

ESTUDIOS INTERNACIONALES de la COMPLUTENSE

Volumen 7

Año 2005



**Sección Dptal. de Derecho
Internacional Público y
Relaciones Internacionales
Facultad de Ciencias de la Información
Universidad Complutense de Madrid**

**ESTUDIOS INTERNACIONALES
DE LA
COMPLUTENSE**

ISSN: 1575-7056

Depósito legal: M-34308-1999

ESTUDIOS INTERNACIONALES
DE LA
COMPLUTENSE

Volumen 7 - 2005 / nº 1
1^{er} trimestre (enero-marzo)

SECCION DPTAL. DE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO Y
RELACIONES INTERNACIONALES

Facultad de Ciencias de la Información
Universidad Complutense de Madrid

ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE

Revista trimestral editada por la Sección Departamental del Dpto. interfacultativo de
Dº Internacional Público y Relaciones Internacionales

DIRECTOR

Dr. RAFAEL CALDUCH CERVERA
Catedrático. UCM

SECRETARIA y COORDINACION

Dra. CONCEPCION ANGUIITA OLMEDO
Titular Interina de RR.II. UCM

CONSEJO DE REDACCION

Dr. ROGELIO ALONSO PASCUAL. Profesor investigador. Universidad Rey Juan Carlos.
Dra. DELIA CONTRERAS. Profesora de Relaciones Internacionales. Universidad San Pablo CEU.
Dra. MERCEDES HERRERO DE LA FUENTE. Profesora de Periodismo Internacional. U. Antonio de Nebrija.
Dr. JOSE LUIS NEILA HERNANDEZ. Profesor de Historia. Universidad Autónoma de Madrid.
Dr. JOSE MARIA PEREDO POMBO. Profesor de la Universidad Europea de Madrid.
Dra. MARIA JOSE PEREZ DEL POZO. Profesora de Relaciones Internacionales. UCM.
Dra. DOLORES RUBIO GARCIA. Profesora de Relaciones Internacionales. UCM.
Dra. SOLEDAD SEGOVIANO MONTERRUBIO. Profesora de Relaciones Internacionales. UCM.

CONSEJO CIENTIFICO

Dr. NAJIB ABU-WARDA. Profesor Titular de Relaciones Internacionales. UCM.
Dra. PAZ ANDRES SAINZ DE SANTAMARIA. Catedrática de Dº Internacional Público. Universidad de Oviedo.
Dra. ESTHER BARBÉ IZUEL. Catedrática de Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Barcelona.
Dr. ALEJANDRO CHANONA BURGUETE. Presidente de la AMEL. Profesor de la Universidad Nacional de México.
Dr. JOSE ESTEVES PEREIRA. Catedrático de Ciencia Política. Universidad Nova de Lisboa. Portugal.
Dra. JEANNETTE IRIGOIN-BARRENNE. Directora del Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile.
Dr. CARLOS JIMENEZ PIERNAS. Catedrático de Dº Internacional Público. Universidad de Alcalá de Henares.
Dr. FELIPE MARAÑA MARCOS. Profesor Titular de Relaciones Internacionales. UCM.
Dra. MARIA FUENCISLA MARIN CASTAN. Profesora Titular de Relaciones Internacionales.
Directora de la Sección Departamental. UCM.
Dr. JUAN CARLOS PEREIRA CASTAÑARES. Catedrático de Historia Contemporánea. UCM.
Dr. MODESTO SEARA. Rector de la Universidad Tecnológica de la Mixteca. México
Dr. JORGE JOSE TORRES. Director del Instituto para la integración y el desarrollo latinoamericano (IDELA/UNT).
Universidad Nacional de Tucumán.

ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE es una revista trimestral que publica cuatro números al año, marzo, junio, septiembre, diciembre. La revista no se hace responsable de las opiniones de los autores vertidas en los Estudios. **ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE** tiene como objetivos científicos ampliar los conocimientos sobre temas internacionales, conjugando las aportaciones de diversas áreas científicas: Relaciones Internacionales, Economía, Derecho y Ciencias de la Información. Además de facilitar la utilización de los métodos y técnicas de análisis e información internacionales.

Sección Dptal. de Dº Inter. Público y RR.II
Facultad de CC. de la Información. Planta 2ª Despacho 225-2
Avda. de la Complutense s/nº. 28040 Madrid
Teléfono: 91-394 20 68. Telf./Fax: 91- 394 21 91
E-mail: rafacald@ucmail.ucm.es / concepcion.anguita@ccinf.ucm.es
Web: <http://www.ucm.es/info/sdrelint>

NORMAS PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES

Los artículos enviados para su publicación en *ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE* deberán cumplir las normas que se enumeran a continuación:

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

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

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

- ◆ Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido en español y en inglés o francés, que no excederá de 15 líneas. Además, deberá señalar las palabras clave con las que clasificar el Estudio. Los resúmenes se publicarán en la sección de *Abstracts*.

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

- ◆ Las notas irán siempre a pie de página, escritas en letra tipo Times de cuerpo 9. Las notas a pie de página y las referencias bibliográficas tendrán el siguiente formato:

- * LIBROS: APELLIDOS del autor (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas): Título del libro (en cursiva), editorial, ciudad, año y páginas. Ejemplo: CALDUCH CERVERA, Rafael: *La Dinámica de la Sociedad Internacional*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1993, p. 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: ANGUIA 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, pp. 29-51.

- ◆ Los estudios se entregarán en Word, CD Rom o disquete, en la sede de la revista, o vía e-mail a la siguiente dirección: *****.

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

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

- ◆ Recepción y aceptación de originales: Los originales cuya publicación vaya destinada al número 1, primer trimestre, deberán entregarse antes del 1 de marzo. Los originales cuya publicación vaya destinada al número 2, segundo trimestre, deberán entregarse antes del 1 de junio. Los originales cuya publicación vaya destinada al número 3, tercer trimestre, deberán entregarse antes del 1 de septiembre. Los originales cuya publicación vaya destinada al número 4, cuarto trimestre, deberán entregarse antes del 1 de diciembre. La selección de los estudios correrá a cargo del Comité Científico, revisión de pares, en función de los objetivos establecidos y siguiendo los criterios de interés y calidad científica. En el caso de los trabajos aceptados, queda entendido que sus autores ceden a la Sección Departamental de Derecho Internacional Público y RR.II. los derechos de publicación y reproducción parcial o total de sus aportaciones. Los estudios que no se ajusten a las exigencias de calidad determinadas por el Consejo serán desestimados.

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

- ◆ Los libros enviados a la Sección Departamental cuyo contenido se adecue a los objetivos de la revista serán incluidos en la sección de Libros recibidos.

INDICE

Págs.

I. ESTUDIOS

La política exterior argentina: de Menem a Kirchner

D. Ramón Alberto Aranda 9

El desafío de la unidad sudamericana y las ventajas de su posición relativa frente al Asia-Pacífico, Europa y Norteamérica

Dr. Arturo Contreras Polgatti..... 37

Consecuencias de la aplicación del Tratado de Schengen en las regiones fronterizas del este de Polonia y del oeste de la Federación Rusa, Bielorrusia y Ucrania

Dra. Mercedes Herrero de la Fuente 51

La evolución estructural de Al Qaida: globalización y atomización

D. Alfonso Merlos García..... 99

La dinámica de guerra y paz en Colombia durante el primer año del gobierno del presidente Andrés Pastrana (agosto de 1998-agosto de 2000)

D. Vicente Torrijosw..... 131

II. BIBLIOGRAFIA

II.1. RECENSIONES Y NOTAS

FRUM, David y PERLE, Richard: "An End to Evil: How to Win the War on Terror" por Alfonso Merlos García 163

II.2. LIBROS Y REVISTAS CIENTIFICAS RECIBIDOS 179

III. ABSTRACT 181

La política exterior argentina: de Menem a Kirchner¹

D. Ramón Alberto Aranda

Magíster en Relaciones Internacionales del Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano de la Universidad Nacional de Tucumán (IDELA/UNT) de Argentina.

Sumario

I. Introducción.- II. El gobierno de Menem.- III. El gobierno de la Alianza.- IV. El gobierno de Duhalde.- V. El gobierno de Kirchner.-VI. Conclusiones.- VII. Bibliografía.

I. INTRODUCCION

Efectuar una reflexión crítica de los tres últimos lustros de la política exterior argentina requiere, necesariamente, efectuar comparaciones respecto del ejercicio en sus funciones de los distintos gobiernos que alcanzaron el poder en la Argentina durante el período aludido, en la búsqueda de establecer mediante el análisis de las principales decisiones adoptadas, una tendencia, una línea de comportamiento que posibilite la identificación de una política general y ,simultáneamente, su utilidad respecto a los intereses nacionales del país.

Establecida la presencia de una política general, en la cual, la política exterior es solo una parte, deberá indagarse

¹ Este trabajo obtuvo el Primer Premio, Diploma de Honor, en el Concurso de Monografías organizado por el IDELA sobre Política Exterior Argentina.

la existencia de relaciones coherentes entre ésta y la política interior. A tal fin se efectuarán breves descripciones de las condiciones iniciales, tanto en el plano interno como externo en las cuales los distintos gobiernos asumieron sus funciones, los procesos utilizados para la toma de decisiones y la permanente intervención de los organismos multilaterales de crédito, especialmente del Fondo Monetario Internacional, que imponen por presiones del G7 políticas económicas inviables cuyo costo soportan millones de argentinos y condiciona severamente la acción exterior del país.

En este marco se sostiene como hipótesis de trabajo que, desde la asunción de Menem hasta el acceso al gobierno de Kirchner, si bien es cierto con matices en algunos casos significativos tanto en el gobierno de Fernando De la Rúa como en el de Duhalde la política exterior argentina, estuvo subordinada a los intereses de Estados Unidos, fruto de su propia debilidad y a una visión equivocada de cuál y de qué manera debería ser su inserción internacional resignando márgenes de actuación y autonomía considerables sin beneficio material alguno y asumiendo importantes costos en términos de influencia regional y en la relación Sur-Sur.

Por último, aparece como prematuro expresar un juicio respecto al rumbo adoptado en política exterior por el gobierno de Kirchner, aún reconociendo un sesgo distinto y promisorio, ante el estado actual de las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional y el proceso de salida del default de la deuda externa con los acreedores privados que exigen un equilibrio por el cual pueden producirse contradicciones que deben analizarse en este contexto de extrema complejidad.

II. EL GOBIERNO DE MENEM

La administración Menem accedió al gobierno en el contexto de una grave y aguda crisis económica y social que producía una marcada sensación de agobio al pueblo argentino caracterizada por períodos hiperinflacionarios, devaluaciones, abultado déficit fiscal, moratoria de hecho de la deuda externa, saqueos y la instauración de estados de sitio durante los últimos meses del gobierno radical.

Este panorama persistía durante una caótica transición entre un gobierno saliente excesivamente debilitado y sin reservas de poder alguno y el gobierno peronista electo que, presumiblemente para asumir en forma prematura y debilitar al máximo a la Unión Cívica Radical como fuerza política, efectuaba por diversos voceros declaraciones respecto del tipo de cambio cuyas repercusiones aumentaban la incertidumbre y las expectativas inflacionarias².

Sin posibilidades reales de gobernar, el Presidente Alfonsín decidió renunciar acortando su mandato y efectuando anticipadamente el traspaso del gobierno. Indudablemente al asumir el Dr. Menem, las demandas sociales tuvieron como eje central la restauración del orden público y, sobre todo, la estabilidad y el crecimiento económicos.

En el plano externo, Estados Unidos aparecía como líder y vencedor sin atenuantes de la “guerra fría”, estableciendo el final del sistema bipolar en las relaciones internacionales y exportaba las políticas económicas neoliberales de lo que posteriormente se denominó “Consenso de Washington”. Para la cuestión de la deuda externa, el diseño para el abordaje del problema fue, nuevamente, elaborado por parte

² MORALES SOLA, Joaquín: *Asalto a la ilusión*, Editorial Planeta, 1990, p. 313.

de los países acreedores y los organismos multilaterales de crédito que derivaría en el llamado “Plan Brady”.

En función de estas demandas internas y ese panorama internacional fue formulada una “nueva política exterior” por la cual, el interés nacional se definió casi exclusivamente en términos de desarrollo económico. Además, se consideraba esencial la eliminación de las confrontaciones de naturaleza estratégico-militar e ideológico-política con los Estados Unidos por los costos y perjuicios económicos para el país, que tal confrontación acarrearía.

Aparece como fundamental una relación estrecha y preferencial con la potencia hegemónica expuesta en forma descarada, provocativa y de exabrupto por el entonces Canciller Guido Di Tella, quien para despejar cualquier duda declaró: “Nosotros queremos un amor carnal con Estados Unidos, nos interesa porque podemos sacar algún beneficio”³.

En función de consolidar esta relación preferencial se adoptaron una serie de decisiones que ratificaron el rumbo adoptado, de las cuales, por su carácter ilustrativo destacamos: El envío de dos naves de guerra durante la 1ª. Guerra del Golfo contra Irak, voto favorable a la investigación sobre los derechos humanos en Cuba promovido por EE.UU., retiro del Movimiento de Países No Alineados, ratificación del Tratado de Tlatelolco, adhesión al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), desactivación total del Plan Misilístico Cóndor II y cambio del perfil del voto argentino en la Asamblea General de las Naciones Unidas aproximándolo a las posturas norteamericanas.

³ Reportaje al Canciller Di Tella en Diario, p. 12, 9 de diciembre de 1990, Buenos Aires, Sección Política, p. 3.

Es necesario precisar si las decisiones enunciadas son aisladas entre sí o, por el contrario, determinan una política. “Es útil establecer una distinción entre una decisión, es decir un acto o un comportamiento único y específico y una política, esto es un conjunto de decisiones que, en conjunto, revelan una línea de comportamiento”⁴.

Por ejemplo, si analizamos en forma aislada la ratificación del Tratado para la proscripción de las armas nucleares en América Latina o Tratado de Tlatelolco, podemos llegar a conclusiones erróneas respecto del rumbo general adoptado.

El Tratado fue abierto a la firma en el año 1967 y fue suscrito por la Argentina que siempre se manifestó de acuerdo con su espíritu y objetivos comprometiéndose a no efectuar acto alguno que pudiera ir en contra de los mismos y simultáneamente objetó algunas normas del Tratado, motivo por el cual no lo ratificó por más de un cuarto de siglo.

Las objeciones argentinas se centraban en que las salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) a las que se refiere el artículo 13 del Tratado, no debían ser totales y también respecto del sistema de control, en lo referente a inspecciones especiales, las cuales consideraba lesivas para los intereses nacionales del estado inspeccionado puesto que podían ser solicitadas sin base seria y sus informes podrían alcanzar una difusión excesiva.

“El problema de las salvaguardias totales quedó superado con la suscripción del acuerdo cuatripartito (Argentina, Brasil, la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y

⁴ STEIN, D.: Citado por Rafael Calduch Cervera en *Dinámica de la Sociedad Internacional*, p. 5.

Control (ABACC) y la OIEA) del 13 de noviembre de 1991, al que ya se ha hecho referencia. Por lo demás, el propio Director General de la OIEA señaló expresamente que ese acuerdo se adaptaba perfectamente a los requerimientos de Tlatelolco”⁵.

“La segunda clase de objeciones argentinas, referidas al sistema de control, que por otra parte eran compartidas por Brasil y Chile, fueron materia de diversas enmiendas al Tratado, cuyo texto fue cuidadosamente negociado con México. Una conferencia Extraordinaria de los Estados Parte en Tlatelolco aprobó tales modificaciones al Tratado el 26 de Agosto de 1992”⁶.

Es decir, en este caso, no se afecta el interés nacional al efectuarse enmiendas y correcciones al Tratado que permiten superar las objeciones argentinas. A ello se agrega el acuerdo bilateral con Brasil sobre uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear, renunciando a la posibilidad de efectuar explosiones nucleares y la creación de la ABACC. Por lo tanto, los compromisos adquiridos con el único competidor serio en la materia en el orden regional justificaban la ratificación del Tratado con las modificaciones efectuadas.

El hecho más relevante de este tratado es que establece e institucionaliza la primera zona del planeta libre de armas nucleares con el explícito reconocimiento mundial a los países latinoamericanos signatarios.

Posteriormente Cuba, el único país que no era signatario del Tratado, lo firmó en el año 1995 y lo ratificó el 8 de Noviembre de 2002.

⁵CARASALES, Julio C.: *Desarme, No proliferación e interés nacional*. Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Cuadernos de trabajo. www.isen.gov.ar

⁶Ibidem.

Tampoco entonces, puede deducirse de la ratificación de este Tratado la búsqueda de una relación preferencial con EE.UU. ya que fue firmado y ratificado por todos los estados latinoamericanos sin excepción, a pesar de las diferencias políticas e ideológicas existentes.

Es mucho más opinable nuestra adhesión al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) puesto que es un tratado discriminatorio que consagra una categoría privilegiada de Estados, los cinco que poseen armas nucleares, y el resto que debe renunciar a la posibilidad de desarrollar tales armas. De esta manera se legitima y acepta la posesión de estas armas de destrucción masiva por parte de estos cinco Estados quienes, a cambio, no adquieren obligaciones significativas salvo vagos compromisos de negociar de buena fe, Acuerdos de desarme. La Argentina siempre se opuso y fue contraria al TNP por sus características discriminatorias y por su avanzado grado de desarrollo nuclear que podría verse afectado por el mismo.

Esta adhesión de nuestro país “significa sí abandonar una posición firmemente sostenida durante veinticinco años, posición fundada y con nada de caprichosa y arbitraria”⁷.

Probablemente la decisión estuvo fundada en la necesidad de evitar confrontaciones políticas y de realizar” favores simbólicos” a la potencia hegemónica, en la búsqueda de la relación preferencial y de aparecer como aliado seguro y confiable. Entonces “debe recalcar que nada se pierde con la abolición de la confrontación en la dimensión simbólica (NOAL, Contadora, Grupo de los Seis, Cuba, Malvinas, etc.), excepto satisfacciones emocionales,

⁷ *Ibidem.*

de manera que no debe perderse la oportunidad de hacerle “favores simbólicos a la gran potencia”⁸.

La política exterior de Menem respondió al sustento teórico del realismo periférico formulado por Carlos Escudé que, como parámetro central establece: “Alineamiento con los EEUU, entendido en términos de aceptación realista del liderazgo norteamericano en el hemisferio occidental e ilustrado por el envío de fuerzas argentinas al Golfo Pérsico, un gesto que los adversarios de esta política califican de indigno vasallaje”⁹.

Estos gestos debían exaltarse, tratando de ganar credibilidad, por la imagen populista de Menem y los históricos desencuentros del peronismo con los EE.UU.

Este parámetro explicaría no sólo el envío de naves de guerra al Golfo en una solitaria actitud en relación al resto de América Latina violando el derecho interno al no contar con la autorización del Congreso, sino también el retiro de la Organización de Países No Alineados, el cambio de voto en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU respecto a Cuba y la desactivación del Proyecto Misilístico Cóndor II.

Referente al retiro de NOAL se obviaba la contradicción Norte-Sur suponiendo ingenuamente, o en forma falaz, la nó existencia de intereses encontrados y hasta antagónicos entre las grandes potencias y los países vulnerables, dependientes y periféricos para lo cual podría ser útil un foro internacional capaz de analizar los problemas comunes y elaborar las respuestas. A los planteos y objeciones se respondió que la Argentina pertenecía al primer mundo, o

⁸ GAVAGLIO, Silvia y ANGELONE, Juan Pablo: *Las relaciones Argentina - Estados Unidos (1983 - 1993)*, Universidad Nacional de Rosario, 1994, p. 81.

⁹ ESCUDÉ, Carlos: *La Política exterior de Menem y su sustento teórico implícito*, América latina/ internacional. FLACSO. Volumen 8, n° 27, enero-marzo, 1997, p. 394.

sea al Norte y se equiparaba al No Alineamiento como un valor de confrontación con los Estados Unidos que era cosa del pasado y que debía superarse.

Tal retiro se presentaba como gesto de valor simbólico sin costos materiales, como el cambio del voto respecto a Cuba sin evaluar debidamente el impacto entre las relaciones Sur-Sur y a mantener posiciones de aislamiento en los foros regionales.

El desmantelamiento del Proyecto Cóndor II ejemplifica los costos del alineamiento a rajatabla sin que resulten evidentes los beneficios por tal política. En efecto, el desarrollo de tecnología espacial y misilística aún incipiente, como en el caso que nos ocupa, puede afectar en caso de consolidarse, los intereses comerciales y militares de las naciones desarrolladas.

Ésto es, por un lado alcanzar un grado de desarrollo tecnológico tal que permita ofrecer servicios espaciales como ser la puesta en órbita de satélites y la misma tecnología satelital y por el otro, podrían desarrollarse sistemas de misiles con un alcance tal que generarían lógicas inquietudes en el plano militar.

El Cóndor II fue un misil de alcance intermedio (1000 kilómetros) capaz de transportar una tonelada de carga explosiva, objetándose fundamentalmente que sirvió para el desarrollo misilístico de Irak. Su desarrollo fue coordinado por empresas alemanas con el concurso del holding Daimler Benz y con la participación de Argentina, Egipto e Irak con millonaria financiación de capitales sauditas. Cabe aclarar que la participación iraquí tuvo lugar en los 80 cuando los

principales abastecedores de armas del entonces mimado Sadam Hussein, eran las potencias occidentales¹⁰.

Argentina cedió a las presiones estadounidenses y sin buscar alternativas ni ofrecer opciones, ordenó el desmantelamiento del Cóndor II en Falda del Carmen, provincia de Córdoba. Es interesante recordar que el propio Menem había prometido durante la campaña electoral la continuidad del proyecto con el objetivo declarado de reactivar la producción para la defensa.

En concreto, “El país había realizado importantes inversiones en el proyecto y alcanzado un nivel tecnológico-industrial de los mas avanzados entre países en desarrollo. Quedó así clausurada una vía de desarrollo tecnológico autocentrado, con fuerte capacidad de asimilación de tecnología del exterior y potencial de proyección posterior al mercado internacional. En el mismo terreno la experiencia de Brasil es exactamente la contraria”¹¹.

El segundo parámetro de la “nueva política exterior” era especialmente grave para los intereses nacionales ya que propugnaba la “Renuncia a gestos irredentistas y confrontacionistas respecto del litigio de Malvinas”¹², al considerar que los intereses argentinos estaban “nominalmente presentes” y los “beneficios para la Argentina eran inexistentes”.

A tal efecto se implementó una “política de seducción” hacia los habitantes de las Islas Malvinas que incluyó gestos

¹⁰ SANTORO, Daniel: *Cóndor II. Cuando la Argentina ayudó al proyecto misilístico de Bagdad*, Diario Clarín. Buenos Aires, Jueves 19 de diciembre de 2002.

¹¹ FERRER, Aldo: *Hechos y Ficciones de la globalización*. FCE, 2000, p. 80.

¹² ESCUDE, Carlos: *La Política exterior de Menem y su sustento teórico implícito*. América latina/ internacional. FLACSO. Volumen 8, N° 27, enero-marzo, 1997, p. 394.

ridículos, como el obsequio de ositos de peluche y conversaciones directas, que constituyeron un tremendo error diplomático puesto que los isleños son ciudadanos británicos por Ley del Parlamento Británico que sancionó la British Nationality (Falkland Island) Act. 1983 y, por lo tanto, las negociaciones debieran realizarse con el gobierno del Reino Unido.

Corresponde establecer que el realismo no es una teoría sino una cosmovisión la cual “considera que la realidad tiene vida propia, tiene una lógica propia y debe ser descubierta a los efectos de explicarse su comportamiento y saber como actuar sobre ella”¹³ y que no implica, en base a las relaciones de poder existentes, sometimiento automático ni renunciar al concepto de un orden internacional injusto que establece legalidades en los ejes políticos y económicos con el objeto de convalidar dependencias que gestan subdesarrollo. Lo que se pretende es concebir “una perspectiva del realismo periférico que puede conducir a su utilización como instrumento de orden político - ideológico, en la medida que acepta un papel menor y subordinado para un país periférico sin cuestionar el tipo de relación con EEUU ni la textura misma del Sistema Internacional”¹⁴.

El “realismo periférico” es, por antonomasia, la política exterior de un estado comercial. Un Estado que pone énfasis en la especialización económica a partir de sus ventajas comparativas lo cual significa, para el Estado argentino, la profundización del modelo agro-exportador proveedor de materias primas y productos de escaso valor agregado, afectados por el permanente deterioro de los términos de intercambio. Es casi la renuncia a propugnar un modelo

¹³ DALLANEGRA PEDRAZA, Luis: *Tendencias del Orden Mundial*. Argentina, 2001, p. 48.

¹⁴ MEZA BERNAL, Raúl. *América latina en la economía política mundial*. El realismo periférico en la visión de Bernal Meza. 1995

industrial capaz de competir en los exigentes mercados mundiales.

Tal definición del Estado y el alineamiento a EE.UU. estuvieron basados en “la creencia largamente difundida en el gobierno (y en vastos sectores sociales del país) de que la inserción exitosa de Argentina en el mundo a fines del siglo XIX y principios del XX se hizo de la mano de una relación preferente con Gran Bretaña y siguiendo un modelo de política exterior que se ajustó conforme, a las circunstancias de la época, a lo que hoy llamamos un estado comerciante”¹⁵.

Este modelo de política exterior tuvo su correlato en la política interior con la aceptación lisa y llana de medidas funcionales a los intereses dominantes en el sistema económico y financiero internacional, de políticas “amistosas” para los mercados con el objeto de atraer flujos de inversión.

Ellas incluyen: la apertura indiscriminada de la economía, el achicamiento del Estado a su expresión mínima, las privatizaciones, la desregulación de los mercados reales y financieros, la reducción de los costos de seguridad social y la flexibilización del mercado laboral. Sin embargo, en materia de inversiones extranjeras predominaron las provenientes de Europa, sobre todo de España y Francia

Esta visión economicista primó en la relación con el Brasil reduciendo la integración a través del MERCOSUR a

¹⁵ RUSSELL, Roberto. *Las relaciones argentino norteamericanas ¿El fin del desencuentro?* Cuadernos de trabajo del Instituto del Servicio Exterior de la Nación. www.isen.gov.ar

sus aspectos económicos, sin avances significativos en lo cultural, social y con un notorio déficit en lo político, como la insólita solicitud menemista de ser miembro pleno de la OTAN con el notorio desagrado del Brasil, sin coordinar acciones comunes en el plano externo y la diferenciación permanente en disputa por el liderazgo regional, generando tensiones innecesarias.

La máxima tensión en la relación bilateral se produjo con la crisis brasileña que condujo a la devaluación del real a mediados de enero de 1999, mientras la Argentina desde 1998 iniciaba un período recesivo que culminaría recién en los primeros meses de 2003. La devaluación provocó bruscas variaciones de los precios relativos de ambos países y se temió una avalancha de productos brasileños.

Fue necesario para implementar tales políticas, una forma de entender la democracia que permitiera avanzar ante la previsible oposición por los costos sociales y políticos que ese proyecto exigía. Así se acuñó el concepto de “democracia delegativa” que sirvió para caracterizar al gobierno de Menem y Fujimori. Este concepto, básicamente consiste en una competencia entre líderes por el libre voto de los ciudadanos quienes son reducidos a la condición de meros votantes que, entre elección y elección, no participan de la cosa pública. Por tanto, dejan de ser sujetos para ser objetos de la política y no ejercen ningún control horizontal del líder elegido, quien tiene derecho a gobernar sin honrar el contrato social adquirido con los ciudadanos que votaron su programa. Tampoco hay control vertical puesto que las instituciones que deberían ejercer tales funciones, el Congreso y la Suprema Corte de Justicia, son domesticadas acorde a las necesidades del gobernante.

El elemento común en ambas políticas la exterior y la interior es la falta de principios, evidenciados de manera

concluyente a través de las ventas de armas a Croacia y a Ecuador.

La Argentina efectuó la venta de cinco mil fusiles FAL y setenta y cinco toneladas de municiones a Ecuador en aviones de la empresa norteamericana Fine Air durante la guerra entre Ecuador y Perú por la Cordillera del Cóndor, a pesar de nuestra condición de garante de la paz y habiendo Estados Unidos establecido un embargo de armas. Tal operación se realizó mediante un decreto, cuya falsedad ideológica es evidente, que establecía dichas ventas a Venezuela. Desde 1991 a 1995, seis mil quinientas toneladas de armas argentinas se enviaron a Croacia violando el embargo de la ONU sobre los países beligerantes que integraban la Ex-Yugoslavia, a pesar del despliegue de ochocientos cascos azules argentinos controlando la zona en operaciones de mantenimiento de la Paz¹⁶.

En ambos casos, es presumible el conocimiento directo de EEUU en tales acciones: en el primero, por la presencia de una empresa de aviación norteamericana con base en Miami y en el segundo, por el volumen de los envíos y el control ejercido en la zona de Los Balcanes, es poco creíble que no estuvieran al tanto de las operaciones y probablemente, lo alentaron para equilibrar el poderío bélico serbio.

En estas ventas de armas se evidencia la convergencia de intereses de traficantes y gobernantes en circunstancias de características delictivas y la ausencia de principios para violar disposiciones de la ONU, compromisos asumidos

¹⁶ SANTORO, Daniel: *Nuevas pruebas confirman el envío de dieciocho cañones a Croacia*. Diario Clarín, Buenos Aires, 28 de mayo de 1998.

ante terceros países y la hipocresía de enviar tropas para el mantenimiento de la paz y simultáneamente exponerlas a las armas que enviaba su propio gobierno.

Estos actos constituyeron un papelón internacional y un baldón para la República sumado a la percepción en el plano interno de una corrupción abrumadora que atravesaba sin distinciones a la dirigencia política y social de la Nación.

III.- EL GOBIERNO DE LA ALIANZA

Transcurridos mas de diez años de menemismo en el poder, en Octubre de 1999 una heterogénea coalición ganó ampliamente las elecciones presidenciales derrotando al candidato peronista Eduardo Duhalde, entronizando en el poder a Fernando de la Rúa . La Alianza recogió y canalizó, electoralmente, el hartazgo de una población que no rechazaba la política económica de la década menemista pero que no estaba dispuesta a soportar los intolerables niveles de corrupción existentes en el gobierno. Las expectativas de cambio no eran demasiadas a pesar que los sectores mas progresistas concibieron esta fuerza como una alianza estratégica para construir una alternativa al modelo neoliberal, pero los hechos indican que fue un instrumento meramente coyuntural con fines electorales y ,simplemente, una versión “más prolija” de las políticas anteriores.

Los elementos fundamentales que explicarían la debilidad política desde el inicio mismo de asumir el gobierno, serían la conformación legislativa con abrumadora mayoría peronista en el Senado por una parte y por otra, el hecho de no gobernar en diecisiete provincias, entre ellas las mas importantes por número de habitantes, contribución al PBI nacional e incidencia política como Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. Debemos agregar la propia concepción conservadora de De la Rúa y sus características personales

medrosas, con ausencia de un fuerte liderazgo y sin carisma, que lo hacían depender en exceso de otros líderes partidarios y de un círculo familiar y de amistades estrecho y cerrado que influía notoriamente en sus decisiones . A lo anterior se sumó la pronta ruptura con el vicepresidente de la Nación Carlos Álvarez por un hecho de corrupción y sobornos en el Senado, en el tratamiento de la ley de reforma laboral. Cabe consignar que la lucha contra la corrupción, presuntamente, era una de las prioridades del gobierno así como también la promesa electoral de mayor transparencia.

Las dificultades económicas eran de gran magnitud originadas por el abultado déficit fiscal arrastrado de los noventa, que para el primer año de gobierno significó 11000 millones de dólares y los vencimientos acumulados de la deuda externa, para el año 2000. Con el aval explícito del establishment económico local se mantuvo la convertibilidad y la paridad uno a uno con el dólar. No obstante y a pesar de las primeras voces de alerta, se implementó por recomendación del FMI primeramente un “impuestazo” y pocos meses después un severo ajuste y recortes al sector público que incluyó rebajas salariales a los empleados estatales del orden del 12 por ciento generando importantes protestas sociales¹⁷. Lo paradójico fue que esta poda del gasto público significó un ahorro de 690 millones de dólares, que se evaporaron al aumentar la Reserva Federal de EEUU medio punto las tasas de interés y elevar en un monto similar, los servicios de la deuda externa.

