dé una convergencia entre ambos bloques. La creación del ALCA entre los 34 países del hemisferio conllevaría varias opciones: El fin del Mercosur, al integrarse en una zona de libre comercio hemisférica o la consolidación del Mercosur como proceso de integración que aspira a un mercado común (núcleo duro), formando a la vez una zona de libre comercio con sus socios del continente americano (círculo blando). La tercera posibilidad sería un Mercosur que hubiera establecido acuerdos de libre comercio con el hemisferio y con la UE (como lo es actualmente). Ello significaría la consolidación del Mercosur como unión aduanera y pronto mercado común consolidado que participe en el ALCA y estableciera una asociación de carácter económico y político con la UE, incluyendo una zona de libre comercio común. Lo más importante es que la viabilidad del Mercosur más allá del 2005 depende únicamente de la voluntad de los Estados miembros y asociados de profundizar en la integración y de su capacidad para preservar su identidad propia²⁰. Con todo lo anterior, la coordinación en materias de seguridad interior será necesaria, ya sea con la creación del ALCA u otra organización.

V. PROPUESTA PARA LA CREACION DE UNA SEGURIDAD INTERIOR EN MERCOSUR

Considerando los antecedentes señalados en los párrafos anteriores, la importancia de una coordinación entre los países integrantes del Mercosur y países asociados y de acuerdo a la complejidad de los problemas actuales y futuros en ámbitos de seguridad interior, consideramos altamente importante que, aprovechando la experiencia de la Unión Europea en la creación del tercer pilar relacionado específicamente con materias de Asuntos de Interior, MERCOSUR dé los pasos más adecuados para coordinar reuniones entre ministros del área y así ir consolidando con el tiempo políticas en Asuntos de Interior, además

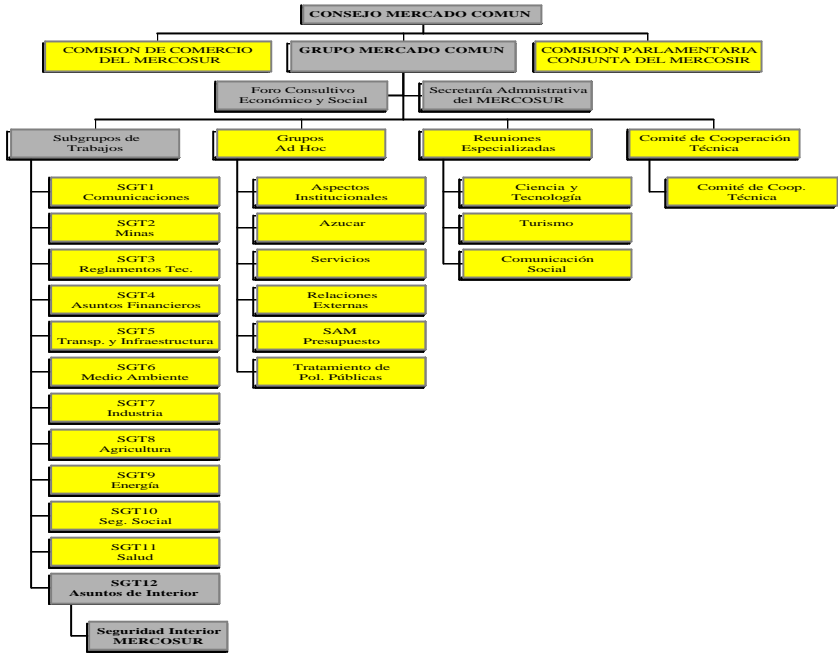
²⁰ ZAPICO, Eduardo: *“La Coordinación Intragubernamental como factor crítico para la integración regional: Experiencias Europeas”*, Profesor Asociado en Gestión Pública, Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP), Maastricht, PAISES BAJOS.

de desarrollar una serie de acciones conducentes a preparar a las entidades comprometidas en temas de seguridad. Para ello nos apoyaremos en los valiosos convenios que otorga la UE para la preparación técnica de la materia en estudio²¹. Por otra parte, sin conocer el destino del Mercosur, pero de acuerdo a las conclusiones que presentamos, se deduce que es el momento para comenzar a trabajar en la creación de normativas que permitan la actuación conjunta en materia de seguridad interior.

Es necesario el establecimiento de los enlaces directos de los ministros del área, que permita crear un subgrupo de trabajo, en este caso el SGT12 (ver organigrama) y que se encargue de temas de Asuntos de Interior. Este subgrupo dependerá del Grupo Mercado Común²², que depende a su vez del Consejo Mercado Común.

²¹ LAMPREIA, Luis Felipe: “*Mercosur y sus relaciones con la Unión Europea*”, Revista Economía Exterior, “*Mercosur, España y la UE: La banca y las empresas en 1999*”, n° 7, 1998/1999, págs. 97-102.

²² Es el órgano superior del Mercosur, integrado por los Ministros de Economía y Relaciones Exteriores de los cuatro Estados Partes. Tratado de Asunción Capítulo II, Estructura orgánica, art. 9-12. El Protocolo de Ouro Preto define en su artículo primero, que el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC), la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), el Foro Consultivo Económico-Social (FCES), y la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM), serán los órganos que compondrán la estructura institucional del MERCOSUR. Esta definición de los órganos que componen la estructura institucional, representa una mayor elaboración que la indicada por el Tratado de Asunción, donde ubicaba dos órganos, el Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común, asistidos por una Secretaría.



Primera Fase

Establecer reuniones de Ministros del Interior de los países integrantes del Mercosur y los países asociados para comenzar a establecer parámetros de acercamientos entre los Cuerpos Policiales de los países integrantes, capacidad de actuación, profesionalismo y preparación, comenzando una etapa de estructuración y adecuación para cumplir funciones comunes, especialmente dirigido a la lucha contra la droga y el terrorismo. En esta fase se plantean reuniones en el Consejo Mercado Común, con los correspondientes ministros y paralelamente la creación del subgrupo de trabajo (ver propuesta de organigrama), que se dedique exclusivamente a las acciones relacionadas con Interior, facilitando

cualquier información o consulta de materias entre los ministros del área a través de los enlaces correspondientes.

Inicialmente podrían formar parte de estos grupos de trabajos los países del Mercosur más los países asociados, tratando materias relacionadas con la libre circulación de personas, problemas de inmigración o el control de la droga, entre otros, que sin lugar a dudas, deben condicionar la integración de los países, especialmente aquéllos que presenten mayores vulnerabilidades o los futuros candidatos que se quieran incorporar a este mercado regional.

Siempre es necesario considerar que si bien es cierto que la cooperación en asuntos de interior surge a expensas de la integración económica, las materias de seguridad son necesarias ya sea consolidándose el mercado o no, debiendo imponer entre los principales requisitos el Respeto a los Derechos Humanos y la mejora de la cualificación técnica de las Fuerzas de Seguridad, requisitos esenciales para iniciar un desarrollo en esta área.

La idea de este subgrupo de trabajo es actuar en principio a nivel intergubernamental, fuera de las competencias de las instituciones del Mercosur, evitando emitir juicios de valor sobre sus actividades y teniendo la siguiente organización²³:

- Conferencias de Ministros de Interior/Justicia encargados de adoptar acuerdos.

- Comisión de Altos funcionarios, a la que se les encomiende los análisis de los trabajos de los Grupos, la selección de sus conclusiones y su elevación a la futura conferencia de Ministros.

- Grupo de Trabajos, que dependan del Subgrupo y que abarquen la totalidad de las materias que acuerden los Ministros de Interior o demás

²³ BONNEFOI SERGE, A: "*La cooperación Schengen*", Revista Internacional de Policía Criminal, nº 447, Marzo/Abril, 1994.

entidades del Mercosur, como la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), etc.

Por otra parte, el subgrupo determinará los objetivos de esta fase:

- Combatir el Terrorismo, a través de las ayudas recíprocas de intercambio de informaciones sobre actos y planes terroristas.

- Intercambio de experiencias técnicas en las parcelas de actividad de las respectivas competencias ministeriales.

- Intercambio de funcionarios de policía y de aspectos formativos de éstos, (en este caso se puede solicitar la cooperación a la UE, considerando su experiencia y los convenios existentes en la preparación técnica en esta área)²⁴.

- Cooperación policial frente a materias que surjan con el desarrollo de los nuevos problemas internacionales que requieran una cooperación.

Por último en esta primera fase, es necesario que los Gobiernos estén de acuerdo en la necesidad de apoyar la modernización en términos tecnológicos y profesionales de los correspondientes Cuerpos policiales y otros como agentes de aduana, etc.

Segunda Fase

Una vez conseguida esta primera fase y para ir perfeccionando la cooperación, pasar a una segunda etapa, extendiéndose al ámbito funcional para combatir el narcotráfico y la criminalidad organizada.

²⁴ El convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, dedica a la materia específica de la cooperación policial un capítulo que consta de 15 artículos (del 39 al 53 ambos inclusive) dentro del Título III dedicado a la “Policía y Seguridad”. En este Título se abordan otros ámbitos de cooperación como la asistencia judicial en materia penal, la aplicación del principio “*non bis in ídem*”, la extradición, la transmisión de la ejecución de sentencias penales, los estupefacientes y las armas de fuego y municiones.

Dichos objetivos se podrán cumplir una vez que se cubran los intercambios de informaciones, experiencias y actuaciones en muy diversos campos, entre otros: Tráfico ilegal de armas, explosivos y estupefacientes, incluyendo rutas, organizaciones y modus operandi; conexiones entre grupos terroristas, crimen organizado y violencia de motivación política; causas motivadoras de manifestaciones y alteraciones del orden público; intercambio de información sobre técnicas formativas, policiales, metodología...; establecimiento de estrategias comunes de lucha contra las formas más graves de delincuencia internacional organizada (blanqueo de dinero y trata de blancas).

Tercera Fase

Considerando que el objetivo final que pretende alcanzar el Mercosur es la Unión Económica y Monetaria, y siendo este el proceso de integración más profundo que puede experimentar un grupo de países²⁵, se supone que esta UEM además de una unión económica, con una única unidad o circulación monetaria, también implica la aprobación de etapas anteriores, entre ellas: Unión Económica (UE), Mercado Común (MC), Unión Aduanera (UA), etc. Por estos motivos, pensamos que, paralelamente al desarrollo de los procesos del Mercosur, debemos prepararnos para la llegada de las etapas posteriores, que nos obligarán en materia de interior y de justicia a la cohesión de nuestro mercado. Por otra parte, la acción de la Comunidad supone también, en las condiciones que estamos planteando y según el ritmo previsto en el Tratado, la supresión entre los Estados miembros de los obstáculos a la libre circulación de personas.

De todas formas, una vez consolidadas las reuniones de los Ministros de Interior, unidos a los de Justicia, y cumplidas las etapas o fases anteriores, en esta tercera fase se pretende la creación de una policía de

²⁵ RODRIGUEZ-FERRERA, Juan Claudio: *La Economía Mundial y el Desarrollo*, Editorial Acento, Madrid, 1997, págs. 79-86.

Mercosur que la denominaremos “*MERCOPOL*”, donde se deja sentir nuevamente la experiencia europea²⁶.

De ser así, el planteamiento debería considerar, entre otros, los siguientes elementos: la creación y descripción de las funciones de un sistema de información; Ficheros con disposiciones generales relativas al tratamiento de la información; estatuto jurídico, organización y disposición financiera; responsabilidad y protección jurídica, sin descartar otras disposiciones que puedan surgir en el momento de su creación. Su personal debería ser facilitado por los países miembros asociados, con una actividad operativa sobre las unidades o servicios nacionales de “*inteligencia criminal*”, creados previamente en cada país.

Los objetivos de esta policía regional, considerados en el marco de la cooperación de los estados miembros así como de otros susceptibles de formar parte de *MERCOPOL* en calidad de asociados, deberán ser tenidos en cuenta en el Tratado del MERCOSUR o futuro tratado de la zona regional mencionada²⁷.

La actuación común de los estados miembros puede ser requerida tanto en aquellos casos en los que haya indicios de la existencia de una estructura delictiva organizada, como en aquellos otros en los que formas de delincuencia como el tráfico ilícito de estupefacientes, supongan una amenaza para los estados miembros y asociados. Además, consideramos importante que, con el fin de consolidar los objetivos de esta policía regional, *MERCOPOL* actuará en primer lugar en materias de prevención y lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y las redes de inmigración clandestina. Una vez determinados estos dos puntos, en el plazo que se determine y de acuerdo a los avances que se experimenten en las primeras actuaciones, *MERCOPOL* se ocupará de los delitos cometidos, o que se puedan cometer, en el marco de las actividades de

²⁶ Ver, “*La Europol*”, Conferencia impartida en AEGG, Madrid, 1992.

²⁷ Ver documento del Servicio de Policía Judicial de la Guardia Civil, BOE, nº 232, de fecha lunes 28 de septiembre de 1998, “Disposiciones generales: Convenio basado en el artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea por el que se crea una oficina europea de policía (Convenio Europol)”, hecho en Bruselas el 26 de julio de 1995.

terrorismo que atenten contra la vida, la integridad física y la libertad de las personas, así como contra sus bienes.

En conformidad a las innumerables propuestas, es posible que los diversos organismos que componen Mercosur encarguen a MERCOPOL la ejecución de otro tipo de medidas preventivas de delitos no considerados en los puntos anteriores y que puedan surgir en el futuro.

Alcanzar los objetivos citados en los párrafos precedentes exige que los Estados miembros de Mercosur y sus asociados, cumplan una serie de funciones, las siguientes:

- Facilitar el intercambio de información entre los Estados miembros y asociados.

- Recoger, recopilar y analizar informaciones y datos.

- Comunicar sin demora a los servicios competentes de los Estados miembros y asociados, los datos que les afecten y la relación entre los actos delictivos de los que hayan tenido conocimiento.

- Facilitar las investigaciones a los Estados miembros y asociados.

- Gestionar sistemas informatizados de recogida de datos que contengan los datos necesarios de acuerdo a lo que se establezca.

La puesta en marcha de esta policía en un futuro la consideramos totalmente necesaria, así como pasos que hayan de realizarse antes de su creación, los cuales exigen la superación de una serie de etapas previas con todas las características de una policía moderna y preparada. Lo importante es conseguir que la voluntad de los Estados que integran Mercosur creen esta cooperación estableciendo mecanismos permanentes que posibiliten la adecuada cooperación policial en un plano comunitario, basado inicialmente en el intercambio de informaciones elaboradas, interpretadas, valoradas y difundidas colectivamente, con el propósito de ampliar esa cooperación en los años próximos a actividades conjuntas para hacer frente a la criminalidad organizada que incida, al menos en

dos o más países del Mercosur y asociados. La finalidad de esta futura iniciativa en nuestro mercado es evitar la ruptura con otros organismos de cooperación policial a nivel internacional, como INTERPOL²⁸, y además sin obstaculizar la posibilidad de suscribir pactos bilaterales o multilaterales con otros países sobre temas policiales de interés común. Por tanto, aunque serán muchos los escollos y deficiencias que puedan surgir, lo importante es comenzar y no permanecer estancados en esta materia, teniendo siempre presente que, aunque la finalidad del trabajo es la seguridad interior, la existencia de una interrelación estrecha entre poder judicial e instituciones policiales es esencial para el logro de la eficacia en la lucha contra la criminalidad. En relación con lo anterior, es preciso una armonización de legislaciones penales, tipificando de forma semejante los hechos más comúnmente cometidos por las bandas o grupos de delincuentes y los subterfugios que para su encubrimiento emplean éstas, tales como el blanqueo de dinero, su posesión y utilización.

VI. CONCLUSION

¿POR QUE EL DELITO ADQUIERE DIMENSIONES MUNDIALES?

Vivimos en un mundo que experimenta tendencias crecientes hacia la liberalización de normas, fronteras abiertas y el movimiento intensificado de personas, dinero, bienes y servicios. En este mundo, en esta aldea mundial, la alta tecnología destruye cada vez con mayor frecuencia las barreras tradicionales de tiempo, distancia y espacio...

Sin embargo, esta aldea mundial tiene otro lado menos deseable y atractivo y es que se ha convertido en un lugar “*apropiado*” para el desarrollo de la delincuencia. En efecto, actividades como el tráfico de

²⁸ La Organización Internacional de Policía Criminal es el organismo interpolicial más antiguo de los actualmente existentes y a juzgar por sus resultados, es el más importante en su género. Actualmente lo componen 177 países, sin embargo, sus posibilidades de cooperación quedan limitadas por la variedad de legislaciones, tanto en materia de derecho penal sustantivo como procesal-penal.

drogas y el terrorismo se han amparado en la internacionalización para operar con relativa facilidad y acumular, primero, y legitimar, después, ingentes fortunas. De ahí la importancia de establecer una cohesión directa entre los asuntos de interior y justicia. En el mundo de hoy prácticamente todo avanza hacia la internacionalización, ¿por qué no el delito? Los negocios ilícitos, buscan nuevas oportunidades de ampliación, refugios, y ganancias. Debemos apoyarnos en un modelo, siendo el más cercano el de la Unión Europea, pero podemos preguntarnos si realmente ha sido eficaz la cooperación establecida por el Tratado de la Unión Europea en 1993 para crear un espacio de libertad, de seguridad y de justicia y aunque este periodo de referencia resulte demasiado corto para sacar conclusiones definitivas, ya pueden hacerse observaciones sobre la coherencia de la Seguridad Interior, sobre la eficacia del proceso de decisión y sobre la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

La importancia de esta cuestión radica, en parte, en la coherencia en el ámbito de los asuntos de interior. En primer lugar, se incluyó esta cooperación tras distintas iniciativas, que datan de los años 70, relativas a la cooperación policial, aduanera y judicial. Grupos de expertos en distintos ámbitos se reunían y se multiplicaban sobre una base intergubernamental, sin conexión directa con las Comunidades Europeas. El Tratado de la Unión Europea, y en particular su Título VI, facilitó un marco a dicha cooperación, ofreció una nueva disciplina de reunión, agrupó los esfuerzos, nombró responsables y definió instrumentos comunes sobre cuestiones delicadas, dando lugar a una estructura de trabajo, que aunque todavía mantiene déficit de agilidad debido sobre todo a la superposición de las nuevas estructuras sobre las antiguas, globalmente si puede afirmarse que la coherencia a mejorado.

Por otra parte, si el nacimiento del Mercosur tiene un balance extraordinario con los problemas propios del desequilibrio económico, si que existen datos que permiten afirmar que se trata de un mercado emergente que participa en la economía internacional con un creciente potencial de negociación y de ampliación. Pero, ¿es suficiente para decir que no existirán problemas en términos de Asuntos de Interior o, por el contrario debemos adoptar medidas estrictas para evitar los problemas

ocasionados el crimen organizado u cualquier otro tipo de delincuencia? ¿Debemos conformarnos sólo con avances económicos y dejar sin solución problemas relativos a las materias de seguridad regional y de interior? Se trata de interrogantes que surgen de manera innata y que sirven para avanzar en estas materias y no quedarse atrás.

Los ejemplos de la UE son valiosos, a la hora de aplicar una cooperación policial o judicial, las instituciones europeas han previsto poner en común información de carácter sensible que se gestiona, o que se gestionará, mediante importantes bases de datos. Obviamente, dichas bases de datos incluyen información sobre individuos, de carácter personal y confidencial. Por otra parte, las organizaciones internacionales también se encuentran abocadas e interesadas en buscar soluciones conjuntas a los problemas mundiales, encontrando siempre apoyo para quienes se esfuerzan por cooperar a nivel regional en asuntos de interior.

Si bien han aparecido errores de funcionamiento en la cooperación en materia de justicia y de asuntos de interior, conviene tener presente que dicha cooperación es relativamente joven y nueva en el marco del Tratado de la Unión Europea; pero al mismo tiempo es la más fiable y no podemos esperar que después de muchos años y una vez probado el sistema de funcionamiento de una estructura regional determinada, se establezca el modelo mundial.