Lo inexplicable eran las recomendaciones restrictivas del Fondo para un país sumido en recesión desde 1998 que profundizaban ese proceso y que, por la lógica aplicada necesitaría del ajuste sobre el ajuste.

¹⁷ *El Recorte fue más fuerte de lo esperado*. Diario Clarín, Buenos Aires, martes 30 de mayo de 2000.

En el plano externo, en líneas generales, no se abandonó la política impuesta por Menem de relaciones preferenciales con los Estados Unidos, que se denominaron “intensas” en un intento diferenciador de las relaciones “carnales” del gobierno anterior y de las relaciones “maduras” de Alfonsín.

Respecto a Cuba se mantuvo el voto de condena en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que produjo furibundas y destempladas críticas de Fidel Castro, inicialmente esperanzado en la posibilidad de un cambio en el voto después de una década de encontronazos con Menem y el supuesto carácter progresista del gobierno de la Alianza. Sí debe consignarse que se recompusieron en el inicio, las relaciones con el MERCOSUR, resistiendo las proposiciones norteamericanas de acuerdo bilateral como el negociado por Chile, en un claro intento de aislar a Brasil y ratificando la posición de negociar el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) desde el MERCOSUR.

Con relación a la política respecto a Malvinas se retomó la práctica de establecer negociaciones bilaterales con el Reino Unido, considerando correctamente a los isleños ciudadanos británicos en un cambio importante y necesario¹⁸.

Un hecho que merece destacarse por sus implicancias en América Latina fue el rol jugado por el MERCOSUR ampliado y de la Argentina en particular, para abortar el golpe de estado en Paraguay en Mayo de 2001, imponiendo la cláusula democrática del acuerdo, actuando con llamativa firmeza y celeridad.

En materia de política nuclear, se concretó un importante y positivo acuerdo con Australia sobre “Cooperación en los

¹⁸ *Malvinas. Se abre la polémica.* Diario Clarín, Buenos Aires. Sábado 20 de mayo de 2000.

Usos Pacíficos de Energía Nuclear” muy resistido en su momento por organizaciones ecologistas y ambientalistas internacionales bajo los cargos de ser violatorio de la Constitución Nacional, que implicarían traslados al país de desechos radiactivos y la construcción de un basurero nuclear.

La controversia se planteó respecto al Art. 12 del tratado que estipula la posibilidad que Australia remita el combustible gastado a la Argentina para su tratamiento y recuperación con posterior devolución del material radiactivo para disposición final en ese país. Al respecto se señala: en primer lugar, que, conforme a la normativa internacional de la Convención Conjunta sobre Seguridad en la Gestión de Combustible Gastado y sobre Seguridad en la Gestión de Desechos Radiactivos, adoptada en Viena el 5 de Septiembre de 1997 y que nuestro país ratificó por la sanción de la ley 25.279, existe una clara distinción entre combustible gastado y desechos radiactivos cuyo ingreso prohíbe la Constitución Nacional en su Art. 41. A nuestro país ingresaría combustible gastado con la obligación por parte de Australia de aceptar dicho combustible tratado para su disposición final en ese país. De acuerdo con estos criterios se han pronunciado tanto Procurador General de la Nación como reconocidos constitucionalistas de diversas extracciones: el radical Jorge Vanossi, el peronista Mariano Cavagna Martínez y el socialista Félix Loñ.

Respecto a la finalidad, el reactor producirá radioisótopos para uso medicinal y se utilizará para investigaciones científicas. Lo sustancial es que la Argentina concretó una exportación de alta tecnología de gran valor agregado, superando proyectos presentados por empresas francesas, estadounidenses, japonesas y rusas obteniendo una de las

más altas inversiones en materia científica de Australia aproximada a los doscientos millones de dólares¹⁹.

Producido el atentado terrorista del 11 S el gobierno condenó el hecho y se solidarizó efectivamente con los Estados Unidos. Apoyó una iniciativa brasileña de convocar al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) para tratar en ese ámbito la respuesta al terrorismo, a pesar de las restricciones legales que plantea el propio tratado para elaborar dicha respuesta y el fracaso rotundo que la Argentina obtuvo en la convocatoria del TIAR en ocasión de la guerra por las Islas Malvinas. El gobierno manifestaba una ingenua apreciación acerca del respeto a la legalidad internacional por parte de Bush, pero sin declaraciones altisonantes mantenía reservas respecto al Plan Colombia y a eliminar la sustancial distinción entre narcotráfico y guerrilla.

La profundización de la crisis económica ante la imposibilidad del gobierno de apartarse del rumbo elegido, por la sujeción a los dictados del FMI, en función del cumplimiento de condicionalidades impuestas por Facilidades Financieras Extendidas por miles de millones de dólares que no restituyeron la confianza ni, mucho menos, detuvo la constante salida de divisas disminuyendo en grado sumo las reservas del país, condujeron al desastre electoral de Octubre de 2001. Producida la amplia derrota electoral en manos del peronismo, éste impuso al Presidente Provisional del Senado, primero en la orden de sucesión presidencial de acuerdo a la ley de acefalía, ofreciendo un claro indicio de lo que se produciría breve tiempo después. Los últimos días del gobierno en diciembre de 2001 ,estuvieron signados por una creciente ebullición popular y el fenómeno “piquetero” cuyas manifestaciones crecieron en fuerza y violencia

¹⁹ *Construye un reactor nuclear la Empresa rionegrina IMVAP.* Diario La Nación. Buenos Aires. 23 de mayo de 2004.

sumado al oportunismo desestabilizador de los dirigentes territoriales del peronismo bonaerense, alentados por el propio gobernador Ruckauf, quienes ante la pasividad de la policía y la inacción del gobierno nacional, organizaban saqueos de comercios generando un clima de verdadera anarquía que afectaba a la sociedad toda.

El presidente renunció a sus funciones luego de una represión indiscriminada con saldo de muertos y heridos en Plaza de Mayo y de un espontáneo y masivo “cacerolazo” en la Capital Federal de sectores medios afectados por las restricciones al retiro de depósitos en cuentas corrientes, cajas de ahorro y a plazo fijo llamados popularmente “corralito” y “corralón”.

Se iniciaba así la semana de los cinco presidentes.

IV. EL GOBIERNO DE DUHALDE

Aceptada la renuncia de De la Rúa por la Asamblea Legislativa era lógico suponer que el sucesor presidencial sería de signo peronista, puesto que, este partido tenía mayoría en ambas Cámaras del Congreso y se había impuesto por amplio margen en las recientes elecciones. El elegido fue Adolfo Rodríguez Saa, gobernador de la provincia de San Luis, quien ejerció el cargo por pocos días y protagonizó una salida trágica exhibiendo descarnadamente las luchas mezquinas por el poder en el peronismo y la ausencia de un proyecto real de país. En este breve período y durante su mensaje a la Asamblea Legislativa se produjo el anuncio del inevitable default recibido con aplausos y vítores por los legisladores, causante desde entonces de una animadversión constante y enconada del Directorio y la burocracia del FMI.

Producida la renuncia de Rodríguez Saa asumió Eduardo Duhalde quien era el líder del distrito con mayor peso electoral donde se concentraban las mayores tensiones sociales. Al asumir y por la gravedad sin precedentes de la crisis con costos sociales de una magnitud nunca vista en el país en términos de pobreza y desempleo, dispuso el abandono de la convertibilidad y una devaluación sin planificación que produjo nuevas incertidumbres y los peores pronósticos.

Esta situación indujo nuevamente a solicitar el apoyo de los EE. UU con el objetivo de facilitar un nuevo acuerdo con el FMI encontrando poco eco en el gobierno de Bush, centrado exclusivamente en la lucha contra el terrorismo internacional. Esta debilidad extrema por la crisis económica y la necesidad de no agregar otros motivos de controversia con la administración norteamericana y mostrar señales positivas, motivó la continuidad del voto contra Cuba que se cambiaría el año siguiente por motivos electorales.

Asimismo cambiamos nuestra posición en Junio de 2002 de no postularnos a la presidencia de la Organización Para la Prohibición de Armas Químicas de la ONU (OPAQ) con la máxima responsabilidad en la verificación de la existencia de armas químicas en Irak²⁰, después de un encuentro sostenido por el canciller Ruckauf y Colin Powell durante una reunión en Barbados de la OEA, desplazando al embajador brasileño que encabezaba el organismo, resistido por los EEUU. No obstante estos gestos, lo que convenció al FMI y los EE.UU a buscar un acuerdo fue, evitar el efecto contagio en los países de la región, particularmente de Uruguay afectado severamente por la crisis de la Argentina

²⁰ *Tornadiza posición argentina en la OPAQ.* Diario La Nación. Buenos Aires. Sección Política. Domingo 23 de junio de 2002.

y del Brasil²¹. Este acuerdo exigía nuevamente recortes fiscales, en especial de las provincias y la eliminación de cuasimonedas emitidas por ellas. Además, debían aprobarse cambios considerados fundamentales en la ley de quiebras y la de subversión económica que produjeron tensiones en el gobierno²².

En la primera de estas leyes debía restablecerse el mecanismo que facilitara a un acreedor o a un tercero adquirir a bajo costo una empresa endeudada en un sistema denominado “cram down”. Esta situación afectaba a muchas empresas por la situación económica y por la devaluación las colocaba en desventaja ante un acreedor extranjero. La segunda ley significaba, llanamente, la impunidad para directivos de bancos que facilitaron la fuga de capitales del año anterior; ambas leyes fueron aprobadas a fines de ese año con ribetes polémicos.

Duhalde, en forma expresa y de hecho, revalorizó al MERCOSUR como estratégico para la Argentina y recibió la comprensión brasileña por los efectos de la devaluación en el intercambio comercial y el apoyo por sus esfuerzos en estabilizar la economía.

Un hecho con importante participación argentina a través del Grupo Río de presidentes latinoamericanos, fue la contundente y unánime condena al intento de golpe de estado en Venezuela procurando derrocar a Chávez con la anuencia y probable apoyo de EE. UU.²³. Fue lamentable la actuación del entonces presidente del gobierno español Aznar y en ese momento presidente en ejercicio del Consejo

²¹ *El efecto contagio convenció al FMI*, Diario La Nación, Buenos Aires, Sección Economía, 2 de julio de 2002.

²² BONELLI, Marcelo: *Tensión en el gobierno por el acuerdo con el Fondo*. Diario Clarín, Buenos Aires, Sección Economía, 14 de abril de 2002.

²³ GERCHESON, Ana. *Duhalde lo calificó de un golpe de Estado contra Chávez*. Diario Clarín, Buenos Aires, Sección Internacional, 13 de abril de 2002

Europeo que ofreció “su disponibilidad y apoyo al nuevo gobierno”²⁴.

El objetivo central de Duhalde fue estabilizar la economía y producir las condiciones necesarias para un tránsito ordenado hacia las elecciones presidenciales de 2003, objetivo que cumplió aceptablemente.

Producido el acuerdo con el FMI en el mes de Abril de ese año, efectuó un giro en su política exterior acerca de Cuba y los EE. UU. Respecto de Cuba, que había efectuado graves violaciones a los derechos humanos reprimiendo la disidencia cubana, mereciendo la condena de diversos países e incluso de destacados intelectuales afines a Castro, decidió abstenerse de común acuerdo con el Brasil cambiando su voto de condena del año último alegando que, “es muy inoportuno hacerlo teniendo en cuenta esta guerra unilateral violatoria de derechos humanos”²⁵ con fuerte decepción de los EEUU.

Sin duda, en la decisión pesó la opinión de Kirchner como candidato presidencial y cierto cálculo electoral ante las inminentes elecciones.

Del mismo modo suspendió un ejercicio militar combinado con la fuerza aérea norteamericana y sus pares del MERCOSUR ampliado denominado Águila III y donde la mayor dificultad se centraba en el pedido de inmunidad que habitualmente solicita los EE. UU para sus efectivos

²⁴ *En nombre de Europa, Aznar apoya al nuevo gobierno.* Diario Clarín, Buenos Aires, Sección Internacional, 13 de abril de 2002

²⁵ *La Argentina no condenará a Cuba.* Diario La Nación, Buenos Aires. Sección Política, 16 de abril de 2003

militares luego de la creación de la Corte Penal Internacional²⁶.

V.- EL GOBIERNO DE KIRCHNER

El resultado electoral determinó que el candidato peronista mas votado fuera a su vez el que mas rechazo generaba. De allí que, a pesar del 25% de los votos obtenidos, Menem decidiera no presentarse al ballotage, accediendo de ese modo Néstor Kirchner a la presidencia de la Nación con apenas el 22% de los votos

Desde el principio, intentó superar las dudas respecto a su legitimidad de origen y ampliar su magro sustento electoral con iniciativas de amplios consensos, como modificar la composición de la Corte Suprema con razón tildada de menemista y una política activa, hasta la sobre actuación en materia de derechos humanos e imprimió un ritmo vertiginoso e hiperkinético a su gestión, para diferenciarse de la imagen adormilada de De la Rúa. Pero el verdadero sustento de su popularidad ,aunque menguada por el problema de la seguridad ciudadana, es la situación económica con importantes índices de crecimiento basados en la sustitución de importaciones, originadas por el alto tipo de cambio y un contexto internacional favorable con altos precios para los productos primarios que exportamos: la soja , el trigo, el maíz, la carne y el petróleo tienen fuerte demanda en el mercado internacional y factores climáticos en el hemisferio Norte sostienen el alza de precios.

En comercio internacional la decisión fue una estrategia conjunta con el Brasil en la procura de eliminar los subsidios a la agricultura que aplican la UE y los EE. UU,

²⁶ *El Gobierno quitó el respaldo a un ejercicio con los Estados Unidos*. Diario la Nación. Buenos Aires, Sección Política, 9 de abril de 2003.

ampliando y fortaleciendo el G-22 y estrechando filas con el Grupo Cairns²⁷.

Esta política ya produjo algunos avances al respecto en la OMC, luego del fracaso en la reunión ministerial de Cancún, abriéndose expectativas favorables²⁸. La incorporación de Colombia, Venezuela y Ecuador como socios del Bloque MERCOSUR más Perú, crea un mercado común de 350 millones de habitantes que favorece a la Argentina la que podrá colocar manufacturas de exportaciones no tradicionales en ese mercado²⁹. Se efectúan negociaciones para concretar el demorado acuerdo con la UE y se ratifica la alianza estratégica con el Brasil para negociar el ALCA desde el MERCOSUR. Al mismo tiempo se aceleran acuerdos para acceder al gigantesco mercado chino y se promueven visitas de ese gran país al máximo nivel.

Se busca, en virtud de las buenas relaciones con Cuba, duplicar las exportaciones a ese país y la posibilidad de cancelar parte de la deuda impaga por los cubanos para lo cual se firmó un convenio marco para intercambio de medicamentos y tecnología médica cubana por alimentos argentinos en un monto aproximado a los doscientos millones de dólares³⁰. La Argentina además, apoyó una iniciativa de Brasil para iniciar diálogos con Cuba y estudiar la posibilidad de su posterior incorporación al Grupo Río de países latinoamericanos, motivado por la preocupación de la Cuba post Fidel.

²⁷ OMC. *La Argentina alienta la ampliación del G- 22*. Diario La Nación. Buenos Aires. Sección Internacional, Martes 15 de septiembre de 2003.

²⁸ REDRADO, Martín: *Hacia un Comercio mundial más justo*. Diario la Nación. Buenos Aires, Sección Opinión, Domingo 01 de agosto de 2004.

²⁹ REDRADO, Martín. *La Integración genera trabajo*. Diario Clarín Buenos Aires. Sección Internacional. Martes, 7 de septiembre de 2004.

³⁰ *Kirchner iría a Cuba en enero*. Diario Clarín, Buenos Aires, Sección Política, Sábado 28 de agosto de 2004.

Quizás las mayores carencias de la política exterior sean la ausencia de acciones concretas respecto a los focos conflictivos en Sudamérica como son Colombia y la Triple Frontera, sin haber impulsado debidamente estrategias de defensa de carácter regional que morigeren y atenúen la probable influencia norteamericana, además de mecanismos regionales eficaces para prevenir crisis como la boliviana o la recientemente superada venezolana y también, respecto a temas como el narcotráfico y la preservación de los recursos naturales. Otro aspecto a considerar es la posibilidad de acordar con Brasil una política conjunta para obtener un asiento en el Consejo de Seguridad para el MERCOSUR y no para un país en particular, que sería beneficioso para todos, y no generaría resquemores por el liderazgo regional.

La relación con los Estados Unidos aparece como contradictoria puesto que, a destempladas respuestas oficiales a dichos de funcionarios norteamericanos se suceden decisiones como el envío de tropas a Haití en un carácter y modalidad que parece funcional a la política de Bush de desplazar a Aristide; si bien la situación de la población haitiana es desesperante nada impedía el envío de ayuda humanitaria en vez de tropas para la imposición de la paz, si bien es cierto con mandato de la ONU, en un contexto que podría ser utilizado para convalidar un golpe de Estado.

El desafío mas grande que enfrenta Kirchner es, como siempre, la incomprensión del FMI para alcanzar acuerdos razonables y factibles que permitan el crecimiento económico del país y salir ordenadamente del default. Por ello se debe insistir con prudencia y firmeza en todos los foros acerca de la corresponsabilidad de este organismo, el Banco Mundial y los máximos dirigentes argentinos en el derrumbe económico del país. Son corresponsables por tolerar en la década de los 90 altísimos déficits fiscales, por permitir depósitos en pesos o dólares sin que exista un

prestamista de última instancia, por consentir la convertibilidad sin un crecimiento de la productividad nacional semejante a la de EE. UU que rápidamente devino en una apreciación exagerada del peso, por promover explícitamente subsidios a las importaciones e incentivar la fuga de capitales y la presencia de capitales especulativos por sobre las inversiones productivas. Sobre todo, el monitoreo de las cuentas nacionales en la década de los 90 indica carencia de análisis y rigor profesional por parte de sus funcionarios.

En este sentido, la autocrítica reciente del Fondo es auto complaciente y mas destinada a preservar la carrera de algún burócrata que a reconocer su responsabilidad compartida en el daño inflingido a millones de argentinos.

VI.- CONCLUSION

Toda política exterior es una proyección en el plano externo de un proyecto de país, que debe estar por encima del gobierno circunstancialmente en el poder, y que no es simplemente expresión de intereses sino además, de principios y valores basados en la identidad cultural y la historia propia.

En este sentido, las decisiones iniciales del gobierno en funciones aparecen como promisorias sin constituir un lineamiento definitivo, mucho mas a la luz del pasado inmediato cuando ante situaciones internacionales complejas y las crónicas dificultades económicas adoptamos políticas seguidistas y alineamientos acrícos con grandes costos en materia de credibilidad.

La ausencia de objetivos claramente explicitados y perseverantemente buscados en materia de política exterior

son causa de incertidumbre y potencia, el rasgo de impredecibilidad atribuida por nuestra historia reciente.

Debemos ser coherentes con nosotros mismos al establecer nuestros objetivos permanentes abandonando utópicos e irrealizables propósitos, por lo menos en el mediano plazo, de ser parte del concierto de naciones poderosas respetando la proporción lógica entre fines y medios.

Si creemos en los derechos humanos debemos condenar su violación en cualquier parte que ocurriera sin oportunismos y pragmatismos, del mismo modo si creemos en la legalidad internacional debemos rechazar enfáticamente su violación y los unilateralismos fanáticos y si creemos en nuestra vocación latinoamericana debemos acordar políticas conjuntas en el plano regional sin perjuicio de disentir en temas puntuales de carácter bilateral.

Solo así coherente, esforzadamente y con persistencia en el tiempo podremos comenzar a recuperar los márgenes de autonomía y el lugar que nos corresponde en el sistema de relaciones internacionales.

El desafío de la unidad sudamericana y las ventajas de su posición relativa frente al Asia-Pacífico, Europa y Norteamérica

Dr. Arturo Contreras Polgatti

Oficial de Estado Mayor del Ejército de Chile, Máster en Seguridad y Defensa por la Universidad Complutense y Doctor en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago.

Sumario

I. Introducción.- II. El caso de la APEC. III.- La Unión Sudamericana de Naciones.

I. INTRODUCCION

Recientemente se realizaron en Hispanoamérica dos importantes conferencias internacionales. En Santiago, del 19 al 21 de noviembre se llevó a cabo la cumbre del Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC¹); y el 7 y 8 de diciembre, en el Cuzco, Perú, la reunión convocada para crear la Comunidad Sudamericana de Naciones. A ambos eventos asistieron los Presidentes y Jefes de Estado de los países que integran dichas instancias, quienes, en el caso de la APEC reiteraron su voluntad de trabajar juntos para superar los desafíos que plantea la globalización económica, en tanto que los gobernantes sudamericanos se comprometieron a promover la integración regional para enfrentar juntos los desafíos comunes y aprovechar las oportunidades que brinda el proceso político internacional en desarrollo.

Chile y Perú, participan activamente en estas dos instancias desde el momento en que están insertos geográfica, política y económicamente en ambos mundos,

¹ APEC: Asia Pacific Economic Cooperation, en sus siglas en inglés.

de manera que nada de lo que suceda en ellos tiene para su futuro efectos políticamente neutros, fenómeno que se replica en todos los países de la región, incidiendo en forma importante en el proceso político sudamericano. En ese sentido, un análisis integrado de las posibilidades y desafíos que plantean tanto la APEC como el proceso de unidad regional, es necesario para comprender hasta qué punto las actitudes y decisiones de los Estados sudamericanos están condicionadas por intereses no siempre integrables o compatibles, cuestión que, siendo parte de la dinámica política de todo proceso multilateral, puede ser superada a través del diálogo sistemático, de la confianza recíproca y de la adaptabilidad a la evolución de dichos intereses.

II. EL CASO DE LA APEC

Este foro, instituido en 1989, ha sido una efectiva respuesta a la creciente interdependencia de las economías más dinámicas de la cuenca del Pacífico, cuyos Estados buscan multiplicar los efectos positivos del crecimiento económico a través del desarrollo de un comercio abierto basado en la reducción de las barreras arancelarias.

Si se considera que los países fundadores –Australia, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Canadá, Japón, Corea del Sur, Brunei, Filipinas, Indonesia, Singapur y Tailandia– representaban en la época entre el 48 y el 50% del PIB mundial, se comprende el interés que esta instancia despertó en todos los países ribereños del Pacífico, el cual, desde mediados de los 60, ya se vislumbraba como el océano del siglo XXI, en cuyas riberas se ubica más de la mitad de la población mundial, así como las economías más pujantes del planeta.

Desde un primer momento Chile observó con interés el desarrollo de esta instancia porque, desde 1974, el país

venía llevando a cabo un proceso de apertura comercial y de rebaja de aranceles con la finalidad de integrar su economía al mundo, estimulando la libre competencia interna y potenciando sus ventajas comparativas, para lo cual, tempranamente, abandonó los criterios de una economía proteccionista y dirigida, retirándose del Pacto Andino en 1976 y de todas las instancias de cooperación regional que eran incompatibles con su proceso de liberalización económica².

En los años siguientes el APEC continuó incorporando nuevos países sobre la base del mecanismo de “*liberalización unilateral concentrada*”, el cual comprende todas las áreas relativas a la complementariedad económica³. En 1991, se integraron China y Hong Kong; en 1993 México y Papúa Nueva Guinea; en 1994 Chile y en 1998 Rusia, Vietnam y Perú. Así, el conjunto de las economías del APEC constituyen en la actualidad más del 64% del PIB mundial, de manera que las convergencias aprobadas en la reunión de Santiago, en orden a continuar profundizando en la cuenca el proceso de libre comercio, de cooperación y de integración económica, son una clara indicación de que el Pacífico ya constituye el principal medio vinculante del comercio internacional, desplazando

² Chile es pionero en el proceso de apertura económica contemporánea, ya que empezó a transitar por este camino un lustro antes que lo hicieran las economías más desarrolladas del mundo y mucho antes que la de sus vecinos hispanoamericanos. En este proceso y dado el aislamiento político e ideológico que vivía el país en la década de los 70 y posteriores, el libre comercio constituía la alternativa lógica para superar su precaria situación internacional. Es en este periodo cuando el país definió su visión geopolítica tricontinental, proyectando sus 4000 Km. de costa hacia el océano Pacífico, donde ubicó sus principales objetivos de diversificación comercial y económica, apuesta que le valió disminuir drásticamente su dependencia de los mercados de Europa y Estados Unidos.

³ Entre las que destacan paridades arancelarias, facilidades y seguridad en las inversiones, de telecomunicaciones, de energía, de transportes, estándares aduaneros, derechos de propiedad y patentes, desregulación, movilidad de capitales y personas, etcétera.

en importancia relativa al Atlántico, océano que durante 400 años detentó el predominio de las relaciones comerciales entre Europa y el nuevo mundo.

En ese sentido, dada su posición geográfica relativa y el trazado que siguen las principales vías de comunicación comercial que unen al Pacífico con Europa, Sudamérica posee una serie de ventajas y de oportunidades, cuyo mayor rendimiento y beneficio sólo será obtenido en la medida que la región sea capaz de enfrentar el desafío de la integración y de la acción multilateral con realismo y coherencia, superando las tradicionales desconfianzas y conflictos que la caracterizan desde que se independizó de España.

Los beneficios que el APEC representa, sin duda, constituyen un incentivo que debiera orientar a los países en esa dirección aun cuando no pertenezcan al foro, ya que nada podría ser peor que se produjera una divergencia entre las vertientes atlántica y pacífica de Sudamérica, circunstancia que llevaría a la región a perder una oportunidad única para potenciar su desarrollo y para continuar avanzando en un proceso de integración que, hasta la fecha, se muestra parcial, cíclico e inestable, tal como evidencian, por ejemplo, los casos del MERCOSUR y del Pacto Andino.

En dicho contexto, la aplicación de la cláusula APEC de “liberalización unilateral concertada”, que considera que la liberalización es beneficiosa para la integración, la complementación económica y el desarrollo del comercio entre quienes la practican, se ha traducido en una rebaja paulatina de los costos del comercio y de las trabas burocráticas, a la vez que ha ido facilitando la armonización de los sistemas y procedimientos aduaneros, cuestiones todas éstas que fueron tratadas en la reunión de Santiago, comprometiéndose los Estados miembros a continuar avanzando en materia de aranceles, desregulación, energía,

telecomunicaciones, transportes, turismo, inversiones, derechos de propiedad, normas de origen, facilidad de movimientos y seguridad de las inversiones, entre otras medidas, que se estiman indispensables para aumentar el dinamismo de las economías del APEC.

En tal sentido, los beneficios que para Chile ha traído la aplicación de dicha política, primero en solitario y desde 1994 como miembro de la APEC⁴, son evidentes desde el momento que sus mercados son los principales receptores de sus exportaciones, las cuales, en 2003⁵, representaron el 57% de las ventas que Chile hizo al exterior siendo sus principales destinatarios Estados Unidos, Japón, China, Corea y México. Así mismo, las principales inversiones extranjeras en el país entre 1974 y 2002, corresponden a capitales norteamericanos, canadienses, australianos y japoneses, que representan el 60% de las inversiones realizadas en el período. Son estos países del APEC los que, en definitiva, reconocieron que Chile había seguido una política de apertura realista y pragmática en materia económica y de comercio, facilitando su incorporación a esta instancia que constituye el mercado más grande y dinámico del mundo.

En dicho contexto y no obstante que las relaciones comerciales de Sudamérica con el Asia Pacífico son relativamente menores, los beneficios potenciales para la región son evidentes desde el momento que ésta posee

⁴ Chile ha sido objeto de fuertes críticas por parte de sus vecinos, por haber privilegiado su relación económica con el mundo en desmedro de las instancias de integración regionales. De hecho, Chile es sólo miembro asociado y no miembro de derecho pleno del MERCOSUR, que reúne a las economías de Brasil y Argentina, que son las más grandes de Sudamérica. Sin embargo, el estado actual y proyectado de la liberalización comercial del MERCOSUR, la inestabilidad derivada del populismo que caracteriza a la región y los acontecimientos recientes, confirman que el camino seguido por Chile ha sido finalmente el correcto para el desarrollo y para la superación de la pobreza.

⁵ Las cifras de 2004, aun no están disponibles.

capacidades, ventajas comparativas y recursos naturales y productos elaborados de alto valor agregado, a la vez que su posición geográfica hace de ella un puente natural entre Europa y la cuenca del Pacífico, circunstancia que representa fortalezas y oportunidades vitales para su futuro desarrollo.

En este aspecto, existen cinco corredores bioceánicos⁶ que vinculan el corazón de Sudamérica con el Atlántico y el Pacífico, uniendo a las principales zonas industriales, agropecuarias y portuarias del Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay con los puertos de la margen occidental sudamericana⁷, vías éstas que si bien es cierto poseen una infraestructura básica en expansión⁸, requieren de una sustantiva mejoría para servir las demandas de un comercio internacional a gran escala, requisito indispensable para complementar las comunicaciones entre Europa occidental y el Asia a través del Canal de Panamá, todo o cual configura un motivo más que suficiente para promover una integración física regional basada en la confianza política y en la superación de los conflictos crónicos que la afectan.

En dicho contexto, facilitar el acceso al Pacífico de las importantes economías atlánticas extra APEC así como de los países de Europa occidental a través de los CCI, abre insospechadas posibilidades para los países sudamericanos, al tiempo que incorpora a la vida económica vastas regiones continentales interiores marginadas del desarrollo, pese a sus riquezas naturales y potenciales. Este desafío adquiere

⁶ Algunos autores se refieren a estas vías de comunicación como Corredores Comerciales internacionales (CCI).

⁷ Entre estos cabe destacar los complejos portuarios de Talcahuano, Valparaíso–San Antonio, Antofagasta–Mejillones e Iquique–Arica en Chile; los de Ilo–Matarani, Callao y Trujillo en Perú; y el de Guayaquil en Ecuador.

⁸ Algunos de estos corredores, especialmente los que desembocan en los puertos del Perú y Ecuador, tienen un carácter mixto en el que se combinan ferrocarriles, carreteras y las hidro vías de los sistemas fluviales del Amazonas y de los ríos de La Plata, Uruguay y Paraguay.

especial relevancia en virtud de las importantes inversiones asiáticas en Panamá, que buscan crear un gran núcleo logístico y de comercio para transformar la zona en un centro reexportador y de trasbordos comerciales, negocio del cual podrán participar los países sudamericanos en la medida que avancen en la integración física y en una complementariedad económica que, basada en la confianza mutua y en el cumplimiento de los acuerdos internacionales, debiera traducirse en un menor costo compensatorio de las mayores distancias terrestres que los citados corredores implican.

En este aspecto, la identificación de intereses comunes en función de las oportunidades y beneficios que brinda la vecindad con la APEC y su calidad de puente con Europa pueden aprovecharse, integralmente, a través de un esfuerzo multilateral basado en una asociación cooperativa que también estimule la libre competencia. Los beneficios parecen evidentes como se deduce del caso Chile, que, con sus 5.000 Km. de costa en el Pacífico, participa en forma directa de 4 de corredores bioceánicos que reflejan la necesidad de una asociación natural con Argentina, Paraguay, Uruguay, Bolivia y el sur del Brasil, cuyo corolario lógico es la concreción geopolítica y económica de una noción más precisa de Cono Sur. Del mismo modo, en la sudamérica ecuatorial resulta del todo viable y necesario una integración este-oeste sobre la base de una asociación amazónica con la participación de Perú, Brasil, Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela.

De tal manera, la satisfacción de las necesidades de desarrollo regional sobre la base de una integración sudamericana en varios ejes paralelos en dirección este-oeste, que siga los flujos de relaciones de los mercados más importantes del mundo, otorga al proceso regional una nueva dimensión que se agrega a las tradicionales opciones norte-sur que, siguiendo las líneas de menor resistencia a

ambos lados de la cordillera de los Andes, han caracterizado, por ejemplo, a la Comunidad Andina de Naciones sucesora del Pacto Andino y al MERCOSUR.

En dicho contexto, un futuro promisorio está al alcance de la mano de los pueblos sudamericanos, cuyos Estados deben converger para el efecto en una visión geopolítica de largo plazo que, por su propia magnitud, deje en un segundo plano las desconfianzas bilaterales que, en algunos casos, por su profunda raigambre cultural, pueden hacer que la región pierda una segunda oportunidad histórica de llegar a ser, unidos ante un mundo globalizado, actores y constructores de nuestro propio destino.

III. LA UNIÓN SUDAMERICANA DE NACIONES

En esa línea se inscribe el esfuerzo para dar vida a la Comunidad Sudamericana de Naciones concretado en la reunión del Cuzco, a la cual no asistieron, sin embargo, los mandatarios de naciones tan importantes como Argentina, Ecuador, Paraguay y Uruguay, quienes se hicieron representar por sus respectivos ministros de relaciones exteriores. Este hecho deja en evidencia la existencia de importantes divergencias entre los Estados de la región, lo cual, de persistir, tendrá un efecto negativo para el aprovechamiento de una oportunidad que se presenta como única para superar la división y las asimetrías que caracterizan al desarrollo sudamericano.

No obstante, su constitución refleja la convicción de los Estados de que Sudamérica tiene un destino común no sólo por sus raíces histórico-culturales, sino por la necesidad que surge del hecho de que el comercio mundial está marcando un decidido centro de gravedad en la cuenca del Pacífico, de la que somos ribereños, circunstancia que implica una oportunidad cuyo aprovechamiento integral

depende de la superación de las debilidades y contradicciones que mantienen a la región, desde su independencia, prisionera de su fragmentación.

En ese contexto, las rivalidades y conflictos que separan a las naciones sudamericanas, verán facilitada su solución en la medida que la cooperación y la integración física y económica, asumida como un imperativo colectivo, vaya generando lazos de complementariedad y de interdependencia que sitúen a sus legítimas diferencias en un nivel de importancia menor frente a los beneficios de una acción común, la cual les permitirá aprovechar las oportunidades que brinda a Sudamérica su posición central en relación a los principales focos de atracción mundial del siglo XXI: el Asia Pacífico, Europa Occidental y Norteamérica.

Los problemas regionales que, en dicho contexto, demandan una pronta solución u obsolescencia, son de variada naturaleza e importancia para el proceso político sudamericano. Entre los más gravitantes podemos señalar las diferencias entre Argentina y Brasil por el interés de éste de ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, cuestión que ha reavivado los tradicionales recelos mutuos por su histórica competencia por la hegemonía, circunstancia que deriva de una concepción geopolítica basada en la búsqueda de un equilibrio de poderes entre un supuesto centro y una periferia sudamericana, circunstancia que resulta incompatible con todos los esfuerzos de integración regional actualmente en desarrollo, los cuales se basan en el principio de la igualdad y en una toma de decisiones por consenso.

En este aspecto, la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, estimulada por Brasil, disipa los temores que su intención pueda generar, ya que de llegar a ser miembro permanente del Consejo de Seguridad, sin duda

lo haría con el respaldo y en representación de sus pares de la región y no como potencia dominante, posición que es avalada por una política exterior caracterizada por un liderazgo positivo que se expresa en sus buenos oficios para que las naciones sudamericanas superen sus desavenencias, circunstancia en la que ha debido ser especialmente activo, debido a la actual agudización de los conflictos regionales⁹. En este sentido, su membresía permanente en el Consejo de Seguridad, sin duda le daría a este órgano una representatividad democrática inédita desde su origen.

Así mismo, la ausencia de tres de los cuatro presidentes del MERCOSUR en la cumbre del Cuzco –de Argentina, Uruguay y Paraguay– refleja también las divergencias políticas que enfrenta esta instancia, cuyo futuro es incierto a la luz de los problemas estructurales que aquejan a algunas de sus economías, tal como demuestran las medidas unilaterales que algunos países han adoptado para “proteger” sus capacidades productivas, como ha sido el caso, por ejemplo, de los gravámenes a los electrodomésticos brasileños por parte de Argentina. Esta tendencia, que también se observa en la Comunidad Andina de Naciones, deja en evidencia la falta de coincidencia en aspectos que son fundamentales para una integración económica regional basada en el consenso. En este sentido, la pugna está planteada entre una tendencia que privilegia una libertad de comercio sin restricciones y otra que trata de mantener un cierto grado de autarquía basada en la protección selectiva de su industria en el marco de instancias de integración formalmente constituidas.

Los alcances políticos de estas visiones contrapuestas, que convergen en la Comunidad Sudamericana de Naciones y afectan por lo tanto sus metas explícitas –en quince años

⁹ Especialmente en el actual colombo–venezolano y ante la pretensión venezolana de multilateralizar la demanda marítima boliviana.

tener un arancel cero y establecer un pasaporte y una moneda común— se deducen fácilmente si se considera que ella conlleva una virtual fusión de ambos referentes, a los que se suma Chile que ha seguido un modelo independiente en la integración de su economía al mundo, además de Surinam y Guyana. En este aspecto, la experiencia exitosa del modelo de velocidades variables seguido por los países europeos para el cumplimiento del Tratado de Maastrich, que finalmente allanó el camino para que la Unión Europea pasara a un estadio superior de desarrollo, puede ser de utilidad para que la naciente Comunidad Sudamericana pueda superar estas diferencias ideológicas que, en algunos casos, obedecen más a necesidades coyunturales y a presiones de política interna que a convicciones sobre cómo enfrentar los desafíos del desarrollo en un mundo globalizado.

Así mismo, hay también otros conflictos como el de Colombia y Venezuela, que por una parte es de naturaleza geopolítica ya que el objeto en disputa es el archipiélago de los Monjes que define el acceso al Golfo de Maracaibo, rico en petróleo; y por otra es una extensión político—ideológica de la Guerra Civil que afecta a Colombia desde hace más de tres generaciones, en cuyo desarrollo reciente la frontera venezolana es sistemáticamente violada por la guerrilla terrorista de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) la cual mantendría en territorio venezolano santuarios frente a los cuales el gobierno de Caracas observaría una neutralidad benévola¹⁰, todo lo cual

¹⁰ Regularmente la prensa informa de la presencia en territorio venezolano de líderes de las FARC realizando acciones de proyección internacional. Por su parte, ante la permeabilidad de las extensas fronteras y las posibilidades de internacionalización del teatro de guerra, en varias oportunidades el gobierno venezolano ha ofrecido mediar con las FARC, lo que ha sido rechazado por el gobierno colombiano por constituir ello un problema interno. Así mismo, ha solicitado a sus vecinos reforzar el control de las fronteras mutuas para evitar que los insurgentes encuentren refugio en sus territorios generando así dificultades entre los diferentes Estados afectados. La crisis actual entre

se ve agravado por la evidente animadversión y distancia ideológica que existe entre ambos mandatarios.

El cono sur también presenta focos importantes de tensión. Así, Perú ha planteado una controversia por la delimitación marítima con Chile, siendo su intención llevar su cuestionamiento del trazado fronterizo al Tribunal Internacional de La Haya. También se mantiene activa la reclamación de Bolivia por una salida soberana al Pacífico por territorio chileno, demanda que el gobierno boliviano trata de multilateralizar y a cuya satisfacción supedita todo entendimiento y cooperación con Chile. El gobierno chileno, por su parte, rechaza esta pretensión basado en la vigencia de los tratados internacionales a la vez que asume que el problema es bilateral, rechazando cualquier intento de internacionalización del conflicto así como el cuestionamiento de su integridad territorial.

No obstante estas dificultades, a las que deben agregarse otros problemas –como la inestabilidad político–institucional, la crisis estructural de la economía y los problemas indígenas¹¹ que afectan a algunos países, siendo

Venezuela y Colombia obedece, según el gobierno de Caracas, a la captura en su territorio del “Canciller de las FARC” la cual se habría logrado con la colaboración, previo “soborno”, de los servicios de seguridad venezolanos, cuestión que Colombia niega, aduciendo que si pagó por información pero que la captura se realizó en territorio colombiano.

¹¹ En la región existen importantes movimientos indígenas en Perú, Ecuador y Bolivia, los cuales, actuando en algunos casos al margen de los partidos políticos y por la vía de la rebelión social, han provocado el cambio no constitucional de gobiernos, a la vez que muchas de sus reivindicaciones trascienden las fronteras de los Estados afectados, razón por la cual su desarrollo, con evidente apoyo externo, especialmente de O.O.N.G. de origen europeo, constituye un factor de inestabilidad y de conflictos potenciales cuyas consecuencias son difíciles de medir en la actual coyuntura internacional. También existen movimientos similares, aunque de menor magnitud debido a su escasa significación poblacional, en Argentina, Brasil y Chile. En todo caso, cada vez existen más indicaciones que permiten concluir que el movimiento

el más grave de todos la crisis de unidad interna que vive Bolivia, la cual amenaza con la secesión de Santa Cruz, la región más próspera y culta del país que ha entrado en rebeldía frente al gobierno central reclamando su autonomía, eventualidad que tendría a incalculables consecuencias para el proceso político sudamericano, así como para la paz y la estabilidad regional— en la cumbre del Cuzco los gobiernos acordaron una serie de medidas iniciales que confirman su voluntad política de avanzar en el camino de la unidad, conscientes que de ella depende, en última instancia, que se puedan sentar las bases de un desarrollo sostenido y sostenible que beneficie a todas las naciones, para lo cual se requiere transformar sus potencialidades en capacidades activas que les permitan superar el subdesarrollo y la pobreza crónica que las afecta.

Así, entre los primeros acuerdos suscritos, destaca el compromiso de desarrollar treinta y un proyectos de infraestructura que facilitarán la integración física y la complementariedad económica, así como la conformación de una comisión integrada por los doce vicescancilleres, la cual, en principio, será la responsable de confeccionar la agenda y hacer un seguimiento de los acuerdos que se adopten. Esta comisión tendrá la responsabilidad de organizar la segunda reunión de la Comunidad que se realizará en Brasil o Uruguay en abril de este año.

Como se puede apreciar, la voluntad política expresada por los gobiernos sudamericanos al instaurar la Comunidad Sudamericana de Naciones, constituye un paso decisivo para asumir un desafío que augura posibilidades de éxito en la medida que la unidad efectivamente supere a la fragmentación. Lo que Sudamérica puede ganar con este proyecto colectivo conciliando la diversidad y las legítimas

indigenista adquiere un carácter internacional en el que convergen elementos antisistema de variado origen e inspiración ideológica.

diferencias e identidades nacionales, las cuales, al igual que en el proceso de formación de la Unión Europea no están en cuestión, es superlativamente más que lo que la región perderá si vuelve a repetirse el caso del Congreso Anfictiónico de Panamá del siglo XIX, cuyo fracaso condenó a Ibero América a casi dos siglos de subdesarrollo, abortando sus potencialidades y condenando a sus naciones a una lucha constante por una verdadera independencia que les permitiera ser las constructoras de su propio destino.

En ese contexto, la concepción geográfica y geopolítica de la Comunidad, limitada a Sudamérica, es realista y moderada en cuanto a sus reales posibilidades, ya que una concepción más amplia que involucrara a todo el mundo iberoamericano, aun siendo fiel al sueño de los libertadores, constituye, al menos por ahora, una utopía que, en vez de unir a la región, haría converger en ella los mismos intereses que durante el siglo XIX hicieron imposible su unidad.

Consecuencias de la aplicación del Tratado de Schengen en las regiones fronterizas del este de Polonia y del oeste de la Federación Rusa, Bielorrusia y Ucrania

Dra. Mercedes Herrero de la Fuente

Profesora de la Universidad Antonio de Nebrija. Productora en los Servicios Informativos de la Televisión Autonómica de Madrid.

Sumario

I. Introducción.-II. Nueva gestión de la frontera Este de Polonia tras la aplicación del Tratado de Schengen, (1 Octubre 2003).-III Situación de las regiones fronterizas del Este de Polonia antes de Schengen.-IV Situación de las regiones fronterizas occidentales de la Federación Rusa, Bielorrusia y Ucrania antes de Schengen.-V Consecuencias de la aplicación de Schengen para las regiones fronterizas a ambos lados de la frontera oriental de Polonia.-VI. Política de Eurovecindad.-VII Conclusiones.

I. INTRODUCCION

El presente artículo analiza los cambios que supone la entrada en vigor del Tratado de Schengen en aquellas regiones de la frontera este de Polonia, donde el nuevo país comunitario converge con la Federación Rusa (enclave de Kaliningrado), Bielorrusia y Ucrania. La primera consecuencia de la actual política de Justicia e Interior practicada por Polonia es la introducción de un régimen de visados para sus tres vecinos no comunitarios. De esta forma desde Octubre de 2003 se ha restringido el movimiento de personas, bienes, servicios y capitales, en una zona donde hasta ese momento existía un amplio margen para la circulación. Las restricciones en la gestión de la nueva frontera oriental de la UE (Unión Europea) tienen importantes implicaciones económicas, socio-culturales y político-administrativas para las localidades más al este de

Polonia y también para sus vecinos en Kaliningrado, Bielorrusia y Ucrania.¹

II. NUEVA GESTIÓN DE LA FRONTERA ESTE DE POLONIA TRAS LA APLICACIÓN DEL TRATADO DE SCHENGEN², (1 OCTUBRE 2003)

La imposición de los visados obedece a unas pautas generales dictadas desde Bruselas, pero como exponemos a continuación se va a llevar a cabo con distintas variantes para cada uno de los tres vecinos no comunitarios de Polonia. En todo caso, estos son los diferentes tipos de visados vigentes para todos ellos desde Octubre de 2003:

- Visado de corta duración: para estancias de un máximo de tres meses, dentro de períodos de seis meses. Permite una, dos o varias entradas.

- Visado de larga duración: para estancias de un año como máximo. También sirve para múltiples entradas.

- Visado de tránsito: cuando Polonia es el país de paso para llegar a otro destino. Tiene una validez de hasta cinco días y puede usarse para una, dos o múltiples entradas. Para su consecución se exige estar en posesión de la documentación necesaria requerida por el país destino final del viajero.

Dentro de este tipo distinguimos el visado de tránsito en aeropuerto, válido sólo para la zona internacional de tránsito

¹ Ver mapa al final de este artículo.

² Aunque normalmente se utiliza el término Tratado de Schengen, la principal fuente legislativa en relación a la gestión de las fronteras externas de la UE es la Convención de Schengen, amplio documento firmado en 1990.

de los aeropuertos polacos y con una validez máxima de dos días.³

II.1. Kaliningrado: el Documento de Tránsito Facilitado

Antes de 2003, los rusos residentes en Kaliningrado podían viajar a Polonia y Lituania (que rodean este enclave y lo separan del resto de Rusia) y regresar desde ambos países sin necesidad de ningún visado. Los habitantes de Kaliningrado han de cruzar al menos uno de los dos estados mencionados (a veces es necesario atravesar también Bielorrusia o Letonia) para dirigirse a distintos lugares de Rusia. Del mismo modo los polacos (y lituanos) cruzaban a Kaliningrado, normalmente para desarrollar pequeñas actividades comerciales.

Con la ampliación al este de la UE la situación ha cambiado por completo. Los controles fronterizos se han endurecido para los habitantes de Kaliningrado, lo que ha afectado en gran medida a la movilidad de sus habitantes, acostumbrados a cruzar con mucha frecuencia lo que hoy son fronteras de la Unión.⁴ Dada su condición de isla dentro del territorio comunitario se ha buscado una alternativa al régimen estricto de visados, aplicable sólo a los desplazamientos cortos y frecuentes entre Kaliningrado y sus vecinos.

Se trata de un documento poco más flexible que un visado, por el que se autorizan múltiples entradas y salidas por carretera entre Kaliningrado y los países de la UE que separan este territorio del resto de la Federación Rusa. Dicho documento entró en vigor el 18 de Abril de 2003 y es

³ La información de este párrafo corresponde a los datos oficiales de la embajada de Polonia, expuestos en su página en Internet: www.polandembassy.org.

⁴ Recordemos que desde Mayo de 2004 son miembros de la UE los siguientes países de Europa Central y Oriental: Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y República Checa.

el llamado Documento de Tránsito Facilitado (DTF). Permite desplazamientos que pueden tener una duración máxima de 24 horas y tiene una validez de hasta tres años. El coste de su tramitación es de 5 €.

En el caso de los desplazamientos en tren, lo que rige es el denominado Documento de Tránsito Ferroviario Facilitado (DTFF). Permite un tránsito aún más corto, de seis horas como máximo, y ha de renovarse cada tres meses. Su tramitación es gratuita.

Pero para obtener tanto el DTF como el DTFF se exige un pasaporte válido, en lugar de los documentos de identidad aceptados hasta 2003 por los países vecinos. La gestión de dicho pasaporte supone un desembolso más para la empobrecida población de Kaliningrado.

La solicitud del DTF y el DTFF es gestionada por las autoridades consulares del país comunitario por el que se va a transitar y nunca en las fronteras. El solicitante ha de demostrar su necesidad de realizar este desplazamiento por razones familiares, profesionales, etc. Las solicitudes pueden ser rechazadas por el estado correspondiente, que tiene la obligación de comunicar al solicitante los motivos del rechazo.⁵

El DTF y el DTFF son también exigidos a los ciudadanos de los países comunitarios vecinos de Kaliningrado, que por diversos motivos se desplazan de forma frecuente y para estancias muy cortas a dicho enclave ruso.

Insistimos en que el DTF y el DTFF sólo funcionan en los casos en que los ciudadanos rusos se mueven entre

⁵ Los datos de este párrafo han sido extraídos de: *Official Journal of the European Union*, 17 Abril 2003, L 99/9.

Kaliningrado y otra región de su propio país. En el resto, los rusos precisan para entrar en territorio de la UE de alguno de los tipos de visado en vigor desde Octubre de 2003. Para los habitantes de Kaliningrado y en el caso de Polonia, estos visados se expedirán de forma gratuita. Para el resto de los rusos, los visados suponen el pago de unas tarifas, que en términos generales son las mismas exigidas a Bielorrusia y que especificamos en el epígrafe II.3.

II.2. Ucrania: aceptación de un sistema asimétrico

El 1 de Octubre de 2003 Polonia impuso un nuevo sistema de visados también a Ucrania. Pero gracias a un acuerdo firmado por ambos países en Febrero de ese mismo año, se establece un régimen asimétrico que consiste en lo siguiente: los ucranianos precisan de un visado para entrar en Polonia (como en otros países de la UE), pero los polacos no necesitan de visado para viajar a territorio polaco. En compensación, Ucrania obtiene la gratuidad de dicho visado para Polonia.⁶

Ucrania parece haber aceptado que el régimen de visados impuesto desde Bruselas es inevitable y ha optado por llegar a un acuerdo, para que al menos tal medida no suponga un coste económico para los ucranianos. Hay que destacar que Polonia intentó retrasar la entrada en vigor del sistema de visados con sus vecinos todo lo posible, ya que otros países de la zona, como Lituania, impusieron ya en el año 2000 el visado para los ucranianos. Pero se trata sólo de un acuerdo temporal, ya que tanto Polonia como el resto de los nuevos miembros de la Unión (entre ellos Eslovaquia y Hungría, también vecinos de Ucrania y con los que este país no ha llegado aún a un acuerdo como el alcanzado con Polonia)

⁶ WORONOWYCZ Roman, "Ukraine and Poland agree on liberal visa policies", *The Ukrainian Weekly*, 23 Febrero 2003, Nº 8, Vol. LXXI, p. 33.

pasarán en un futuro próximo a ser parte firmante del Tratado de Schengen. Esto podría invalidar el actual acuerdo ucraniano-polaco.

II.3. Bielorrusia: rechazo de un sistema asimétrico

La propuesta para una gestión de fronteras basada en un acuerdo asimétrico no fue aceptada por Bielorrusia. Las negociaciones, en las que intervinieron el presidente polaco Aleksander Kwasniewski y el bielorruso Alyaksandr Lukashenko, terminaron en fracaso. Éste último argumentó que el acuerdo "violaría la soberanía de Bielorrusia".⁷

Por tanto, desde Octubre de 2003 los bielorrusos también están obligados a poseer alguna de las modalidades de visado expuestas al principio del epígrafe II para poder viajar a Polonia (o a sus otros dos vecinos comunitarios, Lituania y Letonia). Por su parte, los polacos han de estar en posesión de un visado para poder entrar en Bielorrusia. En ambos casos, la tramitación de tales documentos significa un desembolso para los solicitantes.

En el caso de Polonia, el coste de los diferentes visados para los bielorrusos es el que sigue: el visado de corta duración para una sola entrada cuesta 9 €, para dos entradas 12 € y para múltiples entradas 36 €. El visado de larga duración tiene un precio de 12 € para una entrada, 21 € para dos entradas y 62 € para varias entradas. Para los visados de tránsito las tarifas van de los 16 a los 46 €, según se trate de una o múltiples entradas. Hay que señalar que tales costes son bastante elevados para los ciudadanos bielorrusos, cuyos ingresos son muy inferiores a la media comunitaria, (el

⁷ MITE Valentinas, "Poland: Visa Regime Introduced for Ukrainians, Belarusians and Kaliningraders", *RFE/RL Report*, 30 Septiembre 2003, versión en Internet: www.rferl.org.

salario medio se sitúa en torno a los 120 €). Se trata de las mismas tarifas en vigor para los ciudadanos de la Federación Rusa (excepto los de Kaliningrado, que como ya hemos indicado pueden obtener estos visados de forma gratuita) con una ligera rebaja respecto a los rusos en el caso de los visados de corta duración.⁸

II. 4. Pormenores en la aplicación del Acuerdo de Schengen

Es evidente que la imposición de los visados para la Federación Rusa, Bielorrusia y Ucrania limita enormemente la entrada legal de los ciudadanos de estos países al territorio de la UE y, en concreto, a Polonia. Sus solicitantes han de realizar un importante esfuerzo económico y afrontar un trámite burocrático que puede ser largo, ya que el número de consulados polacos en estos tres países es reducido. El hecho de tener que viajar sólo para realizar la gestión pertinente ante las autoridades consulares agrava la inversión de tiempo y dinero que se exige a los solicitantes del visado.

Pero el pago de las pertinentes tarifas y la presentación de la documentación requerida no son suficientes para su consecución. El Acuerdo de Schengen impone una serie de limitaciones que significa la no concesión de visado en los siguientes supuestos:

- Que el solicitante "haya cometido un delito que suponga una pena de privación de libertad de más de un año".⁹ Esta restricción no tiene en cuenta que en países como Rusia, Bielorrusia y Ucrania se dictan condenas de

⁸ Los datos de este párrafo han sido extraídos de la página en Internet de la embajada de Polonia: www.polandembassy.org.

⁹ Convención de Schengen, Título II, capítulo 7, artículo 96, párrafo 2.

más de un año de cárcel por pequeños delitos, que no serían castigados penalmente en la mayoría de los miembros de la Unión. Además tal información procede de unas bases de datos que pueden contener errores o, simplemente, ser interpretadas de forma equivocada. Una parte de los rechazos de solicitudes de visado se fundamenta precisamente en las informaciones contenidas en estas bases de datos.

- Que el solicitante "no suponga una amenaza para la política pública, la seguridad nacional o las relaciones internacionales de ninguno de los países firmantes de Schengen".¹⁰ Se trata de una limitación que establece criterios muy difíciles de concretar, ya que resulta muy complicado establecer cuándo un ciudadano no comunitario es un peligro para la política, la seguridad o las relaciones internacionales de un país. De nuevo se puede caer en interpretaciones por las que se niegue el acceso al territorio de la Unión a un ciudadano de un tercer país, basándose en criterios poco objetivos.

- Que "se tengan suficientes motivos para creer que el solicitante ha cometido graves actos criminales o bien claras evidencias de su intención de cometer tales actos criminales en el territorio Schengen".¹¹ Seguramente son pocos los casos en que tales supuestos se puedan afirmar de forma tajante. Además es difícil determinar el margen entre la intención de cometer un delito (supuesto que no es susceptible de ser penalizado) y la preparación real del mismo (que sí sería una razón clara para la negación del visado). Los argumentos son otra vez muy generales y pueden estar basados en informaciones inexactas.

¹⁰ Convención de Schengen, Título II, artículo 5, párrafo 1 e).

¹¹ Convención de Schengen, Título II, capítulo 7, artículo 96, párrafo 2.

III. SITUACION DE LAS REGIONES FRONTERIZAS DEL ESTE DE POLONIA ANTES DE SCHENGEN

III.1. Breves datos históricos y geográficos

La frontera este de Polonia se extiende a lo largo de más de 1.400 Km, siendo Ucrania el país con el que el estado polaco comparte su frontera de mayor longitud: 535 Km.

Nos referimos en términos generales a la situación de esta zona fronteriza, pero concretamos a través de tres ejemplos: Bartoszyce, Terespol y Przemysl.

- Bartoszyce es una ciudad de 30.000 habitantes situada al noreste, en la región de Podlaska. Se encuentra a 16 Km del puesto fronterizo de Bezledy, uno de los más importantes del país para el tráfico de personas y mercancías, que separa Polonia de Kaliningrado.¹²

En el pasado Bartoszyce formó parte de Prusia, siendo a lo largo del siglo XVII una de sus ciudades más prósperas. Durante la Primera Guerra Mundial fue convertida en centro militar y mantuvo este carácter durante el período de entreguerras. En 1945 resultó destruida en gran parte por los ataques soviéticos y tras la victoria aliada fue convertida en parte del estado polaco. Para ello se expulsó a la población local (en su mayoría alemanes) y tanto esta ciudad como el resto de la zona noreste, bastante deshabitada, fueron repobladas con polacos deportados de otros territorios fronterizos con la Unión Soviética.

- Terespol, localidad del centro-este del país, perteneciente a la región de Lublin. Está situada en la rivera

¹² Los datos de este párrafo han sido extraídos de la página oficial de la ciudad de Bartoszyce en la red: www.bartoszyce.pl.

del río Bug, a la misma altura que la ciudad bielorrusa de Brest y muy cerca de dos puestos fronterizos, uno para vehículos y otro para trenes. Cuenta con más de 7.000 habitantes.¹³

Enclavada dentro de una de las regiones más históricas de Polonia, esta ciudad existe bajo su actual denominación desde 1697. Se trata de un territorio por el que se enfrentaron tradicionalmente polacos, lituanos y rusos. Este hecho da lugar a sucesivas guerras que, como ocurre en 1794, terminaron con cualquier intento de modernización en Terespol. En 1796 se convirtió en parte del Imperio Austro-Húngaro. A lo largo del siglo XIX la ciudad experimentó un fuerte crecimiento, que se frenó al estallar la Primera Guerra Mundial. Terespol fue entonces invadida, primero por los rusos y luego por los alemanes. En 1919 fue devuelta al nuevo estado polaco, que acababa de recuperar su independencia. Durante la primera parte de la Segunda Guerra Mundial toda la región de Lublin fue tomada por el ejército alemán. Sus numerosos habitantes judíos fueron masacrados, (no en vano en la región de Lublin funcionaron tres grandes campos de concentración).¹⁴ Tras la contienda toda la zona sufrió una fuerte represión.

- Przemysl, en el sureste, dentro de la región de Podkarpacka y a 12 Km de la frontera con Ucrania. Con casi 70.000 habitantes es una ciudad con una localización

¹³ Los datos de este párrafo han sido extraídos de la página oficial de la ciudad de Terespol en la red: www.terespol.pl

¹⁴ Durante esta guerra se formó el famoso Gobierno de Lublin (asentado en dicha ciudad), que es impulsado desde Moscú y compite con el gobierno polaco exiliado en Londres desde 1939. Finalmente consigue eclipsar a este último y convertirse en instrumento clave para la instauración del régimen comunista en Polonia.

estratégica, que históricamente ha sido lugar de paso para el comercio y las comunicaciones.¹⁵

La ciudad de Przemyśl se considera polaca a partir del siglo XIV, pero desde su fundación en el siglo X fue motivo de disputas territoriales, especialmente entre Polonia y Rusia. Debido a su carácter fronterizo, diferentes nacionalidades convivieron tradicionalmente en esta ciudad, especialmente polacos, rusos, ucranianos y alemanes, además de judíos. Przemyśl vivió su época de esplendor a mediados del siglo XVII, cuando era un importante centro artesanal.

En 1772, fecha de la primera partición de Polonia, pasó a ser parte del Imperio Austro-Húngaro (como Terespol y otras localidades vecinas) convirtiéndose en una fortaleza militar. El despegue económico se reanudó en el siglo XIX, gracias a la construcción del ferrocarril. A partir de ese momento en Przemyśl surgió un importante movimiento patriótico a favor de la independencia de Polonia. Después de la Primera Guerra Mundial y tras sufrir el asedio de los rusos, la ciudad se integró en la Segunda República de Polonia. Pero entre 1939 y 1941, como resultado del Pacto Ribbentrop-Molotov, Przemyśl fue dividida en dos partes, repartidas entre alemanes y rusos. Tras la Segunda Guerra Mundial y siguiendo el trazado de la famosa línea Curzon, una parte del territorio considerado históricamente Przemyśl fue adjudicado a Polonia y otra a la Unión Soviética (república de Ucrania). De nuevo a esta medida arbitraria le sucedieron las deportaciones: los ucranianos fueron expulsados de la zona polaca y los polacos de la soviética. En cuanto a los judíos, ya habían sido exterminados por los nazis.

¹⁵ Los datos de este párrafo han sido extraídos de la página oficial de la ciudad de Przemyśl en la red: www.przemysl.pl.

III.2. Condiciones económicas

Se trata en términos generales de una zona de escaso desarrollo económico, donde todavía predomina la agricultura y las grandes factorías al borde de la bancarrota. Las principales empresas se encuentran en las mayores ciudades a lo largo de la frontera, como Bialystok, Chelm, Lublin, Rzeszow, etc.

La parte norte, cercana a Kaliningrado, ha sufrido el cierre de numerosas empresas públicas, sobre todo de las granjas estatales.¹⁶ El número de desempleados ha crecido desde 1989, llegando en la provincia de Bartoszyce al 35% a finales de 2001¹⁷. La mayoría de las empresas creadas a lo largo de los noventa son de pequeño tamaño y se encuentran dentro de los sectores textil y alimentario. Desde 1998 se produce un despegue del sector comercial y de servicios. En Bartoszyce se fabrican diversos productos semifabricados cuyo destino es el mercado ruso.

Pero la principal consecuencia de la cercana frontera con Kaliningrado es el incremento en los últimos años del pequeño contrabando y, en general, de la economía sumergida. Cigarrillos, alcohol y vehículos robados son los productos que acaparan la mayor parte de este comercio ilegal. Por el puesto fronterizo de Bezledy circularon en 1999 casi tres millones de personas, lo que supone un aumento del 53% respecto al año anterior.¹⁸ Esta tendencia no es más que un reflejo del progresivo empobrecimiento de

¹⁶ Debido a la escasa población autóctona y la abundancia de tierra sin cultivar, esta fue una de las pocas regiones del país donde no se opuso resistencia a la colectivización de la agricultura.

¹⁷ Según un estudio realizado por PETERLIK M. y WYZNIKIEWICZ B., *Konsekwencje ekonomiczne z Schengen dla rynków pracy w województwach przygranicznych*, I.P.A., Varsovia 2002, p. 29.

¹⁸ KAMINSKA-BARTOCHA L., "Co daja przejścia graniczne?", *Gazeta Olsztynska*, Nº 35, 2000, p. 4.

la población, para quien el contrabando se convierte en muchos casos en la única fuente de ingresos.