En el caso de la Unión Europea, se trata de una cooperación que conjuga tradiciones nacionales, sistemas jurídicos distintos y administraciones que deben hallar una manera de cooperar. Durante este "*periodo de rodaje*", se han detectado los defectos de la Cooperación en Asuntos de Interior y Justicia, y a fin de resolverlos se han introducido nuevas disposiciones en el Tratado firmado en Amsterdam que modifica el TUE. En efecto, los Estados miembros han realizado grandes progresos en Amsterdam, conscientes de los retos y envites a los que debe responder dicha cooperación. De esta manera, a medida que surjan nuevas condiciones y características, Mercosur tendrá que adoptar las modificaciones necesarias para adecuar la cooperación en esta materia.

Toda la experiencia que podamos obtener de las instituciones y países que llevan años delante del Mercosur, es saludable, no sólo con la única intención de adoptar dichas medidas, sino también para poder comparar y sacar las conclusiones para la creación de normas adecuadas para la cooperación en la región del cono sur.

Cuando Jean Monet abrigó la esperanza de lograr un día una Europa unida, no ignoraba que se encontraría con una serie de dificultades para poder conseguirlo. Si este pensamiento lo trasladamos a Mercosur, sector regional que está integrado por países con características propias y diferencias importantes a nivel intra-regional, parece obvio que la tarea será tanto o más difícil que la experiencia que nos está sirviendo de apoyo, la Unión Europea. Debemos razonar desde el conocimiento y analizar la organización policial existente en los distintos países que configuran la heterogeneidad del cono sur, dispuestos a recibir lo que necesitamos en preparación técnica y otras actividades necesarias para dar una sensación de confianza en el conjunto regional. Sólo si tenemos en cuentas este conjunto de factores, estaremos en condiciones de estructurar un tronco sólido de seguridad interior como corresponde a países en vías de desarrollo.

La India y la cooperación al desarrollo

Rubén Campos Palarea¹

Sumario

I. Introducción.- II. La política de desarrollo de la India desde su independencia.- III. La India y la cooperación al desarrollo: la ayuda en los 90.- III.1 La India y el Banco Mundial.- III.2 La ayuda durante la guerra fría: los casos de Estados Unidos y la Unión Soviética.- III.3 La ayuda sueca y su orientación a la erradicación de la pobreza.- IV. Conclusiones.

I. INTRODUCCION

Más de cincuenta años después de su independencia del Imperio Británico, la India sigue intentando buscar la armonía entre contrarios. Progreso y tradición, secularismo y religión, democracia y sistema de castas, la no violencia de Gandhi y la bomba atómica de Indira, son algunos de los interrogantes dialécticos que el país tiene que afrontar para su desarrollo. La India es como un viejo elefante, que lleva en su grupa historia sagrada, innumerables pueblos que se han enfrentado y convivido entre sí, y una realidad multiforme a la que es difícil analizar como un todo. Precisamente por eso, desde su independencia el mayor objetivo de la política india ha sido dotar de una unidad a la amalgama de pueblos, costumbres y culturas diversas que pueblan el subcontinente indio. Lugar de peregrinación, como cuna del hinduismo, el budismo, el jainismo o el sijismo; la India también es un país que se esfuerza en coger el tren de la modernidad y dotarse de una infraestructura tecnológica e industrial que le permita generar recursos suficientes para alcanzar sus metas de desarrollo.

¹ Rubén Campos Palarea es becario predoctoral (F.P.I.) en la Sección Dptal. de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid.

El objetivo de este artículo es intentar apuntar algunos aspectos significativos de cómo la India ha encarado su propio desarrollo durante este último medio siglo y qué papel ha jugado en éste las políticas de cooperación de otros países y organizaciones multilaterales. El punto de partida del análisis lo hallaremos en la independencia de la India y su configuración como estado moderno. Tendremos en cuenta especialmente las orientaciones de su política de desarrollo desde entonces y la situación estratégica de la región. El estudio más detallado de las políticas de cooperación de Estados Unidos y la Unión Soviética con el gobierno indio en la época de la Guerra Fría; junto con la del Banco Mundial, como donante multilateral; y la del gobierno sueco, orientada fundamentalmente a la erradicación a la pobreza, nos permitirán alcanzar un panorama más amplio sobre el tema en cuestión.

II. EL DESARROLLO DE LA INDIA DESDE LA INDEPENDENCIA

El nacionalismo indio moderno surge a finales del siglo XIX, con la creación del Partido del Congreso de la India en 1885. Este movimiento político, que contó con la participación de figuras tan relevantes como Mohandas K. Gandhi o Jawaharlal Nehru, conseguirá en 1947 la independencia, después de prolongados enfrentamientos con el poder colonial británico. Gandhi, el mito universal que surgió de la independencia india, incorporó en este proceso la utilización efectiva de la no violencia como instrumento político. Desde su rol de reformador social y religioso jugó un papel clave en la independencia del subcontinente. A pesar de ello, su programa político de no violencia en la esfera nacional e internacional, de economía descentralizada basada en los recursos propios del ámbito rural o de reforma moral de las costumbres indias² fueron relegados a un segundo lugar cuando la India obtuvo el status de nuevo estado.

² Para conocer en profundidad el plan reformador de Gandhi para la India independiente se puede consultar su libro: GANDHI, M.K.: *Constructive programme. Its meaning and place*, Ahmedabad, Navajivan, 1994.

Tres años después de haber logrado su libertad, el 26 de enero de 1950, el pueblo indio aprobó una Constitución, basada en tres pilares esenciales: laicismo, democracia y federalismo republicano. El líder carismático Jawaharlal Nehru y su Partido del Congreso, que habían encabezado el movimiento por la independencia, y que ganaron las primeras elecciones en 1954 por mayoría absoluta, fueron los primeros promotores de la misma. Este triunfo fue el comienzo de la era Nehru en la vida política india, que se extendió hasta su muerte en 1964. Gandhi había elegido a Nehru como su heredero político debido a su carácter moderado y dialogante. El nuevo primer ministro indio reivindicó parte del pensamiento del *Padre de la Nación* en su labor gubernamental³, pero en gran medida siguió su propio camino basado en una personal lectura del socialismo. En cuanto a la política internacional, la era Nehru se caracterizó por “*el rechazo de la Guerra Fría, la búsqueda de la paz mundial, el desarme nuclear y la unidad asiática; la oposición a pactos militares y la defensa de su teoría de No Alineamiento que favoreciera el desarrollo y la cooperación entre los países del Tercer Mundo*”⁴.

El objetivo de desarrollo de la economía india se definió como un crecimiento con justicia social. Una resolución del Lokh Sabha (la Cámara Baja del Parlamento indio) en 1954 resolvió adoptar un “*patrón socialista de desarrollo como objetivo final*”⁵. Esta meta debía ser alcanzada a través de un crecimiento económico rápido y planificado. La democracia parlamentaria y una economía mixta, con el Estado jugando un papel esencial, proveerían la estructura institucional para el arranque económico. La tarea de preparar el proyecto detallado de acción le fue encargada a la Comisión de Planificación. Establecida en 1950, dicha comisión fue encabezada por Nehru. El Primer Ministro de turno sigue siendo su titular. Los miembros son escogidos de entre los intelectuales y técnicos más preparados del país. De este modo, el proceso de crear la

³ Especialmente en cuanto a la defensa de una India políticamente laica, en la que todos sus ciudadanos fueran considerados iguales ante la ley, entre ellos los marginados del sistema hindú de castas conocidos como “*los intocables*”.

⁴ KAPUR, Ashok y WILSON, A. Jeyaratnam: *The Foreign Policy of India and her Neighbours*, MacMillan Press, Londres, 1996, pág. 1. Traducción propia.

⁵ DASGUPTA, Ajit: *A history of Indian Economic Thought*, Routledge, Londres, 1993, pág. 163. Traducción propia.

infraestructura para un rápido crecimiento global fue elaborado por la Comisión de Planificación en forma del Primer Plan Quinquenal (1950/1-1955/6). Aunque han existido algunas “*vacaciones de plan*”, el proceso en esencia ha continuado, repitiéndose las planificaciones sucesivas de la economía nacional, y fue lanzado el Noveno Plan en 1997.

El modelo que se siguió desde el principio fue el de sustitución de importaciones, intentando que la economía india fuera autosuficiente, especialmente en cuanto a la política industrial. El comercio exterior, por otra parte, se restringió a través de medidas arancelarias, administrativas y burocráticas. El Segundo Plan Quinquenal (1956/57-1960/61) supuso un esfuerzo suplementario para dotar al Estado de un poder privilegiado dentro del área económica: las nacionalizaciones de empresas claves se multiplicaron. El plan se centró en el desarrollo de las industrias pesadas bajo el apoyo del sector público. Los objetivos de la política industrial eran “*un índice alto de crecimiento, autoabastecimiento, reducción de la dependencia del extranjero, potenciación de las capacidades nacionales, apoyo a las industrias pequeñas, conseguir un desarrollo regional equilibrado, prevenir la concentración económica del poder y fomentar el control de la economía por el Estado*”⁶.

El crecimiento industrial se estabilizó y ello unido a recurrentes periodos de escasez de alimentos⁷ llevó al gobierno indio, en los comienzos de la década de los 60, a centrarse más en el ámbito agrícola y a iniciar la denominada “*revolución verde*”. Ésta consistió en aplicar las más modernas tecnologías al campo de la agricultura, incluyendo nuevos sistemas de regadío, la utilización de fertilizantes y semillas híbridas escogidas. El aumento de la producción de alimentos ha sido considerado como un gran logro del desarrollo indio, aunque las voces críticas también han surgido al respecto. Por ejemplo, la investigadora Vandava Shiva señala que la revolución verde ha sido mitificada desde el poder. Las consecuencias positivas del alto rendimiento del campo y la autosuficiencia alimentaria son puestos en cuestión: “*Pese a que las*

⁶ HUSSAIN, Abid: *India's 50 Years of Economic Development* en la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores Indio www.meadev.gov.in. Traducción propia.

⁷ Unido a las dificultades que la ayuda alimentaria estadounidense implicaba para la política económica india, como luego analizaremos.

existencias de alimentos pasaron de 63 millones de toneladas en 1966 a 128 millones de toneladas en 1985, el consumo de alimentos descendió de 480 gramos per cápita y día en 1965, a 463 gramos por persona y día en 1985... Los aumentos de rendimiento no reflejan pues el sistema alimentario en su conjunto, sino un exiguo componente del mismo por el que tiene interés el mercado. En general, la disponibilidad de alimentos ha disminuido. Si además se tienen en cuenta los costes para el ecosistema agrícola con relación al suelo, el deterioro, la saturación hídrica, la salinidad y la desecación, la revolución verde no incrementó la productividad, antes bien, la redujo”⁸.

Shiva también apunta la desertización creciente y la pérdida de cientos de semillas autóctonas como consecuencias de la política agrícola de la revolución verde. Desde otro espectro de pensamiento podemos encontrar otras referencias críticas: *“La revolución verde no nos ha hecho ganar tiempo como sugiere la pregunta. La modernización incrustada en estructuras sociales opresoras fortalece a las clases propietarias que se encuentran en mejor posición y menos inclinadas a compartir su recién adquirida riqueza. Así, adoptar el enfoque de mero aumento en la producción sin afrontar primero la cuestión de quién controla la tierra y quién participa en el proceso productivo complica de hecho el problema. Deja a la mayoría peor que antes. La idea de que estamos progresando es nuestra principal desventaja, en el verdadero sentido de la palabra”⁹.*

Paralelamente a la implantación de la revolución verde, el crecimiento industrial entró en un periodo de estancamiento que se prolongó hasta la década de los 80. El modelo de desarrollo se puso en cuestión y los críticos señalaron la excesiva burocracia y el indulgente proteccionismo como las causas de la recesión. En esta línea, el economista Dietmar Rothermund habla de *“una substitución de importaciones indiscriminada”¹⁰.*

⁸ SHIVA, Vandava: *Abrazar la vida: mujer, economía y desarrollo*, Horas y horas, Madrid, 1988, pág. 183.

⁹ LAPPE MOURE, Frances y COLLINS, Joseph: *Comer es lo primero*, Siglo XXI, México D.F., 1982, pág. 137.

¹⁰ ROTHERMUND, Dietmar: *An economic history of India*, Grom Helm, Kent, 1987.

Las diferentes críticas respecto al modelo de desarrollo y una aumento considerable de la deuda externa en la década de los 80 (aunque no tan significativo como los que ocurrieron en muchos países de América Latina) llevó a que en el Octavo Plan Quinquenal (1992-97) se potenciara una estrategia de liberalización de la economía junto con un ajuste estructural de la misma. El cambio se produjo desde julio de 1991 con la llegada al ministerio de Finanzas de Manmohan Singh dentro del gobierno del Partido del Congreso liderado por Narashima Rao. Este giro en la política de desarrollo india viene marcado por la intervención del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que acceden a ayudar a la economía del país a superar una situación de casi suspensión de pagos a cambio de que aplique las políticas de ajuste recomendadas por estas instituciones. La devaluación de la moneda, la desregulación industrial, una liberalización comercial parcial, unida a una reforma fiscal y del sistema financiero son algunas de las contrapartidas indias al apoyo brindado. Los datos son esclarecedores: según el FMI, las exportaciones indias en el periodo 1992-1996 crecieron un 68%, mientras que las importaciones lo hicieron en un 58%. Otro dato: en el ejercicio 1990/91 la inversión extranjera directa era de 165 millones de dólares; en 1996/97 de 2.500 millones¹¹.

En una línea muy cercana a las posiciones ideológicas del neoliberalismo predominante en la esfera internacional, la India abrió de manera pausada pero creciente algunos de sus mercados e impuso una serie de medidas de choque para contener el gasto público. El Noveno Plan Quinquenal (1997-2002) se ha puesto en marcha coincidiendo con el 50 aniversario de la creación del Estado. Tiene un ambicioso objetivo de crecimiento económico del Producto Interior Bruto del 7 al 8% y continúa la misma línea iniciada a comienzos de la década. El objetivo sigue siendo conseguir un crecimiento de la economía que favorezca el aumento del empleo, como una forma de luchar contra la pobreza endémica del país. De esta manera el sector privado ha tomado una importancia que antes no tenía, privatizándose numerosas empresas públicas. La liberalización de la economía y los costes laborales

¹¹ Estos datos se pueden consultar en LAZARO, María: "El tigre dormido despierta" en *El Exportador*, nº 6, enero 1998, ICEX.

existentes han atraído a una cantidad cada vez mayor de inversores extranjeros. No es de extrañar cuando tenemos en cuenta que si en Malasia el salario medio mensual de cada trabajador es de 232 euros o en Filipinas de 200, en la India solamente alcanza los 56 euros¹².

Como conclusión a este punto podríamos añadir que si bien en los últimos años los parámetros macro-económicos de la India han mejorado relativamente, los problemas clásicos han persistido: la pobreza, las desigualdades regionales, la falta de desarrollo del ámbito rural, la marginación de diferentes capas de la sociedad por motivos religiosos, de sexo o de casta, etc. Además se han añadido otros problemas debido al nuevo enfoque económico como el aumento de la deuda y una mayor dependencia del exterior.

III. LA INDIA Y LA COOPERACION AL DESARROLLO: LA AYUDA EN LOS 90

La India es un país de grandes cifras: con un seis por ciento de la población mundial es la mayor democracia del planeta por el número de habitantes; hay más pobres en el país que en toda el África Subsahariana; existen en su interior más de 25 lenguas oficiales y cerca de 400 dialectos son hablados por más de 200.000 personas¹³. Con semejantes cifras hay que tener en cuenta al estudiar la ayuda recibida por la India que la importancia de ésta siempre ha sido marginal. A pesar de ello, es significativo el hecho de que la India ha sido históricamente uno de los principales países receptores de ayuda. Incluso en 1958 se creó el primer grupo agregado de donantes de ayuda a un país específico, el Aid India Consortium, que agrupaba a instituciones multilaterales y diversos estados.

Los diferentes planes quinquenales que hemos tratado en el punto anterior recibieron cantidades crecientes de ayuda en forma de créditos y

¹² Ibidem.

¹³ Datos seleccionados de la página web de la *Agencia de EE.UU. para el Desarrollo Internacional*, www.info.usaid.gov.

donaciones. Así el primero (1951-56) contó con 428 millones de dólares, pero ya el segundo (1956-60), y el tercero (1960-66) llegaron a 3,2 billones y 5,5 billones respectivamente. Unas cantidades que aumentaron para el cuarto (1966-73) y el quinto (1973-79) con 8,4 billones y 9,3 billones¹⁴. En la actualidad, la India está considerada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) como uno de los países en desarrollo con menor capacidad, perteneciendo al grupo con un PNB per capita menor a 765 dólares. En 1995 el país recibió un total de 1.738 millones de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), lo que lo caracteriza como uno de los mayores receptores. Sin embargo, debido al tamaño del Estado y a su gran población, esta cantidad no significa más que un 0.6% de su PNB de 1994 y equivale a solamente 2 dólares por habitante. En contraste, Etiopía recibió AOD por un valor del 18,7% de su PNB, que representaba 16 dólares por persona.

Con un 20,7% del total de población de los países en desarrollo, India sólo recibió este año un 3,5% de la AOD del CAD. Incluso hay que apuntar que los flujos de AOD, en sintonía con la situación mundial de *cansancio de la ayuda*, están reduciéndose en términos reales: entre 1985 y 1995 han decrecido un 5,9%. Como apunta el profesor Arthur van Diesen: *“Está claro que la comunidad internacional de donantes es incapaz de proporcionar las enormes cantidades de fondos requeridos para alcanzar el nivel de ayuda per capita en la India que tienen otros países en desarrollo. Esto se produce por las motivaciones geopolíticas de la ayuda que llevan a los donantes a extender su AOD en un gran número de países, mientras que economizan en los más grandes como la India”*¹⁵.

La mayoría de la AOD llega a la India por canales multilaterales. En el periodo de 1990-95, esta vía concentró el 60% de toda la AOD recibida. Prácticamente la mitad provenía del Banco Mundial (BM), el Banco Asiático de Desarrollo contribuyó con un 10%, mientras que la

¹⁴ ROTHERMUND, Dietmar: *An economic history of India*, Grom Helm, Kent, 1987, pág. 140.

¹⁵ VAN DIESEN, Arthur: *“The Quality of British Aid to India”*, Christian Aid en www.christian-aid.org.uk. Traducción propia. Los datos seleccionados para el resto de este punto son también de esta página web.

Unión Europea solamente contribuyó con un 0,7% (menos aún que el 2% del periodo 1985-90). El principal donante bilateral es Japón que desembolsó aproximadamente 895 millones de dólares en 1994/95. Otros donantes importantes en este periodo fueron Alemania (con 304,6 millones), Gran Bretaña (con 149 millones), Estados Unidos (146 millones) o Holanda (126 millones).

En el periodo 1990-95 sólo un 8% de toda la Ayuda Oficial al Desarrollo se realizó a través de donaciones. Gran Bretaña y la Unión Europea son las principales fuentes de este tipo de ayuda. Como consecuencia del bajo porcentaje de donaciones de la AOD que llega a la India, Van Nielsen señala que *“el país se está enfrentando con un aumento de la carga de la deuda relativa a la ayuda, que se complementa con niveles decrecientes de AOD. Se estima que en 1994 casi la mitad de los servicios de pago de la deuda estarán relacionados con la ayuda. Las transferencias de la misma han comenzado a ser negativas en los últimos tres años”*¹⁶.