Las localidades fronterizas con Bielorrusia, entre ellas Terespol, atraviesan idénticas dificultades económicas. Se trata de una zona tradicionalmente agrícola, con una importante producción de frambuesas y fresas, así como de lúpulo para la fabricación de cerveza. También se cultivan las hierbas aromáticas, destinadas a la industria farmacéutica y la de perfumería. Posee recursos minerales, como carbón, arenas de silíceo y varios materiales aptos para la fabricación de cemento. Cercanos a Terespol se encuentran algunos de los grandes centros industriales del país en décadas anteriores, como los situados en las ciudades de Lublin, Swidnik, Pulawy y otras. Pero las grandes factorías automovilísticas, químicas, de equipamientos, etc. han ido cayendo una tras otra en la bancarrota y sus empleados han pasado a engrosar las listas del desempleo. La media de la región se eleva al 15% a finales de 2003,¹⁹ pero en las pequeñas localidades como Terespol, donde no existen grandes industrias y el sector servicios sigue estando poco desarrollado, el porcentaje de desempleados es con certeza superior a esa cifra. La región fronteriza con Bielorrusia es un terreno de bosques, montañas y ríos, con un importante potencial para el turismo interesado en la naturaleza y en actividades como la pesca, el senderismo o la bicicleta. Sin embargo el sector turístico se encuentra todavía escasamente explotado. Terespol, y en general toda la región de Lublin, cuenta con una amplia red de comunicaciones internacionales por carretera y vía férrea. Pero su estado de conservación es en general deficiente. Por todo lo anterior, la renta *per capita* de la región de Lublin es una de las más bajas de Polonia y el contrabando se ha convertido también aquí en un medio de subsistencia para una parte de la población. Además de comerciar ilegalmente con tabaco, alcohol, etc, a

¹⁹ *Labour Market Information*: <http://europa.eu.int/eures>.

lo largo de los noventa se detectaron en la frontera polaco-bielorrusa varios casos de tráfico de materiales radiactivos procedentes de la antigua Unión Soviética. Por citar un ejemplo, a finales de 1992 se encontraron 2,7 Kg de uranio enriquecido en un ático de Terespol, que habían pasado por el puesto fronterizo de dicha ciudad.²⁰ Los gobiernos occidentales transmitieron a Varsovia su preocupación por este peligroso tipo de contrabando y por la falta de equipos para poder interceptarlo en la mayoría de los controles de frontera. Pero según fuentes de la policía polaca, en los últimos años no se han registrado casos de tráfico de material radiactivo en la frontera con Bielorrusia.

En cuanto a las regiones cercanas a Ucrania, comparten con el resto de las fronteras la situación de crisis económica. Sin embargo, la ausencia de grandes factorías estatales ha evitado en este caso el grave impacto consecuencia del hundimiento de las mismas. Por ello el desempleo, aunque elevado, es menor que en la frontera norte y a finales de 2001 se situaba en Przemysl en torno al 20%, (tras un aumento progresivo a partir de 1998).²¹ Los sectores más desarrollados son el alimentario, el químico y el de la construcción. En esta región se ha registrado un mayor crecimiento del comercio, dedicado en parte a la exportación de sus productos a Ucrania y otros vecinos del este.

Como en los ejemplos anteriores, gran parte del comercio fronterizo se desarrolla de forma ilegal, aprovechando en este caso el bajo precio del tabaco y del alcohol en el mercado ucraniano. Ambos productos, junto con los CD's pirateados, constituyen el grueso del contrabando en la frontera con Ucrania, que se ha activado de forma especial desde el año 2000. Así, el volumen de mercancías ilegales

²⁰ WEGLARCZYK Bartosz, " Nuclear Smuggling: Smoke, but no Fire", *The Bulletin of the Atomic Scientists*, Mayo 96, p. 11.

²¹ Página oficial de la ciudad de Przemysl en la red: www.przemysl.pl.

procedentes de este país aumentó en 2001 un 11,8% respecto al año anterior.²² Además desde Ucrania llega procedente de Asia una parte de la droga que luego se consume en Europa Occidental. En 2001 más de tres millones de Kg de estupefacientes fueron interceptados en la frontera polaco-ucraniana, (dos millones y medio de Kg más que en 2000²³). Por último, también la inmigración ilegal cobra especial relevancia en esta región fronteriza, fenómeno que no se registra con la misma intensidad en las zonas norte y centro. A ciudades como Przemysl llegan numerosos trabajadores ucranianos, en general de forma ilegal, que trabajan fundamentalmente en la construcción y la agricultura, a cambio de unos salarios inferiores a los que cobra la mano de obra polaca.

III.3. Condiciones socio-culturales

La población residente en las localidades cercanas a la frontera este polaca se eleva a 6.351.198 habitantes. Entre ellos figuran algunas minorías nacionales, siendo la ucraniana, la bielorrusa y la lituana las más representativas. La densidad media es de 84 h/Km² y el crecimiento de la población se sitúa en la actualidad en un 0,5%²⁴.

A partir de 1989, al ponerse fin progresivamente al control férreo de la frontera con la Unión Soviética, los habitantes de estas regiones vivieron una verdadera explosión de los contactos sociales entre ambos lados de la misma. Tales contactos son en gran parte familiares y personales, pero también se desarrollan a nivel colectivo a través de asociaciones y gobiernos locales, lo que ha

²² SAFIN Oleksadr, *Implementation of Schengen: direct influence to socio-economic reality in Ukraine*, p. 9.

²³ *Ibidem*, p. 10.

²⁴ Los datos de este párrafo han sido extraídos de: *Neighbourhood Programme Poland-Belarus-Ukraine*, Comisión Europea, Bruselas 2004, pp. 15-16.

permitido reanudar un interesante intercambio cultural después de décadas de incomunicación.

La zona norte está ligeramente menos poblada que otros territorios fronterizos y ha registrado en la última década un envejecimiento de su población. Entre los habitantes de la provincia de Bartoszyce se registra un escaso nivel de instrucción, ya que sólo el 5,4% posee estudios universitarios.²⁵ En esta provincia la ucraniana y la alemana son las dos minorías más representativas y, según las autoridades locales, la convivencia con ambas se desarrolla sin grandes conflictos. A ello ha contribuido el hecho de que la mayoría de las familias que habitan esta zona no son oriundas de la misma.

La mayoría de los contactos personales no se producen como cabría imaginarse con el cercano territorio de Kaliningrado, sino con Ucrania y Lituania. Es allí donde muchos habitantes de ciudades como Bartoszyce poseen sus raíces. Las actividades conjuntas entre las entidades locales polacas y rusas se han multiplicado en los últimos años, pero no alcanzan la vitalidad registrada en otras regiones de la frontera. La falta de recursos y el hecho de que Kaliningrado no posea una entidad nacional nítidamente definida son algunas de las causas que explican una relación menos estrecha con sus vecinos que la que se vive en el sur de Polonia.

Terespol es como hemos visto un pequeño núcleo urbano, que ejemplifica muy bien la desigual distribución de la población existente en la región de Lublin. Ésta se concentra en las grandes ciudades, como la propia Lublin, Chelm, etc. y en las zonas rurales. Debido a su pequeño tamaño no registra un importante porcentaje de minorías

²⁵ *Studium uwarunkowan i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Bartoszyce*, Bartoszyce 1998, p. 32.

nacionales, siendo gran parte de sus habitantes de origen polaco.

En la región de Lublin las minorías más destacables son la ucraniana y la bielorrusa. Los contactos entre estos grupos sociales y sus países de origen se reavivaron, como en otras regiones de la frontera, a lo largo de los noventa. En el caso concreto de Terespol, se han estrechado de forma especial las relaciones con la ciudad bielorrusa de Brest.

Las regiones frontera con Ucrania son las que han experimentado un menor crecimiento demográfico en la última década, de modo que en la ciudad de Przemysl el porcentaje de nacimientos ha descendido de 2,7 por cada mil habitantes en 1990 a -0,8 en 2002.²⁶ Desde 1989 esta zona recupera su carácter históricamente multiétnico y multicultural, potenciado en gran parte por la presencia de una minoría ucraniana muy activa, que sólo en la ciudad de Przemysl se eleva a 4.000 personas.²⁷

Las asociaciones culturales son numerosas y desarrollan una actividad muy amplia, que ha convertido a esta ciudad en un importante punto de referencia para la cultura polaca de hoy. Festivales de música, representaciones teatrales, museos, etc. son promovidos por estas asociaciones, una parte de las cuales agrupa a ciudadanos de origen ucraniano. A través de ellas se desarrollan numerosos contactos de carácter bastante informal con otras localidades fronterizas en Ucrania, impulsados por pequeñas agrupaciones e incluso por particulares. Przemysl es también un centro académico reconocido en el este del país. Es en el campo de la enseñanza donde se produce gran parte de las iniciativas conjuntas, fomentadas en este caso por los gobiernos locales de ambos lados de la frontera.

²⁶ www.przemysl.pl.

²⁷ MALIKOWSKI M. y WOJAKOWSKI D., *Miedzy Polska a Ukraina. Pogranicze-Mniejszosci-Wspólpraca regionalna*, Rzeszów, 1999, p. 137.

Debido a la notable presencia de la minoría ucraniana, señalamos aquí algunos aspectos de la convivencia entre dicha minoría y los ciudadanos polacos en Przemysl. Según un informe sociológico reciente,²⁸ en esta ciudad se producen más roces entre estos dos grupos que en otras de la frontera este donde los ucranianos habitan en menor número, como Bartoszyce. Entre las diferencias culturales más significativas destaca la profesión de la religión ortodoxa griega por parte de éstos últimos, mientras la inmensa mayoría de los polacos es católica romana. Las principales causas de conflicto son sin embargo otras, que no tienen tanto que ver con las creencias religiosas o el turbulento pasado. La más importante es el trabajo ilegal desarrollado por los ucranianos, que les convierte en mano de obra temporal y barata, agravando la situación de desempleo sufrida por muchos habitantes de Przemysl. A pesar de ello el mismo estudio sociológico reduce los conflictos al ámbito de los trabajadores ilegales y destaca la armonía que caracteriza las relaciones entre los residentes de la ciudad, sean de origen polaco o ucraniano. Además los profesionales de Ucrania son bien aceptados en aquellos campos donde se exige una cualificación concreta, como la enseñanza de idiomas y el ámbito universitario.

III.4. Condiciones político-administrativas

El carácter geográfico periférico de las regiones fronterizas del este polaco se reproduce con especial intensidad en el ámbito político-administrativo. Las autoridades locales se han mostrado dispuestas a cooperar con el gobierno central y han propuesto a lo largo de los noventa determinadas alternativas (sobre transportes, tráfico en la frontera, etc) que en general no han sido secundadas

²⁸ KURCZEWSKA Joanna y BOJAR Hanna, *Schengen Treaty implementation on Poland's Eastern Border*, IPA, Varsovia 2002, pp. 24-26.

por Varsovia. En los proyectos ejecutados por los niveles locales siguiendo las directivas del central se observa: escasa coordinación, excesiva burocracia, vacíos legales y financiación insuficiente.²⁹ Una de las iniciativas más recientes donde el gobierno nacional desoyó las recomendaciones de esta zona fronteriza es la reforma administrativa-territorial que entró en vigor en Enero de 1999, tras la cual algunas de las tradicionales regiones polacas dejaron de serlo para formar parte de otras más amplias.³⁰

En cuanto a la cooperación con las autoridades locales al otro lado de la frontera, se han producido numerosas iniciativas en la última década. A pesar de estar potenciadas por instancias oficiales, tales acciones adolecen de un carácter un tanto informal. Los mejores resultados se han producido en el terreno educativo y cultural, pero apenas se han cumplido las expectativas puestas en los contactos económicos y comerciales entre las zonas fronterizas de uno y otro lado. Desde la parte polaca se achaca la falta de resultados a: la escasez de recursos de ambos socios, que se agudiza aún más en el caso de los vecinos del este, y a la falta de compromiso por parte de las entidades locales rusa, bielorrusa y ucraniana³¹. A esto hay que añadir la mínima autonomía de estas últimas, ya que en todos los casos forman parte de un esquema administrativo centralizado, donde la mayor parte de las competencias y las decisiones son acaparadas por los gobiernos de Moscú, Minsk o Kiev.

Dentro de este complicado panorama, la zona norte ha sido la menos perjudicada por la mencionada reforma administrativa. En concreto la ciudad de Bartoszyce ha

²⁹ *Ibidem*, p. 30.

³⁰ Tras esta reforma el país queda dividido en 16 regiones y 45 subregiones. Las regiones de la frontera este polaca son, de norte a sur: Podlaska, Lublin, Podkarpacka y Mazowia.

³¹ KURCZEWSKA Joanna y BOJAR Hanna, *op. cit.* 2002, p. 7.

ganado peso en el nuevo esquema, al convertirse en un equivalente a la capital de provincia en el sistema español. Además es sede de algunas importantes instancias del ejército. En Bartoszyce las autoridades locales se han mostrado bastante dependientes de las decisiones centrales y han esperado las instrucciones de Varsovia también a la hora de llevar a cabo proyectos de cooperación con el gobierno local de Kaliningrado. La cooperación con sus vecinos rusos ha sido menos activa que en otras zonas de la frontera (con sus respectivos vecinos).

Las regiones centrales han visto modificada su morfología desde la implantación del nuevo esquema administrativo. Como resultado del mismo Terespol deja de pertenecer a la región de Biala Podlaska y pasa a formar parte de la amplia región de Lublin, que es una de las más extensas de Polonia en la actualidad. La cooperación entre las localidades polacas y bielorrusas de esta zona de la frontera se ha desarrollado por el momento a nivel teórico, sin grandes resultados en la práctica. En ello ha influido el aislamiento en el que vive Bielorrusia, a causa del régimen de represión implantado por su presidente Lukashenko.

En cuanto a la parte sur, es la que ha mostrado mayor iniciativa a nivel local. La reforma de 1999 perjudicó a la ciudad de Przemysl, que perdió protagonismo al incluirse en la región más amplia de Podkarpacka, (antes era la capital de la región denominada también Przemysl).

A pesar de ello las instancias locales se han mostrado más dispuestas a emprender acciones sin esperar el empuje del gobierno de Varsovia, sobre todo en lo que se refiere a cooperación con otras localidades ucranianas. Además la opinión pública de Przemysl, sin dejar de tener como principal referencia las directrices marcadas desde la capital polaca, se ha mostrado también muy interesada por las actuaciones y declaraciones del gobierno central de Kiev. La

disposición a colaborar con el país vecino viene de nuevo determinada por la presencia de una minoría ucraniana activa y, como ya hemos señalado en anteriores epígrafes, alcanza especial relevancia en el ámbito cultural.

IV. SITUACION DE LAS REGIONES FRONTERIZAS OCCIDENTALES DE LA FEDERACIÓN RUSA, BIELORRUSIA Y UCRANIA ANTES DE SCHENGEN

Las regiones fronterizas orientales de Polonia comparten muchas cosas con sus vecinos del este, desde importantes episodios de su historia hasta los principales problemas que a nivel económico, social y político atraviesan en la actualidad. Por ello vamos a añadir sólo algunas pinceladas a los aspectos fundamentales ya expuestos sobre la situación de las localidades que se extienden a lo largo de la frontera, refiriéndonos de manera específica a Kaliningrado en la zona rusa, Brest en la bielorrusa y Lvov en la ucraniana.

IV.1. Breves datos históricos y geográficos

Comenzamos por Kaliningrado, que con una extensión de poco más de 15.000 Km² es una de las zonas más pobladas de la Federación Rusa. Está habitada por un millón de personas, de las que más de 400.000 viven en la capital. Unos 500 Km y al menos dos países (Lituania y Letonia, por el camino más rápido) separan Kaliningrado de la frontera rusa³².

El actual Kaliningrado es parte del antiguo Koenigsberg, que hasta la Segunda Guerra Mundial fue la

³² Los datos de este párrafo han sido extraídos de la página oficial del enclave de Kaliningrado en la red: www.gov.kaliningrad.ru.

capital de la Prusia Oriental. Tras la Conferencia de Postdam su territorio se dividió entre Polonia y la Unión Soviética y es este último enclave el que dio lugar a Kaliningrado. Allí se procedió a borrar toda huella de su historia anterior, operación que comenzó con la deportación de la población alemana. Y es que la ciudad de Koenigsberg fue fundada en 1255 por la Orden Teutónica. En 1812 se convirtió en el escenario donde las tropas de Napoleón prepararon la invasión de Rusia. Pero los franceses fracasaron y su lugar fue ocupado por los rusos. En 1871 Koenigsberg pasó a formar parte de la llamada Prusia Oriental. La Primera Guerra Mundial trajo a esta región la ruina económica y la inestabilidad política y social. Al final de la misma y en virtud del Tratado de Versalles, Koenigsberg se convirtió en una provincia independiente de la República de Weimar, separada del resto de Alemania por el famoso corredor polaco. Durante la Segunda Guerra Mundial se construyó un muro que pretendía servir de defensa ante las tropas soviéticas. El primer ataque no fue llevado a cabo sin embargo por el Ejército Rojo, sino por la aviación británica, que en Agosto de 1944 destruyó completamente el centro de la ciudad. En Enero de 1945 los soviéticos consiguieron atravesar el muro levantado en la frontera este, produciéndose la temida invasión. Esta victoria determinó el paso de una parte del territorio de Koenigsberg a manos soviéticas.

La ciudad bielorrusa de Brest cuenta con unos 300.000 habitantes y está situada muy cerca de la frontera con Polonia. Pertenece a la región del mismo nombre, que con una extensión de casi 33.000 Km² representa casi el 16% del territorio de Bielorrusia.³³

³³ Los datos de este párrafo han sido extraídos de la página oficial de la ciudad de Brest en la red: www.brestonline.com.

La historia de Brest ha transcurrido de manera paralela a la de otras ciudades fronterizas (especialmente a la región polaca de Lublin, a la que ya nos hemos referido) sufriendo episodios igualmente dramáticos. Como otros territorios de la zona fue objeto de continuos conflictos entre Polonia, Lituania y Rusia. Desde la primera mitad del siglo XV vivió su edad dorada, que se prolongó hasta finales del XVI. En esa época se convirtió en la capital del reino de Polonia-Lituania y pasó por un proceso de "polonización", que incluyó la imposición de la religión católica. A finales del siglo XVIII dicho reino resultó fraccionado y Brest pasó a manos rusas. Durante la Primera Guerra Mundial toda la región fue invadida por los alemanes y su población expulsada a territorio ruso. En 1919 la Primera República de Polonia se extendió incluyendo la región de Brest. El dominio polaco finalizó en 1939, al producirse la invasión del ejército nazi. Pero también en este caso, en virtud del Pacto Molotov-Ribbentrop la Unión Soviética consiguió la retirada de los alemanes y se anexionó Brest hasta 1941. Durante esos dos años se multiplicaron las deportaciones a Siberia, que afectaron especialmente a la población polaca. En Junio de 1941 una nueva ofensiva de Alemania culminó, tras vencer la encarnizada resistencia del ejército soviético, con la invasión de Brest. Los nazis procedieron también aquí al exterminio de la población judía. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial y tras ser "liberada" por el ejército rojo, tanto Brest como el resto de Bielorrusia pasaron a integrar la Unión Soviética.

La ciudad ucraniana de Lvov tiene 830.000³⁴ habitantes y es una de las más pobladas de Ucrania. Dada su posición geográfica estratégica ha sido tradicionalmente lugar de encuentro entre diversas rutas comerciales, en concreto las extendidas entre el mar Báltico y el Mar Negro, por un lado,

³⁴ Página oficial de Lvov en la red: www.lvovonline.com.

y el centro de Europa y la capital ucraniana de Kiev, por otro.

Lvov no presenta una historia menos complicada que otras ciudades de la zona fronteriza. Fundada en el siglo XIII, pertenece a la región geográfica de Galizia, que desde 1772 pasó a ser parte integrante del Imperio Austro-Húngaro, (al igual que Terespol y Przemysl, sus vecinas polacas). En el período de entreguerras Lvov fue absorbida por Polonia, que como sabemos al recuperar su independencia extendió sus fronteras hacia el este. En 1939 la Unión Soviética se anexionó toda la región en torno a Lvov y mantuvo su dominio hasta la ofensiva nazi de 1941. En 1945 y tras la derrota de los alemanes, los soviéticos obtuvieron el control del territorio que hoy pertenece a Ucrania. Como se puede observar la evolución histórica de Lvov entre 1919 y 1945 transcurrió de forma paralela a la de otras localidades vecinas, en especial la ciudad bielorrusa de Brest.

En casos anteriores, como Przemysl o Brest, hemos mencionado la importancia de la numerosa población judía y su trágica desaparición a manos de los nazis durante la Segunda Guerra Mundial. Pero al hablar de Lvov hay que hacer especial hincapié en este aspecto, ya que los judíos fueron los principales artífices del florecimiento económico de esta ciudad como centro artesano y comercial a lo largo de los siglos. En el período de entreguerras Lvov albergaba la tercera comunidad judía más numerosa de Polonia. En 1939, al ser invadido este país por los alemanes, se produjo un éxodo de judíos que desde todo el territorio polaco huyeron a Lvov. Pero las autoridades soviéticas deportaron a buena parte de estos judíos a diferentes lugares de la Unión Soviética. Cuando los nazis tomaron la ciudad en 1941, los ciudadanos judíos fueron confinados en un *ghetto*. A partir de ese momento el genocidio en Lvov transcurrió

con la misma crueldad que en otros muchos lugares de Europa central y del este.

IV.2. Condiciones económicas

La situación económica de las regiones fronterizas rusas, bielorrusas y ucranianas es aún más grave que la de sus vecinas polacas. El contrabando es también aquí una fuente primordial de ingresos y, como es obvio, todo lo descrito en el caso polaco en relación a este comercio ilegal es aplicable a las localidades fronterizas de Kaliningrado, Brest y Lvov, (y a toda la zona cercana a la frontera de Polonia en Rusia, Bielorrusia y Ucrania). Es más, la relevancia que alcanza la economía sumergida y en general el comercio ilegal en torno al contrabando es mayor en estos casos.

La dimensión más grave del contrabando no se encuentra en los pequeños intercambios realizados por particulares, sino en las acciones a gran escala desarrolladas por las mafias internacionales. Según afirma la Comisión Europea, el lado oriental de esta frontera se ha convertido en un terreno abonado para el crimen organizado, que desde allí impulsa acciones delictivas en torno a:

- Tráfico de drogas, que vienen de diferentes puntos de Asia y tienen como destino Europa. La escasez de medios para combatir el narcotráfico ha facilitado las actuaciones de las mafias internacionales en los últimos años. Además la entrada de estupefacientes en Rusia, Bielorrusia y Ucrania ha significado un importante aumento del consumo de drogas en estos países.

- Inmigración ilegal, sobre todo procedente de países asiáticos, como Afganistán, Bangladesh, Sri Lanka, etc, además de los rusos, bielorrusos y ucranianos que intentan entrar ilegalmente en la Unión. Recientemente se han

concluido acuerdos con Rusia y Ucrania para la reintegración de sus propios nacionales y la deportación de ciudadanos de terceros países.

- Lavado de dinero, que también se ha llevado a cabo sin grandes obstáculos aprovechando las lagunas legales de estos países al respecto. Esto se ha comenzado a subsanar con la correspondiente reforma del Código Penal en cada uno de ellos, que además están recibiendo la asistencia técnica y financiera de Bruselas para hacer frente a este delito.

Esta es a grandes rasgos la difícil situación económica que viven los vecinos orientales de Polonia:

Especialmente complicada es la subsistencia en Kaliningrado, donde la renta *per capita* se sitúa en 500 €, (frente a los 2300 € de Rusia).³⁵ La estructura de la economía regional ha cambiado radicalmente desde principios de los noventa. La industria vinculada al ejército se ha reducido de forma radical y lo mismo ha ocurrido con otras actividades económicas tradicionales, como la pesca, el envasado de alimentos y la producción de papel. Actualmente figura entre las principales fuentes de ingresos la extracción de petróleo, que es refinado en Lituania. Tiene gran importancia el ámbar, del que posee gran parte de las reservas mundiales. Pero éste último está controlado por las mafias y su venta a otros países se produce en bruto y mediante contrabando.

También en Kaliningrado buena parte de la actividad económica de este enclave tiene un carácter sumergido. El comercio ilegal representa el 50% del Producto Interior Bruto, según datos de la propia Comisión Europea. En

³⁵ HUISMAN Sander, "A New European Union Policy for Kaliningrad", *Occasional Papers*, Nº 33, Marzo 2002, Instituto de Estudios de Seguridad, p. 11.

general se estima que las mafias en Kaliningrado están aún más extendidas que en Rusia. Podemos concluir señalando que el nivel de vida en Kaliningrado se encuentra por debajo de la escasa media rusa y que la pobreza afectaba en 2002 a más del 30% de la población³⁶.

En la región bielorrusa de Brest la producción industrial se centra en la fabricación de equipos eléctricos, maquinaria y alimentos. También destaca la producción de alfombras y de bebidas alcohólicas. Pero la agricultura sigue siendo un sector clave de la economía, gracias a la existencia de suelos muy fértiles que producen todo tipo de verduras y hortalizas. A pesar de ello, la rentabilidad de las explotaciones es en la actualidad escasa. Señalar por último que la renta *per capita* de Bielorrusia en el año 2003 era de 1.352 €³⁷. En cuanto al problema del desempleo, el porcentaje de parados registrado es de sólo el 2%³⁸ de la población activa, pero sin duda la cifra real de personas sin empleo es muy superior.

Lvov fue durante décadas un importante centro industrial, pero tras la independencia de Ucrania se revela el carácter obsoleto y poco rentable de la mayoría de sus grandes empresas. Estas funcionan dentro del sector alimentario, el químico y el de bienes de equipo. La falta de inversiones extranjeras ha ralentizado la esperada privatización de las grandes factorías estatales, proceso que, por otro lado, ha supuesto la pérdida de su empleo para miles de trabajadores. El incipiente sector privado no ha conseguido por el momento absorber esa mano de obra, que necesita de un intenso reciclaje para poder integrarse en las actividades económicas hoy más productivas. Uno de los

³⁶ Los datos de este párrafo han sido extraídos de: *Comunicación de la Comisión al Consejo. La UE y Kaliningrado*, pp. 12-13.

³⁷ *A wider EU Neighbourhood Policy*, (Comunicación de la Comisión Europea), Marzo 2003, p. 19.

³⁸ Ministerio bielorruso de Estadística, *Annual Oblast Statistics*, 2002. Citado en *Neighbourhood Programme, Poland-Belarus...*, p. 14.

sectores que puede experimentar un mayor desarrollo en el futuro es el turismo. La región de Lvov cuenta, como otras regiones vecinas, con un entorno natural muy atractivo. Además se trata de una de las ciudades más históricas de Ucrania, con numerosas manifestaciones artísticas de diversas épocas. Pero hoy por hoy Lvov es una de las zonas más pobres de Ucrania, que a su vez es el más deprimido de los tres países de los que venimos hablando. Su renta *per capita* es de 855 €. (Digamos como referencia que la renta *per capita* de Egipto es de 1.633 €)³⁹.

IV.3. Condiciones socio-culturales

La población residente en las localidades al este de la frontera oriental polaca se eleva a 7.766.198 habitantes. La densidad media es de 89 h/Km² y el crecimiento demográfico evoluciona de forma negativa, situándose en la actualidad en un -4%⁴⁰. Estas sociedades mantienen como herencia de su pasado la presencia de minorías nacionales.

En Kaliningrado el 78% de sus ciudadanos son rusos y las minorías más numerosas son la bielorrusa, que se eleva al 10% de la población, y la ucraniana, que representa el 6%.⁴¹ El progresivo empobrecimiento de sus habitantes ha llevado a una reducción de la esperanza de vida en este enclave, entre cuyas causas destacan la proliferación del SIDA (Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida) y la de enfermedades contagiosas, como la tuberculosis. La población de Kaliningrado ha adquirido una extraordinaria movilidad en los últimos años, debida a razones laborales y también personales y familiares.

³⁹ *A wider EU Neighbourhood Policy...*, p. 7.

⁴⁰ *Neighbourhood Programme Poland-Belarus...*, p. 9.

⁴¹ www.gov.kaliningrad.ru/en_region.php.3.

En Brest la densidad demográfica es inferior a la de las localidades fronterizas de Kaliningrado y Ucrania. Se trata de una población con un nivel de formación no especialmente alto, donde sólo el 16% de sus ciudadanos posee estudios superiores⁴². Entre las minorías nacionales en la región de Brest destacan la polaca, que representa el 13% de sus ciudadanos, y la rusa, que se eleva al 9%⁴³. También para los ciudadanos de Brest la circulación entre ambos lados de la frontera con Polonia ha pasado a formar parte de su vida cotidiana.

En la región de Lvov la minoría nacional con mayor presencia es la rusa (aunque en esta zona fronteriza de Ucrania, en concreto más al sur, cerca de los Cárpatos, son los húngaros los que constituyen la minoría más numerosa, con un 7% de la población). La caída del nivel de vida ha resultado también aquí en un empeoramiento de las condiciones sanitarias, siguiendo una tendencia que afecta a todo el país. Ucrania registra en la actualidad el mayor número de infectados de SIDA de toda Europa, más de 500.000, y es también el segundo país donde la tuberculosis afecta a mayor número de personas⁴⁴. Por último, es muy preocupante el aumento en el consumo de drogas, que sirve además de acicate para el crecimiento de las redes de narcotráfico.

IV.4. Condiciones político-administrativas

En la Federación Rusa se crean tras el decreto presidencial del 13 de Mayo de 2000 siete superdistritos federales (*okrugy*), cuya estructura se superpone al esquema anterior, integrado por 89 regiones (*oblast*). Este cambio

⁴² www.brestonline.com.

⁴³ *Neighbourhood Programme Poland-Belarus...*, p. 10.

⁴⁴ *National Indicative Programme: Ukraine*, European Commission, Agosto 2003, p. 25.

supone una cierta pérdida de autonomía para Kaliningrado, ya que sus problemas de aislamiento se agravan dentro de un nuevo esquema administrativo con tendencia al centralismo⁴⁵.

Las relaciones entre Kaliningrado y Moscú se han activado en los últimos años, de modo que en Marzo de 2001 el gobierno ruso aprobó un Programa Federal para el Desarrollo Económico y Social de la región, cuyo plazo de aplicación abarca hasta el 2010. Su objetivo es acelerar el crecimiento de Kaliningrado a través de una economía basada en la exportación. El programa planea, a lo largo de un primer periodo de cinco años, solventar los problemas más acuciantes de la población y aumentar las inversiones, (dedicadas sobre todo a construir nuevas infraestructuras de transporte y comunicaciones, mejorar el suministro de energía y resolver los problemas medioambientales). El presidente Putin se ha mostrado en alguna ocasión bastante crítico respecto a la situación de crisis que atraviesa el enclave, apuntando especialmente a las escasas inversiones y al preocupante grado de criminalidad que se vive en el mismo. La administración de Kaliningrado ha respondido al respecto lamentándose por la falta de fondos que recibe del gobierno central⁴⁶. Por otro lado, el presidente ruso ha reiterado sus planes para desarrollar en esta región una experiencia piloto, que sirva para gestar las nuevas

⁴⁵ El presidente ruso Vladimir Putin obtuvo además de la Duma la prerrogativa de destituir a los gobernadores y disolver las cámaras regionales, cuando se estime que su actuación vulnera la ley. También creó una nueva figura, el “enviado presidencial”, encargado de supervisar a los dirigentes de los siete distritos federales rusos y minar la posición de poder ejercida por algunos gobernadores.

⁴⁶ Según el gobernador de Kaliningrado, para el Programa Federal de Desarrollo de la Región 2002-10 serán necesarios unos fondos superiores a los previstos. El presupuesto asignado hasta el momento es de 3.000 millones de €, de los que Rusia aporta el 20% y el resto ha de venir de parte de los empresarios. Éstos no han mostrado hasta ahora ningún entusiasmo por invertir en la zona, debido entre otros a sus problemas de inseguridad. Sander Huisman, *op. cit.* 2002, p. 30.

relaciones entre Rusia y la UE. Pero dicho proyecto no es por el momento más que una declaración de buenas intenciones.

También Brest y Lvov forman parte de un sistema centralista, sin ningún margen de autonomía. Esto les resta muchas posibilidades a la hora de impulsar acciones de cooperación en cualquier campo con las regiones fronterizas polacas. Como sabemos, en Bielorrusia el régimen autoritario instaurado por Lukashenko se prolonga ya una década y ha desembocado en una situación muy preocupante en lo que se refiere a protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Las relaciones externas del país se reducen a sus contactos con Rusia, con quien se espera establecer en el futuro un espacio para el comercio común.

En las últimas elecciones parlamentarias del pasado 17 de Octubre la oposición fue excluida. Además en esa misma fecha se celebró un referéndum para cambiar la Constitución y permitir a Lukashenko presentarse a un tercer mandato presidencial en 2006. La aplastante victoria del SÍ fue calificada como una farsa, tanto por los partidos de la oposición como por los observadores internacionales.