Un dato significativo para cerrar este balance de la ayuda a la India en los 90 es que el país asiático también ha jugado el rol de donante en su propio ámbito, donde es considerado una potencia regional. Según datos de la OCDE en los flujos de ayuda Sur-Sur, la India participó en 1980 con 126 millones de dólares y en 1990 con 110 millones¹⁷. Las razones para este esfuerzo recaen fundamentalmente en el prestigio nacional y la participación en contratos del Banco Asiático de Desarrollo (BAD). En este ámbito cabe recordar que en el periodo 1987-92, la India se hizo responsable de aproximadamente un 5% de los proyectos del BAD relacionados con préstamos en condiciones de mercado y de casi un 4% de los proyectos de préstamos concesionales.

Para complementar estos datos vamos a analizar seguidamente tres casos históricos de políticas de cooperación con la India: el del Banco Mundial (como máximo representante de la cooperación multilateral), la ayuda de Estados Unidos y la Unión Soviética (como ejemplo de la ayuda

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ RAFFER, Kunnibert y SINGER, H.W.: *The foreign aid bussines*, Edward Eleger, Cheltenham (UK), 1996, pág. 122.

ligada a los interés estratégicos y económicos de la Guerra Fría) y la de Suecia (como muestra de una política de cooperación que explícitamente dirige su atención a la erradicación de la pobreza).

III.1 LA INDIA Y EL BANCO MUNDIAL

La India se unió al Banco Mundial en 1944 y es uno de los miembros más antiguos del mismo. Además se ha constituido en el más importante prestatario individual del Banco con una cantidad acumulada de 44 billones en junio de 1998; tanto de los préstamos en condiciones de mercado del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD) como de los préstamos concesionales de la Asociación Internacional para el Desarrollo (AID). Desde 1949 a junio de 1998 el BM ha provisto a la India con 169 préstamos y 225 créditos concesionales para el desarrollo, contabilizando en total aproximadamente 20,1 billones de dólares del BIRD y 24,2 billones de la AID. La India fue el tercer mayor prestatario del BM en el presupuesto de 1998, con una cantidad alrededor de 2,1 billones de pesetas que se repartían en once proyectos; mientras que en 1997 recibió 1,5 billones para diez proyectos y en 1996, 2,1 billones para nueve proyectos.

El programa de asistencia del BM hacia la India se centra en *“la reducción de la pobreza, el aceleramiento del desarrollo humano, la promoción de reformas estatales y reformas estructurales en el desarrollo rural, el apoyo a los esfuerzos indios comenzados en 1991 por liberalizar la economía con importantes reformas estructurales y en potenciar el desarrollo del sector privado y financiero”*¹⁸.

Pero no todos son enormes cifras y proyectos bienintencionados en la política del Banco Mundial respecto a la India. Como ya hemos señalado su participación en la crisis de 1991 fue determinante para que el país asiático optara por emprender el camino de liberalización de la economía con la subsiguiente pérdida de poder e influencia de las políticas del

¹⁸ Esta declaración, así como los otros datos seleccionados hasta ahora en este apartado, se encuentra en la página web del BM: www.worldbank.org.

sector público (lo que lleva implícito un recorte drástico del gasto social). También el BM presionó en la década de los 60 junto con Estados Unidos, como veremos en el próximo apartado, para que la India abriera a los inversores extranjeros su mercado de fertilizantes, a la vez que promocionó activamente “*la revolución verde*”, cuyas negativas consecuencias medioambientales y productivas ya hemos mencionado previamente.

Un caso significativo del comportamiento poco responsable del BM se produjo en el tema de los embalses del valle del río Narmada, especialmente en el denominado Sardar Sarovar, iniciado en 1985. En esta ocasión el BM obró contra sus propios principios de respeto al medio ambiente y los derechos humanos, que tuvo que empezar a defender, al menos de palabra, después de numerosos escándalos. Un alto ejecutivo del Banco lo definía así: “*El Banco ha garantizado que prestará toda su atención a los problemas especiales del reasentamiento de minorías e indígenas que podrían verse privados de sus tierras tradicionales mediante proyectos realizados con ayuda del Banco. A menos que se hagan gestiones satisfactorias para el reasentamiento, El Banco no financia el proyecto*”¹⁹.

El propósito del proyecto del valle del río Narmada, que afecta a una extensa superficie repartida en tres estados indios, era proporcionar agua potable, riego y energía eléctrica a 40 millones de personas. El programa comprendería 30 megaembalses, 135 embalses medianos y 3.000 pequeños, a los que hay que añadir canales de obra e irrigación. Como señalan Susan George y Fabrizio Savelli: “*Tal como se concibió, se convertiría en el mayor plan de irrigación de la Tierra; justo el tipo de proyecto que acelera el corazón de los tecnocultistas del Banco; y del gobierno indio*”²⁰.

La respuesta crítica al proyecto de los propios habitantes de la zona, unidos en el movimiento *Salvad Narmada* (Narmada Bachao Andolan) fue inmediata. A través de informes que detallaban las funestas

¹⁹ GEORGE, Susan y SABELLI, Fabrizio: *La religión del crédito. El Banco Mundial y su Imperio secula*, Intermón, Barcelona, 1994, pág. 228.

²⁰ *Ibidem*, pág. 229.

consecuencias medioambientales y de éxodos humanos innecesarios que el proyecto implicaba y de numerosos actos de protesta no violentos en la línea gandhiana, el movimiento captó la atención de la opinión pública y el BM accedió a promover una revisión independiente del proyecto.

La tarea recayó en el estadounidense Bradford Morse, un nada sospechoso ex congresista republicano, que había sido también ex vicesecretario general de las Naciones Unidas. El informe fue demoledor: *“Según la revisión, el Banco había obviado sus directivas expresas sobre reasentamiento; era evidente que las personas desarraigadas a la fuerza de sus hogares no iban a recibir una indemnización adecuada. Tampoco se hicieron nunca evaluaciones ambientales apropiadas. Los proyectos procedieron sobre la base de una comprensión sumamente limitada tanto del impacto humano como del ambiental... el reasentamiento involuntario resultante de los proyectos Sardar Sarovar ofende las normas reconocidas de derechos humanos... la historia de los aspectos ambientales es una historia de incumplimiento (de las propias directrices del Banco)”*²¹.

En una decisión aparentemente contradictoria, los representantes de los gobiernos de países del Sur votaron en el Consejo de Administración del Banco a favor de seguir financiando Narmada (en total, 59% de síes, frente a un 41% de noes). Finalmente el gobierno indio, bajo la presión de la opinión pública internacional y del propio Banco²², consciente de la mala imagen que le estaba generando todo el asunto, tuvo que retirar su apoyo al proyecto.

La moraleja de todo este caso, como apuntan George y Sabelli, habla de la poca sensibilidad para los derechos humanos y medioambientales de los propios líderes de los países en desarrollo, en este caso, de la India: *“En cierto sentido, hasta un fracaso económico puede convertirse en un éxito ideológico y cultural para el Banco. La elite india, como tantas otras, ha asimilado perfectamente la ortodoxia del Banco; los gobiernos prestatarios han interiorizado tan profundamente el modelo de*

²¹ Ibidem, pág. 230.

²² Que posteriormente premió al gobierno indio por esta decisión con incrementos en los préstamos de los siguientes años.

*desarrollo del Banco que éste puede contar con que lo perpetúen, si es necesario, por sí solos*²³.

Mientras la situación se mantenga así las políticas neoliberales de *desarrollo* del Banco Mundial podrán tener en la India un cliente privilegiado; aunque hay que señalar como positivo todo el movimiento de protesta no violenta, en la mejor tradición gandhiana, relacionado con los embalses del valle de Narmada, ya que consiguió su objetivo de paralizar la consecución del proyecto y de llamar la atención de la comunidad internacional sobre *las tropelías* que el Banco Mundial está dispuesto a apoyar.

III.2 LA AYUDA DURANTE LA GUERRA FRÍA: LOS CASOS DE ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN SOVIÉTICA

El contexto de la Guerra Fría ha sido para la ayuda al desarrollo una época en el que la política de cooperación de las dos grandes superpotencias (Estados Unidos y la Unión Soviética) se ha establecido en función de intereses estratégicos y geopolíticos, olvidando casi siempre los criterios de desarrollo humano que deberían ser el componente esencial de la ayuda. La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, la USAID, ha otorgado asistencia económica a la India desde 1951. Hasta la actualidad la cantidad total ronda los 13 billones de dólares. Pero, qué se puede esperar, en términos de desarrollo, de la ayuda de un país en la que sus presidentes han llegado a afirmar:

*“La ayuda al extranjero es un método mediante el cual los Estados Unidos mantienen una posición de influencia y control en el mundo y sostiene a un buen número de países que sin ella se hundirían definitivamente o se pasarían al bloque comunista”*²⁴.

²³ Ibidem, pág. 236.

²⁴ Palabras del presidente Kennedy recogidas en PORTILLO, Luis: *¿Alimentos para la paz? La “ayuda” de Estados Unidos*, Iepala Editorial, Madrid, 1987, pág. 238.

“La habitual denominación de ayuda al extranjero conduce a un grave error, porque sugiere la idea de una dádiva a otros países a expensas del nuestro. Nada más lejos de la realidad. Esos programas sirven a nuestros propios intereses básicos, nacionales y personales”²⁵.

Por supuesto, en el país que es la cuna del realismo político se concibió la ayuda como una útil herramienta para fomentar sus propios intereses comerciales, militares o geopolíticos. Su relación con la India es un ejemplo significativo en este sentido; empezando desde 1951 cuando, ante una grave crisis de hambre en el país asiático, EE.UU. retardó la ayuda a un país que se proclamaba socialista y se negaba a enviar tropas a Corea. Finalmente se estableció un préstamo de 190 millones de dólares, al 2,5 por 100 de interés, para adquirir dos millones de toneladas de cereal norteamericano. Mientras en 1952 ante una petición de ayuda del gobierno de Pakistán, de manera inmediata y por voto unánime del Congreso; se concedió una donación (no un préstamo ligado), de un millón de toneladas de cereal. Y todo debido al carácter abiertamente pro-norteamericano del régimen pakistaní.

Pero los datos más elocuentes sobre la ayuda norteamericana a la India son los relacionados con la *“Agricultural Trade Development and Assistance Act”* de 1954, también conocida como Public Law 480 (PL 480) o iniciativa de *“Alimentos para la Paz”*. Mediante la misma se daba una salida a los abundantes excedentes agrícolas estadounidenses con la institucionalización de la ayuda alimentaria. La ley tenía como finalidades declaradas: incrementar el consumo de los productos agrícolas de EE.UU. en el extranjero y mejorar las relaciones exteriores de EE.UU.²⁶ Como señalan Lappe y Collins: *“La ayuda alimentaria ha servido para diversos propósitos, en distintos periodos, según los intereses de diferentes grupos, pero su principal objetivo nunca ha sido alimentar a los hambrientos. De hecho, no fue sino hasta 1966 cuando se expresaron por escrito intenciones humanitarias en la ley de ayuda alimentaria. La ayuda alimentaria ha sido una extensión de la política*

²⁵ Ibidem, palabras del presidente Eisenhower recogidas en pág. 240.

²⁶ Ibidem, pág. 76.

*exterior y de los intereses agrícolas y comerciales (de los Estados Unidos), que en muchos casos se apoyaron mutuamente*²⁷.

La India fue el país que mayor ayuda recibió con 5.016,5 millones de dólares en diversas partidas que representaron un 21.7% de la ayuda total, aunque según el parámetro de dólares por habitante le correspondería la posición 23 con sólo 8,4 dólares por persona. La disponibilidad de cereal norteamericano permitía a la India destinar sus reservas de divisas -un gran porcentaje de las ventas de alimentos se pagaban en moneda local- al desarrollo de su industria. La India, por lo tanto, se volvió fuertemente dependiente de la ayuda alimentaria norteamericana desde la década del 50. En un principio esto beneficiaría a ambos estados, pero la política estadounidense tenía otros objetivos.

En 1964, se produjo la mayor catástrofe agrícola en la India desde la independencia. La amenaza del hambre llevo al gobierno asiático a solicitar una ayuda alimentaria adicional a Estados Unidos, que le fue concedida. En abril de 1965 y ante la imposibilidad de atajar la situación se produjo una nueva petición: el gobierno estadounidense retrasó entonces el envío de la ayuda solicitada y aprovechó la situación para ejecutar su denominada política de la cuerda floja o *short-tether policy*. Hay que tener en cuenta que en esta época el gobierno de EE.UU. empezaba a ser consciente de su incapacidad para proveer de recursos agrícolas a la totalidad de países en desarrollo y había comenzado a defender medidas de seguridad alimentaria. Para implantar estas medidas la India debía aumentar su consumo de fertilizantes, pero contaba con una infraestructura insuficiente de producción nacional. Bajo la amenaza de la reducción o cese de la ayuda alimentaria Estados Unidos invitó al gobierno indio a abrir este mercado: *“El presidente Johnson exigió a India un cambio en la política reguladora de las compañías extranjeras, y que en lo sucesivo fuesen las propias compañías extranjeras de fertilizantes y no el Gobierno hindú quienes detentasen el control pleno*

²⁷ LAPPE MOURE, Frances y COLLINS, Joseph: Op. cit., pág. 314.

*sobre los precios y la distribución de los productos, con el fin de que la producción fuese rentable*²⁸.

Además se negoció una autorización para que las firmas privadas norteamericanas pudieran financiar sus actividades con la ingente cantidad de rupias acumuladas provenientes de las ventas de alimentos PL 480. Todo lo cual “... *habría de proporcionar sustanciosos beneficios a las firmas multinacionales norteamericanas, a las cuales se les abriría así el mercado de fertilizantes en India. Pero en última instancia dejaba sin tocarse la cuestión fundamental; las verdaderas causas estructurales de la insuficiente producción de alimentos y de la persistencia del hambre en la India*”²⁹.

La ayuda alimentaria pues funcionó como perfecto instrumento de presión económica e influencia en la orientación política del Gobierno indio. Otro ejemplo de política de la cuerda floja en este ámbito, se produjo en 1966, con el retraso de un envío de ayuda alimentaria por diversos gestos pro-soviéticos del gobierno indio, que supuso un golpe político al partido del Congreso en el poder, ante las elecciones generales de 1967.

Como apunta Portillo “*por supuesto, ni el Gobierno ni la población hindú aceptaron de buena gana las imposiciones de EE.UU., sino que reaccionarían con un resentimiento cada vez mayor contra el carácter humillante del burdo control de la Administración norteamericana, que se aprovechaba para ello de la vulnerable dependencia hindú con respecto a la ayuda estadounidense*”³⁰. Lo cual no impidió que la ayuda estadounidense no pudiera conseguir bastantes de sus objetivos debido a la situación de debilidad del propio gobierno indio.

Por lo que respecta a la política de cooperación al desarrollo de la Unión Soviética, la actitud fue muy parecida pero desde otra perspectiva ideológica. Si para los teóricos rusos la ayuda norteamericana era “*una*

²⁸ PORTILLO, Luis: Op. cit., pág. 380.

²⁹ Ibidem, pág. 391.

³⁰ Ibidem, pág. 392.

*expresión esencial del imperialismo*⁸¹, el profesor Clarksson nos aclara que: *“Leer los análisis soviéticos sobre su propia ayuda es como mirar la ayuda imperialista a través de un cristal que nos deja una imagen brillante. Cualquier cosa negativa y sospechosa de imperialista se convierte en positiva y magnánima en la propia autocrítica. En la presentación de su propia ayuda siguen los modelos occidentales: la ayuda socialista es una parte integral de la política exterior soviética y examinan sus efectos económicos y sociales en función de haber logrado los objetivos de ésta”*⁸².

Con relación a su actitud con la India, los proyectos rusos de cooperación se centraron principalmente en el ámbito energético y de producción industrial. Los casos del complejo de producción de acero de Bhilai o el de extracción petrolífera en Yershov son significativos en este sentido. Un informe ruso de 1976 señala que *“más de 90 grandes proyectos industriales han sido o están siendo construidos en la India con apoyo soviético. Los proyectos actualmente en marcha producen el 30 por ciento del acero indio, el 50 por ciento del petróleo, el 30 por ciento de la gasolina y el 80 por ciento del equipamiento metalúrgico”*⁸³.

Hay que tener en cuenta el hecho de que al contrario que los estadounidenses los rusos ponían especial énfasis en la parte ideológica de la ayuda y su cooperación con la India era buena prueba de su intento de atraer a países del Sur hacia su órbita política. Con la India lo consiguieron relativamente debido al propósito de no alineamiento de la política exterior del estado asiático, aunque en muchas ocasiones el gobierno indio estuvo más cercano a los planteamientos soviéticos que a los norteamericanos.

Es importante en cuanto a la cooperación rusa considerar la parte relacionada con el comercio entre ambos estados, que generalmente se mantuvo equilibrado en cuanto a la balanza de exportaciones/importaciones. Los acuerdos de cooperación firmados por los dos países en 1962

³¹ CLARKSON, Stephen. *The Soviet Theory of Development. India and the Third World in Marxist-Leninist Scholarship*, Londres, MacMillan Press LTD, 1979, pág. 150.

³² Ibidem, pág. 150.

³³ Ibidem, pág. 164.

proporcionaron un incremento decisivo a los intercambios comerciales que pasaron de representar 127 millones de rupias a comienzos de la década de los 50 a 4,120 millones a comienzos de los 70 y a 7.000 millones en 1975³⁴.

Con el final de la Guerra Fría y el desmembramiento de la Unión Soviética, India perdió este socio comercial tan básico, con lo que desapareció parte de su poder exportador e importador, siendo ésta una de las causas, aunque no la única, para su decisión de aplicar políticas liberalizadoras de su economía.

III.3 LA AYUDA SUECA Y SU ORIENTACION A LA ERRADICACION DE LA POBREZA

La ayuda sueca, como la del resto de los países nórdicos, se ha caracterizado siempre por sus altos índices de calidad respecto a los valores más exigentes del CAD. Su política de cooperación con la India está además en los últimos años directamente dirigida al objetivo de contribuir a la erradicación de la pobreza, por lo que es interesante estudiar sus logros y limitaciones³⁵.

Desde 1950 ha existido cooperación al desarrollo entre Suecia y la India, aunque en un primer momento se realizó en una escala muy pequeña. Pero desde la segunda mitad de los años 60, cuando la Agencia de Desarrollo Internacional Sueca (SIDA) se estableció, la India ha sido uno de los principales países receptores de ayuda del país nórdico. La cantidad total de ayuda está en torno al billón de dólares y aunque ha ido disminuyendo porcentualmente con el paso de los años y la aparición de nuevos países receptores, todavía se cuenta entre las más importantes.

³⁴ Ibidem, pág. 180.

³⁵ Los datos fundamentales de este apartado han sido seleccionados de FOLKE, Sten. "Swedish development cooperation with India- in a poverty reduction perspective", Centre for Development Research Copenhagen en www.cdr.dk/wp_98.1.htm. Este documento se incluye en una investigación más amplia titulada "Un estudio comparativo de la Ayuda desde la Unión Europea para la reducción de la pobreza", que cuenta con la participación de diez países europeos.

Pese a que debido a problemas económicos internos el gobierno sueco ha reducido su porcentaje de ayuda en los 90 del 1% del PNB de principios de la década al 0,7% de 1996, ésta se mantiene entre las más altas porcentualmente del mundo.

En las décadas del 60 y del 70 la ayuda sueca se dirigió fundamentalmente al fomento de las importaciones de papel, fertilizantes y una gran variedad de productos industriales por parte de la India. Aunque un porcentaje de la ayuda era ligada, desde 1975 sólo se realizan préstamos concesionales. En la mitad de la década de los 80 este tipo de cooperación se desechó y se comenzaron a fomentar créditos mixtos a proyectos con una parte concesional muy significativa. Como apunta el informe de Folke este tipo de ayuda no era muy eficaz en la reducción de la pobreza: *“Toda esta ayuda mencionada, desde luego, que ha colaborado a apoyar el esfuerzo de desarrollo de la India en general, pero el impacto en términos de reducción de la pobreza es como mucho indirecto. El gobierno de la India en particular ha valorado la ayuda no ligada que ha favorecido la llegada de importaciones sin cargar más la balanza de pagos y la deuda externa. Los créditos ligados evidentemente han favorecido a empresas suecas dedicadas a la producción de bienes y servicios... en muchos casos esto ha llevado a importantes desacuerdos con la opinión pública”*.

La donación como esencia de algunos proyectos y programas no ha ganado prominencia hasta la década de los 80. Esto se produce a partir de que en 1974/75 el Parlamento sueco, presionado por su propia opinión pública, decide reorientar su política de cooperación al desarrollo con intervenciones sectoriales como medio de lucha contra la pobreza. Desde la década de los 80 el SIDA ha empezado a desarrollar gradualmente proyectos y programas para la reducción de la pobreza en la India, centrándose en sectores sociales y medioambientales como salud, educación, abastecimiento de agua, lucha contra la deforestación. Parte de la AOD sueca apoya programas propios del gobierno indio, otra subvenciona a los de agencias del sistema de Naciones Unidas y una última parte a proyectos de origen sueco.

Otro elemento que ha potenciado la orientación de la ayuda sueca ha sido la elección de los estados más empobrecidos de la India como el principal foco de atención de los proyectos, y dentro de éstos los sectores de población más desfavorecidos. La participación activa de los receptores (que la política sueca de cooperación ya ha venido fomentando desde hace unos años), la orientación a los mayores, la planificación con objetivos y la coordinación de los donantes son algunos de los aspectos que el SIDA encontró como posibles mejoras después de los primeros años de estas iniciativas.

El estudio de Folke concluye reconociendo el interés comercial de parte de la ayuda sueca, incluso en nuestros días; pero valora positivamente la línea que se ha ido construyendo en los últimos años con la reducción de pobreza como principal objetivo. Como refleja el economista indio Vaidyanathan en el cierre del informe: "*¿Qué implica todo esto para la ayuda sueca?... lo que podemos esperar es que haya una mayor identificación, apoyo e iniciativas innovadoras para fomentar, mejorar y concentrar, de la mejor y más efectiva manera posible, los programas de reducción de la pobreza ya existentes*".

V. CONCLUSIONES

Una de las conclusiones más interesantes de los datos aportados es la confirmación en diferentes casos de la actitud escasamente comprometida con el desarrollo de las elites sociopolíticas del Sur, en este caso de las indias. Su postura demuestra ser en muchos casos el principal apoyo para políticas de ajuste en el ámbito social o proyectos de cooperación con consecuencias sociales y medioambientales muy negativas. La orientación materialista y economicista también prima en la *espiritual* India, con todo lo que eso implica respecto a prioridades y objetivos políticos.

Con esta situación, y con la escasa disposición social y de fomento del desarrollo humano de buena parte de la cooperación internacional, es difícil que la ayuda pueda favorecer que la India afronte con éxito gran parte de los males que la aquejan. Más bien parecería que éstos pudieran agravarse aún más. Pero existen soluciones alternativas a este panorama

en función de la posibilidad de que la sociedad civil de la India y también la de los países del Norte hagan oír su voz para reclamar un cambio en la política de sus respectivos gobiernos y de las organizaciones internacionales. Un proceso que como hemos observado se ha producido, aunque con algunas limitaciones, en el caso sueco.

De igual manera, y como apuntan diversos informes de autoevaluación de la ayuda, es necesario incluir en la agenda política internacional el problema de la reducción de la pobreza, así como los relacionados con ella como la deuda externa. Solamente un cambio estructural de valores y, por tanto, de las políticas económicas y comerciales de los Estados y de sus ciudadanos, pueden favorecer un clima internacional que permita afrontar este problema adecuadamente. Mientras tanto, es necesario seguir promoviendo políticas de cooperación más justas como las que abanderó el gobierno sueco y seguir investigando las desigualdades y violaciones a los derechos humanos que fomentan medidas como las del BM en Narmada o políticas como la estadounidense y la soviética durante la época de la Guerra Fría.

Las relaciones entre miembros del Antikomintern (España y Hungría en la II Guerra Mundial)

Dra. Matilde Eiroa San Francisco¹

Sumario

I.- La situación prebélica. II.- España-Hungría y la ocupación nazi.- III. Ocupación soviética y ruptura de relaciones.

I. LA SITUACION PREBELICA

La ocupación de los Sudetes y la posterior invasión de Polonia, detonantes del II conflicto mundial, fueron los primeros pasos en el camino que Hitler había diseñado en sus propósitos de ocupación y conquista de territorios europeos.

Los países del Centro y Este del viejo continente conformaban un conjunto de naciones con demasiados puntos débiles: problemas con las fronteras como consecuencia de las decisiones adoptadas en la Paz de Versalles desde 1919; enfrentamientos entre minorías étnicas y religiosas; gobiernos inestables; economías dedicadas a diferentes sectores de actividad pero, en general, escasamente desarrolladas.

En Hungría, el Regente Nikolaus Horthy ocupaba el alto cargo del Estado desde que fue elegido el 1 de marzo de 1920 como consecuencia de la negativa de los gobiernos de la Entente y los estados vecinos a una posible restauración de los Habsburgo en Hungría. Horthy consideraba el Tratado de Trianon injusto y origen de nuevos conflictos no solucionados

¹ Matilde Eiroa San Francisco es profesora de la Universidad Europea de Madrid-CEES. Iván Harsányi. Universidad Janus Pannonius. Pécs. (Hungría).

en la firma de la paz: territorios, población, pago de reparaciones y recortes militares con objetivos de desarme. Hungría fue uno de los grandes perjudicados por las resoluciones de paz, perdió aproximadamente las tres quintas partes de la población y en cumplimiento de Trianon tuvo que ceder dos tercios de su territorio a Rumania, Checoslovaquia y Yugoslavia². La Europa Central y Oriental sufrió también los efectos de la crisis de 1929: hundimiento de los precios agrícolas, disminución de la producción industrial, paro obrero, descenso del comercio exterior... Las consecuencias políticas fueron igualmente graves: en gran parte de estos países se crearon partidos fascistas más o menos importantes, se multiplicaron los regímenes autoritarios y los soberanos asumieron plenos poderes -caso del rey Boris III en Bulgaria y de Carol II en Rumanía-.

Hungría como parte integrante del Imperio Austro-Húngaro no había tenido relaciones exteriores independientes. Cuando el Imperio desapareció tras la I Guerra Mundial, el nuevo estado magiar abrió representaciones oficiales en los principales países europeos. Las relaciones diplomáticas con España no se produjeron hasta 1926, si bien desde 1922 se produjeron contactos entre el rey Alfonso XIII y su gobierno con los ministros plenipotenciarios húngaros acreditados en París³. En 1931 llegó a Madrid como representante diplomático Ferenc Mentele-Marosy⁴. Desde entonces los contactos atravesaron épocas

² Hasta la nueva Austria, otro país vencido, recibió un pedazo del territorio húngaro: la parte más occidental denominada en la actualidad región Burgenland. Véase JACKSON G.: *Civilización y barbarie en la Europa del siglo XX*, Edit. Planeta, Barcelona, 1997, pág. 121. HOENSCH, J. K.: *A History of Modern Hungary*, Edit. Longman, Londres, 1988.

³ HARSANYI, I.: “*La España de 1943-44 en la documentación diplomática húngara*”, en TUSELL Y OTROS: *La política exterior de España en el siglo XX*, UNED, Madrid, 1997, pág. 271.

⁴ Desde 1949 sería Ministro Plenipotenciario, Encargado de la Protección de los intereses de Hungría en España. No existe ningún documento oficial que así lo confirme. Gracias a los testimonios orales facilitados por Zoltan Rónay, y Aurelio Czilchert, antiguo secretario de la Legación Real Húngara hemos tenido acceso a información sobre Marosy y sus actividades en España. Véase, RONAY, Z.: “*Königlich-Ungarische Gesandtschaft, Madrid, 1949-1969, Ferenc von Marosys Aufzeichnungen*”, en *Ungarn-Jahrbuch. Zeitschrift für die Kunde Ungarns und verwandte Gebiete*, Band 20, Jahrgang 1992, págs. 147-162.

diferentes teniendo en cuenta la inestabilidad de los gobiernos republicanos y la evolución del recién constituido estado húngaro. La década de los treinta acabó para ambos trágicamente: la guerra civil española y los primeros indicios de la preparación para la II Guerra Mundial.

En España los efectos de la recién acabada guerra civil y los lazos políticos y económicos con Hitler y Mussolini eran las coordenadas principales sobre las que gravitaba el régimen de Franco en el momento del estallido de la guerra mundial. Su proximidad a los regímenes nazifascistas se expresó con sucesivos tratados de amistad, cooperación y defensa mutua firmados en marzo de 1939: Tratado de Amistad y No Agresión con Portugal; Pacto Antikomintern con Alemania, Italia y Japón; Tratado de Amistad Hispano-Alemania. Las tendencias filonazis no se limitaron únicamente a la firma de documentos. La ayuda prestada a los ejércitos del Eje durante la II Guerra Mundial fueron la materialización práctica de una convicción política e ideológica nunca ocultada por los distintos gobiernos franquistas hasta esa fecha. Los tratados, además, implicaban relaciones con el resto de los firmantes, es decir, Bulgaria, Eslovaquia, Hungría, Croacia y Rumanía.

En agosto de 1936, al comienzo de la guerra civil española, el Regente Horthy visitó a Hitler y a Mussolini tras el acuerdo austroalemán de julio⁵. En agosto de 1938, tras el Anschluss de Austria, fue de nuevo invitado por Hitler. Este le expuso el plan conocido con el nombre de "*Operación Verde*", cuya estrategia era aniquilar a los checos, destruir Praga y convertir Checoslovaquia en Protectorado Alemán. Sus propósitos eran que Hungría atacara a Eslovaquia desde el sur, pero Horthy se negó y la conversación acabó de un modo desagradable. La ocupación de Checoslovaquia fue gestada en sus últimos detalles en el verano de 1938, convirtiéndose en una realidad el 29 de septiembre. Las democracias únicamente se preocuparon de preservar las fronteras del resto de este estado para evitar el contagio al resto de Europa. De este

⁵ Aproximadamente desde 1935 cuando Alemania comenzó el rearme, se firmaron una serie de acuerdos bilaterales con Hungría impulsados desde el gobierno nazi. La consecuencia inmediata fue la cada vez mayor dependencia de Alemania.

modo permitieron que la gran maquinaria nazi se extendiera por todo el territorio checoslovaco⁶.

El reconocimiento oficial del gobierno de Franco por el gobierno húngaro se produjo en febrero de 1938, como consecuencia de las presiones ejercidas por italianos y alemanes y en el contexto de un triple encuentro entre los ministros de exteriores italiano, austríaco y húngaro, a petición del Conde Ciano⁷. Las relaciones de Hungría con el gobierno republicano se rompieron inmediatamente después de la sublevación militar de julio de 1936⁸. El Encargado de Negocios en Budapest, Arcos y Cuadra, no tardó en declararse públicamente representante de Franco. Después del reconocimiento húngaro, el gobierno de Burgos envió a Budapest a Miguel Ángel de Muguero y Muguero, antiguo director del Departamento General de Política de Asuntos Exteriores⁹. Madrid acogió a Andor Wodianer como representante húngaro hasta mayo de 1939. A partir de entonces fue sustituido por el General Rudolf Andorka, quien permaneció en el puesto hasta junio de 1941. Para un país con escasas relaciones exteriores en los años de guerra, Madrid constituía un punto privilegiado de información: numerosos diplomáticos frecuentaban la capital española como consecuencia de ser punto estratégico y lugar de encuentro entre alemanes e italianos.

II. ESPAÑA-HUNGRÍA Y LA OCUPACION NAZI

Cuando estalló la II Guerra Mundial Franco y Horthy estaban en una situación similar. Los dos países habían firmado el Pacto Antikomintern

⁶ ZORGBIBE, Ch.: *Historia de las Relaciones Internacionales. De la Europa de Bismarck hasta el final de la II Guerra Mundial*, Edit. Alianza Universidad, Madrid, 1997, Volumen I, págs. 570-573.

⁷ HARSÁNYI, I.: “*La España de 1943-44 en la documentación diplomática húngara*”, en TUSELL Y OTROS, Op. cit., pág 272.

⁸ Archivo Nacional Húngaro (MOL), Küm. Pol. (Dpto. Político del Ministerio de Negocios Exteriores), K63-29/7-2724, 2728, 2731, 2732, 2780-1936.

⁹ Miguel Angel de Muguero figuraba en el listado de funcionarios diplomáticos “admitidos” por Decreto Ley de 11 de enero de 1937 reorganizando la Carrera Diplomática franquista. BOE de 13-1-1937. Véase, CASANOVA, M.: *La diplomacia española durante la guerra civil*. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1996.

y apostaban por la instalación de gobiernos antibolcheviques y anticomunistas, si bien ambos mantuvieron una postura de neutralidad. Como consecuencia del desarrollo de los acontecimientos en la Europa occidental, el gobierno español cambió su estricta neutralidad por la “*no beligerancia*” en junio de 1940 como paso previo a la intervención. Por su parte, Hungría, que había recibido de Hitler y Mussolini la parte norte de Transilvania en detrimento de Rumanía, decidió adherirse el 20 de noviembre a la Triple Alianza con los países del Eje. El paso a la beligerancia ocurrió el 10 de abril de 1941 cuando el ejército húngaro traspasó la frontera de Yugoslavia ocupando ciertas regiones de este país. El 26 de junio declaró la guerra a la URSS, el 7 de diciembre a Gran Bretaña y el 13 de diciembre a Estados Unidos.

Hitler y Franco habían mantenido conversaciones para que España entrara en guerra. Las presiones de Mussolini y del Mariscal Petain no fueron suficientes para lograr una mayor intervención española ante el conflicto. Franco decidió continuar con la “*no beligerancia*” aunque envió al frente soviético la División Azul en el marco de su teoría de las “*dos guerras*”, es decir, España estaba dispuesta a mantener la beligerancia contra el comunismo, pero se abstenía en la lucha contra Gran Bretaña. La inclinación hacia Sudamérica y la formación del Bloque Ibérico se convirtieron en las prioridades del Ministerio de Asuntos Exteriores¹⁰.

El 9 de enero de 1942 Miguel Angel de Muguero informaba sobre la visita de los ministros de Negocios Extranjeros de Alemania e Italia a

¹⁰ PARDO SANZ, R.: *Con Franco hacia el Imperio. La política exterior española en América Latina, 1939-1945*. UNED, Madrid, 1995. DELGADO GOMEZ-ESCALONILLA, L.: *Imperio de papel. Acción Cultural y Política Exterior durante el Primer Franquismo*. CSIC, Madrid, 1992. Del mismo autor, *Diplomacia franquista y política cultural hacia Iberoamérica, 1939-1953*, CSIC, Madrid, 1988. DEL ARENAL, C.: *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, Edit. Complutense, Madrid, 1994. Sobre el Bloque Ibérico, véase DE LA TORRE, H.: “*Salazarismo y Franquismo: supervivencias solidarias en el orden de la segunda posguerra*”, págs. 79-93 de *España y la II Guerra Mundial, Bulletin d'Histoire Contemporaine de l'Espagne*, nº 22, 1995. EIROA, M.: “*Las relaciones Franco-Salazar. Asistencia e intervención portuguesa en la política española*”, págs. 8-20 de *Historia 16*, nº 256, 1997.

Budapest¹¹. Invitados por S.A. el Regente Horthy y el gobierno a una finca del estado húngaro, entre cacerías y comidas, trataron de una más extensa y activa colaboración militar. Fueron invitados todos los países signatarios del Pacto Antikomintern: España, Eslovaquia, Bulgaria, Japón, Finlandia, Rumanía, Dinamarca, Italia y Croacia. También trataron de la cuestión de la sucesión en la Regencia de Hungría del Almirante Horthy con 73 años de edad¹².

Para concretar más esta aportación, el Conde Ciano y el General Guillermo Keitel, Jefe del Alto Mando Militar alemán visitaron Budapest a fines de mes. Este último deseaba una determinación más precisa de la aportación militar húngara: primero, una movilización de 350.000 hombres y posteriormente una segunda, hasta completar el medio millón. Servirían para sustituir las tropas alemanas en los territorios ocupados de Yugoslavia y Grecia y también de policía de retaguardia en el frente oriental¹³. Las presiones alemanas para que la aportación magiar se convirtiese en algo más eficaz eran constantes¹⁴.

Después de que la gran ofensiva soviética de enero de 1943 en el área del río Don dispersara las tropas húngaras, se produjo en el mes de abril una crisis parcial del gobierno que desembocó en el cese de ministros de destacada germanofilia. Esta decisión del Presidente del Gobierno Kállay venía avalada por el descenso de la simpatía de la población hacia

¹¹ Archivo Ministerio de Asuntos Exteriores (en adelante, AMAE). R-2221.42.

¹² Nikolaus Von Horthy nació el 18-6-1868. Fue ayudante de campo del emperador y rey Francisco José I. Vivió la I Guerra Mundial al mando de un buque insignia de la tercera división acorazada. En 1918 el rey le dio la orden de entregar la flota al comité sudeslavo. El imperio se deshacía y en Hungría se inició una época de gobiernos de corta duración. Un manifiesto de 17 de octubre de 1918 concedía plena independencia a Hungría y nombraba presidente del Consejo de Ministros a Michael Károlyi, político de izquierdas. Horthy decidió retirarse a su casa de campo, pero allí fue llamado por el conde Julio Károlyi y por el conde Bethlen que le propusieron la vuelta a la política. El ejército era el punto central del poder de un estado que acababa de ser independiente pero que no podía gobernarse sin el permiso del Consejo Supremo de los Aliados en París y la Misión Aliada en Budapest. Almirante VON HORTHY, Nikolaus: *Memorias*. Editorial AHR, Barcelona, 1955. VON HORTHY, NIKOLAUS: *Ein Leben für Ungarn*. Athenäum Verlag, Bonn, 1953.

¹³ AMAE, R-2221.42.

¹⁴ SUAREZ, E.: *Corresponsal en Budapest*, Edic. Aspás, Madrid, 1946, pág. 134.

Alemania ante la desconfianza en que el Eje ganara la guerra¹⁵. El 8 de mayo el Encargado de Negocios en Budapest, Angel Sanz Briz informaba al ministro Jordana que Kállay había decidido el cierre del Parlamento: “*La decisión de suspender indefinidamente las reuniones del Parlamento ha sido motivada por la actitud de los partidos de oposición, en concreto el llamado cruz-flechista de inspiración nazi (...) y el que acaudilla el Sr. Imrédy que había presentado una interpelación contra Nagy por su protección a empresas judías*”¹⁶. Kállay trataba de tranquilizar a la población cuando anunciaba que se mantendría la política exterior y las reformas en el interior.

En junio nuevas dimisiones de altos responsables del Estado provocaron tensiones en el país magiar. El Jefe de Prensa del M^o de Negocios Extranjeros y el propio ministro sufrieron ahora las presiones ejercidas por la Legación de Alemania, quien consideraba su actuación poco próxima a su causa.

En la primavera de 1943 Kállay y el ministro de Exteriores Jordana intercambiaron opinión sobre la nueva ordenación de Europa y la paz futura. Los dos compartían la idea de que sólo con la participación de aquellas naciones que se habían mostrado más tolerantes podría salvarse la civilización occidental¹⁷. En el verano de ese año el principal aliado de Alemania se tambaleaba: Benito Mussolini era degradado de su cargo y la desconfianza hacia el triunfo total del Eje estaba extendida entre la población. Franco anunciaba en septiembre la disolución de la División Azul y el 1 de octubre el gobierno decretó el retorno a la neutralidad. En la Hungría de aquel verano el Regente Horthy había prolongado las vacaciones parlamentarias *sine die*, con objeto de que los debates delicados no tuviesen lugar. Mientras, Hungría acogía a ciertos evadidos

¹⁵ Véase AMAE, R.1180.1. Despacho de 27-4-43.