En Ucrania también se vive bajo un régimen de represión, cuyo carácter teóricamente democrático es desmentido por la práctica política. Su presidente durante los últimos diez años, Leonid Kuchma, llevó a cabo una política exterior cambiante, alternando los gestos de aproximación a Rusia con una cierta orientación pro-occidental, centrada en su posible ingreso en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Kuchma no se presentó a las elecciones presidenciales del pasado 31 de Octubre, a pesar de haber obtenido el beneplácito del Tribunal Constitucional para abordar un

tercer mandato. Pero entre los candidatos sí se encontraba el actual primer ministro, Viktor Yanukovich, leal sucesor del anterior presidente finalmente elegido. En todo caso, la aparente retirada de Kuchma no es más que una estratagema para seguir ejerciendo su autoritarismo desde la sombra.

V. CONSECUENCIAS DE LA APLICACION DE SCHENGEN PARA LAS REGIONES A AMBOS LADOS DE LA FRONTERA ORIENTAL DE POLONIA

V.1. Consecuencias de la introducción del sistema de visados

V.1.1. Consecuencias económicas

La aplicación del Tratado de Schengen desde Octubre de 2003 está teniendo consecuencias económicas negativas para las regiones a ambos lados de la frontera oriental de Polonia. Destacamos las siguientes:

- Meses antes de aplicarse el nuevo sistema de visados, el volumen de intercambios entre ambas zonas de la frontera ya había disminuido. Así lo muestra un estudio realizado a finales de 2002, que basa sus resultados en encuestas realizadas a los habitantes de las regiones fronterizas polacas.⁴⁷

- Excepto en el caso de Ucrania, los polacos precisan también de un visado para viajar a sus vecinos del este. Esto significa tener que pagar unas tasas (de las que están exentos los que viajan a Kaliningrado), llevar a cabo un trámite

⁴⁷ KURCZEWSKA Joanna, BOJAR Hanna y BIENIECKI Miroslaw, *Polish-Ukrainian borderland in a perspective of Polish integration with the European Union*, I.P.A., Varsovia 2003, pp. 15-16.

legal⁴⁸ y, sobre todo, justificar las razones por las que se solicita el visado. Todo ello son obstáculos que sin duda han reducido el tráfico desde las regiones orientales de Polonia, especialmente hacia Kaliningrado y Bielorrusia. Y si dicha circulación se limita, también se restringe el pequeño comercio entre ambos lados. Este hecho está afectando especialmente a las pequeñas empresas y al incipiente sector de servicios surgido en torno a estos intercambios, (cafeterías, pequeños hoteles, tiendas, etc).

La situación es aún peor para los vecinos orientales de Polonia, que son los que representan el volumen más numeroso entre los que cruzan la frontera, (por poner un ejemplo: a principios de 2003 el 80% de los que cruzaban el puesto de Medyka -situado en Polonia, a 300 metros de Ucrania- eran ucranianos⁴⁹). Con un nivel de vida inferior al de los polacos, apenas pueden hacer frente al coste de los nuevos visados. Los habitantes de Kaliningrado y Ucrania están exentos de dicho desembolso, pero han de pasar igualmente por unos trámites burocráticos y demostrar que por razones laborales, familiares, etc. necesitan del visado. Incluso en el caso del DTF y el DTFF, su duración es tan reducida que el margen para la circulación de personas ha disminuido considerablemente, sobre todo si lo comparamos con la situación hasta Abril de 2003. Además el DTF también exige el pago de unas tasas que resultan caras para la población de Kaliningrado.

Las primeras estimaciones apuntan a un descenso en el número de personas que ha cruzado la frontera polaca entre Enero y Agosto de 2004, que se calcula en: un 6,6% menos

⁴⁸ En 2003 se abrieron dos nuevos consulados en Ucrania (Odessa y Lutsk) y se amplió la capacidad de atención al público en los diez de Rusia y los tres de Bielorrusia. Aun así el número de consulados polacos sigue siendo insuficiente.

⁴⁹ *Le Monde diplomatique*, Marzo 2003, p. 6.

de rusos, un 14% menos de bielorrusos y un 16,2% menos de ucranianos⁵⁰.

- Por supuesto ese mayor control dificultará también el pequeño contrabando y las consecuencias negativas del mismo. Entre ellas podemos mencionar la creciente inseguridad ciudadana y el aumento en el consumo de drogas y sobre todo de cigarrillos y alcohol, debido al bajo precio de estos dos últimos. Sin embargo, este contrabando a pequeña escala representa la principal fuente de ingresos para una parte importante de la población, a la que no se le ofrecen muchas alternativas. El porcentaje de personas que dependen de este contrabando para su subsistencia es mayor en los países al este de la frontera, especialmente en Ucrania.

Por otro lado, entre los habitantes de estas regiones predomina la opinión de que la implantación de visados no va a terminar con el contrabando a gran escala, verdadera razón del aumento de la criminalidad en la frontera. Muchos ciudadanos creen que debido al alto nivel de corrupción las mafias internacionales van a seguir desarrollando sus múltiples actividades delictivas sin mayores problemas⁵¹.

- La caída del poder adquisitivo en estas regiones va a redundar en una mayor demanda de ayudas sociales, que los respectivos presupuestos regionales no están en condiciones de asumir. Más aún cuando al caer la actividad económica en la zona, el nivel de ingresos de las arcas públicas también ha descendido.

- Una vez que el comercio ilegal desaparezca, es probable que las grandes empresas extranjeras decidan invertir en la zona. Los habitantes de las regiones fronterizas

⁵⁰ Informe de la Fundación Batory, Agosto 2004, p. 12.

⁵¹ KURCZEWSKA Joanna y BOJAR Hanna, *op. cit.* 2002, p. 9.

critican, sin embargo, que lo que era medio de subsistencia para muchos particulares se convierta en el futuro en monopolio de un número muy reducido de firmas⁵².

V.1.2 Consecuencias socio-culturales

Es en este terreno donde el impacto de Schengen va a ser menos negativo:

- Según las encuestas realizadas en la zona fronteriza polaca en 2002, aunque se espera que las relaciones personales y familiares recuperadas en la última década se compliquen por las nuevas restricciones, no existe el temor de que éstas se resientan hasta el punto de desaparecer⁵³. Tampoco los activos contactos culturales entre ambos lados de la frontera, en especial en la zona de Ucrania, se verán muy afectados. En todos estos casos existe una justificación clara que permite la obtención sin problemas de visados.

- El principal miedo es la respuesta airada que los vecinos del este pueden tener con las minorías polacas que habitan en Kaliningrado y las regiones más occidentales de Bielorrusia (donde reside la más numerosa) y Ucrania. Dada la frágil protección de los derechos humanos en estos países, no es del todo improbable que sus autoridades lleven a cabo acciones de cierta represión sobre sus residentes polacos.

- Probablemente la consecuencia más problemática del nuevo régimen de visados tenga que ver con el gran número de inmigrantes asiáticos que encuentra ahora muchas dificultades para cruzar la frontera polaca. Este hecho está aumentando la presencia de inmigrantes ilegales en los países vecinos al este de Polonia. Una vez más Ucrania es el más afectado, ya que por su situación geográfica se ha

⁵² *Ibidem*, pp. 35 y 49.

⁵³ *Ibidem*, p. 38.

convertido en lugar de tránsito de esta inmigración procedente del sudeste asiático. Además su frontera con Rusia sigue sin estar bien delimitada, lo que convierte esa zona en un punto permeable utilizado por las mafias que controlan en gran medida la inmigración ilegal. Se calcula que 24 millones de personas cruzaron Ucrania entre Enero y Agosto de 2002⁵⁴. Aunque sólo una parte de este tráfico sea de inmigrantes su permanencia, aun siendo temporal, puede tener un impacto muy negativo en un país tan pobre como Ucrania. Impacto que se agrava por la no existencia de acuerdos de extradición entre el estado ucraniano y los estados de donde proceden estos inmigrantes, que en algunos casos se ven abocados a la delincuencia.

V.1.3 Consecuencias político-administrativas

- En las regiones fronterizas del este de Polonia, tanto la población como las instituciones públicas locales comparten la sensación de haber sido discriminadas por el gobierno central de su país⁵⁵. La aplicación de Schengen supone una serie de inconvenientes muy difíciles de asumir para unas regiones que antes de 2003 ya registraban un menor desarrollo que otras zonas del país. Además la comparación con las localidades de la frontera occidental polaca se hace inevitable. Para estas últimas el ingreso de Polonia en la UE significa una apertura de sus fronteras con Alemania, con los beneficios económicos que este hecho puede suponer. La introducción del régimen de visados ha provocado, por tanto, un fuerte resentimiento entre los ciudadanos que viven en el este de Polonia.

⁵⁴ KUZIO Taras, "Migrants, murashky and the Polish-Ukrainian border", *RFE/RL, Poland, Belarus and Ukraine Report*, Vol. 4, Nº 35, 17 Septiembre 2002, p. 6.

⁵⁵ KURCZEWSKA Joanna y BOJAR Hanna, *op. cit.* 2002, p. 8.

- Las nuevas pautas introducidas por Schengen dan lugar a una gran contradicción entre los intereses de la UE y el gobierno de Varsovia, por un lado, y los de las regiones polacas orientales, por otro. Mientras que para los primeros la frontera es el espacio donde actúa el crimen organizado internacional, para los segundos es sobre todo una posibilidad de mejorar sus pobres ingresos. El blindaje de las fronteras que preconiza la UE es, por tanto, para estas regiones, una medida que hipoteca su futuro.

- En Kaliningrado, Bielorrusia y Ucrania, este sentimiento de exclusión se multiplica. En estos países la nueva frontera polaca de la Unión se interpreta como un nuevo "telón de acero", que separa la Europa próspera de sus vecinos pobres del este. Esto despierta también un sentimiento de animadversión hacia la UE por parte de los habitantes de estos países, que no parece contribuir al objetivo teórico de la cooperación y la buena vecindad planteado por Bruselas. Además hace que se resienta el carácter pro-europeo que ha predominado entre la opinión pública de las zonas más occidentales de estos países y que en Ucrania, por ejemplo, sirve para contrarrestar el talante pro-ruso que prevalece en la mitad oriental del país.

- Junto a la evolución de la opinión pública, la cuestión de los visados ha supuesto importantes tensiones entre Polonia y sus vecinos orientales. Como ya se ha explicado, se encontró una alternativa menos mala para Ucrania y Kaliningrado, pero no para Bielorrusia, cuyos dirigentes se sintieron ofendidos por la medida promovida desde Bruselas y acatada por el gobierno polaco.

V.2. Consecuencias de la mejora en la seguridad de las fronteras

La puesta en práctica del Tratado de Schengen abarca todo un conjunto de pautas, dentro de la política de Justicia e Interior comunitaria, que va más allá de la imposición de un régimen de visados para los ciudadanos de terceros países. El argumento con el que se justifica este control férreo de las fronteras, y en concreto el de la frontera oriental polaca convertida en nueva frontera de la UE, es la necesidad de garantizar la seguridad de los ciudadanos de la Unión.

Una vez expuestas las consecuencias directas que la entrada en vigor de los visados tiene para las regiones que venimos tratando, en este epígrafe nos centramos en los cambios que para las poblaciones a ambos lados de la frontera oriental polaca tiene la existencia de una frontera más segura.

V.2.1 Consecuencias económicas

El aumento de la seguridad en la frontera puede redundar en una mayor estabilidad en la zona. Las inversiones en estas regiones a lo largo de los últimos años han sido escasas, especialmente en la zona rusa, bielorrusa y ucraniana. Una de las causas que ha frenado tales inversiones es la presencia en la zona fronteriza de importantes redes de delincuencia internacional, que controlan negocios como la venta del ámbar en Kaliningrado, por poner un ejemplo. Además tales mafias han conseguido controlar otro tipo de actividades criminales que tienen en la frontera su centro de operaciones. Ya hemos mencionado aquí el aumento del narcotráfico, la inmigración ilegal o el lavado de dinero. Pero sus acciones abarcan también la trata de blancas o la venta de armas.

Con un aumento de la seguridad es de esperar que se pueda hacer frente a la actuación de estas mafias y, por tanto, ofrecer mayores garantías de estabilidad a los inversores extranjeros. Esto se traduciría sobre todo en un aumento de la oferta de empleo, tan necesaria para hacer frente al nivel creciente de paro que sufre esta zona.

Uno de los sectores en el que se han depositado más expectativas es el turístico, hoy por hoy carente de la infraestructura adecuada. Las regiones fronterizas reúnen una serie de atractivos, tanto naturales como histórico-artísticos, que pueden convertirse en una oferta novedosa y a precios asequibles para el turismo de la Unión. Además, la reducción de la economía sumergida va a suponer un aumento de los ingresos para las maltrechas arcas públicas.

V.2.2. Consecuencias sociales

La mayor seguridad en la frontera ha de servir para la progresiva superación de determinadas lacras sociales claramente asociadas al contrabando de tabaco, alcohol y otras drogas. Su consumo ha aumentado de forma alarmante en los últimos años, sobre todo en lo que se refiere a los cigarrillos y las bebidas alcohólicas, debido a sus bajos precios⁵⁶. Esto tiene un impacto muy negativo para estas sociedades, especialmente en lo que se refiere al entorno familiar y al ámbito sanitario.

En general, la lucha contra el crimen organizado en todas sus dimensiones no puede sino beneficiar a los habitantes de las zonas fronterizas, donde la inseguridad ha alcanzado niveles preocupantes.

⁵⁶ En los países vecinos de Polonia una botella de vodka cuesta aproximadamente 1 €, lo que representa la mitad de su precio en el mercado polaco, donde a su vez el vodka es mucho más barato que en cualquier país de la UE.

V.2.3 Consecuencias político-administrativas

Una frontera más segura ha de servir para mejorar las relaciones con la UE, tanto por parte de Polonia como por parte de Rusia, Bielorrusia y Ucrania. En el caso de los polacos, la cuestión de la imposición de visados para los ciudadanos no comunitarios provocó algunas tensiones, por un lado con Bruselas y por otro con sus vecinos del este. Si las nuevas medidas para controlar las fronteras dan resultado, es de esperar que aumente la confianza mutua entre todas las partes. En Bruselas se espera que a través de Polonia mejoren las relaciones entre la Unión y los países al este de la nueva frontera comunitaria.

Por otro lado, en la nueva frontera polaca de la UE se han puesto ya en práctica las normas comunitarias referentes a solicitud de asilo, control de situaciones de emergencia, etc. Esto implica un esfuerzo considerable para el personal que trabaja en la misma, que a duras penas ha tenido que actualizar sus conocimientos en relación a estas nuevas normas.

Hay que señalar aquí que la Unión ha aportado una cuantiosa ayuda financiera para mejorar tanto las infraestructuras como la dotación de recursos humanos en ambos lados de la frontera. El mayor esfuerzo se centra en la zona polaca, donde una parte de las inversiones es asumida por la propia Polonia. Entre 1997 y finales de 2003 el estado polaco recibió 55 millones de € para mejorar sus fronteras. Además a finales de 2003, el Consejo Europeo de Copenhague aprobó una ayuda de 280 millones de € más para 2004⁵⁷. El presupuesto que aportará Polonia hasta 2006 alcanza los 280 millones de €. En 2002 había en la frontera este de Polonia 85 puestos de control, que controlaban 35 Km cada uno. Este número ha ido

⁵⁷ *Le Monde diplomatique*, Marzo 2003, p. 7

aumentado a lo largo de los dos últimos años, para ir acercándose progresivamente a la media comunitaria de 25 Km.

Las mejoras en medios materiales e instalaciones se centran en: la adquisición de nuevos vehículos dotados con sensores, desde motocicletas a todoterreno, pasando por vehículos preparados especialmente para circular sobre la nieve; la compra de helicópteros que permitan la vigilancia desde el aire; la dotación de cámaras y equipos para visión nocturna; la instalación de redes informáticas que posibiliten la creación de una base de datos más completa y la comunicación entre los puestos fronterizos y otros centros de la policía; los nuevos equipamientos de los guardias de frontera, que van desde los elementos que mejoran su seguridad, como chalecos antibalas, hasta los instrumentos para su intercomunicación, como teléfonos móviles, además de contar ya con nuevas prendas de abrigo que ayuden a combatir las duras condiciones climatológicas de la zona.

En cuanto a los recursos humanos, el número de guardias en la frontera se ha multiplicado. Además de las nuevas contrataciones, se ha intentado fomentar el traslado de guardias desde otros puntos fronterizos hacia el este. Pero se calcula que en general el personal en la frontera este debería ser todavía aumentado en un 30%⁵⁸.

Estos empleados, tanto militares como civiles, han tenido que abordar una actualización de sus conocimientos imprescindible para poder realizar su trabajo en las nuevas condiciones exigidas por la UE. Entre las nuevos conocimientos adquiridos podemos citar: los idiomas extranjeros, en especial inglés, el manejo de nuevos programas informáticos y nuevos equipos en general y el conocimientos de las normas derivadas de Schengen. Entre

⁵⁸ *EC Report 2002: Poland*, Bruselas, Noviembre 2002.

estas últimas destacan la gestión de la inmigración ilegal, las solicitudes de asilo y la gestión de situaciones de emergencia. Por otro lado estos profesionales han de estar capacitados para trabajar en coordinación con sus colegas en cualquier país comunitario.

El presupuesto comunitario empleado hasta el momento para mejorar las condiciones de seguridad en el lado oriental de la frontera polaca no es muy relevante. A partir de este momento y hasta 2006 se espera aumentar las subvenciones dedicadas a este fin, que pueden llegar a los 800 millones de €⁵⁹.

VI. POLITICA DE EUROVECINDAD

La UE intenta subsanar los perjuicios que su reciente ampliación puede tener para sus vecinos, impulsando la llamada PE (Política de Eurovecindad). Ésta tiene por objeto compartir los beneficios de una Unión ampliada con los vecinos no comunitarios. Recientemente el Consejo de la UE ratificó como principio fundamental de esta política "el contribuir a una creciente estabilidad, seguridad y prosperidad en la UE y en los países vecinos"⁶⁰. Para ello, la PE ofrece la posibilidad de establecer unas relaciones cada vez más estrechas, que avancen en una futura integración económica y en una cooperación política progresiva. El fin último de este proceso es evitar la creación de nuevas líneas de división en Europa, que separen a los miembros de la Unión de los países que los rodean⁶¹.

⁵⁹ *EU Business*, "EU new members work to protect long new border", Abril 2004, versión en la red: www.eubusiness.com.

⁶⁰ *General Affairs and External Relations (Press Release)*, Consejo de la Unión Europea, 14 Junio 2004, p. 10.

⁶¹ Las líneas generales de la PE están definidas en la Comunicación de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo publicada en Marzo de 2003, denominada: "Política de Eurovecindad más amplia: un nuevo

Estos lazos privilegiados entre la UE y sus vecinos están basados en unos valores comunes, entre los que figuran la democracia, el gobierno de la ley y el respeto a los derechos humanos. La misma lealtad será exigida hacia los principios de la economía de mercado, el libre comercio y el desarrollo sostenible, así como la reducción de la pobreza. También se exigirá a los participantes en esta política unas pautas que rijan sus relaciones externas. Éstas son: la lucha contra el terrorismo, la no proliferación de armas de destrucción masiva y la colaboración en la resolución pacífica de conflictos. Además, la Unión pide a sus vecinos que colaboren en su política de Justicia e Interior.

Esta última es una de las prioridades de la PE. Las buenas relaciones con los países vecinos tienen entre sus principales objetivos el de asegurar las fronteras de la Unión, combatiendo el crimen organizado. Entre los objetivos de esta lucha, la Comisión Europea destaca la necesidad de combatir la inmigración ilegal, el narcotráfico y el lavado de dinero. La PE busca la cooperación en el terreno policial y judicial, lo que supone un acercamiento legal de sus vecinos a las normas comunitarias.

Los países vecinos objeto de la PE son aquellos sobre los que no existe ninguna previsión de que integren alguna vez la UE. Se extienden por el este y el sur de la Unión y son: Argelia, Bielorrusia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Moldavia, Autoridad Palestina, Rusia, Siria, Túnez y Ucrania. Nos centramos en los vecinos de Polonia por ser el objeto de este trabajo.

marco para las relaciones con nuestros vecinos del este y del sur". En Julio de 2003 la Comisión concreta su propuesta en este sentido, dando a conocer sus planes para el período 2004-2006 con la Comunicación: "Preparando el camino para un Nuevo Instrumento de Vecindad".

Las relaciones de Rusia, Bielorrusia y Ucrania con la UE apenas han pasado de las buenas intenciones. Ya antes de la ampliación, Bruselas firmó con todos ellos los correspondientes AAC (Acuerdos de Asociación y Cooperación), pero éstos no establecen un tratamiento comercial preferencial, ni tampoco unos plazos para la armonización legal necesaria. El caso de Bielorrusia es el más grave, pues las relaciones entre este país y Bruselas prácticamente se congelaron en 1996-7, después de que el presidente Lukashenko reemplazará el Parlamento democráticamente elegido por una Asamblea Nacional nombrada por él mismo. Como consecuencia de lo anterior quedó en suspenso el AAC firmado en 1995. Es Rusia el vecino del este con quien la UE ha desarrollado un mayor número de iniciativas, entre las que destaca el Plan de Acción para Rusia en sus distintas vertientes, (Justicia e Interior, Medio Ambiente, etc.)⁶².

La Comisión ha insistido en la necesidad de que la PE se vea respaldada por un apoyo presupuestario suficiente. La financiación que este organismo prevé para el período 2004-06 se eleva a 955 millones de €⁶³.

Además ha propuesto crear el denominado Nuevo Instrumento de Vecindad, que entrará en vigor en 2006 y se centrará en la gestión de las nuevas fronteras comunitarias y el apoyo a las regiones fronterizas para su desarrollo económico y social, basado entre otros en la cooperación transfronteriza.

⁶² Hay que señalar que la cooperación entre la UE y los países del Mediterráneo está hoy por hoy más avanzada que la existente entre la UE y el este. Pero hay que tener en cuenta que Rusia, Bielorrusia y Ucrania se han convertido en vecinos de la Unión muy recientemente.

⁶³ *Preparando el camino para un Nuevo Instrumento de Vecindad*, Bruselas, Julio 2003, p. 8.

Por ahora los programas en los que se ha basado la PE son: los mencionados AAC y las diferentes acciones enmarcadas, por un lado, dentro de los programas PHARE-CBC y TACIS-CBC y, por otro, en los programas específicos de cooperación regional, como el Interreg⁶⁴.

VII. CONCLUSIONES

1. La introducción del sistema de visados para los vecinos orientales de Polonia (Federación Rusa, Bielorrusia y Ucrania) en Octubre de 2003 ha tenido en general resultados negativos para las regiones a ambos lados de la frontera oriental polaca:

- Las restricciones en la circulación de personas están registrando sus consecuencias más graves en el ámbito económico, ya que una parte de la población de estas zonas ha subsistido desde principios de los noventa gracias al comercio ilegal a pequeña escala. El endurecimiento en la gestión de esta nueva frontera de la Unión tiene una repercusión especial en el enclave ruso de Kaliningrado, separado del resto de la Federación Rusa por territorio lituano y polaco. Para intentar subsanar esta situación de aislamiento se ha puesto en funcionamiento el Documento de Tránsito Facilitado, apto sólo para los desplazamientos frecuentes y de corta duración entre Kaliningrado y el resto del país. Pero el trámite burocrático y el pago de unas tasas suponen un obstáculo que ya ha hecho disminuir los desplazamientos en esta frontera ruso-polaca.

- La imposición de los visados puede tener también unas repercusiones sociales complejas, al dificultar los contactos

⁶⁴ Para los países del Mediterráneo existe el programa MEDA, que promueve la cooperación entre tales países, (amparada en la Declaración de Barcelona). Para la estabilización de los Balcanes occidentales está en vigor el programa CARDS.

personales y culturales entre Polonia y sus vecinos. Tales contactos se habían recuperado en los últimos años después de décadas de incomunicación, desarrollándose tanto a nivel individual como a través de asociaciones, a menudo ligadas a las minorías nacionales, o de los gobiernos locales.

El mayor control impuesto en la frontera este polaca pretende impedir la entrada de inmigrantes ilegales en territorio de la Unión. También esto complica la situación que se vive en los vecinos orientales de Polonia, ya que países como Ucrania se han convertido en lugar de tránsito para la inmigración procedente del sureste asiático y están viendo aumentar de manera extraordinaria el número de inmigrantes en situación irregular dentro de su territorio.

- En el terreno político, el nuevo régimen de visados ha desatado un cierto resentimiento. En las regiones polacas fronterizas la sensación de haber sido discriminados por el gobierno de Varsovia es compartida por las autoridades locales y sus opiniones públicas. En los países vecinos de Polonia, el blindaje de la frontera este polaca ha provocado importantes tensiones, que en el caso de Bielorrusia ha impedido el arbitraje de cualquier alternativa al visado y al pago de sus elevadas tasas. Para los habitantes de Kaliningrado y las regiones fronterizas occidentales bielorrusas y ucranianas, la UE ha implantado un nuevo telón de acero que separa la Europa rica de sus vecinos pobres.

2. La aplicación de Schengen va más allá de la entrada en vigor de los visados y supone una serie de nuevas medidas encaminadas a la mayor seguridad y estabilidad en las regiones fronterizas. Si este objetivo se cumple, las regiones de las que venimos hablando también pueden verse beneficiadas.

- Hasta ahora las inversiones extranjeras han sido escasas, debido a las pocas garantías de rentabilidad existentes en la zona. Si esta situación cambia algunos de los potenciales de todas estas localidades fronterizas, como su situación estratégica o la posibilidad de impulsar sectores como el turismo, podrían atraer a nuevas empresas. El aumento de las inversiones es vital para la reactivación de estas economías, que entre sus muchos problemas sufren de un elevado porcentaje de desempleados.

- Una frontera más controlada es también necesaria para combatir el alto nivel de criminalidad que se ha extendido por estas regiones. Las mafias internacionales han desarrollado aquí una amplia red de narcotráfico, inmigración ilegal, trata de blancas, lavado de dinero y otras actividades delictivas. Es de esperar que la aplicación de Schengen, además de combatir el pequeño contrabando, sirva también para frenar las acciones del crimen organizado.

- En el terreno político, desde Bruselas se espera que Polonia sirva de puente para estrechar las relaciones entre la Unión y sus vecinos del este. Pero la confianza mutua sólo puede cimentarse dentro de unas pautas, que pasan por una gestión de fronteras basada en la legalidad, donde la corrupción y los intercambios ilegales sean erradicados.

3. La llamada Política de Eurovecindad intenta compensar los perjuicios que la reciente ampliación de la UE puede tener para los países vecinos. A éstos se les ofrece la posibilidad de establecer unas relaciones cada vez más estrechas, encaminadas hacia una integración económica y una cooperación política progresivas. El objetivo de este proceso es evitar la creación de nuevas líneas de división en Europa, que separen a los miembros de la Unión de sus vecinos no comunitarios.

Pero la PE tiene de nuevo como prioridad la aplicación de la Política de Justicia e Interior dictada desde Bruselas y busca la colaboración de sus vecinos para conseguir un mayor control de sus fronteras. Otros capítulos de la PE, como el desarrollo económico de las regiones fronterizas, han tenido por ahora un tratamiento secundario.

Así que las declaraciones de la UE sobre el establecimiento de una zona de prosperidad y de convivencia en torno a su territorio no parecen pasar del plano de las buenas intenciones. Por el momento las prioridades de la Unión han colisionado con los intereses de las regiones a ambos lados de la nueva frontera oriental comunitaria, sin que éstas puedan esperar una compensación a corto plazo.

MAPA DE LAS REGIONES FRONTERIZAS DE POLONIA, LA FEDERACIÓN RUSA (KALININGRADO), BIELORRUSIA Y UCRANIA.



La evolución estructural de Al Qaida: globalización y atomización

D. Alfonso Merlos García

Investigador FPU/MEC (Formación del Profesorado Universitario). Área de Terrorismo Internacional del Departamento de Dº Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid.

Sumario

I. Introducción: la fallida comprensión de la naturaleza del enemigo.- II. La vieja arquitectura de Al Qaida.- III. La amenaza bascula: de organización a movimiento.- IV. El terrorismo de franquicia: al amparo de la red.- V. El desmantelamiento de la cúpula afgana y los límites de las operaciones antiliderazgo.- VI. Reconsiderando la 'guerra contra el terror'.- VII. Conclusión: riesgos e implicaciones estratégicas de una nueva generación de yihadistas.

"We lack metrics to know if we are winning or losing the global war on terror. Are we capturing, killing or deterring and dissuading more terrorist every day than the madrassas and the radical clerics are recruiting, training and deploying against us?"

To: Gen. Dick Myers, Paul Wolfowitz, Gen. Peter Pace, Douglas Feith

From: Donald H. Rumsfeld

Subject: Global War on Terrorism

Date: Washington, october 16, 2003

I. INTRODUCCION: LA FALLIDA COMPRESION DE LA NATURALEZA DEL ENEMIGO

La emergencia de Al Qaida y los grupos islamistas a ella conectados como principal amenaza a la seguridad global ha llevado a investigadores y académicos a revisar categorías y marcos teóricos hasta ahora consolidados para intentar

comprender un fenómeno en constante proceso de cambio. La magnitud de la transformación de los patrones y los parámetros del terrorismo internacional obedece sustancialmente al impulso exponencial de la violencia política de origen islamista.

Al Qaida representa un contrapoder asimétrico estructuralmente original: ni se vertebra ni golpea como los grupos terroristas de tercera oleada. Las organizaciones vinculadas a la matriz fundada por Bin Laden siguen sus preceptos, sus modelos y sus métodos, actúan con el sello y el estilo Al Qaida pero son sólo parte de Al Qaida en un sentido muy vago¹.

Apenas hemos comenzado a reexaminar las obsoletas bases sobre el modo en que este nuevo enemigo se organiza y opera. Un primer impulso pasa necesariamente por dejar de describirlo a la imagen y semejanza de las organizaciones, misiones, capacidades y preferencias de los organismos de seguridad y defensa de los Estados democráticos de derecho². No sólo basta con admitir que la disuasión, la coerción, la contención, la persuasión o la cooptación han dejado de ser instrumentos sobre los que se asienta la seguridad occidental. El terrorismo actúa como variable dependiente: la misma respuesta a distintos grupos terroristas puede generar y genera diferentes resultados.

Ninguna entidad terrorista ha sobrevivido a una ofensiva como la emprendida contra Al Qaida por Estados Unidos y sus aliados. Tampoco ningún entramado terrorista ha demostrado tan alta y sostenida capacidad de combate a pesar

¹ Idea desarrollada sintéticamente en: BURKE, Jason. "Think Again: Al Qaida". *Foreign Policy*, may/june 2004; del mismo autor, y en profundidad: *Al Qaida. the True Story of Radical Islam*. London. I. B. Tauris, 2004, pp. 1-21.

² En este punto incide especialmente el brillante análisis: JENKINS, Brian. "Redefining the Enemy. The World Has Changed, But Our Mindset Has Not". *Rand Review*, spring 2004, pp. 16-23.

de ser hostigado a nivel global y desde todos los frentes. A través de su sistemática demostración de poder, Al Qaida ha conseguido aparentar un grado elevado de apoyo popular en el mundo árabe y musulmán. Ha sabido mantener la iniciativa y evolucionar más rápida y efectivamente de lo que lo han hecho las estrategias antiterroristas de Estados Unidos y sus aliados, incapaces todavía de recuperar el tiempo perdido. Los terroristas nos siguen comprendiendo mejor que nosotros a ellos.

La originalidad de Al Qaida como movimiento transnacional reside en una extraordinaria cohesión vertebrada por la doctrina, la tecnología, el capital social, la confianza en sus objetivos y sus métodos para alcanzarlos³. Especialmente tras el 9/11, Al Qaida es mucho más que un ejército o una ideología, mucho más que un movimiento transnacional o una vasta empresa criminal⁴. Más allá de su organización, los integrantes de la red comparten unos intereses que les motivan y les sitúan en el mismo nivel de análisis respecto al cuándo, dónde o contra quién operar sin necesidad de un mando o un liderazgo; su compromiso es homogéneo y permanente: “el conflicto al que nos enfrentamos no es contra un único y determinado grupo sino contra una ideología profundamente hostil que se extiende como la pólvora. Nuestras marcas desarticulando células pueden llegar a impresionar, pero no garantizan que la próxima oleada de atentados terroristas sean menos dramáticos que los orquestados el 9/11”⁵.