¹⁶ AMAE, R.1180.1. Despacho de 8-5-43. Según Sanz Briz el cierre había sido en contra de la opinión de muchos diputados. La política interior representaba un verdadero régimen de reacción opuesto a todo avance social. La reforma agraria se realizaba con terrenos expropiados de los judíos, y pasaban a manos de personalidades del Régimen: generales, altos mandos..., y nunca a campesinos sin tierra. Guillermo Nagy era ministro de guerra; Béla Imrédy era líder del Partido de Renovación Húngara (MMP), producto de la escisión del partido gubernamental Partido de la Vida Húngara (MEP).

¹⁷ AMAE, R-1375.10. Promemoria de 17-3-1943.

de los campos de concentración alemanes tanto por razones hospitalarias como por demostrar al mundo lo forzoso de su alianza con Alemania y su postura disconforme con la actuación del Reich¹⁸. Aunque el parlamento húngaro en 1938, 1939 y 1941 promulgó leyes antijudías, el gobierno Kállay las realizó sólo parcialmente. Su antisemitismo verbal estaba en clara contradicción con su práctica más tolerante. Las principales preocupaciones radicaban en mantener las fronteras intactas -tanto por posibles ataques alemanes como por la división territorial propia de las minorías-, y evitar la participación masiva en las actividades bélicas. Con tal objetivo firmó el 9 de septiembre de 1943 el armisticio preliminar con los mandatarios del gobierno británico en Lisboa.

Los diplomáticos de las legaciones en Madrid y Budapest sufrieron en su interior los cambios de gobierno y las tensiones propias de su condición respectiva de país neutral y país ocupado. Ambos países tenían ciertas similitudes especialmente en las difíciles relaciones con los nazis: en el caso de España desde que en 1942 la curva del éxito parecía declinar para el Eje; en el caso de Hungría desde que el escenario de guerra se desplazó hacia las fronteras soviéticas y, especialmente, cuando en marzo de 1944 se produjo la ocupación alemana.

Ferenc Ambró fue el diplomático húngaro acreditado en Madrid desde junio de 1941. En el período más fascista del régimen español, Ambró no era germanófilo. Los contactos con los aliados fueron fluidos y se mantuvo fiel al Regente. Ambró inició una gran actividad prolongada hasta marzo de 1944, cuando fue cesado por la protesta que realizó como consecuencia de la ocupación alemana.

Cuando Hungría fue invadida por los alemanes el 19 de marzo de 1944 el acontecimiento no resultó del todo novedoso. La aproximación de soldados y material de guerra terrestre a la frontera del que fue parte del imperio austro-húngaro hacía prever una irrupción violenta en el territorio magiar. Los diplomáticos españoles acreditados en Budapest y el periodista Eugenio Suárez, informaron en la misma mañana del 19 de marzo al ministro Jordana. Según sus primeras impresiones el Regente

¹⁸ SUAREZ, E.: *Corresponsal en Budapest*, Edic. Aspas, Madrid, 1946, pág. 79.

Horthy no se hallaba disponible. Todo parecía indicar que estaba secuestrado por los nazis y los soldados húngaros habían sido sustituidos por tropas alemanas. El día 23 se dio a conocer el nuevo gobierno nombrado por Horthy: en la lista figuraban ministros de origen alemán y en su gran mayoría favorables a los ocupantes y con disposiciones inmediatas antijudías¹⁹. Horthy había sido privado de la posibilidad de realizar una intervención política y sus colaboradores habían sido arrestados durante las primeras horas de la ocupación.

Ambró se mostró poco dispuesto a aceptar a los nuevos gobernantes y renunció a su cargo de ministro; el nuevo ejecutivo le despidió del servicio diplomático y le privó de la ciudadanía húngara junto a una docena de diplomáticos acreditados en otros países cuya reacción fue similar. Ambró explicó lo ocurrido en un memorándum en el que demostró la falta de argumentación jurídica del ejecutivo húngaro integrado por proalemanes²⁰. El 23 de marzo renunció a su puesto en Madrid por desacuerdo con el nuevo ministro Sztójay y Miguel Angel de Muguero desde Budapest informó al gobierno español sobre la ocupación y la anticonstitucionalidad del gobierno salido tras el 19 de marzo²¹. Como consecuencia de la reacción del representante español, las relaciones hispano-húngaras empeoraron y Muguero fue llamado a la capital española. Madrid tuvo presiones de los aliados y durante varias semanas se negó a recibir a un nuevo representante. Finalmente se acordó conceder el plázet al nuevo Encargado de Negocios Sándor Hollán, colaborador de la Legación Húngara de Lisboa y anteriormente acreditado en Madrid. Mientras tanto, el ministro Jordana decidió que Angel Sanz Briz permaneciera en Budapest en su cargo de Encargado de Negocios hasta que la situación se aclarara.

Los primeros informes del Encargado de Negocios Sandor Hollán están fechados a principios de mayo. Como consejero de la Legación Húngara en Lisboa desde 1943 mantuvo contactos con los aliados. Antes

¹⁹ AMAE, R-1180.2. 19-3-44.

²⁰ En AMAE, R-1375.10 "*Puntos de vista sobre el cambio de gobierno húngaro*". Su hermano, István Ambró, fue detenido en Budapest el 23 de mayo de 1944 por la policía alemana. Fue conducido a un calabozo con otros presos políticos.

²¹ AMAE, R-2302.14. Despacho de 19-3-44.

de venir a Madrid, Hollán se entrevistó con Nicolás Franco, embajador en la capital lusa, quien le informó sobre la marcha de la política española. Una vez en Madrid y en su línea de lealtad a Horthy estableció contactos con anglosajones. Mientras, en Hungría el poder del Regente era sólo formal. La ocupación alemana se hacía cada vez más patente: deportación de 360.000 judíos a Auschwitz; preparación de la liquidación de la población judía en Budapest²².

A principios de septiembre de 1944, se nombró un nuevo gabinete presidido por el coronel Géza Lakatos. Según los diplomáticos españoles, *ha disminuido la influencia alemana y ha suavizado las intransigentes medidas tomadas contra el judaísmo. Sus componentes son afectos al Régimen anterior al 19 de marzo y se esfuerzan en observar un mayor independentismo*²³. Al mismo tiempo, una orden implantaba el trabajo obligatorio por necesidades de guerra: todos los súbditos húngaros, sin distinción de sexo, religión o raza comprendidos entre 14 y 70 años podrían ser obligados a trabajo de prestación personal, y fueron los judíos los primeros reclutados. Además, se creó una guardia nacional húngara en interés de una mayor protección de la seguridad pública.

El 15 de octubre de 1944 Horthy proclamó la salida de la guerra de Hungría como consecuencia de un alto el fuego firmado en Moscú el 9 de octubre. Los alemanes no respetaron su decisión y apoyaron el golpe de los cruzflechistas nazis húngaros. Grupos paramilitares y militantes del Partido de Cruz Flechada se hicieron con el poder con la ayuda de las fuerzas alemanas de ocupación, presentes en el país desde el 19 de marzo. El objetivo era continuar la guerra al lado del ejército alemán contra los aliados y el ejército soviético. Alemanes y cruzflechistas eliminaron políticamente a Horthy y encumbraron a Szálasi.

El Regente fue detenido en el Palacio Real por fuerzas motorizadas alemanas y milicianos del partido cruzflechista. Para evitar una inútil efusión de sangre, se aconsejó la rendición de la guardia y de la propia persona del Regente. Horthy y su familia fueron enviados al Reich. El

²² HARSANYI, I.: “*La España de 1943-44 en la documentación diplomática húngara...*”, en TUSELL y OTROS, Op, cit., pág. 282.

²³ AMAE, R-1180.2. Despacho de Sanz Briz de 10-9-44.

golpe fue debido a los contactos mantenidos con los aliados y especialmente con los soviéticos por personas allegadas al Mariscal Horthy y la proclamación del 15 de octubre que informaba sobre la salida de Hungría de la guerra.

Hollán se encontró con una situación similar a la de Ambró en marzo: decidió no servir al nuevo poder considerado aún más ilegítimo que el de Sztójay impuesto por los alemanes en el momento de la ocupación. Ante el golpe cruzflechista, el representante húngaro anunció al nuevo ministro Lequerica su lealtad hacia el Regente.

El 19 de octubre redactó una declaración en la que demostraba la ilegitimidad del gobierno cruzflechista con el objetivo de entregarla al ministro Lequerica²⁴. Pero no le recibió. Sólo pudo hablar con el jefe del gabinete ministerial, Alfonso Álvarez de Toledo, quien le informó de la intención de España de reconocer al gobierno cruzflechista por ser también antibolchevique. Hollán anunció que él también era anticomunista pero no estaba a favor del gobierno títere alemán y no sería su representante. Se negaba a entregar su cargo y la Legación. En ésta había personas favorables al gobierno golpista como el Agregado Militar Eugen Szántay y el Agregado de Prensa Jenő Hajós. Szántay mostró indicios de tomar la Legación por la fuerza. El 29 de noviembre la situación se hizo tensa cuando visitó a Hollán y le dijo que iba a venir un tal Limbeck y que le entregara la Legación. Este se negó y dijo que sólo lo haría a uno aceptado por el gobierno español; pero se hallaba en una posición difícil: Horthy no estaba en Hungría y el gobierno golpista se había instalado en la mayor parte del territorio húngaro. Los alemanes presionaban al gobierno español a reconocer al golpista mientras los aliados amenazaban con el corte de suministros de trigo y el ataque directo en caso de reconocimiento. Mientras, Szántay renunció a tomar la Legación por la fuerza porque había sido anunciada la llegada inmediata de otro representante llamado Gyertyánffi.

²⁴ AMAE, R-2032.14. Despacho de 17-10-44 firmado por Hollán y remitido al ministro Lequerica y ProMemoria de 19-10-44 en la que se explica cómo el regente fue secuestrado y nombrado un gobierno títere en su lugar.

Hollán lo contó todo a Ambró, el conde Bethlen -dimitido secretario de la Legación- y a Wodianer, en Portugal. Cuando logró entrevistarse con el Jefe de Protocolo, Barón de las Torres, recibió de éste una respuesta muy ambigua. Al parecer España debía algunos favores al nuevo ejecutivo húngaro. Con la aquiescencia de Szálasi, el diplomático español Sanz Briz había conseguido proteger a judíos en casas españolas diez veces más de los permitidos por las autoridades. Sanz Briz lo había hecho haciendo determinadas concesiones, entre ellas la promesa del reconocimiento del gobierno cruzflechista. Nunca llegó ese reconocimiento alegando la dificultad del correo por la Europa en guerra. Sanz Briz consiguió además permiso para la salida de unos 100 judíos a España a cambio de la promesa del reconocimiento²⁵.

En diciembre de 1944 una carta de la embajada de los Estados Unidos dirigida a Cristóbal del Castillo y Campos, subsecretario de Asuntos Exteriores indicaba al gobierno español la inconveniencia de reconocer al gobierno títere húngaro. Asimismo esperaban que Gyertyánffi, persona non grata para la embajada norteamericana, no fuera admitido como representante en la Legación Húngara de Madrid²⁶. La contestación al telegrama de la embajada se produjo al día siguiente: Cristóbal del Castillo ordenó que no se contestara ni se tomara medida alguna al respecto. Al gobierno español le interesaba dar la impresión que

²⁵ Véase HARSANYI, I.: “*Actividades de la diplomacia española en defensa de los judíos de Budapest*” en Revista *Holocaust-füzetek*, noviembre de 1993, nº 2, págs. 46-53. Asimismo, HARSANYI, I.: “*Lista de los judíos húngaros protegidos por la Legación española en los tiempos de la persecución*”, en Revista *Holocaust-füzetek*, diciembre de 1993, nº 3, págs. 46-105. SALINAS, D.: *España, los sefarditas y el Tercer Reich (1939-1945). La labor de diplomáticos españoles contra el genocidio nazi*. Universidad de Valladolid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Valladolid, 1997. YSART, F.: *España y los judíos en la Segunda Guerra Mundial*, Barcelona, 1973.

²⁶ Son telegramas fechados el 5 y el 6 de diciembre de 1944 enviados por Sanz Briz. El telegrama de 5 de diciembre tiene unas letras al margen que dice: “*que se espere. No contestar. Persona non grata*”. Véase, AMAE, R-2302.14. HARSANYI, I.: “*Tentativa de los cruzflechistas de hacerse reconocer por España*”, en Revista *Hadtudományi Tájékoztató*, 1994, nº 8, págs. 97-105.

apoyaba al Agregado Militar del gobierno cruzflechista Eugenio Szántay²⁷.

Entretanto, un comunicado enviado el 14 de diciembre por Doussinague, ordenaba a Satorres, Jefe de la Sección de Europa, que informara a Hollán sobre el cese de cualquier actividad diplomática y su retiro inmediato a la vida privada. En caso contrario, tendría que abandonar territorio español. Hollán solicitó la orden por escrito, porque él no había dimitido y se consideraba responsable ante el Regente. Satorres insistió a Hollán que entregara la Legación, la cancillería y todo el depósito a un funcionario del ministerio español para que se pudiera hacer cargo de ella. Hollán continuaba resistiéndose como representante legal del gobierno húngaro. Por presiones firmes de los aliados, un último comunicado de fecha 20 de diciembre firmado por Doussinague ordenó el aplazamiento de las medidas relacionadas con Hollán²⁸.

III. OCUPACION SOVIETICA Y RUPTURA DE RELACIONES

La Legación Húngara se suprimió el 18 de abril, días después de que bajo la presión de las tropas soviéticas, los últimos grupos de la Wehrmacht abandonaran territorio húngaro. Este día, Doussinague transmitió a Protocolo la siguiente disposición: *De orden del Sr. Subsecretario, procede suprimir en la lista de representantes extranjeros al de Hungría, haciendo desaparecer totalmente la representación de este país.* El Encargado de Negocios, Hollán, se quedó algún tiempo más en España. Se dedicó a asuntos benéficos relacionados con la emigración húngara en España y su actividad posterior ha quedado en la más estricta intimidad²⁹.

²⁷ AMAE, R.2302.14. Telegrama de 7 de diciembre de 1944. AMAE, R.2302.14.

²⁸ AMAE, R-2302.14

²⁹ AMAE, R-2020.18. Hollán solicitó renovación de pasaporte en España en 1946. Viajó a Biarritz y a París para asuntos personales y relacionados con su actividad benéfica. Los otros componentes de la Legación Húngara en Madrid, condes de Bethlen, Ferencz Bela, Catalina Fayer y otros residieron en Madrid durante cierto tiempo. El conde Gábor Bethlen había sido primer ministro de Hungría durante los años veinte.

Desde Budapest, Sanz Briz informaba sobre la marcha de los acontecimientos en Hungría. En la parte oriental del país los soviéticos habían llegado a finales de septiembre de 1944; el armisticio fue firmado en enero de 1945 a pesar de que la parte occidental no se liberó hasta abril de 1945. Después de la constitución del gobierno provisional de Debrecen, una delegación húngara marchó a Moscú donde trató dos exigencias fundamentales: la democratización de las instituciones y una estrecha colaboración con la URSS. El gobierno se apoyaría en la clase campesina, entre la que se proponía repartir parcelas de tierras. El 50% de la población carecía de tierra y el 36% poseía lotes que sólo llegaban a 1 ha. El resto estaba en manos de grandes propietarios. El nuevo gobierno del General Béla Miklós formado el 20 de diciembre -fiel al regente; junto a sus ayudantes se pasó al lado del ejército soviético-, gozaba de popularidad y estaba apoyado por la población³⁰.

En España la decisión sobre Hungría estaba clara: un oficio de 3 de mayo de 1945 manifestaba que la Legación de Hungría junto a la de Croacia, Eslovaquia y Japón, habían cesado como representaciones diplomáticas³¹. A partir de este momento las relaciones quedaban interrumpidas. La información sobre Hungría sería transmitida a través de los despachos de los diplomáticos españoles acreditados en Italia, Suecia, Turquía, quienes intentaban remitir todo tipo de detalles sobre la creciente ocupación soviética en la Europa del Este: desmanes de los soldados rusos, requisas de cereales y ganados, subida vertiginosa del nivel de vida, especulación, reforma agraria, creciente número de las fuerzas de ocupación, ola antisemítica, problemas con las minorías, reivindicación de territorios, problemas con Rumanía y Checoslovaquia a causa de las fronteras, etc.³² Mientras, se debatían las ventajas obtenidas por Gran Bretaña y la URSS en los Tratados de Paz con Italia, Bulgaria, Hungría y otros países.

Así, en apenas un año, Hungría registró dos grandes acontecimientos: la ocupación alemana y la entrada de las tropas soviéticas. El 7 de agosto de 1948 llegaba a Budapest el tren particular de

³⁰ AMAE, R-1704-6.

³¹ AMAE, R-1771.62.

³² Véase AMAE, R-3505.3 y R-2344.3.

Hitler con un cargamento de oro por un valor aproximado de 32 millones de dólares, parte de las reservas del Banco Nacional Húngaro evacuado por los alemanes y restituido conforme al Acuerdo firmado por los norteamericanos.

En España 1944 y 1945 fueron años difíciles. Los sucesivos fracasos del Eje obligaban a Franco a reacomodarse ante los aliados. La aparente desfascitización y la inclinación hacia Sudamérica y Portugal intentaban reconducir la política exterior española hacia el neutralismo y el distanciamiento de lo ocurrido en la guerra europea. Las relaciones con Hungría, sin embargo, no se rompieron del todo: contactos extraoficiales, intercambios a través de terceros países se realizaron en el más estricto secretismo.

A partir de 1945 las condenas contra España en Naciones Unidas favorecieron el asentamiento de representantes de la República en algunos países a la espera de la caída del general Franco y el reconocimiento de la misma como el gobierno oficial español. El nuevo ejecutivo húngaro estableció relaciones diplomáticas con el gobierno republicano en el exilio a través de su Legación en París. La guerra fría, sin embargo, beneficiaba a Franco. El antibolchevismo y el catolicismo se convertían en los principales baluartes del Régimen. En este contexto, húngaros católicos anticomunistas decidieron salir de su país e instalarse en España, donde se les ofrecía ayuda económica, educación y trabajo a través de la Organización Católica Universitaria (OCAU). Una Legación Real Húngara se abrió en Madrid a cuyo frente se encontraba Marossy, antiguo diplomático, buen conocedor de España y de su Régimen.

MANUEL ANTONIO NORIEGA: UNA CUESTION DE SEGURIDAD NACIONAL

Dra. Soledad Segoviano Monterrubio ¹

Sumario

I. Breve introducción histórica.- II. El ascenso de Noriega al poder.- III. Manuel Antonio Noriega.- IV. La Crisis.

El pasado 31 de Diciembre de 1999, en estricto cumplimiento de los Tratados Torrijos-Carter de 1977, Estados Unidos transfería de forma oficial el control del Canal a las autoridades panameñas. Panamá, cruce de caminos y punto de encuentro interoceánico, recuperaba, de esta forma, su integridad territorial y su soberanía política, cerrando, así, un largo capítulo de injerencia norteamericana en el país.

El Canal, una vía de navegación de apenas 80 Km., construida para satisfacer los intereses económicos y de seguridad de Estados Unidos, ha condicionado la historia de Panamá desde 1903. Pero fueron, sin duda, los años de la guerra fría, los que situaron a este país centroamericano en el mapa geoestratégico de la confrontación político-ideológica, convirtiendo al país en base de operaciones de espías, guerrilleros, narcotraficantes y militares golpistas. Este contexto de corrupción política e intereses contrapuestos propició el desarrollo de actividades ilegales como el blanqueo de dinero y el tráfico de armas, a cargo de hombres sin escrúpulos como Manuel Antonio Noriega, hoy encarcelado por quienes lo encumbraron a la cúpula del poder político-militar con el fin de combatir la amenaza comunista.

¹ Soledad Segoviano Monterrubio es profesora de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias de la Información. Universidad Complutense. Master en Relaciones Internacionales por la Universidad de Columbia de Nueva York.

I. BREVE INTRODUCCION HISTORICA

Situada al sur del istmo centroamericano, la República de Panamá se convirtió en Estado independiente tras su separación de Colombia, en 1903. Ese mismo año fue firmado el Tratado Hay-Bunau-Villa entre Estados Unidos y Panamá, facilitando así el camino para la construcción del Canal de Panamá que se convertiría en el eje central de las relaciones bilaterales entre estos dos países durante casi un siglo, dada la importancia del Canal para los intereses económicos y geoestratégicos de Estados Unidos.

Entre 1903 y 1968, el poder económico y político se encontraba concentrado en manos de unas cuantas familias criollas, conocidas como la oligarquía de los "*rabiblancos*". Pero con el fin de la Segunda Guerra Mundial se produciría una transición de poder de las manos de la aristocracia civil a la denominada, entonces, Policía Nacional. Así, entre 1948 y 1952, un nuevo sistema de gobierno comenzó a surgir en Panamá, aglutinador de los instintos populistas de los sectores menos favorecidos de la sociedad y el creciente poder institucional de las Fuerzas Armadas. De este modo, bajo el firme liderazgo del Coronel José Antonio Remón, aquel modesto cuerpo de policía se iría transformando en la potente Guardia Nacional Panameña.

El populismo militar diseñado por Remón serviría como punto de partida para Omar Torrijos y su equipo de oficiales, tras el golpe de Estado perpetrado en 1968. Torrijos, como nuevo líder de Panamá, se serviría de la fortalecida Guardia Nacional para vertebrar en torno a esta institución una coalición heterogénea y populista que se convertiría en la base de apoyo a su gobierno.

El mayor logro de Torrijos en política exterior fue la negociación de los Tratados del Canal de Panamá en 1977. Durante los procesos de negociación y ratificación de los Tratados, el líder panameño se comprometió con la Administración Carter a tomar medidas en favor de la democracia en Panamá. Así, una vez ratificados los Acuerdos, Torrijos decidió levantar las restricciones a la libertad de reunión y a la libertad de prensa, favoreciendo, de este modo, la actividad política

panameña. Asimismo, la Constitución de 1972, que designaba a Torrijos como "*máximo líder de la revolución panameña*", fue enmendada en 1978 con la pretensión de facilitar el proceso de transición hacia la democracia y reducir el significativo papel del Ejército en la política panameña.

El 31 de julio de 1981, Omar Torrijos moría en accidente de avión. Con su muerte, se abría un proceso de inestabilidad política que ponía fin a doce años de dictadura militar².

EL ASCENSO DE NORIEGA AL PODER

Entre 1981 y 1983, tres comandantes aspiraban a la sucesión en la Guardia Nacional. Esta larga lucha de poder por el liderazgo del cuerpo armado panameño llegó a su fin cuando Manuel Antonio Noriega, el responsable de la unidad de Inteligencia Militar, el denominado G2, asumió el control del Ejército -y del país- a finales de 1983.

Una de las enmiendas introducidas en la Constitución de 1982, un año después de la muerte de Torrijos, prohibía la participación en procesos electorales a altos mandos de la Guardia Nacional, a la vez que reducía el período de mandato presidencial de seis a cinco años. Así, cumpliendo con el mandato constitucional, el General Paredes se retiró con renuncia de la carrera presidencial en septiembre de 1983. El entonces presidente de la Espriella purgó su gabinete de los seguidores de Paredes y nombró a Noriega máximo responsable de la Guardia Nacional ese mismo mes.

Noriega tenía el camino despejado para consolidar su poder. Uno de sus primeros actos fue impulsar la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa de la Ley 20, de Septiembre de 1983, con el fin de reestructurar la Guardia Nacional, que pasaría a denominarse Fuerzas de

² Sobre la historia de Panamá y política panameña: ROOP, Steve: *Panamanian Politics*, Praeger, New York, 1982; LAFEBER, Walter, *The Panama Canal*, Oxford University Press, New York, 1989; FARNSWORTH, David y MCKENNEY, James W.: *Us-Panama Relations 1903-1978*, Westview Press, Boulder, 1983.

Defensa de Panamá (FDP). Nominalmente, el Presidente de la República ostentaba el mando supremo sobre la FDP, pero el control efectivo de las Fuerzas Armadas se encontraba en las manos de Noriega³.

En este proceso de reorganización y expansión de la vieja Guardia Nacional, Noriega se preocupó por reforzar su control de todas las agencias responsables del tráfico de drogas: aduanas, inmigración, puertos y aeropuertos, además del control del Banco Nacional de Panamá y de la Oficina del Fiscal General del Estado. Con estas medidas, no sólo determinaba quién podía transgredir las leyes, sino que dejaba abierta una oferta casi ilimitada para el lavado de dinero en Panamá⁴.

En las elecciones de mayo de 1984, Nicolás Ardito Barletta, candidato de la coalición pro-gubernamental Unión Nacional Democrática (UNADE), tuvo que hacer frente al serio desafío del Partido Panameño Auténtico (PPA), encabezado por Arnulfo Arias, que había ocupado la Presidencia de Panamá en tres ocasiones anteriores. Tras las elecciones, Barletta fue proclamado ganador de la contienda, pero los partidarios de Arnulfo Arias rechazaron los resultados, acusando al gobierno de fraude electoral. La Administración Reagan se vio obligada a mediar en el conflicto para favorecer claramente los intereses de Noriega y, a pesar de reconocer que los resultados electorales resultaban cuestionables, decidió contemplar la victoria de Barletta como un paso adelante en el proceso de transición democrática en Panamá⁵.

El 14 de Septiembre de 1985, el cuerpo decapitado de Hugo Spadafora, anterior Ministro de Sanidad y uno de los principales adversarios políticos de Noriega, fue encontrado en Costa Rica⁶. Poco antes de su muerte, Spadafora había declarado que contaba con pruebas

³ MEDITZ, Sandra y HANRATY, Dennis (ed.): *Panama: A Country of Study*. Federal Research Division-Library of Congress, Washington D.C., 1989; págs. 59-61 y 187-192.

⁴ KEMPE, Frederick: "The Noriega Files", *Newsweek*, (January 1990), págs. 24-26.

⁵ MEDITZ y HANRATY: *Panama*, págs. 62-64.

⁶ MATTHEWS, Robert: "The Panama Connection: U.S. Addiction to National Security", *Covert Action Bulletin*, nº 34 (Summer 1990), pág. 7.

irrefutables que vinculaban a Noriega con el narcotráfico y el comercio de armas. Cuando Ardito Barletta, flamante Presidente de Panamá, demostró su disposición a investigar el caso, fue obligado a presentar su dimisión. Barletta dimitió el 28 de Septiembre de 1985, tan sólo once meses después de haber tomado posesión de su cargo. El Vicepresidente Delvalle se convirtió así en el quinto Presidente de la República de Panamá en menos de cuatro años.

III. MANUEL ANTONIO NORIEGA

Nacido en 1934, hijo de un contable de clase media y su empleada doméstica, Manuel Antonio Noriega fue criado por su abuela en los suburbios de Ciudad de Panamá. Cuando cursaba sus estudios en el "*Instituto Nacional*", descubrió que su padre también tenía otros hijos y que uno de ellos, Luis Carlos, asistía al mismo instituto. Este golpe de suerte iba a ser determinante en el curso de su vida.

Tras ser rechazada su admisión en la Facultad de Medicina y después de cinco años de trabajos de escaso nivel, el joven Noriega se vería beneficiado de la posición de su hermanastro en la Embajada de Panamá en Lima.

Luis Carlos se implicó en la falsificación de documentos para conseguir la admisión de Manuel Antonio en la Academia Militar de Los Chorrillos en Lima. Aquí fue donde la Junta Central de Inteligencia norteamericana (CIA) reclutó al joven Noriega como informante. Su misión consistía en identificar a los jóvenes cadetes de la Escuela con tendencias políticas socialistas.

De regreso a Panamá, en 1962, la suerte hizo que fuese destinado a la guarnición de Colón, bajo las órdenes de Omar Torrijos. De esta forma, las carreras de ambos hombres quedarían estrechamente vinculadas

hasta la muerte de Torrijos en accidente de avión casi veinte años después⁷.

Entre 1964 y 1965, oficiales norteamericanos del Grupo de Inteligencia Militar 470 colaboraron con Omar Torrijos en la creación de una unidad de inteligencia. Torrijos escogió a Noriega como oficial encargado de supervisar una modesta operación de espionaje y recopilación de información. Los norteamericanos estaban encantados con la elección. Sus archivos mostraban que se trataba de un informante "no operativo" que había prestado eficaces servicios en el pasado.

Noriega comenzó a estudiar técnicas de inteligencia y contrainteligencia bajo supervisión norteamericana en "Fort Gulick", en Panamá, en julio de 1967; operaciones psicológicas en "Fort Bragg", en septiembre de 1967, para concluir en el mismo año en la Escuela de las Américas un curso intensivo de dos meses de inteligencia militar para oficiales panameños. Noriega estaba especialmente interesado en la guerra psicológica, por lo que las siete semanas de aprendizaje en "Fort Bragg", centradas en el arte de la manipulación mediática para conquistar al adversario y controlar a los enemigos internos, fueron especialmente gratificantes para él⁸.

Cuando Torrijos tomó el poder en 1968, Noriega le apoyó inmediatamente, lo que supuso su rápido ascenso como Comandante del denominado Sector Norte. Esta posición le permitió adoptar, quizá, la más importante decisión de su carrera al facilitar el regreso del propio Torrijos a Panamá tras el fracasado contragolpe desatado contra él en 1969. En 1970, Torrijos nombraría a Noriega máximo responsable de la Rama de Inteligencia de la Guardia Nacional (G-2)⁹.

Como responsable de la G-2, el Teniente Coronel Noriega actuaba como oficial de enlace entre el Ejército panameño y todas las ramas de la inteligencia norteamericana, situación que mejoró sensiblemente su posición como "activo" insustituible para los intereses norteamericanos.

⁷ DINGES, John: *Our Man in Panama*, Random House, New York, 1990, págs. 28-49.

⁸ KEMPE: "The Noriega Files", pág. 24.

⁹ DINGES: *Our Man*, pág. 49.

Quizá por este motivo, Noriega se sentía cada vez más libre para proporcionar información similar a los adversarios de la acción exterior norteamericana.

A mediados de los 70 y principios de los 80, las pruebas sobre la implicación de Noriega en el suministro de armas a los sandinistas nicaragüenses, al FMLN salvadoreño y a los insurgentes del M-19 de Colombia comenzaron a salir a la luz.

Por otra parte, los primeros contactos de Noriega con el régimen cubano surgieron a petición de Washington, cuando las autoridades norteamericanas solicitaron la ayuda de Panamá para negociar la liberación de militantes anticastristas detenidos en Cuba. La misión fue todo un éxito, a pesar de que en aquel momento no existían relaciones diplomáticas entre Cuba y Panamá. Omar Torrijos decidió establecerlas con el fin de presionar a Estados Unidos durante las negociaciones de los Tratados. En realidad, ambas partes estaban interesadas en este acercamiento diplomático, ya que los cubanos necesitaban a Panamá para suavizar las consecuencias del severo embargo económico impuesto por Estados Unidos, al mismo tiempo que contemplaban con agrado la existencia de un circuito más o menos seguro de suministro de armamento destinado a los sandinistas¹⁰.

El régimen de Torrijos se encontraba en el cruce de caminos de la confrontación ideológico-política del Caribe, y Noriega se hallaba en la mejor posición para sacar provecho de ello. Fue en este período cuando los funcionarios del Departamento de Estado norteamericano se referían a Noriega como "*el coronel que se alquila*"¹¹.

Asimismo, y como consecuencia de la localización geográfica de Panamá y su *status* como paraíso fiscal, sólo era una cuestión de tiempo que un hombre como Noriega se aprovechara de las posibilidades económicas que ofrecía el sustancioso negocio del tráfico de drogas.

¹⁰ KEMPE: "*The Noriega Files*", págs. 24-25 y 28-33.

¹¹ DINGES: *Our Man*, págs. 110-117.

Resulta difícil, aún hoy, establecer con precisión los primeros momentos de la implicación de Noriega con el narcotráfico. De acuerdo con el funcionario de la CIA, John Bacon, Estados Unidos ya contaba con pruebas comprometedoras para Noriega a principios de 1971. El caso resultaba tan escandaloso que la Casa Blanca pidió a John Ingersoll, director del "*Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs*" (BNDD), -agencia precursora de la "*Drug Enforcement Agency*" (DEA)-, que elaborase un borrador sobre un plan de acción para el control de las redes de narcotráfico internacionales¹².

Diferentes informes abordaron todo tipo de medidas para afrontar el desafío que representaba Noriega; sin embargo, el escándalo Watergate cambió la orientación de la Administración norteamericana, obligándola a dejar a un lado los esfuerzos en el control de la delincuencia internacional para pasar a concentrarse en la propia supervivencia política interna¹³.

Noriega prosperó especialmente en los años de la Administración Carter. El proceso de ratificación de los Tratados del Canal de Panamá y la acogida del Sha en tierras panameñas en diciembre de 1979 favorecieron el clima de connivencia con las actividades ilegales de líder panameño, centradas en el tráfico de armas y en el blanqueo del dinero del narcotráfico¹⁴.

A principios de los 80, los funcionarios norteamericanos eran perfectamente conocedores del papel crucial desempeñado por Noriega para facilitar la circulación de drogas y dinero negro a través de Panamá. El Cartel de Medellín pagaba vastas sumas de dinero a Noriega por diferentes servicios consistentes en el acceso a aviones y pistas de aterrizaje, compra de funcionarios de aduanas e inmigración, facilidades para desarrollar las operaciones de lavado de dinero a través de los bancos panameños y, más tarde, a finales de los 80, concesiones de salvoconductos para que los fugitivos del narcotráfico pudieran

¹² KRUGER, Henrik: *The Great Heroin Coup*, South End Press, Boston, 1980, págs. 162-166; MATTHEWS: "*Panama Connection*", pág. 6.

¹³ KEMPE: "*The Noriega Files*", págs. 24-25.

¹⁴ *Ibid.*, pág. 26.

permanecer a salvo en tierras panameñas. Estos beneficios procedentes de la droga constituían un considerable suplemento al salario proporcionado por la CIA¹⁵.

La política de aproximación desarrollada por Carter con el propósito de conseguir la ratificación de los Tratados fue continuada por su sucesor, Ronald Reagan, en su esfuerzo por derrocar al Gobierno sandinista de Nicaragua. En este sentido, la relación entre Noriega y el entonces Director de la CIA, William Casey, se convirtió en un entendimiento especialmente fluido y cordial, en la medida que Casey llegó a invitar a Noriega a reuniones privadas en su casa de Washington.

Durante la Administración Reagan, la "*National Security Agency*", (NSA), incrementó de forma considerable sus actividades de espionaje, gracias a las instalaciones militares del Comando Sur, estacionado en Panamá. A mediados de 1980, Estados Unidos estaba en disposición de controlar todas las comunicaciones en Centroamérica y gran parte de Suramérica desde sus instalaciones en este país¹⁶.

Fue en esta etapa, cuando la relación entre el líder panameño y la CIA se solidificó como resultado del apoyo de Noriega a las operaciones clandestinas de Estados Unidos en Centroamérica. Noriega puso a disposición de Estados Unidos el territorio de Panamá para que el "*National Security Council*" (NSC) y la CIA desarrollasen con comodidad sus operaciones encubiertas, como la creación de empresas tapadera para financiar a la contra nicaragüense, misiones de espionaje, operaciones propágandísticas y programas de entrenamiento.

El programa central de entrenamiento y suministro a la contra nicaragüense desarrollado por la Administración Reagan en Panamá recibía el nombre clave de "*Operación Águila Negra*"¹⁷. El plan se inició a finales de 1982 para prolongarse hasta 1985, llegando incluso a solaparse con la operación trazada por Oliver North para desviar los

¹⁵ Ibid., págs. 23 y 28.

¹⁶ MATTHEWS: "*Panama Connection*", pág. 8; HERSH, Seymour: "*Panama Strongman Said to Trade in Drugs, Arms and Illicit Money*", *The New York Times*, (June 12, 1986).

¹⁷ MATTHEWS: "*Panama Connection*", pág. 9.

beneficios de la venta secreta de armas a Irán con el fin de financiar a la contra frente a las crecientes reticencias planteadas por el Congreso norteamericano.

William Casey había solicitado la ayuda de agentes y ex-agentes israelíes del Mossad en Centroamérica con el objetivo de que proporcionasen cobertura a la operación y facilitasen, en la medida de lo posible, el suministro de armas a la contra. La persona responsable de dirigir la operación sería Mike Harari. Harari, antiguo agente del Mossad, convertido en hombre de negocios, había conseguido un crédito de 20 millones de dólares del Gobierno israelí para la compra de armamento destinado a la contra. El plan involucraba al Ejército israelí que se encargaba de comprar armamento de fabricación soviética en los países de Europa Central para, posteriormente, enviarlo con destino a Panamá¹⁸.

En la primavera de 1983, Harari introdujo a Noriega en la operación. El líder panameño proporcionaría empresas tapadera, barcos, aviones, pistas de aterrizaje y plena libertad de acción a cambio de obtener protección para los envíos de cocaína y marihuana almacenados en los mismos barcos que transportaban las armas hacia Panamá. Las armas distribuidas a través de la "*Operación Águila Negra*" serían destinadas fundamentalmente a la facción de la contra liderada por Edén Pastora, la denominada Alianza Revolucionaria Democrática (ARDE), con base en Costa Rica¹⁹.

Fue en 1984, con Noriega ya al frente de las Fuerzas de Defensa Panameñas, cuando Washington impulsó un programa de entrenamiento paramilitar de los denominados "*Unilaterally Controlled Latino Assets*" (UCLA). Los cuerpos de Operaciones Especiales norteamericanos aportarían su experiencia en las bases de entrenamiento habilitadas en Panamá y en otros países centroamericanos como Honduras. Precisamente, el hecho de que Panamá fuese una pieza esencial en la

¹⁸ Ibid., HUNTER, Jane: *Israeli Foreign Policy*, South End Press, Boston, 1987, pág. 150.

¹⁹ MATTHEWS: "*Panama Connection*", pág. 10; MARSHALL, Jonathan, SCOTT, Peter Dale y HUNTER, Jane: *The Iran-Contra Connection*, South End Press, Boston, 1987, págs. 99-100.

estrategia de conflicto de baja intensidad desplegada por Washington evitó, con el apoyo explícito de funcionarios adscritos al Departamento de Defensa, que prosperasen campañas contra Noriega que hicieran peligrar la privilegiada relación con el líder panameño y, en consecuencia, el desarrollo adecuado de las operaciones²⁰.

A mediados de 1985, Hugo Spadafora, que había luchado junto a Edén Pastora en ARDE, se entrevistó con diversos agentes de la DEA para denunciar las actividades de Noriega relacionadas con el narcotráfico. Spadafora aportó una detallada descripción de la red de tráfico de armas y droga, así como del papel de Noriega en este complicado entramado. Esta información probablemente le costó la vida.

Ese mismo año, Carleton E. Turner, entonces el más alto funcionario de la Casa Blanca en la lucha contra el narcotráfico, dirigió al Consejero de Seguridad Nacional, John Pointdexter, un contundente memorándum en el que concluía que Noriega gozaba de un control absoluto sobre el tráfico de drogas en el Caribe. Según la visión de Turner, Noriega se había convertido en una cuestión de seguridad nacional²¹.