³ Para profundizar en estos cuatro factores, véase: ARQUILLA, John y RONFELDT, David. *The Advent of Netwar*. Santa Monica, Rand Corporation, 1996, pp. 51-52.

⁴ Un valioso intento de conceptualizar y redefinir ‘Al Qaida’, en: GLAZOV, Jamie. “Symposium: Diagnosing Al Qaida. Santa Monica, Rand Corporation, august 18, 2003.

⁵ UNITED STATES INSTITUTE OF PEACE. “Global Terrorism After the Iraq War”. Washington, United States Institute of Peace Special Report 111, october 2003, p. 5.

La lucha contra Al Qaida pretende doblegar a una forma de pensar defendida por un enemigo obsesionado con la destrucción en masa que margina los límites legales o morales de sus acciones, que convierte a las Fuerzas Armadas de los Estados de derecho en un objetivo de segundo orden o de oportunidad y sitúa a la población civil como blanco prioritario. Es una guerra, en consecuencia, que debe ser ganada desacreditando la legitimidad de los terroristas a los ojos de quienes creen que los actos de violencia milagrosamente solucionarán las injusticias políticas, sociales religiosas o económicas del mundo árabe y/o musulmán⁶.

La permanente transformación del enemigo está llevando a las fuerzas y cuerpos de seguridad occidentales a buscar el efecto sorpresa en la elección de tácticas, operativos y objetivos. Sólo de esa manera se estará en condiciones de desestabilizar al adversario, mantener la iniciativa y combatir a lo incierto, lo inesperado o lo desconocido: estamos frente a un enemigo dinámico, difícil de predecir en sus acciones; por el contrario, las fuerzas del Estado están dotadas de una organización pesada, compleja y poco flexible, son mucho más estáticas. En ese choque asimétrico es imprescindible sostener el pulso, evitando actuar sólo en respuesta a cada atentado terrorista.

Al Qaida ha sabido compensar su inferioridad estructural, evitar la conflagración directa, identificar las debilidades de los Estados ‘apóstatas e impíos’ y causar daños desproporcionados si se considera su inversión en recursos - materiales y humanos- y tiempo. Además ha sabido beneficiarse de las tensiones y las urgencias políticas que guían la lucha antiterrorista⁷. Ha adoptado una de las

⁶ CARAFANO, James J. “Strategy and Security in the Information Age: Grading Progress in America’s War on Terrorism”. Heritage Lectures, n° 824, february 3, 2004, p. 3.

⁷ Las fuerzas de seguridad deben operar de forma encubierta para incrementar sus posibilidades de éxito mientras que los gobiernos necesitan hacer visible el

máximas operativas de la guerrilla: buscar o aceptar el combate en situación favorable y rechazarlo en situación de inferioridad; evitar el choque directo, monopolizar la elección del campo de batalla y anular la subsiguiente opción a réplica o contramedidas abrumadoras⁸.

La organización ha cumplido en el escenario estratégico post 9/11 el objetivo marcado por su co-fundador Abdullah Azzam en marzo de 1984: actuar como movimiento de vanguardia, inspirador e inspirador de la yihad contra Occidente. La matriz terrorista ha dejado un legado de activistas locales que han tenido escaso o nulo acceso a la vieja guardia árabe-afgana pero que han tomado la iniciativa planificando, ejecutando y controlando con garantías el

esfuerzo de seguridad para demostrar a la ciudadanía que están tomando medidas prácticas necesarias y adecuadas para garantizar el orden. De igual forma, las operaciones de inteligencia necesitan largos plazos de tiempo para alcanzar resultados contundentes mientras que el liderazgo político necesita resultados rápidos para satisfacer a la opinión pública. Para profundizar en estas ideas: HOWARD, Michael. "What's In A Name?: How to Fight Terrorism". *Foreign Affairs*, January/February, 2002.

⁸ Sobre la explotación del modelo asimétrico de conflicto por parte de los terroristas de cuarta oleada, véase: MONIQUET, Claude (dir.). "Al-Qaïda et la mouvance du Djihad, deux ans après le 11 septembre 2001". *European Strategic Intelligence and Security Center*, 2003, pp. 16-17; GOTOWICKI, Stephen. "Middle East Terrorism: New Form of Warfare or Mission Impossible?". *US Army Military Review*, May/June, 1997; LEECH, John. *Asymmetries of Conflict: War Without Death*. Portland. Frank Cass, 2002; GRAY, Colin S. "Thinking Asymmetrically in Times of Terror". *Parameters*, vol. XXXII, n° 1, Spring 2002; LAMBAKIS, Steven et al. "Understanding 'Asymmetric' Threats to the United States". *Comparative Strategy*, vol. 21, n° 4, 2002, pp. 241-278; LUTTWAK, Edward. "Asymmetric War: How the Weak Fight". *Newsweek*, Special Issues 2003 Edition, December 2002 / February 2003, pp. 24-25; MEIGS, Montgomery. "Unorthodox Thought About Asymmetric Warfare". *Parameters*, Summer 2003, pp. 4-18; STATEN, Clark. "Asymmetric Warfare, the Evolution and Devolution of Terrorism; the Coming Challenge for Emergency and National Security Forces". *Emergency Response & Research Institute*, April 27, 1998.

resultado de las operaciones a nivel regional o local⁹. El aparato de mando y control centralizado -si alguna vez ha funcionado como tal- ha quedado seriamente dañado y su eficacia operativa reducida hasta el extremo. Sin embargo, el yihadismo internacional ha probado su flexibilidad, capacidad de reorganización, adaptación y regeneración; su fortaleza, en definitiva, para lanzar nuevos golpes y asimilar los recibidos.

Estructuralmente, el destino de lo que un día fue Al Qaida va unido a un imparable proceso de fragmentación, desestructuración, descentralización y reagrupamiento carente de una base física y segura para el entrenamiento y la planificación de atentados¹⁰. Operativamente, su futuro está en la identificación de objetivos blandos y blancos civiles¹¹ y en la capacidad de crear un alto número de bajas que no haga disminuir el umbral de terror, su impacto mediático y psicológico y sus efectos estratégicos. El antiguo liderazgo del entramado, desaparecido o inhabilitado, ya no es informado a tiempo real de la selección de objetivos y la preparación de ataques.

Paulatinamente, y de forma imparable, están cobrando mayor protagonismo las células durmientes implicadas en la comisión de actos preparativos impunes, como facilitar un hospedaje, ayudar en un traslado, entregar material o documentos y prestar sociedades de cobertura para la comisión de delitos. Seguirán demandando un seguimiento

⁹ Tesis defendida de manera esquemática en: HITT, Greg et al. "Al Qaida Network Proves Resilient". *The Wall Street Journal Europe*, november 21, 2003, p. 8.

¹⁰ Sobre la importancia que para una organización terrorista tiene poder contar con una base física y segura de operaciones, léase el excelente trabajo: TAKEY, Ray y GVOSDEV, Nikolas. "Do Terrorist Networks Need a Home?". *The Washington Quarterly*. Summer 2002, pp. 97-108; una aportación menos ambiciosa: ZAKARIA, Fareed. "Terrorists Don't Need States". *Newsweek*, april 5, 2004, p. 17.

¹¹ Línea de análisis expuesta en: GUNARATNA, Rohan. "Cómo actuará Al Qaida a partir de ahora". *La Vanguardia*, 18 de mayo de 2003, p. 10.

especial aquellos terroristas catalizadores de las relaciones a escala nacional e internacional, al frente de la orquestación de un atentado o el adoctrinamiento de sus eventuales autores. El próximo y más ambicioso horizonte de la Yihad Internacional es doble y depende para su consecución de factores científicos y tecnológicos. Pasa por la capacidad para ejecutar ciberatentados y ataques con armas nucleares, radiológicas, químicas o biológicas¹².

II. LA VIEJA ARQUITECTURA DE AL QAIDA

El núcleo terrorista fundado y canalizado por Osama Bin Laden nunca ha llegado a operar en la práctica como una organización piramidal y jerárquica. A pesar de dotarse paulatinamente de una estructura y una cadena de mando operativa, su proceso de crecimiento ha sido anárquico e improvisado, y la iniciativa y el peso de las operaciones, incluso las decisiones de calado estratégico, han sido llevados a cabo por operativos que ocupaban posiciones intermedias.

Antes del 9/11, Osama Bin Laden consiguió reunir en Afganistán a un grupo principal de asesores supuestamente encargados de preparar y planear las acciones terroristas a gran escala. Esta dirección la conformaban Ayman Al-Zawahiri (mando ideológico), Mohamed Atef (mando militar), Saif al-Adel (mando de seguridad), Abu Zubaydah (mando de reclutamiento) o Suleiman Abu Gaith (mando de comunicación y propaganda). En un escalón inferior se

¹² Una profunda valoración de las implicaciones del terrorismo no convencional y de las posibles estrategias para gestionarlo, especialmente las diseñadas por Estados Unidos, en: CORDESMAN, Anthony H. *Terrorism, Asymmetric Warfare and Weapons of Mass Destruction: Defending the U.S. Homeland*. Westport. Praeger, 2001; del mismo autor: "Asymmetric Warfare Versus Counter-Terrorism. Rethinking CBRN and CIP Defense and Response". Washington. Center for Strategic and International Studies, december 2001.

hallaban los responsables de una serie de comités especiales encabezados por Mafouz Ould Walid (predicación y misión), Mohamed Saleh (obras públicas) Abdullah Rajab (relaciones exteriores) o Abu Mohamed Al Masri (campos de entrenamiento).

El liderazgo fundacional de Al Qaida actuó como guía de un movimiento yihadista basado en el supuesto de que quienes proponían una respuesta no violenta a Estados Unidos y sus aliados sólo podían ser considerados corruptos, ignorantes o hipócritas. Su ideología para la destrucción era presentada como una visión científica e independiente del islam y sustentada en la defensa de la yihad sin restricciones: interior y exterior, defensiva y ofensiva, cercana y lejana, intelectual y militar¹³.

Como organización con un elevado grado de centralización, Al Qaida situó como blancos preferentes a Estados Unidos e Israel y se marcó como objetivo a lo largo de la década de los noventa apoyar tres tipos de grupos armados: a) los que luchaban para crear Estados propios en territorios en conflicto, como Chechenia, Mindanao, Palestina, Daguestán o Inghusetia; b) los que combatían a regímenes liderados por musulmanes apóstatas, como los gobiernos de Egipto, Argelia, Arabia Saudí o Túnez; y c) los que atentaban contra regímenes cruzados de Occidente (Francia, Reino Unido, Italia, Alemania o Australia).

El liderazgo de Al Qaida contó con numerosos obstáculos internos y externos para poner en marcha su estrategia de globalización del terror, especialmente antes de la decisiva y

¹³ Sobre la teoría de la yihad, sus diversas interpretaciones y lecturas: FIRESTONE, Reuven. *Jihad: The Origin of Holy War in Islam*. Oxford. Oxford University Press, 1999; PETERS, Rudolph. *Jihad in Classical and Modern Islam*. Princeton. Princeton University Press, 1996; STREUSAND, Douglas. "What Does Jihad Mean?". *Middle East Quarterly*, semptember 1997.

estratégica creación del Frente Islámico Internacional contra los Judíos y los Cruzados¹⁴.

La mayoría de movimientos islamistas consideraban que la acción revolucionaria debía ser confinada por cada grupo al Estado en que operaba y no tenía que interferir en territorio ajeno mas que para dotar de apoyo moral a otros grupos. Fue Ayman Al Zawahiri¹⁵ el responsable de dotar de una visión más internacionalista -intelectual y material- a la campaña contra Occidente. Para el líder de la Yihad Islámica, Egipto era paradigma de un fracaso generalizado: los grupos islamistas habían sido incapaces de derribar a gobiernos prooccidentales y, aunque el enemigo estaba en el interior, había un adversario externo común -Estados Unidos y sus aliados- que representaba un obstáculo principal para cualquier cambio en el frente doméstico¹⁶.

III. LA AMENAZA BASCULA: DE ORGANIZACIÓN A MOVIMIENTO

En una tendencia iniciada antes pero disparada después del 9/11, Al Qaida ha actuado como motor y fuerza

¹⁴ La iniciativa de globalizar el terror la sella, el 23 de febrero de 1998, Osama bin Laden en reunión con Ayman Al Zawahiri (Yihad Islámica, Egipto), Rifai Ahmed Taha (Gama Islamiya, Egipto), Fadl Er Rahmane y Fazlur Rehman Khalil (Harakat Ul Mujahedin, Pakistán), Munir Hamza (Jamiat i Ulema, Pakistán) y Abdessalam Mohamed (Harakat Al Jihad, Bangladesh).

¹⁵ La ideología de Al Zawahiri y su poderosa influencia en el proceso de globalización de Al Qaida, en: RAPHAELI, Nimrod. "Radical Islamist Profiles: Ayman Muhammad Rabi' Al-Zawahiri: The Making of an Arch Terrorist". The Middle East Media Research Institute. Inquiry and Analysis Series, n° 127, march 11, 2003; HIGGINS, Andrew y CULLISON, Alan. "Terrorist's Odyssey: Saga of Dr. Zawahiri". The Wall Street Journal, July 2, 2002.

¹⁶ En esta idea, capital para comprender el éxito en la capacidad de movilización y reclutamiento de Al Qaida, incide con brillantez: AZZAM, Maha. "Bin Laden: The Wahabi Connection and the Ideology of Violence". Briefing Paper of The Royal Institute of International Affairs, 2003, p. 3.

multiplicadora que ha potenciado, acelerado la velocidad y ampliado espectacularmente el radio de operaciones del salafismo armado¹⁷. La organización matriz ha establecido una perfecta sinergia con grupos vinculados por la ideología - y motivados por la lucha contra una galería de enemigos comunes- que comparten en ocasiones el acceso a recursos, el entrenamiento y la planificación de atentados.

El germen de Al Qaida ha motivado que organizaciones que operaban a nivel local lo estén haciendo a escala regional en conexión con otras redes que en su conjunto han establecido un tupido conglomerado global¹⁸. Es complicado fijar ahora dónde empieza y dónde termina una organización que ha completado una difícil transición con extraordinaria versatilidad y ha demostrado una notable capacidad para adaptarse a un adverso entorno de seguridad, defragmentándose con un altísimo grado de creatividad. Su proceso de recomposición interna ha sido simultáneo al desarrollo de una trayectoria táctica con la que ha conseguido seguir acosando, doblegando y humillando a aliados estratégicos de Estados Unidos a través del engaño y la explotación hasta el límite del factor sorpresa¹⁹.

El núcleo de terror fusionado por Bin Laden ha logrado establecer sucursales en áreas geoestratégicas fundamentales para sus intereses. En el sudeste asiático, cuenta con aliados en Bangladesh (Yihad), Indonesia (Yemah Islamiya) o Filipinas (Frente moro de Liberación Islámico y Abu Sayyaf). En África, dispone de importantes colaboraciones en Argelia

¹⁷ Una reflexión sobre este punto, en: SAGEMAN, Marc. "The Global Salafi Jihad". Statement to the National Commission on Terrorism Attacks Upon the United States, July 9, 2003.

¹⁸ Esta idea es argumentada y sistematizada en: US GOVERNMENT. "National Strategy For Combating Terrorism". Washington, White House Printing Office, February 2003, pp. 8-9.

¹⁹ La estrategia de Al Qaida en la etapa postalibán, en: GUNARATNA, Rohan. "The Rise and Decline of Al Qaida". Statement to the National Commission on Terrorism Attacks Upon the United States, July 9, 2003, p. 9.

(Grupos Salafista para la Predicación y el Combate y Grupo Islámico Armado), Marruecos (Grupo Islamista Combatiente Marroquí, Salafiya Yihadiya, Takfir Wal Hijra y Assirat al Moustakim), Libia (Grupo Islámico Libio) o Somalia (Al Ittihad). En Oriente Medio sus aliados se concentran en Arabia Saudí (Munazamat al-Thawra al-Islamiya), Egipto (Al Gama Islamiya y Yihad Islámica), Irak (Ansar al Islam, Ejército Islámico de Irak, Tawhid Wal Yihad, Ansar al Sunna), Jordania (Bayat al-Iman), Líbano (Absat al Ansar, Hizbulá, Liga partisana libanesa), Yemen (Ejército Islámico de Adén), Palestina (Yihad Islámica). Además de sus crecientes conexiones centroasiáticas y caucásicas con movimientos islámicos uzbekos y chechenos, su gran reserva de asociados sigue estando en Pakistán (Al Badar, Harakat ul Ansar Mujahadeen, Al Hadith, Harakat ul Jihad, Jaish Mohammed, Jamiat ul Ulema e Pakistan, Jamiat Ulema e Islam, Laskar e Toiba).

Cada uno de estos grupúsculos puede tener objetivos distintos a largo plazo y una agenda a medio plazo divergente. Su entendimiento y eficacia en la acción están vinculados al hecho de compartir transitoriamente unos intereses y fundamentarlos en unos valores conjuntos férreos que cimentan el capital de confianza interno, formidable barrera de entrada y salida al entramado. Este conglomerado islamista y antioccidental global, conservando un horizonte estratégico invariable, posibilita: a) escisiones de grupos, b) fusiones de grupos, d) alianzas estructurales, e) colaboraciones coyunturales y e) transfusiones de elementos individuales.

La capacidad de estas delegaciones del terror para planificar, ejecutar y controlar operaciones es extraordinariamente autónoma y su relación con la vieja cúpula encabezada por Bin Laden es indirecta, vaga o

inexistente²⁰. La presencia de unos casi infranqueables lazos de confianza entre ellas tiene en el origen a la propia Al Qaida, símbolo de resistencia para millones de musulmanes de la dominación occidental e imán para el sistemático reclutamiento de nuevos muyahidines con un proceso de selección y discriminación de recursos humanos cada día menos riguroso.

El declive de los Estados patrocinadores del terrorismo, a los que Estados Unidos mantiene en una lista revisada anualmente más por razones políticas que de seguridad, ha dado paso a la emergencia de organizaciones terroristas privatizadas. El aparato económico de la Yihad Internacional se ha modernizado. De la macrofinanciación de los atentados, la presencia de un fondo centralizado, la gestión de grandes cuentas, el apoyo de significativas empresas pantalla y potentes fundaciones caritativas²¹ ha pasado a la microfinanciación y autofinanciación a través del crimen organizado, el robo a escala reducida, el tráfico de estupefacientes o la clonación de tarjetas de crédito²².

²⁰ Para incidir en este punto, véase: ATRAN, Scott. "Al Qaida's Web: The Upgraded Networks of Global Terrorism". The International Herald Tribune, march 17, 2004; CLARKE, Michael. "Fact, Fiction and Franchised Terror". The World Today, abril 2004.

²¹ Tras el atentado del 12 de mayo de 2003, Arabia Saudí cerró diez oficinas de la Fundación Al-Haramain en diversos países y purgó a su dirección, tras completar una primera pero insuficiente y ambivalente fase de esfuerzos antiterroristas tras el 9/11.

²² Una reflexión sobre la flexibilidad y resistencia del aparato financiero de la Yihad Internacional, en: BASILE, Mark. "Going to the Source: Why Al Qaida's Financial Network is Likely to Withstand the Current War on Terrorist Financing". Studies in Conflict & Terrorism, vol. 27, issue 3, 2004, pp. 169-186. // Informes de Naciones Unidas y de la Comisión que ha investigado los atentados del 9/11 cifran el coste en dólares de algunos de los atentados más espectaculares de Al Qaida y sus grupos y operativos asociados de la siguiente manera: Washington y Nueva York (400.000-500.000), Nairobi y Dar es Salaam (40.000-50.000), Bali (40.000-50.000), Estambul (30.000-40.000), Madrid (6.000-10.000).

Su aparato de comunicación y propaganda ha mantenido la iniciativa y la visibilidad con una permanente y agresiva combinación de reivindicación de atentados y propagación de nuevas amenazas: a pesar de la ciberguerra lanzada por Estados Unidos y sus aliados, los islamistas han fortalecido sus comunicaciones a través de páginas electrónicas en las que han difundido comunicados para el indoctrinamiento ideológico y manuales prácticos para perpetrar ataques desde la base de la organización. De la misma manera, han perfeccionado el dominio de las nuevas tecnologías de la información y el ciberespacio como herramientas de terror pasivo o instrumental a través de sofisticados métodos de criptografía, desarrolladas herramientas de ‘hacking’ o modernas técnicas de esteganografía²³. En definitiva, “la buena noticia es que la Al Qaida que conocíamos no existe. La mala, que la amenaza a la que se enfrenta hoy el mundo es

²³ Sobre las oportunidades que el nuevo terrorismo islamista ha encontrado y explotado en Internet, véase: RANSTORP, Magnus. “Al Qaida en el ciberespacio: desafíos del terrorismo en la era de la información”, en: REINARES, Fernando y ELORZA, Antonio. *El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M*. Madrid, Temas de Hoy, 2004, pp. 201-222; DOYLE, Neil. “Al Qaida Uses Web Sites to Draw Recruits, Spread Propaganda”. The Washington Times, september 11, 2003; EEDLE, Paul. “Terrorism.com”. The Guardian, July 17, 2002; EEDLE, Paul. “Al Qaida Takes Fight for ‘Hearts and Minds’ to the Web”. Jane’s Intelligence Review, August 2002. HIGGINS, Andrew; LEGGETT, Karby; CULLISON, Alan. “How Al Qaida Put Internet In Service of Global Jihad”. The Wall Street Journal, November 11, 2002; HOSENBALL, Mark. “Islamic Cyberterror”. Newsweek, 20 May, 2002. THOMAS, Timothy. “Al Qaida and the Internet: The Danger of ‘Cyber Planning’”. Parameters, Spring 2003, pp. 112-123; TIBBETTS, Patrick S. “Terrorist Use of Internet and Related Information Technologies”. School of Advanced Military Studies, Fort Leavenworth, June 2002; TILL, Francis. “Terrorists online: a 21st Century Battlefield”. The National Business Review, March 26, 2004. TRENDLE, Giles. “Cyberwars: The Coming Arab E-Jihad”. The Middle East, n° 322, April 2002; VARIS, Tapio. “The Media in Postmodern War and Terrorism”. International Journal Humanities and Peace, January 1, 2002; WEIMANN, Gabriel. “Terrorists and Their Tools – Part II”. Yale Global online, April 26, 2004; WEIMANN, Gabriel. “How Modern Terrorism Uses the Internet”. United States Institute of Peace, Special Report 116, March 2004.

mucho más peligrosa”²⁴. Considerar a Al Qaida como un enemigo perfectamente identificable, delimitable y homogéneo en su estructura facilita y simplifica psicológicamente el análisis, pero distorsiona la magnitud de la amenaza.

IV. EL TERRORISMO DE FRANQUICIA: AL AMPARO DE LA RED

Al Qaida ha sabido comprender que la organización desestructurada de sus operativos es una fuente fundamental de su poder de destrucción. Su comportamiento dinámico ha favorecido su capacidad de supervivencia y ha fortalecido su operatividad en un escenario de acoso.

Para Al Qaida, la dispersión ha sido su forma de reposo, la concentración la de ataque. Estructuralmente, la red terrorista se distingue ahora por su globalización; operativamente, por su atomización. Al Qaida ha entendido que el poder, cada día más, deja de ser definido por el tamaño de las fuerzas para serlo por su movilidad y versatilidad²⁵.

Una aproximación lineal, horizontal, amorfa, laxa y sigilosa ha prevalecido sobre el dibujo piramidal con una estructura de mando vertical, rígida y centralizada por la que apostaron las organizaciones terroristas etnonacionalistas de tercera oleada. Esta estructura innovadora, caracterizada por un notable grado de interconectividad y redundancia, ha sido explotada mediante el acceso a tecnologías de última generación y gracias al óptimo rendimiento operativo que facilita la plena integración ideológica de células físicamente

²⁴ BURKE, Jason. *Al Qaida. La verdadera historia del islamismo radical*. Barcelona, RBA Editores, 2004, p. 25.

²⁵ Concepto desarrollado por el Secretario de Defensa de Estados Unidos en un discurso ante una audiencia militar: RUMSFELD, Donald. “A Choice to Transform the Military”. The Washington Post, may 16, 2002.

distantes o criminales solitarios²⁶. A estas ventajas hay que sumar la presencia de células autoconstituidas como resultado de la emulación o el contagio, que plantean por sí mismas la realización de un determinado atentado y tratan luego de buscar la conexión nominal o el apoyo coyuntural de Al Qaida²⁷.

En el pasado, era más fácil detectar de dónde venían, adónde apuntaban y qué querían los terroristas, de manera que era posible mantener el umbral de violencia dentro de unos límites tolerables por las autoridades garantes del orden. Hoy, los islamistas han incrementado la velocidad de su comunicación y movilización, facilitando la consulta y coordinación de operaciones transnacionales desde grandes distancias y de manera eficaz²⁸.

El resultado de esta nueva forma de amenaza es contundente. Las redes tienen una libertad e independencia extraordinaria en la toma de decisiones tácticas y provocan en el enemigo la visión de una nebulosa indiscernible. La falta de una cadena de mando distinguible tras los ataques facilita el anonimato, dificulta una rápida identificación y tiende a postergar, desviar o anular eventuales represalias²⁹. La

²⁶ En palabras de Anthony Cordesman, sobredimensionamos la implantación de organizaciones terroristas islamistas e infravaloramos el auge de terroristas solitarios con un creciente poder de destrucción.

²⁷ Incide en este aspecto con especial énfasis: REINARES, Fernando. "Hasta dónde llega Al Qaida". Revista Española de Defensa, marzo-abril 2004, p. 57.

²⁸ Sobre cómo manejan los terroristas de cuarta oleada, en su conjunto, las nuevas tecnologías de la comunicación: HOFFMAN, Bruce. "Change and Continuity in Terrorism". Conference at the Oklahoma City National Memorial Institute for the Prevention of Terrorism, april 17, 2000.

²⁹ Este problema generó la incomprensible y errática ausencia de respuesta al atentado contra el USS Cole, en octubre de 2000. Véase, a este respecto: JOHNSTON, David y RISEN, James. "Inquiry Into Attack on the Cole in 2000 Missed 9/11 Clues". The New York Times, april 11, 2004; DEPARTMENT OF DEFENSE. "DoD Cole Commission Report". Washington, january 9, 2001; SIPRESS, Alan y VISE, David. "Cole Blast Probe Drawing Closer to Bin Laden". The Washington Post, october 26, 2000, p. 1.

extraordinaria movilidad y arco de contactos de los terroristas, así como la proliferación de células, ha hecho estallar las líneas de las organizaciones. Esa ruptura hace extraordinariamente difícil atribuir a un grupo la autoría de un acto terrorista. La existencia de vínculos entre los individuos que perpetran un atentado y una organización no significa necesariamente iniciativa ni control operativo de ésta última³⁰.

Al Qaida ha diseñado un espacio de batalla acorde con sus capacidades y ha explotado con notable éxito el trabajo de unidades terroristas dispersas en un sistema policéntrico, con multiplicidad de liderazgos y polos de poder y plena compenetración ideológica: los neosalafistas están sometidos a una orientación estratégica común pero dotados de independencia táctica; explotan la centralización en lo estratégico (fines) y la descentralización en lo táctico (medios)³¹.

La estructura en red garantiza la capacidad de movimientos entre elementos individuales, facilita la fluidez de las líneas de comunicación intermitentes y transnacionales, y fomenta la creatividad y el impulso autónomo de las células locales que integran el entramado transnacional. La horizontalidad de la estructura no implica homogeneidad. Existe un número de nodos o puntos de interconexión decisivos que posibilitan el funcionamiento coordinado de la organización y se distinguen por activar un mayor número de conexiones cuantitativas o de mayor grado cualitativo con una combinación de elementos low tech y hi tech. La pérdida de alguno de esos nodos, no obstante, no bloquea ni interrumpe el negocio del terror. Nadie está conectado con

³⁰ Incisivo en esta apreciación: PILLAR, Paul R. "Terrorism Goes Global: Extremist Groups Extend Their Reach Worldwide". Brooking Institution, 2000.

³¹ JORDÁN, Javier. "El ataque del 11 de septiembre desde la perspectiva de la guerra red", p. 3, pronunciada en la Conferencia Internacional "La seguridad europea en el siglo XXI", Granada, 5-9 de noviembre de 2001.

todos los demás directamente, pero todos están indirectamente vinculados formando una galaxia cerrada.

Los nuevos terroristas han aplicado a sus estructuras criminales una serie de principios y dinámicas desde hace años implementadas en estructuras empresariales. La flexibilidad posibilita aumentar o reducir el número de nodos, redefinir sus funciones y posiciones en la red, desactivarlos durante un tiempo o conectar elementos durmientes para trabajar en operaciones concretas, en un tiempo y espacio muy precisos y estudiados. En definitiva, las organizaciones terroristas, como las empresariales, han explotado la globalización de las comunicaciones y los transportes, se han beneficiado de la democratización de las nuevas tecnologías y han comprendido las ventajas de un sistema de sucursales o delegaciones subsidiarias para gestionar fondos económicos y recursos humanos.

Por si fuera poco, los neosalafistas han adaptado a los nuevos tiempos una partitura de lucha subversiva contra el poder ('resistencia sin liderazgo') diseñada originariamente por el ideólogo de ultraderecha Louis Beam. Las células y los individuos deben actuar de forma aislada e independiente, sin informar a un cuartel central o a un mando, sin instrucciones ni dirección ni control pero con una compenetración ideológica antisistema plena. La adaptación no es casual sino causal: en numerosos portales electrónicos islamistas se presenta Leaderless Resistance como manual de referencia para aplicar a la campaña de hostigamiento contra Judíos y Cruzados.

V. EL DESMANTELAMIENTO DE LA CÚPULA AFGANA Y LOS LÍMITES DE LAS OPERACIONES ANTILIDERAZGO

Estados Unidos entendió tras el 11 de septiembre que las nuevas formas de homicidio en masa exigían una respuesta

no basada en el paradigma de terrorismo como delito asociado a actos criminales esporádicos sino en el paradigma de terrorismo como forma de guerra asociada a una campaña de hostigamiento sistemática con tasas de letalidad hasta ese momento desconocidas³². La Administración Bush interpretó que con una organización terrorista como Al Qaida, máxima expresión del terrorismo de cuarta oleada, eran ineficaces los compromisos políticos o la resolución de conflictos explotados por la oratoria islamista: la agenda de los neosalafistas es absolutista, totalitaria, de objetivos innegociables.

Washington falló al concluir tras un primer análisis que podía medir el éxito de su guerra contra el terror en función del número de líderes de la matriz de Al Qaida detenidos o muertos, y que en la medida en que los cuadros medios y altos de la red terrorista fuesen inhabilitados disminuiría la capacidad de destrucción de la organización. Es un error, en cualquier caso, ignorar o minusvalorar el potencial como

³² Durante el segundo mandato de la Administración Reagan, el terrorismo fue considerado y definido como un crimen, y se entendió, en consecuencia, que los terroristas debían ser tratados por Estados Unidos como criminales comunes a ser perseguidos por la justicia. La criminalización del terrorismo tuvo un profundo impacto en la estrategia antiterrorista del Departamento de Defensa. El Pentágono estimó que el terrorismo no encajaba en los parámetros y la definición de guerra y, quedaba fuera de sus competencias. Puesto que los militares luchaban contra militares, Estados Unidos no se consideraba en guerra contra los terroristas y las herramientas del Pentágono no se consideraban adecuadas para acabar con este tipo de adversarios. Véase el esclarecedor análisis: SHULTZ, Richard. "Nine Reasons Why We Never Sent Our Special Operations Forces after Al Qaida before 9/11". *The Weekly Standard*, January 26, 2004, vol. 9, issue 19. // Sobre la identificación interesada entre terrorismo y guerra aplicada a los atentados del 9/11: CALDUCH, Rafael. "¿Terrorismo o guerra?" *La Vanguardia*, 18 de septiembre de 2001. // La errónea sobrevaloración de los medios militares en la lucha antiterrorista, en: GOTOWICKI, Stephen. "Middle East Terrorism: New Form of Warfare or Mission Impossible?" *US Army Military Review*, may/june, 1997.

fuentes de inteligencia que han representado las detenciones del jefe de logística de la red, Abu Zubayda (28 de marzo de 2002), el ideólogo de los atentados contra Washington y Nueva York, Khalid Sheik Mohamed (1 de marzo de 2003), uno de los planificadores del ataque contra el petrolero USS Cole, Walid Bin Attash (29 de abril de 2003), el hijo del jeque ciego condenado en Estados Unidos por planificar una ola de atentados contra Nueva York, Mohamed Abdel Rahman (13 de febrero de 2003), uno de los organizadores de los ataques contra las embajadas de Kenia y Tanzania, Anas al Liby (enero de 2002), el mando de operaciones en la región del Golfo Pérsico, Abd al Rahim Al-Nashiri (noviembre de 2002), uno de los jefes de los campos de entrenamiento en Afganistán, Ibn el Sheik el Libi³³ (diciembre de 2001) o el coordinador de la trama europea de los atentados del 9/11, Ramzi Binalshib (11 de septiembre de 2002). Además, en operaciones selectivas de decapitación, Estados Unidos ha eliminado al jefe del aparato militar de Al Qaida, Mohamed Atef, alias ‘Abu Hafs Al Masri’ (noviembre de 2001) o al jefe del aparato militar de la red terrorista en Yemen, Ali Qaed Senyan al-Harthi (noviembre de 2002).

Washington se ha esforzado en transferir a la estrategia antiterrorista de sus aliados el concepto y aplicación de operaciones militares antiliderazgo a imagen y semejanza de las desarrolladas por las Fuerzas Armadas y los servicios secretos israelíes. Entre el 17 y el 20 de junio de 2004: a) Arabia Saudí abatió a Abdul Aziz Al Muqrim³⁴, líder de Al Qaida en Arabia Saudí, b) Pakistán acabó con la vida de Nek

³³ Precisamente éste alto mando de Al Qaida fue una de las primeras y más potentes fuentes de inteligencia manejadas por la Administración Bush para argumentar las conexiones entre la organización de Bin Laden y el régimen de Sadam. Véase: JEHL, Douglas. “High Qaida Aide Retracted Claim of Link With Iraq”. The New York Times, July 31, 2004.

³⁴ Un balance de la formación y trayectoria de este terrorista, en: BBC NEWS. “Profile: Abdul Aziz Al-Muqrim”. BBC news on line, June 20, 2004; CNN. “Al Muqrim, a Hardened Killer”. CNN on line, June 20, 2004.

Mohamed³⁵, un importante enlace de Al Qaida con militantes talibán en el sur de Waziristán y c) Argelia aniquiló a Nabil Sahraoui, alias ‘Abu Ibrahim’, líder del Grupo Salafista para la Predicación y el Combate.

Ante esta estrategia de acoso de Estados Unidos y sus aliados, la original Al Qaida ha explotado el contexto de acorralamiento para relevar a parte de su cúpula. Como ocurre en otros tipos de organizaciones, la necesidad de salir de un periodo de crisis ha sido facilitada y acelerada por la emergencia de elementos con vocación de liderazgo, especialmente en la esfera militar: nuevos combatientes con experiencia, voluntad y capacidad de perpetuar un proyecto ilimitado en el espacio y el tiempo.

Abu Musab Al Zarqawi, inicialmente recluido en Jordania y Siria al frente de la organización Jund Al Shams se ha destapado como el gran internacionalista del terror y defensor del imperativo islamista de dotar al neosalafismo de armamento químico y biológico para elevar definitivamente el umbral de letalidad y espectacularizar las acciones. Ha estado al mando o ha facilitado sensiblemente operaciones en Alemania, España, Francia, Reino Unido, Italia, Arabia Saudí o Turquía. Ha comprendido la posición geoestratégica de Irak como puerta, desde el corazón de Oriente Medio, hacia Europa oriental y hacia Asia, y ha explotado estos dos vectores a través de cooperaciones puntuales con grupos como Beyiat el Iman o Al Tawhid³⁶.

³⁵ Sobre los pormenores de esta operación de decapitación: KHAN, Waqas. “Muerto el aliado más buscado de Al Qaida en gran operación militar”. Agencia EFE, 18 de junio de 2004.

³⁶ Para comprender el alcance de las conexiones internacionales del jordano-palestino Abu Musab Al Zarqawi y su influencia en la Al Qaida postalibán: LEVITT, Matthew. *The Zarqawi Node in the Terror Matrix*. National Review, february 6, 2003; VAN NATTA, Don y JOHNSTON, David. “Portrait of A Terror Suspect: Is He The Al-Qaida Link to Iraq?”. The International Herald Tribune, february 10, 1993; POLLACK, Kenneth. “Game Plan: How to Win a

Saif al Adel, responsable de la estrategia de dispersión del nudo central de Al Qaida, y uno de los gestores principales del aparato de seguridad y contravigilancia de la red se ha erigido en férreo paladín de la vocación transnacionalista de la yihad, heredada de su compatriota Al Zawahiri. Tras formar parte del consejo consultivo competente para aprobar las operaciones antes del 9/11, ha relevado al frente de la cúpula militar a Mohamed Atef desde abril de 2003, ha actuado de enlace con Hizbulá y ha marcado diferencias con la estrategia de Zarqawi al concentrar sus operaciones en el desgaste de los regímenes corruptos de Arabia Saudí y Pakistán, aliados capitales de Estados Unidos en la guerra contra el terror.

Frente una estrategia antiterrorista que privilegia los resultados de la fuerza, Estados Unidos ha fracasado al asumir que el nuevo terrorismo islamista debe ser interpretado más como una amenaza de tipo estructural o existencial que de tipo coyuntural o temporal. Tras su proceso de dispersión, reagrupamiento y descentralización, la red neosalafista que ha derivado de la vieja Al Qaida presenta una extraordinaria capacidad para absorber un altísimo número de ataques; y lleva a su oponente a interpretar falsamente que la estructura terrorista ha sido dañada cuando operativamente se mantiene viable para seguir buscando nuevas oportunidades y confiando en la sorpresa táctica.

La destrucción, desactivación o aislamiento de nodos que a priori sostienen estratégicamente el funcionamiento de la red no deriva sino en la potenciación y activación de nodos periféricos y células marginales o durmientes que garantizan

War Against Al Qaida". The Asian Wall Street Journal, september 19, 2001; FISK, Robert. "Bush crea un nuevo Bin Laden". La Vanguardia, 13 de febrero de 2004, p. 4; GETTLEMAN, Jeffrey. "De la cárcel a la guerra santa". El País, 18 de julio de 2004, p. 6; BERGEN, Peter. "This Terrorist Is Bad Enough on His Own". The New York Times, June 26, 2004; HOSENBALL, Mark y DEGHANPISSEH, Babak. "The Zarqawi Firestorm". Newsweek, July 5, 2004, p. 22.

una capacidad de actuación y réplica sostenida. El propio escenario de eliminación de terroristas a veces olvida la dificultad de ubicar físicamente a adversarios individuales o grupales, que se pueden encontrar tanto en 'zonas pantanosas' (Waziristán), 'áreas grises'³⁷ (Cachemira) o 'Estados fallidos'³⁸ (Sudán), como en Estados neutrales (Suiza), Estados enemigos (Irán) o Estados amigos (Reino Unido).

Las operaciones antiliderazgo, presentadas como una fórmula atractiva, tentadora, relativamente rápida y eficaz en un análisis costes/beneficios han demostrado sus notables limitaciones. Las emprendidas contra Al Qaida no han conseguido: a) paralizar las operaciones de la red terrorista, b) minar la moral de los salafistas, c) generar un colapso o lucha interna en el seno de la organización, y d) llevar a los terroristas a desistir en sus ataques o negociar su rendición. Por el contrario, han fortalecido el rol de los cuadros medios de la organización y facilitado la improvisada y acelerada salida a un nuevo liderazgo. En definitiva, la lógica estratégica del contraterrorismo, especialmente del diseñado contra entidades criminales inspiradas por el islamismo, "está más cerca del desgaste lento y sordo que del choque

³⁷ Se pueden entender como tales aquellas en las que a) la autoridad del Estado en el ejercicio de sus competencias es laxa o inexistente; b) no existe una sociedad civil pujante y activa que obstaculice las labores de entrenamiento o reclutamiento de terroristas, así como la planificación de atentados; y c) la monitorización de los servicios de información es escasa o nula.

³⁸ Al no desarrollar plenamente sus competencias en el reforzamiento de la ley y las garantías de un Estado de derecho, toleran y facilitan que organizaciones terroristas puedan desarrollar actividades ilegales como el tráfico de armas u otros recursos que potencien su capacidad operativa; son escenarios de alto riesgo para los oficiales de información occidentales destinados a operaciones contraterroristas.

espectacular y decisivo. Las prometidas victorias definitivas pueden conducir a frustraciones abrumadoras³⁹.

VI. RECONSIDERANDO LA ‘GUERRA CONTRA EL TERROR’

Tras ser víctima de los macroatentados del 9/11, la Administración Bush diseñó una estrategia de guerra contra el terror ilimitada en el espacio, el tiempo y los métodos⁴⁰. La primera fase de esta concepción contraterrorista, vertebrada en el uso de la fuerza -como un instrumento más y no como último recurso en la gestión de crisis- se desató el 8 de noviembre de 2001 con el inicio de la operación Libertad Duradera y el objetivo inmediato de sacar del poder al régimen talibán, patrocinador intelectual y material de los atentados contra Washington y Nueva York⁴¹.

La segunda fase implicaba: a) el ataque contra grupos asentados en el territorio de otros Estados tolerantes o incapaces para controlar áreas que en el interior de sus fronteras eran explotadas por terroristas: ofensivas muy

³⁹ ORTIZ, Román. “La opción de la ‘bala de plata’: estrategias antiliderazgo en la lucha contra organizaciones terroristas”. Análisis del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 3 de marzo de 2004.

⁴⁰ Las líneas maestras de la estrategia antiterrorista de la Administración Bush, diseñada e implementada tras el 9/11, en: US GOVERNMENT. *The National Security Strategy of the United States of America*. White House, september 17, 2002; US GOVERNMENT. *National Strategy For Combating Terrorism*. Washington, White House Printing Office, February 2003; para comprender el alcance de su propuesta más polémica (el uso del poder militar con carácter anticipatorio), véase: CAMPBELL, Kurt M, et.al. *To Prevail: An American Strategy for the Campaign Against Terrorism*. Washington. Center for Strategic and International Studies, 2001; O’HANLON, Michael et al. “The National Security Strategy and Pre-emption”. Brookings Institution policy brief, nº 113, december 2002.

⁴¹ Uno de los más brillantes trabajos sobre la readaptación de las Fuerzas Armadas a misiones antiterroristas: BIDDLE, Stephen. “Afghanistan and the Future of Warfare: Implications for Army and Defense Policy”. US Army War College, Strategies Studies Institute, november 2002.

delimitadas en Sudán, Somalia, Uzbekistán, Pakistán, Yemen, Filipinas o Indonesia no sólo con el beneplácito sino incluso con la colaboración de fuerzas especiales de Estados amigos; y b) el uso decidido del poder militar para acabar con los Estados patrocinadores del terrorismo, esencialmente Irán, Irak, Siria o Corea del Norte⁴².

El aparato de seguridad nacional de Estados Unidos consideró que esta nueva forma de guerra era una respuesta proporcional a la amenaza⁴³. Una infrareacción -una represalia puntual- podría ser interpretada por la red terrorista como un signo de debilidad, pero una sobreacción -minusvalorada por el análisis inicial y simplista de Washington- podría alienar a la opinión pública y quebrar el consenso de los aliados además de contribuir a la radicalización del enemigo.

En la medida en que no se iba a enfrentar a un enemigo tradicional, Estados Unidos pronto comprendió que sería necesario conducir nuevos tipos de operaciones militares, reorientar la inversión en recursos materiales y la formación en recursos humanos en el Departamento de Defensa. Donald Rumsfeld admitió que las Fuerzas Armadas no estaban organizadas, entrenadas y equipadas para luchar contra ejércitos, marinas y fuerzas aéreas rivales, ni para conducir la caza de terroristas⁴⁴. Frente a las nuevas necesidades, era obligado implementar nuevas misiones -flexibles a nivel

⁴² Sobre las oportunidades y factores de riesgo que presenta esta estrategia: BYMAN, Daniel. 'Phase Three in the War on Terror', en: UNITED STATES INSTITUTE OF PEACE. "Global Terrorism After the Iraq War". Washington, USIP Special Report 111, october 2003, pp. 9-12.

⁴³ En el uso de los Ejércitos contra terroristas Bush debe luchar con los precedentes de uso injustificado y poco proporcionado del poder militar de la Federación Rusa e Israel, respectivamente, en Chechenia y los territorios palestinos.

⁴⁴ RUMSFELD, Donald. "Testimony Prepared for Delivery to the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States". Washington, march 23, 2004, p. 2.

conceptual y organizacional- en las que las ventajas tecnológicas fuesen forzosamente complementadas por ventajas doctrinales. Las Fuerzas Armadas tenían capacidades únicas para garantizar la paz y la seguridad y, aunque su objetivo primero no fuese el combate del terrorismo islamista, había que admitir la necesidad de buscar un manejo innovador, a nivel estratégico y operativo. En definitiva, había que provocar que la rigidez, la jerarquización, el afán de orden o la resistencia a la innovación no las llevara a un fracaso en un decisivo momento de cambio⁴⁵.

La Administración Bush interpretó que la aproximación tradicional para combatir al terrorismo no estaba funcionando ante una amenaza estructuralmente cambiante ante la que sólo se habían postulado medidas de carácter defensivo y reactivo que se enmarcaban en una estrategia de represalia y castigo inmediato. La amenaza demandaba mayor agresividad⁴⁶.

En todo caso, esta forma de conflicto no resultaba enteramente nueva a un Estado que había organizado su sistema defensivo para afrontar contingencias o conflictos tradicionales pero que se había enfrentado a adversarios asimétricos que habían apostado por la guerrilla, el terrorismo y otros modos de conflicto irregular⁴⁷. Ahora, con un espectro

⁴⁵ La necesidad de impulsar una revolución en los asuntos militares orientada a combatir nuevas amenazas asimétricas y sub-estatales, en: COHEN, E. Y GOOCH, J. *Military Misfortunes. The Anatomy of Failure in War*. New York. Vintage Books, 1991; ANDREWS, Robert. "Al Qaida's Troops Have Adapted. Have Ours?". The Washington Post, september 22, 2002, p. 2.

⁴⁶ Aspecto en el que incide reiteradamente: BUSH, George W. "Turning Back the Terrorist Threat: America's Unbreakable Commitment". Washington. Haritage Lectures, nº 809, november 19, 2003.

⁴⁷ Sobre la dificultad de Estados Unidos para doblegar a adversarios asimétricos, véase: BARKAWI, Tarak. "On the Pedagogy of 'Small Wars'". *International Affairs*, 80, I, 2004, pp. 19-37; TILFORD, Earl H. *Asymmetry and the American Way of War*. The Officer, january/february 2003. // Los nuevos desafíos de

de conflicto más amplio y difuso, Estados Unidos estaba descubriendo que grupos como Al Qaida se movían en ese segmento de un extremo a otro con comodidad y eficacia.

El análisis basado en el exceso de confianza en los efectos del uso de la fuerza militar sobre los grupos terroristas le ha generado no pocas dificultades a Washington en el momento de liderar una respuesta transestatal a la amenaza. Los neoconservadores comprendieron desde el inicio de esta nueva forma de guerra que la coalición de aliados no podría ser cerrada, tendría que evolucionar y adoptar geometrías variables en función de las características de cada misión.

Estados Unidos frente a las amenazas asimétricas, en: CORDESMAN, Anthony H. *Terrorism, Asymmetric Warfare and Weapons of Mass Destruction: Defending the U.S. Homeland*. Westport. Praeger, 2001; LEECH, John. *Asymmetries of Conflict: War Without Death*. Portland. Frank Cass, 2002; MATTHEWS, Lloyd J. *Challenging the United States Symmetrically and Asymmetrically*. Carlisle Barracks. US Army War College Strategic Studies Institute, 1998; AREGUIN-TOFT, I. "How the Weaks Win Wars. A Theory of Asymmetric Conflict". *International Security*, vol. 26, n°1, 2001, pp. 93-128; CORDESMAN, Anthony. "Asymmetric Warfare Versus Counter-Terrorism. Rethinking CBRN and CIP Defense and Response". Washington. Center for Strategic and International Studies, december 2001; GOULDING, V. J. "Back to the Future with Asymmetric Warfare". *Parameters*, winter 2000-2001; CORDESMAN, Anthony. "The Lasting Challenge: A Strategy for Counterterrorism and Asymmetric Warfare". Center for Strategic and International Studies, november 30, 2001; GRAY, Colin S. "Thinking Asymmetrically in Times of Terror". *Parameters*, vol. XXXII, n° 1, spring 2002; LAMBAKIS, Steven et al. "Understanding 'Asymmetric' Threats to the United States". *Comparative Strategy*, vol. 21, n° 4, 2002, pp. 241-278; LUTTWAK, Edward. "Asymmetric War: How the Weak Fight". *Newsweek*, Special Issues 2003, december 2002 / february 2003, pp. 24-25; MEIGS, Montgomery. "Unorthodox Thought About Asymmetric Warfare". *Parameters*, summer 2003, pp. 4-18; METZ, S., JOHNSON, D. "Asymmetry and US Military Strategy: Definition, Background, and Strategic Concepts". Strategic Studies Institute. US Army War College, january 2001; STATEN, Clark. "Asymmetric Warfare, the Evolution and Devolution of Terrorism; the Coming Challenge for Emergency and National Security Forces". *Emergency Response & Research Institute*, april 27, 1998.

La transición a una segunda fase en la guerra contra el terror llevó de facto a desestructurar la fusión de Estados comprometidos en la Operación Libertad Duradera. No obstante, ya para acometer ese primer desafío de envergadura Estados Unidos había pulsado los distintos grados de compromiso en la campaña global contra Al Qaida. Para desalojar al régimen talibán y eliminar el santuario principal de la red, contrastó el apoyo soft motivado por intereses coyunturales de actores como Irán con el respaldo hard vinculado a intereses estructurales de Reino Unido.

La propia heterogeneidad y/o incompatibilidad de valores, intereses y objetivos de los Estados embarcados en esa primera misión debilitó y, en último extremo, provocó la disolución de la matriz antiterrorista global forjada tras el 9/11. Frente a estas divergencias en el combate antiterrorista, los valores instrumentales unificadores (salafismo, wahabismo, antiamericanismo) y la convergencia de intereses (la transición a Estados islamistas inducida por la yihad) han fortalecido y mantenido compacta y cohesionada la internacional islamista del terror.

VII. CONCLUSIÓN: RIESGOS E IMPLICACIONES ESTRATÉGICAS DE UNA NUEVA GENERACIÓN DE YIHADISTAS

En la medida en que Al Qaida se contemple como una organización, hay que deducir que su potencial operativo tras el 9/11 ha quedado reducido a un umbral mínimo. En la medida en que se contemple como un movimiento ideológico transnacional, hay que pensar que su huella ha estado detrás de los atentados de mayor envergadura perpetrados en los últimos tres años.

El nuevo terrorismo islamista ha sabido sobrevivir al aislamiento de Bin Laden conservando al menos tres capacidades que parecían únicas al fundador de Al Qaida: la

habilidad para la recaudación de fondos económicos, el rigor y el metodismo en la planificación de atentados y la perpetuación de una narrativa de liderazgo hilvanada por un discurso redentor.

Para la lucha antiterrorista ha dejado de ser eficaz personalizar la amenaza en un terrorista o un grupo, si alguna vez lo ha sido. El número de actores potencialmente peligrosos se ha multiplicado exponencialmente, sus formas de organización se han difuminado, sus patrones de conexión se han diversificado y la identificación de la amenaza para la infiltración preventiva es ahora más complicada. La descentralización de los focos de riesgo está generando extraordinarios problemas para la recolección de información, su análisis y explotación, y su última transformación en inteligencia operativa⁴⁸. Los servicios de información están chocando contra formaciones celulares desestructuradas en las que la vigilancia electrónica o la infiltración física difícilmente revelan una cadena de mando y control o sistemas ortodoxos de comunicación.

Los neosalafistas han demostrado que en su terror calculado hay una visión geopolítica basada, en ocasiones, en análisis sistemáticos y rigurosos poco emocionales, con una primacía del componente político sobre el religioso⁴⁹. Desde los ataques contra Washington y Nueva York, la internacional yihadista ha buscado golpear a aliados clave de

⁴⁸ PILLAR, Paul R. "Counterterrorism after Al Qaida". *The Washington Quarterly*, summer 2004, 27:3, p. 102. // Sobre la función capital de la inteligencia en la 'guerra contra el terror': HERMAN, Michael. *Intelligence Services in the Information Age*. London. Frank Cass, 2001, pp. 228-231; BEST, Richard. *Intelligence to Counter Terrorism*. CRS Report for Congress, may 27, 2003.

⁴⁹ Los últimos y más influyentes trabajos de Al Ayiri son "The Truth about the New Crusader War", en el que justifica los atentados del 11 de septiembre de 2001, y "The Future of Iraq and the Arabian Peninsula after the Fall of Baghdad", en el que propone extender con urgencia la yihad al Gran Oriente Medio. Y el documento del 3/11.

Estados Unidos en el Magreb (Marruecos y Túnez), en la región del Golfo (Arabia Saudí), en Asia Central (Pakistán) y en el sudeste asiático (Indonesia); además ha embestido con fuerza contra dos puertas estratégicas de entrada a Europa: España, desde el Magreb, y Turquía⁵⁰, desde Oriente Medio. A pesar de la presión y el acoso de la inteligencia occidental, han sido capaces de conceptualizar, desarrollar y ejecutar planes complejos.

La matriz de Al Qaida y su Brigada 055, muy debilitadas, han actuado como ejemplo inspirador e instigador de un terrorismo catalítico que busca provocar un grado de confrontación y una escalada de violencia permanente demostrando la eficacia de la acción directa y sus notables ventajas para la movilización de nuevos recursos humanos.

La estudiada y compulsiva estrategia de mantener un nivel de terror sostenido ha encontrado un excepcional campo de pruebas en Irak. La situación de vacío de poder, colapso y anarquía a nivel político y social, unido a la masiva presencia de fuerzas militares ha convertido al país en una fuente profusa de objetivos asequibles, civiles y militares, que garantizan un pulso constante de yihad y una pormenorizada cobertura mediática a escala global. La doctrina de superioridad militar ha expuesto a las tropas y ha robustecido el componente narrativo terrorista.

En este nuevo escenario, la dramática ausencia de inteligencia técnica y humana sobre las identidades y el modo de organización del adversario ha descubierto los puntos débiles de la estrategia antiterrorista diseñada e implementada

⁵⁰ Sobre la amenaza que para Turquía representa el nuevo terrorismo islamista: HANDELMAN, Stephen. "Turkey is Front Line on War on Terror". Toronto Star, november 18, 2003; ROUGHNEEN, Simon. "Terrorist Attacks in Turkey: Why and How?". Foreign Policy in Focus, december 3, 2003; WARD, Adam. "Terror in Turkey: the problem of intelligence gathering". Strategic Comments, vol. 9, issue 10, december 2003.

por la Administración Bush⁵¹. Las células criminales han mostrado una notable autonomía respecto de su área de operaciones y de su propia recolección y explotación de información para actividades subversivas, si bien un buen número de ataques han sido lanzados contra objetivos de oportunidad y no preseleccionados o vigilados.

La internacional yihadista está consiguiendo que en Irak se repita la historia de Afganistán: a) una hipertendencia empantanada en un conflicto prolongado de baja intensidad con importantes ramificaciones terroristas, b) un gobierno autóctono que no responde estrictamente a un mandato democrático y tiene el respaldo de una superpotencia, c) fronteras deficientemente controladas que facilitan la infiltración de combatientes extranjeros, especialmente las de Siria e Irán, y d) una nueva imagen que al mundo musulmán recuerda la situación de fuerzas israelíes en territorio palestino. En definitiva, los neosalafistas han instrumentalizado el choque asimétrico de Irak hasta elevarlo como ejemplo de la eterna conspiración de los judíos y los cruzados contra el mundo islámico. El potencial en términos de propaganda y movilización ha incrementado la moral y la capacidad operativa de la insurgencia global antiamericana⁵².

Los nuevos terroristas islamistas han tenido que tomar el relevo de la matriz antioccidental que ha quedado prácticamente inhabilitada en Afganistán y Pakistán. La

⁵¹ Para comprender la dificultad de obtener inteligencia sobre ‘terroristas árabes’ en territorio hostil, véase: DEGHANPISHEH, Babal. *Entrevista a Geoffrey Miller*. Newsweek, september 27, 2004, p. 76.

⁵² Las ventajas que ha representado para la Yihad Internacional el conflicto en Irak, en: CNN. “Iraq War Swells Al Qaida Ranks”. CNN on line, october 15, 2003; sobre la acción de las web islamistas para el reclutamiento en la preguerra: DOYLE, Neil. “Al Qaida Uses Web Sites to Draw Recruits, Spread Propaganda”. The Washington Times, september 11, 2003; FINN, Peter y SCHMIDT, Susan. “Al Qaida Plans A Front In Iraq”. The Washington Post, september 7, 2003; ASSOCIATED PRESS. “Meet The New Generation of Terrorists”. Taipei Times, june 1, 2004, p. 9.

pérdida de una parte importante de su conocimiento operativo sumada a la necesidad de seguridad han conducido a Al Qaida a una posición operativa conservadora. Su estilo es extraordinariamente paciente en lo que respecta a la planificación, reconocimiento y ejecución de sus atentados más espectaculares. Es difícil que los terroristas puedan ya operar en áreas donde disfrutaban de amplia simpatía de la población local: ahora necesitan fusionarse con las masas, infiltrarlas y pasar desapercibidos, no sólo en las sociedades occidentales, también en el mundo árabe y musulmán. Hay una especial insistencia en tomar las precauciones para proteger el grupo y el liderazgo, en el camuflaje y el reforzamiento de los canales que garantizan la seguridad interna⁵³.

Tras haber completado con eficacia las fases de retirada, dispersión, atomización y reagrupamiento, cuadros medios y bajos asociados parcialmente a la matriz de Al Qaida y entrenados en Afganistán están completando un proceso de transferencia de tecnología y conocimientos sobre técnicas, métodos y tácticas a células de apoyo y durmientes. Con el tiempo esta nueva generación de terroristas estará en condiciones de perpetrar atentados susceptibles de alcanzar tasas de letalidad muy superiores a las de la vieja Al Qaida.

⁵³ Asunto sometido a esquemático análisis, en: IQBAL, Anwar. "Terrorist Prepped for a Long Conflict". The Washington Times, february 14, 2004.

La dinámica de guerra y paz en Colombia durante el primer año del gobierno del presidente Andrés Pastrana (agosto del 1998-agosto del 2000)

D. Vicente Torrijos

Profesor de ciencia política y relaciones internacionales en la Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia.

Sumario

I. La paz en la plataforma electoral.- II. Un programa específico de paz.- III. En perspectiva.-IV. Gobernabilidad en entredicho: Una realidad de doble vía.-V. El clima de gobernabilidad en Colombia.-VI. Vulnerabilidad y persistencia- VII. Bibliografía.

I. LA PAZ EN LA PLATAFORMA ELECTORAL

Durante su campaña electoral, Andrés Pastrana Arango presentó una plataforma de diez puntos que remataba, justamente, con las consideraciones relativas al tema de la paz, un tema que aparece calificado el 7 de Agosto de 1998, en el discurso de posesión presidencial, como el hilo conductor del próximo plan de desarrollo¹. En ese décimo punto de su programa, el candidato definía al conflicto armado como el problema más grave que confronta el país" y anunciaba "una estrategia para la paz dirigida personalmente por el Presidente" a través de "una agenda abierta y sin condiciones previas².

Tal estrategia, orientada prioritariamente a resolver de una vez por todas el fenómeno de la exclusión de algunos sectores que alegan no tener el espacio necesario para

¹ PASTRANA, Andrés: *El cambio ¡es ahora!*, Plataforma política distribuida durante la campaña electoral para las elecciones presidenciales de 1998.

² Idem: *El cambio ¡es ahora!*, 8 de Junio de 1998, una política de paz para el cambio.

actuar, pretendía una concertación con la Coordinadora Nacional Simón Bolívar, es decir, con el secretariado de las FARC, el comando central del ELN, la comandancia del EPL de los demás grupos subversivos existentes³. Al tiempo que enfatizaba en la necesidad de promover la participación de la sociedad civil en torno a una agenda de paz y mediante un gobierno de Reconciliación Nacional, el candidato manifestaba que una de las tareas inmediatas de su gobierno sería excluir a la población civil del conflicto y sentenciaba claramente que no debería presentarse un muerto más en esa población civil por causa de la acción militar del Estado⁴. Concretamente, el señor Pastrana consideraba que el país ya *estaba* preparado para dar comienzo a una negociación y planteaba alrededor de ese argumento algunos objetivos precisos⁵:

1.-Obtener de común acuerdo con las cúpulas guerrilleras la cooperación internacional incluyendo la formación de un grupo de Países Amigos.

2.-Suscribir acuerdos sobre el respeto a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario.

3.-Negociar en medio del conflicto.

4.-Aceptar una agenda amplia que combatiera las razones estructurales de la violencia.

5.-Otorgar un papel protagonice a la sociedad civil.

³ Idem: *Discurso de posesión como presidente de la República*, 7 de Agosto de 1998.

⁴ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANIFICACION, Presidencia de la República, República de Colombia: *Plan Nacional de Desarrollo. Bases 1998-2002. Cambio para construir la paz V.1 y 4*, 1998.

⁵ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, República de Colombia: *Diplomacia por la paz*, 1998.

6.-Establecer zonas de distensión y escenarios físicos y simbólicos de diálogo.

II. UN PROGRAMA ESPECÍFICO DE PAZ

El 8 de Junio, pocos días antes de la elección presidencial del 21 del mismo mes, Andrés Pastrana presentaba su Política de Paz para el Cambio, es decir, un plan de veinte puntos concretos para acercarse a la paz⁶. Esta política de paz, mucho más elaborada y compleja que la exhibida en la plataforma electoral, partía del convencimiento de que la guerrilla busca una transformación de las estructuras políticas y económicas del país, y se erigía sobre el concepto de que "la negociación no solo pondrá fin a la confrontación, sino que garantizará, a través de la concertación amplia de un nuevo proyecto de país, que se sienten las bases de la verdadera reconciliación entre los colombianos⁷.

Este programa específico, también llamado *Agenda de Paz* en el discurso de posesión presidencial, se recoge en el Plan Nacional de Desarrollo a lo largo del capítulo dedicado a desarrollo y paz como instrumentos y prioridades. Aparece fundamentado en la *Agenda de Paz del Gobierno Nacional* presentada a la mesa de diálogo en La Machaca, el 11 de Enero de 1999, y se construye bajo el supuesto de que el gobierno anterior había "fracasado sin atenuantes en la pacificación del país.

Para facilitar su evaluación, esta política de paz puede sintetizarse en torno a cuatro grandes campos, que son las reformas políticas, las reformas económicas y sociales, las

⁶ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ, República de Colombia: *Hechos de Paz V. Del diálogo a la negociación*, 1999.

⁷ PASTRANA, Andrés: *Palabras del Señor Presidente en la instalación del Congreso de la República*, 1999.

reformas en lo territorial y las reformas en la política exterior y de seguridad.

En relación a las reformas políticas, se buscaría lo siguiente:

1.-Una Reforma Política *de fondo* que consolide la apertura de nuevos espacios a fin de que varias tendencias puedan expresarse en el panorama político nacional.

2.-Unos partidos o movimientos que no avalen más de una lista por circunscripción, y un Estado que financie las elecciones de forma previa y exclusiva.

3.-Una real separación de poderes, un verdadero Estatuto de Oposición y unos órganos de control independientes.

4.-Unas medidas que logren erradicar toda forma de relación entre los congresistas y la ejecución del presupuesto.