En Junio de 1986, la aparición en el *"New York Times"* de un artículo del periodista Seymour Hersh, titulado *"Panama Strongman Said to Trade in Drugs, Arms and Illicit Money"*, obligó al Departamento de Estado, -que siempre había estado al corriente de las actividades de Noriega-, a fingir sorpresa y ordenar una investigación de los hechos.

Sin embargo, en aquella ocasión, Washington decidió archivar el caso. En 1986, las actividades de Oliver North en apoyo a la contra se encontraban en su momento clave y Panamá resultaba un aliado esencial en la estrategia desarrollada por Estados Unidos.

La Administración norteamericana no tenía una visión unificada sobre la posición a adoptar respecto a Noriega, sobre si representaba o no una amenaza para Estados Unidos. El Departamento de Defensa, la

²⁰MATTHEWS: *"Panama Connection"*, pág. 9; MATTHEWS, Robert: *"Sowing Dragon's Teeth"*, NACLA Report on the Americas, (July/August 1986), pág. 25.

²¹MATTHEWS: *"Panama Connection"*, pág. 7.

CIA y la DEA se mostraban interesados en prolongar la cooperación. De hecho, poco antes de que fuesen vertidas las acusaciones contra Noriega relacionándolo con el tráfico de drogas, la DEA le enviaba con regularidad cartas de agradecimiento, felicitándolo por su inestimable cooperación en la aprehensión de determinados cargamentos de droga. Pero lo que resultaba incuestionable era que Noriega había comenzado a recibir señales confusas desde Washington sobre su aceptación como aliado²².

IV. LA CRISIS

A principios de 1987, todo parecía marchar bien para Noriega. Durante casi cuatro años había sido el líder indiscutido de las FDP, sus oponentes civiles se encontraban debilitados y divididos y nada parecía ensombrecer el horizonte electoral previsto para 1989.

¿Cuáles fueron las verdaderas razones que impulsaron la campaña norteamericana contra Manuel Antonio Noriega? Esta es una pregunta que, aún hoy, una vez concluida la devolución del Canal, todavía planea en la atmósfera de la política encubierta de Washington. Si la salida del líder panameño se justificó por su implicación con la corrupción y el tráfico de drogas, ¿por qué no antes?

No existe una respuesta sencilla a estas preguntas. El tradicional argumento nacionalista sobre la importancia del Canal de Panamá y el valor estratégico de sus instalaciones militares, -bases aéreas, sistemas de telecomunicaciones, campos de entrenamiento-, ya entonces había comenzado a perder fuerza. Los continuos avances tecnológicos en los medios de transporte, el creciente uso de rutas alternativas y la distensión entre las superpotencias constituían importantes factores que

²² ROBINSON, Linda: "*Dwivling Options in Panama*", *Foreign Affairs*, (Winter 89/90), pág. 191.

reducían considerablemente la relevancia estratégica del Canal. Por no hablar de los altos costes de inversión que suponía su funcionamiento²³.

Quizá, el mensaje que se escondía tras los hechos acontecidos fue la imperiosa necesidad de la Administración Reagan de enfriar el polvorín panameño que amenazaba con alcanzar la misma cúpula del poder en Washington, tras las escandalosas revelaciones del caso Irán-Contra a principios de 1987.

La crisis comenzó a surgir en Junio de 1987, cuando el Coronel Roberto Díaz Herrera fue obligado a abandonar las FDP. Tras su expulsión, Díaz Herrera concertó una serie de entrevistas con la prensa de oposición panameña, en las que acusó al General Noriega de pasadas actividades delictivas relacionadas con el narcotráfico. Asimismo, afirmó que el General Noriega manipuló la maquinaria electoral en 1984, contribuyendo así al triunfo de Ardito Barletta y, lo más grave de todo, hizo responsable a Noriega del asesinato de Spadafora en septiembre de 1985²⁴.

Las acusaciones de Díaz Herrera provocaron un estallido de ira entre los ciudadanos panameños. Mientras las calles eran ocupadas con manifestaciones de protesta, una coalición de hombres de negocios, sindicatos, grupos de estudiantes, intelectuales y profesionales liberales formaban la Cruzada Nacional Cívica (Cruzada Civilista), para exigir la dimisión de Noriega y del resto de los oficiales implicados en los hechos.

A medida que la oposición contra Noriega iba consolidándose a lo largo de 1987, Estados Unidos se desmarcaba progresivamente de su antiguo aliado y tras el ataque contra la Embajada norteamericana en Panamá, la Administración Reagan decidió suspender de forma cautelara los programas de ayuda económica a este país.

²³ GRAHAM, Robert: *"Why Bush is Acting Tough?"*, *Financial Times*, (December 21, 1989).

²⁴ ROPP, Steve, *"Panama's Struggle for Democracy"*, *Current History*, (December 1987), págs. 421-424.

A pesar de todo, la división en el Ejecutivo norteamericano persistía sobre la posición a tomar respecto a Noriega como consecuencia del temor que suscitaba una sucesión violenta dentro de las FDP; por otra parte, el acercamiento de Panamá a la Unión Soviética, permitiendo operar a Aeroflot en territorio panameño, junto a los contactos con Libia levantaron decididamente las suspicacias de la Administración, incluidas las agencias que se inclinaban a favor del mantenimiento de Noriega²⁵.

En diciembre de 1987, la "*Public Law*" (P.L. 100-202) sobre *Operaciones Exteriores, Financiación de Exportaciones y Programas de Asignaciones Relacionados*, para el año fiscal de 1988 daba por concluida la asistencia económica y militar a Panamá, e instruía a los representantes norteamericanos en los bancos multilaterales de desarrollo para que votasen en contra de cualquier préstamo de ayuda destinado a Panamá. El levantamiento de estas sanciones se produciría si se daban las siguientes condiciones: 1) que las FDP se retirasen de la política; 2) que las actividades delictivas de las FDP fuesen investigadas; 3) que se convocasen elecciones democráticas y 4) que se garantizase la libertad de prensa²⁶.

Durante la primera semana de enero de 1988, el ayudante del Secretario de Defensa, Richard Armitage, viajó con destino a Panamá con una propuesta: se exigía la renuncia de Noriega y de sus más estrechos colaboradores en un plazo de tres meses, a cambio de retirar las acusaciones que surgirían de las deliberaciones del gran jurado de Miami. También se ofrecía inmunidad para los oficiales de alta graduación, mientras que las elecciones presidenciales quedarían programadas para mayo de 1989. Probablemente, Noriega hubiese aceptado la oferta de buen grado, pero algunos miembros del estamento militar panameño, por no mencionar los cárteles de la droga, no parecían especialmente cautivados por la propuesta²⁷.

²⁵ Matthews: "*Panama Connection*", pág. 11.

²⁶ United States. Congress. House of Representatives. Committee on Foreign Affairs. *United States Policy towards Panama in the Aftermath of the May 1, 1989*. Government Printing Office, Washington D.C., 1990, págs. 94-97.

²⁷ Robinson: "*Dwindling Options*", pág. 192.

El 14 de enero, José Blandón fue sustituido de su cargo como Cónsul General de Panamá en Nueva York. Tras su destitución y haciendo oídos sordos a las exigencias de Noriega que reclamaban su presencia en Panamá, Blandón decidió afirmar públicamente que él disponía de pruebas que implicaban al General Noriega en actividades ilegales de narcotráfico y comercio de armas. En febrero, Blandón testificaba ante el Subcomité del Senado para Asuntos Relacionados con Terrorismo y Narcóticos. El testimonio del ex-cónsul, además de corroborar las anteriores acusaciones vertidas por Díaz Herrera, centraba de nuevo la atención de los medios de comunicación norteamericanos en el asunto panameño²⁸.

A principios de febrero de 1988, el gran jurado de Miami emitía sus valoraciones en un informe de 30 páginas en el que acusaba a Noriega de colaborar con el Cartel de Medellín en las operaciones de tráfico de cocaína. También se le imputaba haber recibido, al menos 5 millones de dólares procedentes del Cartel, destinados al pago de distintos servicios, incluidos el lavado de dinero, la protección de los laboratorios de droga y la acogida temporal en territorio panameño a algunos miembros del Cartel tras el asesinato del Ministro de Justicia colombiano Rodrigo Lara Bonilla en 1984²⁹.

Tras el informe del gran jurado, el Presidente Delvalle fue sometido a una gran presión política por parte de sus más cercanos colaboradores y de los funcionarios estadounidenses para que se desmarcase de Noriega. Finalmente, el 25 de febrero, Delvalle anunciaba que Noriega había sido destituido de su cargo, cuyas responsabilidades serían asumidas por el Coronel Marcos Justines. Esa misma tarde, la Asamblea General panameña se reunió con carácter de urgencia para destituir, a su vez, al propio Presidente Delvalle y al Vicepresidente Esquivel. El Ministro de

²⁸ Ibid., pág. 189.

²⁹ United States. Congress. Committee on Foreign Affairs. *Drugs, Law Enforcement and Foreign Policy: Panama*. G.P.O. Washington D.C., 1988, págs. 22, 80-93; MATTHEWS: "Panama Connection", pág. 12.

Educación, Manuel Solís Palma, asumiría el cargo de Presidente en funciones³⁰.

Inmediatamente después de su destitución, Delvalle emitió una proclama presidencial con el fin de congelar todos los activos panameños en bancos internacionales. Esta reacción no era tan espontánea como cabía esperarse por parte de un Presidente recién destituido, sino que respondía a un plan diseñado con Washington para aumentar la presión económica contra el régimen de Noriega. Por su parte, Estados Unidos había decidido desempolvar una oscura Ley Federal de 1941 que facultaba a los tribunales de justicia norteamericanos a congelar las cuentas bancarias internacionales de aquellos gobiernos que habían caído bajo la influencia de fuerzas enemigas³¹.

El 16 de marzo, el Director de la Policía Panameña, el Coronel Leónidas Macías, protagonizaba un fallido intento de golpe de Estado contra Noriega. Tras el golpe, Noriega decidió purgar la cúpula militar panameña, llegando a destituir a 12 de los 54 oficiales de más alto rango con el fin de asegurarse lo mejor posible la lealtad de las Fuerzas Armadas³².

Durante los meses de marzo y abril, la Administración Reagan continuó incrementando la presión sobre el régimen de Noriega. Además de aplicar algunas sanciones contempladas en la Ley contra el Abuso de Estupefacientes de 1986, Washington desplegó también medidas militares. El 1 de abril, la Administración anunciaba que se proponía reforzar sus bases en Panamá con 1.300 efectivos: 500 policías militares, 300 marines y una unidad aérea de helicópteros de Combate Cobra³³.

A finales de marzo, el General Noriega decidió solicitar una entrevista con el Consejero para Asuntos Legales, Michael Kozak, con

³⁰ *The New York Times* (February 26, 1988).

³¹ *The New York Times* (March 8, 1988).

³² WATSON, Peter y TSOURAS, Peter: *Operation Just Cause*, Westview Press, Boulder, 1991, pág. 4.

³³ *Christian Science Monitor* (April 4, 1988).

el fin de discutir los términos de su salida de Panamá. Su propuesta consistía en su plena disposición a renunciar a su cargo como Comandante de las FDP antes de las elecciones presidenciales de 1989, a cambio de que los partidos de oposición estuviesen dispuestos a dialogar con el gobierno de Solís Palma. También insistió en obtener plenas garantías para su seguridad en el exilio, hecho que suponía retirar los cargos presentados contra él por el gran jurado de Miami, ya que, según su visión, *"Estados Unidos siempre puede encontrar un tipo como yo para atrapar me en mi exilio"*³⁴.

Cuando la propuesta de retirar los cargos contra Noriega fue filtrada a la prensa, el asunto se convirtió en el tema central de la campaña electoral de 1988. Michael Dukakis, candidato demócrata a la Presidencia de Estados Unidos, acusó a George Bush de formar parte de una Administración que había estado negociando con un dictador narcotraficante.

El 8 de abril, la Administración Reagan jugaba su última y principal carta económica. La Orden Ejecutiva 12635 imponía al régimen de Noriega sanciones económicas adicionales, de acuerdo con la denominada *"International Emergency Economic Powers Act"* (IEEPA). Estas sanciones bloqueaban todas las propiedades e intereses del gobierno de Panamá en Estados Unidos a la vez que impedía todos los pagos directos e indirectos con destino al régimen panameño a ciudadanos y organizaciones norteamericanas en Estados Unidos y en Panamá³⁵.

A finales de abril de 1988, estaba claro que la incapacidad del gobierno de Solís Palma para sobrevivir a las sanciones económicas y la falta de disposición por parte de la Administración Reagan para llegar a un acuerdo sobre el uso de la fuerza en año electoral habían creado un clima de estancamiento.

³⁴ PICHIRALLO, Joe y TYLER, Patrick E.: *"Long Road to the Invasion of Panama"*, *Washington Post*, (January 14, 1990).

³⁵ U.S. Congress. *U.S. Policy towards Panama*, págs. 94-97.

A medida que se aproximaba la convocatoria electoral, la cuestión del narcotráfico pasó a convertirse en el gran tema de debate nacional. A mediados de mayo, el Senado aprobaba una resolución por 86 votos a favor y 10 en contra que exigía el mantenimiento incondicional de los cargos presentados contra Noriega. Bush, por primera vez, se vio obligado a desmarcarse de la Administración Reagan, declarando su intención de mantener las acusaciones del gran jurado de Miami si resultaba elegido como Presidente en la convocatoria de noviembre³⁶. Las negociaciones sobre la salida de Noriega se daban por concluidas.

Mientras, el General Noriega procedía a reforzar su posición en Panamá. En mayo, creaba el denominado Consejo Estratégico Militar (CEM), un cuerpo integrado por 20 oficiales de alta graduación, totalmente leales a él, cuya misión se centraba en investigar e inspeccionar posibles actos de traición contra la integridad del Estado perpetrados por miembros de las Fuerzas Armadas. Asimismo, Noriega decidía crear los denominados Batallones de la Dignidad que serían entrenados para enfrentarse a una más que probable invasión norteamericana³⁷.

El enroque militar de su posición fue seguido del esfuerzo por fortalecer su control sobre el Partido Revolucionario Democrático (PRD) que fundara Torrijos en los años 70. Los ideales populistas y nacionalistas, además de la incondicional lealtad a Noriega imprimirían el nuevo enfoque del partido.

Tras este avance de posiciones, todo quedó paralizado durante el proceso electoral norteamericano y no fue hasta mayo de 1989, fecha de las elecciones presidenciales en Panamá, cuando se puso en marcha la nueva estrategia de aproximación de la Administración Bush.

Las elecciones se celebraron el 7 de mayo de 1989. El candidato de Noriega, Carlos Duque, fue fácilmente derrotado por Guillermo Endara. A pesar de ello, Duque no reconoció la victoria de su rival, lo que

³⁶ PICHIRALLO y TYLER: *"Long Road"*.

³⁷ ROBINSON: *"Dwindling Options"*, pág. 196.

provocó masivas manifestaciones de protesta contenidas violentamente por las fuerzas de Noriega.

Los observadores internacionales y la Administración Bush denunciaron el fraude en el proceso electoral panameño, pero Noriega respondió con acusaciones de injerencia internacional e invalidó los resultados. Mientras, en el transcurso de las manifestaciones, Guillermo Endara y su candidato a la vicepresidencia, Guillermo Ford, eran atacados por los Batallones de la Dignidad ante las cámaras de televisión³⁸.

Este acontecimiento singular sirvió de excusa a la Administración Bush para proseguir en su escalada con el fin de derrocar al dictador panameño. El embajador norteamericano fue llamado a consultas y se procedió al envío de tropas con destino a las bases de Panamá con la clara intención de incrementar el grado de agresividad militar contra Noriega³⁹. Todas estas acciones se emprendieron con la aceptación del Congreso que dejó a un lado todas las cuestiones sobre la necesidad de invocar la Ley de Poderes de Guerra de 1973 que impide al Presidente de Estados Unidos involucrar a tropas norteamericanas en el extranjero durante más de tres meses sin el consentimiento explícito de Congreso. En el frente diplomático, los representantes norteamericanos en la OEA y en la ONU aunaban esfuerzos para lograr una resolución de condena contra el régimen de Noriega⁴⁰.

Sólo el general Woerner, comandante de las fuerzas del Comando Sur, manifestaba sus serias dudas respecto a esta escalada. Según su opinión, la política hacia Panamá no se estaba llevando a cabo por consideraciones geoestratégicas, por intereses de seguridad nacional o incluso por objetivos de política exterior, sino que estaba siendo dictada, estrictamente, por motivaciones de política interna. La posición de

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid., págs. 198.

Woerner supuso su relevo inmediato en el cargo. El General Maxwell Thurman, conocido con el apodo de "*Mad Max*", sería su sustituto⁴¹.

El siguiente paso en esta crisis, encaminada a la invasión de Panamá y conocida con el nombre clave de "*Operación Causa Justa*", fue el abortado golpe de estado del 3 de octubre de 1989. Una trama precipitada, carente de disciplina y control, que desató serias críticas contra la Administración Bush ante la ausencia de una efectiva y coherente política hacia Panamá.

El fallido intento provocó la ira del General Noriega que respondió al desafío con la destitución, el encarcelamiento, la tortura e incluso la ejecución de sus oponentes, a la vez que imponía nuevas purgas en las unidades militares.

En diciembre de 1989, las FDP recibían la orden de arrestar al General Thurman por negarse a responder a las citaciones cursadas por los tribunales panameños, en las que se acusaba a las Fuerzas Armadas norteamericanas de perturbar la paz y el orden en Panamá, en la medida que las continuas maniobras militares suponían un constante hostigamiento contra el pueblo panameño. Washington desestimó todas las acusaciones alegando que sus actividades se ceñían estrictamente a los límites contemplados en los Tratados de 1977. Asimismo, el Comando Sur advirtió seriamente que cualquier intento de arrestar a los oficiales norteamericanos sería considerado como un acto de terrorismo⁴².

Una serie de incidentes acontecidos el fin de semana anterior al 20 de diciembre propició la previsible invasión. En primer lugar, el viernes 15 de diciembre, la Asamblea Nacional panameña aprobaba una resolución que afirmaba que la República de Panamá se encontraba en estado de guerra mientras se prolongase la agresión norteamericana. Por otra parte, la muerte en extrañas circunstancias del Teniente estadounidense Roberto Paz fue considerada por los funcionarios de la Administración

⁴¹ DONNELLY, Thomas; ROTH, Margaret y BAKER, Caleb: *Operation Just Cause*, Lexington Books, New York, 1991, pág. 51.

⁴² *Ibid.*, págs. 94-103.

norteamericana como la prueba más execrable de la operación de acoso y hostigamiento contra las fuerzas norteamericanas desplegadas en Panamá durante más de dos años.

La intervención militar norteamericana en Panamá comenzó a las 00:30 horas del 20 de diciembre de 1989 con una justificación política enunciada en cuatro objetivos: proteger las vidas de los ciudadanos norteamericanos, defender la democracia en Panamá, combatir el tráfico de drogas y velar por el respeto escrupuloso de los Tratados de 1977. Para la consecución de estos objetivos políticos, los estrategas norteamericanos diseñaron un operativo militar que debía cumplir tres misiones importantes: destrucción de la capacidad de combate de las FDP, control del Canal y captura de Manuel Antonio Noriega para ser entregado a la justicia de Estados Unidos.

Nos encontramos en el año 2000 y Panamá goza de plena soberanía sobre el Canal; Estados Unidos bate récords de crecimiento económico como líder indiscutible del mundo unipolar de la post-guerra fría; mientras, Noriega, olvidado en la memoria colectiva de la comunidad internacional, afronta el resto de sus días en prisión, acusado y condenado por delitos de narcotráfico, marcando la primera vez en la historia legal de Estados Unidos que un jurado condena a un líder político extranjero.

Manuel Antonio Noriega, un personaje mediocre pero con altas dosis de pragmatismo y ambición, representa uno de los paradigmas más sobresalientes de simbiosis coyuntural e instrumentalización política practicada por Estados Unidos durante la guerra fría. Ninguna otra circunstancia nos permitiría comprender el fulgurante ascenso y la estrepitosa caída de un hombre que ha quedado arrinconado en los escombros de la historia.

II. RECENSIONES Y NOTAS

The Geopolitics Reader

Editores: **Gearóid Ó Tuathail, Simon Dalby, y Paul Routledge**

Edit.: Routledge

Londres y Nueva York, 1998. 327 páginas.

Geopolitics: re-visioning World Politics

Autor: **John Agnew**

Edit.: Londres, Routledge, 1998, 150 páginas.

La Geopolítica está de moda. La expresión utilizada por Paul Claval (véase *Géopolitique et Géostratégie*, París, Nathan, segunda edición, 1996) refleja el interés académico que ha despertado el pensamiento geopolítico a partir de principios de la década de los ochenta, después de haber sido objeto de interés específico de los medios militares. Estos dos libros que reseño evidencian el renacimiento que ha vivido la Geopolítica en las dos últimas décadas del siglo XX; la antigua línea de pensamiento geopolítico había sido connotada con juicios de valoración y marginada por su supuesta asociación con las propagandas nacionalsocialistas, sus respectivas estrategias de conquista y expansionismo territorial por parte de la Alemania nazi y de la escuela que proyectó la *Geopolitik* de 1924 a 1944.

El final de la Guerra Fría tornó las misiones políticas de muchos Estados obsoletas, pero dotó a la Geografía Política con un nuevo sentido de misión. Irrumpió un número pequeño de libros escritos por geógrafos, libros esos que revelan un espíritu que corta con la tradición en dos maneras. Primero, la Geopolítica perdió su estatuto de capítulo tradicional en la historia de la geografía (y la política) y emergió como un desafío para reevaluar o revisualizar la política internacional. Esto incluye descubrir lo geopolítico en discursos políticos familiares y deshacer tales discursos, para que se pueda detectar el poder ejecutado por individuos, clases o Estados. Como está escrito en la contra portada de *The*

Geopolitics Reader, el mensaje básico de este muy innovador libro, es que toda la Geopolítica es objeto de controversia e inconformismo. En segundo lugar, las discusiones generales sobre el nuevo orden (o desorden) mundial, parecen considerar el papel de la geografía o de la Geopolítica, crecientemente importante. En este libro, que es un manual, los tres editores no han juntado una colección de escritos, sino que los 39 textos seleccionados provienen de un conjunto de fuentes - geopolítica clásica (Karl Haushofer, Halford Mackinder, entre otros), geopolítica de políticos y estadistas (Theodore Roosevelt, George Bush, George Kennan, Adolf Hitler, y otros) y de textos provenientes de una variedad de grandes pensadores como Francis Fukuyama, E. P. Thomson o Edward Said, entre otros. Estos textos están organizados en cinco secciones -geopolítica imperialista, geopolítica de la Guerra Fría, geopolítica del nuevo orden mundial, geopolítica ambiental y ecología y, por último, antigeopolítica, o antipolítica-. Cada uno de los capítulos tiene una introducción esclarecedora de uno de los tres editores; por lo demás, Gearoid Ó Tuathail ofrece una introducción sustancial al libro como un todo, y Simon Dalby una conclusión general; el mensaje de la conclusión afirma que la Geopolítica se ocupa de complicados designios del conocimiento, por lo que Dalby subraya el objetivo de los editores en este libro: el razonamiento geopolítico opera con la intención de simplificar realidades complejas (págs. 311-312).

La idea y razonamiento del libro de O Tuathail, Dalby y Routledge están bien definidos en la frase *Geopolitics in short, is about politics* (pág. 3). Los discursos geopolíticos y sus razonamientos están clasificados en las secciones y categorías que antes referí, y la creación de ellos está localizada en un “*triángulo de intelectuales, instituciones e ideología*” (pág. 8). Sin embargo, el discurso político está lleno de conceptos y nociones polémicas, en torno a las diferentes interpretaciones y representaciones de la realidad; esos conflictos son ilustrados por medio de la publicación de extractos de autores con posturas u opiniones opuestas. Lo político no puede salir en vivo, pero su vitalidad puede ser apreciada.

La omisión de otros autores y sus aportaciones (por ejemplo, no existen aportaciones de Ives Lacoste, o de los fundadores del concepto de

Geografía Política, el alemán Friedrich Ratzel, y el sueco Rudolf Kjellen) concibe el libro como se estuviera tratando la Geopolítica como un asunto de elite, envolviendo intelectuales y funcionarios superiores del aparejo estatal. Para que los razonamientos geopolíticos sean puestos en práctica, especialmente cuando envuelvan los pueblos, como en las guerras, el discurso geopolítico tiene que ser transmitido de una forma más abierta.

En lo que concierne a la metodología y la teoría, el libro ofrece pocas aportaciones, tales como las esclarecedoras introducciones en cada uno de los capítulos con una lista de referencias bibliográficas para siguientes lecturas. La aproximación básica de *The Geopolitics Reader* es, indudablemente, la de Geopolítica crítica, un concepto definido por Geoffrey Parker como siendo la escuela contemporánea de Geopolítica, cuyo objetivo es enfrentar la realidad de lo que ha sido la Geopolítica y así distanciarla de las aproximaciones estatales o estadocéntricas; así es posible acceder a las diversas formas de metodología y de apertura a los análisis políticos contemporáneos (véase Parker, *Geopolitics - past, present and future*, Pinter, London and Washington, 1998, pág. 173). Los tres editores se basan en la emergencia de un nuevo concepto de Geopolítica y de la premisa, derivada del filósofo francés Michel Foucault, que la geografía como discurso es una forma de poder y conocimiento: el ejercicio del poder crea perpetuamente conocimiento, y, convertiblemente, el conocimiento induce efectos de poder (págs. 34). Estamos en presencia de un manual de extrema utilidad para cursos de geopolítica, o para los estudiantes de carrera que aún no han tenido contacto con la asignatura.

El libro de John Agnew, *Geopolitics: Re-visioning world politics*, intenta explicar los principios que colectivamente constituyen la imaginación geopolítica moderna (pág. 10), y en ese sentido rellena el vacío dejado en *The Geopolitics Reader*, es decir, Agnew analiza las visiones geopolíticas que la gente adopta, pudiendo así restaurar las explicaciones geográficas de una nueva manera, si bien que los tres editores de *The Geopolitics Reader* parecen estar atentos a estas aclaraciones, a la geopolítica crítica. Agnew define el objetivo de su libro como siendo la identificación de los principales elementos en una aproximación que encuadra la política mundial desde el punto de vista del

contexto global, contexto ese en el cual los Estados buscan poder fuera de sus fronteras y límites, ganan control sobre regiones menos modernas y sobrepasan o superan otros Estados, en una competición a la escala mundial por la primacía global (p. 1). La función de este libro es, según Agnew, trazar de forma analítica los orígenes y el desarrollo de la moderna imaginación geopolítica, tratando de exponer sus componentes y mostrando como estos se formaron con diferentes condiciones materiales; como resultado de contestación, Agnew pretende elaborar una sucesión de diferentes épocas geopolíticas (pág. 125).

Los cuatro primeros capítulos de *Geopolitics: Re-visioning world politics* examinan el desarrollo de cuatro principios mayores: el primero se ocupa de cómo el mundo fue siendo, progresivamente, visualizado como un todo, empezando con la cartografía antigua, la cosmología imperial, los modelos geopolíticos formales y la polarización de la Guerra Fría. El segundo capítulo se ocupa de la conversión del tiempo en espacio, proponiendo Agnew la caracterización de la contienda entre bloques de espacio primitivos contra modernos, y bloques avanzados contra retrógrados. El mundo de los Estados territoriales y la dominación del pensamiento estadocéntrico constituyen el enfoque del tercer capítulo, en donde se expone la idea de que la territorialidad impone un sentido de inmutabilidad y estabilidad intelectual.

La primacía, el cuarto baluarte de la imaginación geopolítica, balancea en una tensión entre, por un lado, igualdad de estatismo, y desigualdad de poder, por el otro. La razón de la existencia de esta tensión es la acérrima competición que subsiste entre las principales potencias y los demás Estados, competición llevada a cabo en un ambiente de anarquía internacional. Mirando hacia la imaginación geopolítica, Agnew argumenta que ha llegado el tiempo para abandonar el compromiso por los niveles global y estatal, y, en vez de eso, construir una imaginación geográfica que haga el enfoque de los lugares como funcionamiento de la vida humana. Según Agnew, es tiempo de escoger entre ser agentes de la imaginación que impuso desastres brutales a la humanidad, o intentar comprender las diferencias geográficas y comunales. En otras palabras, es tiempo de escoger flancos (pág. 127).

En el capítulo siguiente, el quinto, Agnew describe el desarrollo de tres edades de la Geopolítica: la geopolítica de civilización, que emergió a finales del siglo XVIII y alcanzó la cumbre a mediados del siglo XIX, periodo en el cual las relaciones internacionales se basaron en el concepto de Concierto Europeo; la geopolítica natural llegó a finales del mismo siglo y marcó la concepción de los Estados y del orden geopolítico desde el punto de vista de procesos biológicos y de un determinismo geográfico natural (y de superioridad natural) que se mantuvo hasta 1945, desatando las más destructivas fuerzas de la historia europea y mundial. La etapa que siguió fue la de geopolítica ideológica, dominante después de la segunda guerra mundial, cuando los valores, axiomas y mitos de las dos superpotencias determinaron la imaginación geopolítica de este periodo, la Guerra Fría, que se consumó por un estado de abierta y latente hostilidad en la política.

En la conclusión, el autor argumenta que la imaginación geopolítica dominante en su libro nunca ejerció poder absoluto. En su opinión, hoy la imaginación geopolítica tiene, otra vez, que ser reconstituida (pág. 119); la expectativa de Agnew de verificar el ascenso de un discurso basado en la economía global, queda bien visible en su libro, pero también hay una llamada de atención a la dificultad de superar las fuertes identidades nacionales (pág. 121). El resultado inmediato para la política internacional es que la territorialidad estatal debe estar situada en el marco de un más complejo ámbito global.

Estos dos libros intentan asociar el conocimiento geográfico con las imágenes y visiones detalladas del mundo. Existen considerables similitudes entre los dos, *The Geopolitics Reader* es un manual que abarca las varias corrientes de pensamiento de la asignatura, mientras que *Geopolitics* es un análisis con una rigurosa claridad metódica. Sin embargo, los dos libros coinciden y reconocen la naturaleza multiforme y multidimensional de la Geopolítica y su estrecha asociación con las políticas de poder y con el militarismo. En cualquiera de los casos, los beneficiarios son los estudiantes de la Geografía Política/Geopolítica, como también un público más amplio interesado en comprender y conocer los retos de la asignatura, con dos libros que aclaran el campo de estudio, restableciendo la importancia de la percepción en la geografía

cultural y en las Relaciones Internacionales. Para utilizar la expresión de Parker (pág. 170), la geopolítica crítica sirve para analizar y descomponer la distinta naturaleza de la Geopolítica y al mismo tiempo para presentarse como una alternativa en la reestructuración del significado de territorio después del final de la Guerra Fría.

*Bruno de Almeida Ferrari*¹

¹ Bruno de Almeida Ferrari es Master en Relaciones Internacionales y Comunicación, VI promoción. Facultad de Ciencias de la Información, UCM.

Columnas Vertebradas

Autor: **Imanol Zubero**²

Edit.: Hiria

Guipúzcoa, 2000. 268 páginas.

Columnas Vertebradas es una selección de artículos de opinión sobre violencia, política y sociedad en el País Vasco publicados por el profesor de Sociología de la UPV Imanol Zubero en el diario *El País* (sección para el País Vasco). Vertebradas porque en cada una de las Columnas, aparecidas entre 1997 y 1999, se aprecian unos criterios de juicio que responden siempre a los mismos principios. Vertebradas en su compromiso con la vida y la paz, porque el futuro del País Vasco “*dependerá de lo que hagamos los ciudadanos vascos, de nuestra voluntad, nuestra voz y nuestra acción*”.

El trabajo del Prof. Zubero tiene muchas virtudes, pero una de ellas es su sensibilidad y sensatez a la hora de abordar la problemática vasca y en general las cuestiones internacionales. Frente al cúmulo de informaciones sobre el conflicto en Euskadi, la gran aportación de este libro es el análisis sereno y constructivo de un vasco que, con conocimiento profundo de su tierra y de sus gentes, nos invita a adentrarnos en lo que él llama la *cosa nostra*, referido a la cuestión vasca. Ya lo dice en la introducción del libro: “*Vivir en este querido país nos ha obligado a muchos a pagar un peculiar impuesto reflexivo vasco*”.

Algunos de sus artículos son de marcada estructura narrativa, donde el texto lleva implícita una historia, un momento preciso, una descripción de lo inmediato, de lo pequeño o cotidiano, que adquiere el tono cómplice del universo que se sabe íntimo. En cada una de sus columnas se aprende a aprender de las experiencias cotidianas. Dice un montón de cosas razonables y bien razonadas de gran utilidad para entender las cuestiones más candentes que han afectado a la vida política vasca y española de los

² Imanol Zubero es Profesor de Sociología de la Universidad del País Vasco.

dos últimos años: la liberación del funcionario de prisiones Ortega Lara, el asesinato de Miguel Angel Blanco, la declaración de tregua de ETA, la ruptura del alto el fuego...

En la columna titulada “Ayer Irlanda, hoy Québec” sostiene que, en ocasiones, se prefiere un problema a una solución, porque los problemas “son soluciones que evitan plantearse cuestiones fundamentales, mientras que la solución nos plantea el incómodo problema de enfrentarse lealmente a esas cuestiones”. Esto es perfectamente aplicable a las relaciones entre esos importantes actores internacionales que son los Estados. Por ejemplo, en un artículo se refiere a las complicadas y peligrosas relaciones para la seguridad regional, cuando no mundial, que mantienen la India y Pakistán. Dos países que, para evitar encararse a las soluciones que pongan fin al contencioso, crean un problema: las armas nucleares. Esta actitud refleja el lado más *infantil*, con consecuencias perniciosas, de las relaciones que, en ocasiones, mantienen los Estados.

El libro se divide en cinco capítulos. En el primero aborda con especial atención el concepto de violencia y su utilización como instrumento de lucha política, para afirmar que su empleo tiene que ver más con la percepción subjetiva de la realidad que con la realidad misma. Si lo trasladamos al campo internacional, vemos que ésta ha sido una de las razones del origen y posterior desarrollo de la mayor parte de los conflictos intraestatales o internacionales del último siglo. En otras palabras “*no es cierto que exista violencia porque hay problemas políticos. Entre cualquier hecho político y el recurso a la violencia no hay una relación necesaria e inmediata, sino que existe un elemento intermedio que hace de puente entre ambas*”. Víctimas y victimarios también son objeto de análisis.

El segundo se centra, fundamentalmente, en la actividad política vasca desde mediados del 97 hasta que, en septiembre del año siguiente, y tras el acuerdo firmado por todos los partidos nacionalista en Estella, ETA declara el alto el fuego. Evidencia, con numerosos ejemplos, que en la política vasca, al igual que ocurre en la internacional, los momentos de sosiego escasean “*pero cuando se dan son preciosos*”. Recomiendo con especial interés, por el trasfondo humano que contiene, el capítulo

referido a las supuestas similitudes entre el conflicto norirlandés y el vasco... En el cuarto capítulo se aprecian los cambios sociales que ha experimentado la sociedad vasca, así como la profunda y persistente pluralidad política que la caracteriza. En el último, *“aparecen las ideas y principios de fondo que han servido de “caja de herramientas” para abordar todas las cuestiones sobre las que escribe”*. Concluye con un *“breve curso de sociología”* donde, en las obviedades de sus afirmaciones, aplica a la realidad internacional, late la genialidad.

Prof. Dra. Sagrario Morán³

³ Sagrario Morán Blanco es profesora de Relaciones Internacionales en el Centro Universitario Francisco de Vitoria.

III. TESIS DOCTORALES

Papel de *Solidaridad* en el proceso de transición democrática en Polonia

Dra. Mercedes Herrero de la Fuente

Director: Dr. Rafael Calduch Cervera. Madrid, UCM, 2000.

El objetivo de esta investigación es profundizar sobre el protagonismo de *Solidaridad* en la transición polaca, al mismo tiempo que cuestionar algunos de los tópicos manejados generalmente en Europa Occidental sobre la naturaleza de esta organización y sobre su papel en el cambio político y económico de 1989.

Para ello es necesario remontarse varias décadas antes de esa fecha, hasta situarnos en los primeros años del régimen comunista. Partiendo de la imposición del sindicato único por parte de partido, abordamos las revueltas obreras de 1956 y 1970, antecedentes fundamentales de la creación de *Solidaridad* en 1980. Tras sus primeros dieciséis meses de andadura, la ley marcial obliga a esta organización a funcionar de forma clandestina, hasta que se producen los primeros síntomas de apertura en 1988.

A partir de ese momento nos centramos en las actuaciones de *Solidaridad* dentro del ámbito democrático, lo que nos conduce hasta finales de 1998. A lo largo de esos diez años esta formación pasa de ser el principal apoyo de la reforma política y económica promovida por los primeros gobiernos de la transición, a adoptar una estrategia claramente reivindicativa y más acorde con los intereses de sus afiliados, muy castigados por los resultados del famoso Plan Balcerowicz. Tal actitud se acentúa tras la vuelta al poder de la formación heredera del Partido Obrero Unificado Polaco, cuyo triunfo electoral de ese año provoca además una radicalización del discurso anticomunista mantenido por *Solidaridad*.

En 1996 se produce un importante cambio en el panorama político polaco, caracterizado hasta entonces por la atomización del centro-derecha cristiano. *Solidaridad* se convierte en la promotora de una nueva organización que agrupa a la mayoría de las formaciones inscritas en este ámbito ideológico y que obtiene la victoria en las elecciones de 1997, recuperando así un protagonismo muy debilitado en los años anteriores. La llamada Acción Electoral *Solidaridad* representa una interesante evolución en la construcción del pluralismo polaco, cuyas peculiaridades también son tratadas en este trabajo.

A pesar de estar centrado en Polonia, nuestro análisis se sitúa dentro de un contexto internacional, marcado primero por la guerra fría y después por la *perestroika*. Además tiene muy presente la evolución de los países vecinos de Polonia, para los que la transición polaca supone una referencia clave.

Esta tesis doctoral es el resultado de más de cinco años de intensiva investigación, en los que se incluyen dos estancias en Polonia en 1992 y 1994 (con una duración de ocho y dos meses respectivamente y gracias a sendas becas del Ministerio de Asuntos Exteriores) así como varias temporadas en diferentes universidades y centros de investigación de Europa y Estados Unidos (posibles gracias a la beca FPI disfrutada entre 1995 y 1999) entre las que podemos destacar: la Universidad Carolingia de Praga, la Universidad de Manchester, el Centro de Estudios Eslavos de Londres, la Universidad Católica de Nijmegen, el Instituto de Relaciones Internacionales Clingendael de la Haya, el Instituto Sindical Europeo de la CES en Bruselas, la Universidad Cornell de Ithaca y la Universidad Columbia de Nueva York. De esta forma se lleva a cabo una ardua labor de búsqueda de documentación, inexistente en España, en la que junto a los libros y revistas especializadas encontramos numerosos documentos emitidos por *Solidaridad* a lo largo de su historia y un interesante conjunto de entrevistas realizadas en Polonia a los diferentes líderes de esta organización, algunos de ellos actuales diputados, y a los dirigentes de otros partidos y sindicatos.

ESTUDIOS INTERNACIONALES
DE LA
COMPLUTENSE

ISSN: 1575-7056

Depósito legal: M-34308-1999