5.-Si fuese el caso, la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente respetuosa de los procedimientos establecidos para tal efecto por la Constitución vigente. Ya en ese momento, el candidato era enfático al respecto cuando plantea que *lo sostiene con la más absoluta claridad: no seré el sepulturero del Estado de Derecho.*

Por lo que respecta a las reformas económicas y sociales se considera:

1.-Una iniciativa conjunta entre el Movimiento de Empresarios por la Paz, los alzados en armas y la comunidad, para identificar proyectos agroindustriales o de otra naturaleza que puedan ser financiados con recursos propios y con fondos provenientes de la banca multinacional.

2.-Un programa de Emergencia Social dentro del Plan Nacional de Desarrollo bajo el supuesto de que la acción del Estado se concentrará en las llamadas causas objetivas de la violencia como la pobreza y la no equitativa distribución del ingreso. El Plan Nacional de Desarrollo identificaría posteriormente esta iniciativa como crecimiento sostenible con cohesión social, y le conferiría el status de principal objetivo del Cambio para construir la paz.

3.-Una política humanitaria de defensa del derecho a la vida, mano dura con los paramilitares y aceptación del Mandato por La Paz, La Vida y La Libertad del 26 de Octubre de 1997. Acentuando las críticas al Gobierno anterior, el señor Pastrana aseveraba que los militares y policías en poder de la guerrilla serían su preocupación personal, en vista de la incapacidad del Gobierno [del señor Samper] para asumir esa responsabilidad.

En el ámbito de las reformas territoriales se vislumbra:

1.-Un régimen de ordenamiento territorial revisado.

2.-Unas Zonas de Distensión, en tanto espacios para la paz, a partir de la intención de que una de sus primeras decisiones como Presidente de la República sería establecer zonas de despeje por el tiempo que resultase necesario para garantizar la seguridad de los negociadores designados por la guerrilla.

Esta iniciativa, también denominada *Laboratorio de Paz* (tal como la Gobernación del Departamento del Caquetá había llamado a su política de paz desde Enero de 1998), se puso en marcha de común acuerdo con las FARC el 7 de Noviembre de 1998 y se basó en el reconocimiento por parte del Gobierno a esa agrupación insurgente como organización política, de acuerdo con la Ley 418 de 1997. También en Noviembre llegó a un compromiso sobre el

manejo de la zona de distensión entre la guerrilla, el Alto Comisionado de Paz y los cinco alcaldes de los municipios del área. De hecho, el 6 de Mayo de 1999 Representantes del Gobierno y las FARC llegaron, tras cuatro meses de diálogo, a un acuerdo sobre la denominada *Agenda Común para el Cambio hacia una Nueva Colombia*, documento base de doce puntos para iniciar las negociaciones.

3.-Una iniciativa para preservar la selva húmeda tropical, trazando una frontera agrícola que será respetada y proponiéndoles a los países que conforman la Orinoquía y la Amazonía la suscripción de un Acuerdo Internacional para que, en el marco de la seguridad colectiva, tales áreas jamás lleguen a ser escenario de guerra ni de discordia internacional, ni siquiera bajo el pretexto de combatir los cultivos ilícitos.

Más adelante, a lo largo del primer semestre de 1999, el Presidente Andrés Pastrana recibiría y también despacharía diversas notas de protesta que afectaron sensiblemente sus relaciones en materia de seguridad transfronteriza con Perú, Venezuela, Ecuador, Brasil y Panamá, no obstante los aceptables niveles de intercambio comercial y cultural con tales países.

4.-Una iniciativa infraestructural, sobre todo en materia de vías para resolver la incomunicación de zonas como el Yará y el Caguán y para *ofrecerles a los campesinos alternativas diferentes a los cultivos ilícitos*. En tal sentido, Andrés Pastrana interpretaba claramente, aún como candidato, que los narcocultivos son un problema social cuya solución pasa por el fin del conflicto armado. Meses más tarde, durante su visita a los Estados Unidos en Octubre de 1998, él afirmarí que el único acuerdo de paz aceptable sería aquel que fortaleciera nuestra capacidad de erradicar la producción de cocaína en Colombia. Con lo cual, sus aseveraciones resultaban perfectamente compatibles con las

del Presidente norteamericano Bill Clinton cuando éste sostuvo, al abundar sobre el contenido de su carta al Presidente Pastrana el 21 de Julio de 1999, que el tema colombiano es un asunto de seguridad nacional para los Estados Unidos y que mientras no se llegue al fin de la disputa interna será mucho más difícil tratar de detener las actividades y los alcances de los narcotraficantes.

Por lo que se refiere a las reformas en la Política Exterior y de Seguridad se observa:

1.-Una iniciativa de carácter internacional para lograr la ayuda de los países industrializados a fin de ejecutar una especie de Plan Marshall [bautizado posteriormente como Plan Colombia] que nos permita desarrollar grandes inversiones en el campo social, en el sector agropecuario y en la infraestructura regional, iniciándose así la redención económica y social de las zonas más afectadas por el conflicto, que son precisamente aquellas secularmente abandonadas por la inversión del Estado.

2.-Unas relaciones exteriores que, adicional mente, apuntaran a conseguir la participación de la comunidad internacional en la totalidad de los estadios del proceso como facilitadora de las condiciones de pre-negociación, proponente de fórmulas de entendimiento que impulsen la negociación, testigo de los compromisos adquiridos e instancia de verificación del cumplimiento de tales acuerdos. Posteriormente, este delicado asunto llevaría a que las negociaciones se aplazaran en tres ocasiones a lo largo de los meses de junio y julio de 1999 debido a que las partes no lograron coincidir en cuanto a los alcances y limitaciones de la verificación internacional.

En efecto, mientras el presidente Pastrana aseguraba que la Comisión encargada verificaría todas las normas en que nos hayamos puesto de acuerdo, y que se respete la

Constitución, los alcaldes, la Policía, y que no haya secuestros⁸, el comandante guerrillero Raúl Reyes sostenía que esa Comisión no era necesaria y que si el Gobierno persistía en poner como condición para seguir conversando la aprobación de la Comisión, lamentablemente para todo el pueblo tendría que haber más guerra y seguramente los diálogos serían cancelados⁹.

3.-Y, finalmente, una Fuerza Pública destinada a armonizar la convivencia interna con la defensa de la soberanía, recuperando el monopolio efectivo de la fuerza y de las armas, respaldando sin vacilaciones w equívocos [a las Fuerzas Armadas] mientras tengan que enfrentar la guerra puesto que cuando llegue al fin la paz, serán reestructuradas bajo los parámetros de los modernos ejércitos.

III. EN PERSPECTIVA

Independientemente de que el Gobierno logre impulsar un programa de paz con el ELN y los grupos paramilitares, la negociación con las FARC será ardua y complicada. Esta complejidad podría apreciarse gráficamente al dibujar dos anillos perfectamente relacionados entre si pero lo suficientemente distantes como para no confundirse¹⁰. En cualquier caso el país ha de romper esos dos anillos para encontrar una salida hacía la paz.

Hay un anillo próximo, el de los temas específicos, coyunturales, tangibles, altamente delicados porque comprometen a las Partes en el despeje, la autodefensa, el canje de prisioneros y liberación de secuestrados, el cese el

⁸ *Semana*, 26 de julio.

⁹ *El Tiempo*, 25 de Julio.

¹⁰ Ver figura anexa.

fuego, la verificación, la participación social en el proceso, la sustitución de cultivos y desarrollo alternativo en un(os) nuevo(s) municipio(s) despejados para la experimentación correspondiente, y la necesidad de financiación internacional del Plan Colombia y modernización de las Fuerzas Armadas frente al riesgo latente de intervención extranjera directa o indirecta. Todos estos temas plantean el desafío propio de una negociación intensiva sometida a múltiples presiones difícilmente sostenibles solamente por las Partes.

El anillo de diámetro más amplio corresponde a la macronegociación sobre los principales problemas nacionales que figuran en la *Agenda común por el cambio hacia una nueva Colombia*. Como si fuera un reloj, ese anillo está marcado por los doce puntos que componen tal *Agenda*. Por su amplitud, su naturaleza estructural, y por las dificultades en materia de verificación y control, tales temas tienen carácter extensivo, sólo pueden ser evaluados a largo plazo y siempre serán susceptibles de mejoramiento. Por tales razones, esos asuntos son realmente intangibles y altamente propicios para dilatar de manera indefinida cualquier proceso de negociación.

Al plantear las grandes reformas políticas que cualquier sistema podría requerir en uno u otro momento histórico, su tratamiento tiende a ser propio de las asambleas constituyentes que, en el caso de la historia colombiana, han sido recurrentes y siempre levantan un nuevo texto constitucional susceptible de múltiples interpretaciones y fuente inagotable de nuevas y variadas posibilidades de reforma permanente.

Las perspectivas del proceso de paz parecen hallarse estrechamente ligadas al comunicado conjunto firmado por el presidente Pastrana y el comandante Marulanda el 2 de Mayo de 1999 en Caquetania donde por primera vez se

reconoce la necesidad de involucrar en el proceso de paz a la sociedad civil y a la comunidad internacional en las operaciones de verificación de acuerdos. Como diría el Presidente Pastrana durante su discurso en la instalación del Congreso de la República el 20 de Julio de 1999, un proceso de paz sin la credibilidad y la garantía de una verificación no es más que un ejercicio estéril en medio de la guerra fratricida.

Esto significa que a través de ejercicios de participación creciente de la población en el proceso, y de una verificación (nacional e internacional) activa y sostenible, la dinámica de paz podría empezar a gozar de credibilidad e inspirar confianza en la ciudadanía. De lo contrario, podría fortalecerse entre la población la sensación de que el único interés del Gobierno es alimentar artificialmente las expectativas políticas poselectorales de sus seguidores mientras obtiene ayuda militar extranjera para reiniciar las operaciones integrales contra las guerrillas, y que la única intención de la insurgencia es aprovechar el laboratorio de paz como trampolín estratégico para fortalecer su capacidad militar, incrementar su influencia política y regresar de lleno, tarde o temprano, a la lucha pero desde posiciones mucho más ventajosas que antes.

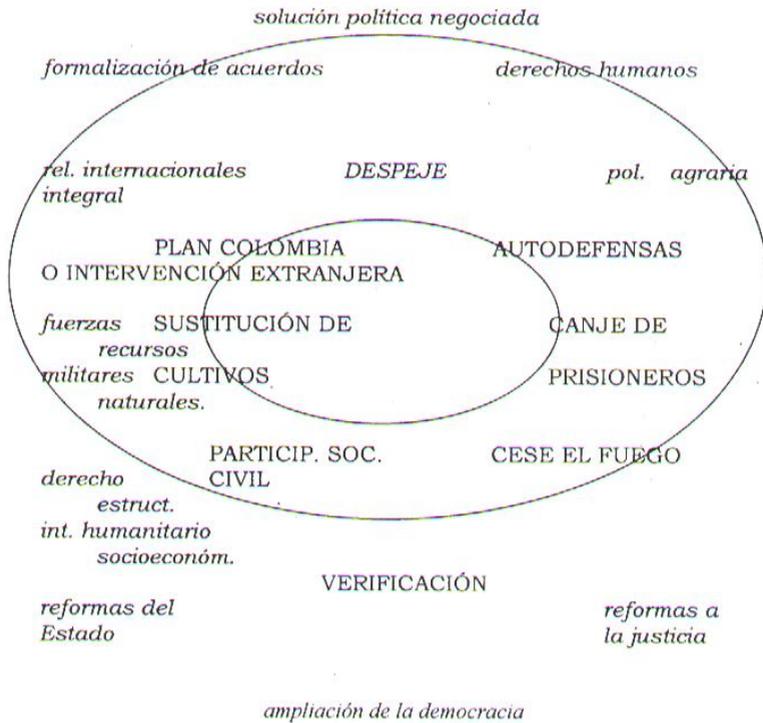


Fig. Los dos grandes niveles de desarrollo del proceso de paz en Colombia.

IV. GOBERNABILIDAD EN ENTREDICHO: UNA REALIDAD DE DOBLE VÍA

Colombia es un país en vías de desarrollo sometido a los rigores de un conflicto armado interno de notable intensidad

y que ya dura cincuenta años¹¹. La proliferación de agentes y actores promotores de violencia ha originado en el país un fenómeno similar al que Tilly ha denominado *soberanía múltiple*¹², o condiciones en las cuales un gobierno carece, por alguna razón histórica, de control pleno sobre el territorio.

Las restricciones fiscales, la quiebra de las entidades territoriales, el cuestionamiento a las asambleas y los

¹¹ En 1999, Colombia ocupó el puesto número 57 en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, pero en el 2000 descendió al 68. De los 40,2 millones de habitantes, el 56,3 por ciento, es decir, 22,6 millones vive bajo la línea de pobreza, reportándose un incremento de 2,8 millones de personas tan sólo en los dos últimos años. De esos 22,6 millones de pobres, 7,9 millones, es decir, el 19,7 por ciento de los colombianos son indigentes. En el último año "la pobreza creció en 4,8 por ciento y la indigencia en 1,8 por ciento. En áreas urbanas, el 47,2 por ciento de la población es pobre, y en las áreas rurales lo es el 79,6 por ciento de la gente. La tasa oficial de desempleo es del 16,5 por ciento, o sea, 3,1 millones de personas, de las cuales 1,5 millones están concentradas en las siete ciudades principales, en tanto que en las áreas rurales la cifra llegó a las 500 mil personas (cfr *El Tiempo*. Bogotá, Lunes 21 de agosto del 2000, p 2-7). Por otra parte, los Análisis geográficos muestran que los diversos actores armados ejercen influencia política en un 50 ó 60% de los 1070 municipios colombianos (cfr. DUQUE, Horacio: *La política pública para la paz y la reconciliación. El contenido de los alcances de la política de paz del gobierno del presidente Samper*, Bogotá, esap, 1997, pp. 28 y ss). Asimismo, de acuerdo con estimaciones hechas por la Universidad Externado de Colombia, en 1985 se habla de 173 municipios con presencia guerrillera. En 1991 esa cifra llegó a 437 y en 1995 ya se había ubicado en 622. En 1994 ya el 32,2 por ciento de la población rural y el 8,5 por ciento de la del país se hallaban bajo presión guerrillera. En el 2000, esas cifras se calculan, por lo menos, en 55 por ciento y en 20 por ciento, respectivamente. La Oficina del Alto Comisionado para la Paz, de la Presidencia de Colombia, sostiene que la guerrilla tiene presencia política y militar en poco más del 90 por ciento de las capitales de Departamento, en el 80 por ciento de las ciudades secundarias y en el 70 por ciento de las áreas rurales. El número de frentes guerrilleros de las Farc ha pasado de menos de diez entre 1978 y 1984, a casi setenta en 1996. Un buen número de alcaldes ha sido secuestrado o asesinado (figura 2). Ver *Cambio*, n.º 372, Bogotá, 7 de agosto de 2000, pp. 24 y ss.

¹² Citado por GIDDENS, Anthony: *Revoluciones y movimientos sociales*, Madrid, alianza, 1993, p. 653.

concejos y la ausencia de las mínimas condiciones de seguridad para muchos candidatos ambientan la celebración de los comicios de octubre. El batanee de poder -legítimo, subversivo y contrasubversivo se barajará en medio del miedo, la violencia y la escasez de recursos. El Gobierno parece no tener la capacidad de mantener el orden y de garantizar el ejercicio de unas elecciones libres y pacíficas¹³.

Estas circunstancias se agravan al tomar en cuenta las dificultades de inversión social por las que atraviesan los municipios colombianos. De acuerdo con Gilberto Toro, Presidente de la Federación de Municipios, esta situación es dramática, ya que es la primera participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación la que permite atender la salud, la educación, la recreación, el deporte y los servicios públicos en buena parte del territorio colombiano. Ante el anuncio del Ministro de Hacienda, Juan Manuel Santos, de que se recortarían 343 mil millones de pesos a los municipios, los alcaldes convocaron a un paro nacional para el 23 de Agosto que sólo se superó el Jueves 17 de Agosto cuando el Gobierno del Presidente Pastrana llegó a un acuerdo para reprogramar los giros sin afectar a las alcaldías. Este paro municipal hubiera producido un agrietamiento difícil de subsanar entre los niveles locales y centrales de poder¹⁴.

Al no gozar de tal control, el Gobierno colombiano se ha visto en muchas ocasiones impedido de usar los mecanismos coercitivos a su disposición, encontrándose así en la circunstancia de aquella autoridad que "al no estar dispuesta, o ser incapaz de utilizar la fuerza cuando se ve amenazada por la fuerza, pierde el derecho a exigir la obediencia incluso de aquellos no predispuestos a ponerla en duda"¹⁵.

¹³ *El Tiempo*, Bogotá, editorial del sábado 12 de agosto del 2000, p 14.

¹⁴ *La Nación*, Sábado 19 de agosto del 2000, p 3.

¹⁵ LIMZ, Juan: *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza, 1987, p.51.

Con lo cual, la legitimidad del régimen¹⁶ se halla en entredicho y tiende a desplazarse o a compartirse con una insurgencia con capacidad para negociar el establecimiento de una *Agenda común por el cambio*, que, al juzgar por su contenido, contempla la refundación misma del Estado colombiano¹⁷. Esta situación, agravada por la utilización que hacen 1 os distintos actores armados de los cultivos de hoja de coca, ha despertado el interés de la comunidad internacional por disminuir los efectos nocivos que este clima de inseguridad genera tanto en el área andina como fuera de ella¹⁸.

¹⁶ Según Ibidem, p. 38 la legitimidad es la creencia de que a pesar de sus limitaciones y fallos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras y que, por tanto, pueden exigir obediencia.

¹⁷ La *Agenda común para el Cambio por una Nueva Colombia* entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), comprende temas trascendentales como política agraria integral, explotación y conservación de recursos naturales, estructura económica y social, justicia, corrupción y narcotráfico, reformas políticas, reformas al Estado, reformas a las Fuerzas Militares y orientación de las relaciones internacionales.

¹⁸ Durante los meses de Junio y Julio de 2000, y en el marco del denominado *Plan Colombia*, los países europeos manifestaron su intención de cooperar con planes de paz y desarrollo en el país, al tiempo que el congreso de los Estados Unidos aprobaba un voluminoso paquete de ayuda para el desarrollo social y las operaciones militares contra la producción de narcóticos en las selvas colombianas. De hecho, los países vecinos se muestran visiblemente preocupados por las consecuencias de toda esta programación (Ver *La Nación*, Sábado 5 de Agosto de 2000, p 11, y Miércoles 9 de Agosto de 2000, p. 8. De hecho, la gira de la Secretaria de Estado de los Estados Unidos, Madeleine Albright, por Brasil, Argentina, Chile, Bolivia y Ecuador durante el mes de Agosto, estuvo directamente relacionada con el asunto. Tal vez, la nota más destacada se produjo cuando el canciller brasilero, Luis F. Lampreia le dijo a la secretaria "que su país no intervendrá militarmente en Colombia y que sólo colaborará con el proceso de paz" (Ver *El Tiempo*, Jueves 17 de Agosto de 2000, p. 12). Este panorama se agrava al constatar que Colombia no es el único país cuya estabilidad está cuestionada en el área andina. Ecuador ha tenido cinco presidentes en cuatro años y las posturas políticas antagónicas de derecha y centroizquierda sobre la legalidad de la elección del nuevo presidente del Congreso provocaron en agosto la existencia de dos congresos (Ver *El Tiempo*, Viernes 11 de Agosto de 2000, p.11). En Venezuela, el Presidente Hugo Chávez,

En resumen, todas estas tensiones procedentes de los ambientes doméstico y externo afectan el sistema político colombiano y desafían sensiblemente la condición actual y el porvenir de gobernabilidad democrática¹⁹ en un país cada

a la sazón Presidente de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), ha desafiado al Gobierno de los Estados Unidos con su visita a Irak (Ver *Ibidem*) y Perú, a pesar de haber registrado un crecimiento económico del 6 por ciento en el primer semestre de 2000, se muestra retrasado en materia de desarrollo institucional y democrático. A juicio de Guillermo Perry, economista jefe para América Latina del Banco Mundial, la situación en Venezuela y Ecuador no se ve clara, en tanto que en Colombia "tiene grandes riesgos" ya que la descentralización "ha generado desequilibrio fiscal e ineficacia en el manejo de los recursos" (Ver *El Tiempo*, Lunes 21 de Agosto del 2000, pp. de 2 a 10.). Sin duda, resulta revelador que el candidato republicano a la Presidencia de los Estados Unidos, George W. Bush, haya manifestado que "está preocupado por Colombia". Bush considera que si a lo anterior se le suma el problema de los narcotraficantes, Colombia, "se vuelve una locura". Al reconocer que en este país "hay inestabilidad" y que él apoyó el paquete de ayuda económica de los Estados Unidos por más de mil millones de dólares, advierte que tenemos que ser muy cuidadosos de no enviar demasiadas tropas y de no involucrarnos en combates. Hay una línea muy delgada que separa el entrenamiento del combate y no quiero a nuestras tropas combatiendo en Colombia" (Ver *El Tiempo*, Martes 15 de Agosto del 2000, p. 2). De cualquier manera, la presencia norteamericana en el país ha superado cualquier antecedente y no se limita al diálogo intergubernamental. Por ejemplo, en Agosto, altos funcionarios enviados por Washington asistieron en Cartagena de Indias a la LVI Asamblea anual de la Asociación Nacional de Industriales, ANDI, frente a la cual formularon recomendaciones y sugerencias sobre el manejo interno de la economía colombiana. Thomas Pickering, Subsecretario de Estado para Asuntos políticos, afirmó que "el éxito o fracaso [de la ayuda económica estadounidense, o plan Colombia], depende de ustedes, en el compromiso para no tolerar abusos contra los derechos humanos y para que los gobiernos municipales ofrezcan alternativas a los desempleados". El subsecretario les comunicó también a los industriales que para implementar el Plan Colombia sería necesario contar con una economía robustecida que ataque el desempleo y se oriente a reincorporar a guerrilleros y paramilitares a la sociedad civil (Cfr. *El Tiempo*, Viernes 11 de Agosto del 2000, p. 2).

¹⁹ Según PACHANO, Simón: *Gobernabilidad en la crisis*, Comisión Suramericana de Paz, Santiago de Chile, 1990, p. 7, el concepto de gobernabilidad democrática define el enfrentamiento entre las condiciones vigentes y las necesidades de estabilización y control del sistema democrático.

Ese camino hacia la estabilización y el control del sistema es más penoso en unas sociedades que en otras, y es más difícil de recorrer en ciertas

vez más influyente en la evolución de la sociedad internacional.

V. EL CLIMA DE GOBERNABILIDAD EN COLOMBIA

Asumiendo, pues, que Colombia atraviesa por serias dificultades políticas y se halla sometida a elevadas tensiones, cabría preguntarse si tiende hacia niveles aceptables de estabilidad o si, por el contrario, se deteriora políticamente poniendo en riesgo su condición democrática.

En ese contexto cabe preguntarse, en primer lugar, por el entorno presidencial y parlamentario. Aquí, a raíz de algunos sonados escándalos por corrupción que involucraron a vanos congresistas vinculados a la *Gran Alianza por el Cambio* - coalición liderada por el Presidente Pastrana-, el Gobierno Nacional intentó convocar a un referendo destinado a implementar reformas políticas que contemplaban la revocatoria del mandato del Congreso.

circunstancias históricas. Es por tal razón que PRATS, Joan: “Gobernabilidad democrática en la América Latina finisecular. Instituciones, gobiernos y liderazgos”, en *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y El Caribe*, PNUD, Nueva York, 1997, p.7 plantea la gobernabilidad como la capacidad que requiere, también como asevera QUIROGA, Giancarla de: “Gobernabilidad y participación ciudadana”, en *Afers Internacionals*, Barcelona, Fundación Cidob, núm.46, 1999, p. 169, de un conjunto de condiciones orientadas justamente, a gobernar de manera, consensuada, concertada y armónica. Ejercicio éste que, en términos de GUTIÉRREZ, Leonardo Curzio: “Gobernabilidad en tiempos de América Latina”, en *Sociología*, año U, n°. 30, Enero-Abril, 1996, p. 148, no es otra cosa que “el desarrollo de equilibrios virtuosos - o por lo menos, razonablemente estables-, entre los sistemas económico, político y cultural que permitan, a su vez, conducir con relativa armonía los asuntos políticos”. En pocas palabras, el concepto de gobernabilidad se edifica sobre cinco variables: capacidad, condiciones, concertación, equilibrio y armonización, todas ellas relacionadas con la idea de que el sistema logre transformar positivamente los conflictos que surgen en su desarrollo histórico, o sea, que consiga autogobernarse bajo un criterio más o menos claro de perdurabilidad.

Pero la reacción que se produjo, basada en un referendo alternativo promovido por el Partido Liberal que conllevaba, a su vez la convocatoria a elecciones generales, incluyendo la elección presidencial, condujo a que el Presidente desistiera de la idea original, sin lograr salvar con cito la estructura de la Gran Alianza que dejó de existir como fuerza parlamentaria al sentirse agredida y perseguida por su mismísimo mentor. Esta intempestiva alteración en el equilibrio de fuerzas del Congreso se reflejó también en el entorno presidencial a través del reajuste del Gabinete de Ministros con que el Jefe del Estado pretendió conjurar la crisis.

A pesar de incorporar a connotados dirigentes liberales, tal reajuste no logró el respaldo institucional de ese partido, dedicado por completo al ejercicio de la oposición, en tanto que de las seis mesas de concertación ideadas por el Gobierno para ampliar su radio de acción política poscrisis, sólo operaron tres como los asuntos laborales, las pensiones y las transferencias municipales. Otras tres no se instalaron la corrupción y las drogas, la paz y las relaciones exteriores. En cualquier caso, tales mesas fueron percibidas por la Confederación unitaria de Trabajadores, CUT, la Federación Nacional de Trabajadores del Estado, FENALTRASE, y el Partido Liberal, antes de levantarse definitivamente de ellas, como impuestas y sin horizonte de concertación²⁰.

²⁰ El dirigente del Partido Liberal (internacional Socialista) y Jefe de la oposición en Colombia, Horacio Serpa, ha definido la oposición que su partido ejerce como "esencial mente patriótica en cuanto ha estado dispuesta a colaborar para que no se agraven los mates, y antes bien, se solucionen satisfactoriamente", Cfr. *Cambio*, núm. 371, 7 de Agosto del 2000, p. 39. En cuanto a las mesas de concertación, Luis Eduardo Garzón, Presidente de la Cut, fue bastante gráfico al afirmar que "todo era lo toma o lo deja, en medio de una actitud despectiva (del gobierno)", Cfr. *El Tiempo*, Viernes 4 de agosto del 2000, p. 16. En

No obstante, un análisis basado en los indicadores de oposición al sistema desarrollados por Limz²¹ muestra que. A pesar de este enfrentamiento y de la alteración que produjo entre las diferentes fuerzas políticas, incluido el rompimiento de la base parlamentaria con la que contaba el presidente, las tendencias políticas de las diferentes agrupaciones no afectaron la gobernabilidad democrática de manera esencial²².

definitiva, se percibe un manejo accidentado y desorientado de la agenda gubernamental.

²¹ LIMZ, Juan: *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza, 1987, p. 57, 62 y 70.

²² Como jefe del liberalismo, Horacio Serpa ha sostenido que "nunca es tarde para rectificar. Algunas modificaciones en el gabinete ministerial y ciertas actitudes aperturistas, especialmente en el intrincado problema de la paz, hacen pensar en un diferente estilo de gobierno y tal vez en un rumbo distinto en la política económica y social" (Ver *Cambio*, núm. 371, Agosto de 2000, p. 39). Por otro lado, Jaime Caicedo (Partido comunista) y Alfonso Cano (Movimiento Bolivariano, de las FARC), se reunieron en las selvas del Caguán para ratificar su compromiso con la solución política negociada del conflicto y resaltaron los avances del proceso de paz con las FARC destacando que "se han logrado avances como la consolidación de la confianza entre las partes, La definición de la agenda, la vinculación de la Comunidad Internacional que ha dado su pleno respaldo al proceso, Los acuerdos sobre La metodología de la negociación y el fortalecimiento de la participación ciudadana a través de las audiencias públicas" (Ver *El Tiempo*, Viernes 4 de Agosto del 2000, p 16). En consonancia, el Presidente Pastrana tomó la decisión de ampliar la participación en el proceso de paz reactivando el Consejo Nacional de Paz (órgano consultivo creado por ley y conformado por setenta representantes de diversos sectores sociales), fortaleciendo el Comité Temático Nacional (coordinador de la presencia de la sociedad civil en las negociaciones con las FARC) con tres viceministros, impulsando proyectos de desarrollo en la zona de distensión y creando un comité asesor del presidente compuesto por especialistas en temas de paz (Ver *El Tiempo*, Viernes 18 de Agosto del 2000, p 11).

En efecto, los movimientos opositores siguieron distinguiéndose por una conducta leal del sistema²³, descartando los ataques al mismo, la difamación, la obstrucción, la confabulación y la conspiración, que constituyen, según Linz, los parámetros típicos de la oposición desleal. Sin embargo, esto no significa que el margen de maniobra presidencial haya permanecido intacto, o que las fuerzas antisistémicas hayan desaprovechado la ocasión para fortalecerse. Por el contrario, las FARC anunciaron durante este mismo período la activación de una fuerza política clandestina llamada Movimiento Bolivariano, destinada a influir de manera indirecta en las elecciones regionales y locales del próximo mes de octubre.

Este movimiento, cualitativamente distinto al Frente Social y Político Amplio definido como de izquierda democrática y, curiosamente, fundado al mismo tiempo, estaría respaldado por el poder de fuego con que cuenta la organización y participaría de manera directa o indirecta en el proceso de democracia comunal, que es como podría llamarse al mecanismo ideado por los insurgentes para usufructuar las mencionadas elecciones. Esa democracia comunal, basada en una preselección de los candidatos por

²³ De acuerdo con Ibidem, p.705, la conducta leal del sistema implica que las fuerzas de oposición leal a un régimen democrático deberían caracterizarse por 1- el compromiso de llegar al poder solo por medios electorales, 2- el rechazo a los medios violentos, 3- el rechazo a que las fuerzas armadas tomen el poder, 4- el rechazo a la retórica de la violencia, 5- el compromiso a participar en elecciones, 6- la disposición a asumir la responsabilidad de gobernar, 7- la voluntad de unirse a grupos ideológicamente distantes pero comprometidos con la democracia, 8- el rechazo de contactos secretos y conspiraciones, 9- la disposición a denunciar y desenmascarar los intentos de golpe de Estado, 10- un compromiso a definir el papel de los poderes neutrales (judicatura, fuerzas armadas) dentro de límites reducidos que aseguran la autenticidad de los procesos democráticos.

parte de asambleas populares y un proselitismo moderado y estrictamente programático impediría el desarrollo de las elecciones tal y como han venido entendiéndose en Colombia, para reemplazarlas por unas convocatorias relativamente semejantes a las que tienen lugar en las llamadas democracias populares, como la ejercitada actualmente en Cuba o la que se practicó en la Unión Soviética durante la Guerra Fría.

Si a esta perspectiva se le suma que el 43 por ciento de los empresarios considera que el deterioro de sus expectativas se originó en la polarización política desatada por el referendo; el 28 por ciento en los secuestros, extorsiones, bloqueo de carreteras y terrorismo; el 18 por ciento en la disposición de las FARC a cobrar un elevado impuesto revolucionario, y el 7 por ciento en las dificultades de los diálogos de paz, se puede constatar que las dificultades para el sistema político emanadas de las recientes decisiones presidenciales han tenido dimensiones ciertamente amplias²⁴.

Adicionalmente, se ha podido establecer que la economía se encuentra en un "estado de estancamiento", que "el desempleo está destruyendo el precario tejido social del país, más que la guerra o la escalada terrorista", y que "las expectativas de los inversionistas nacionales y extranjeros decayeron"²⁵, con lo cual, la gobernabilidad económica²⁶ también se haya en entredicho e incrementa el estado de vulnerabilidad intermedia en el que, por ahora, podría situarse la gobernabilidad democrática en el ámbito nacional.

²⁴ FEDESARROLLO, 2000, p.45.

²⁵ Ibidem., p.46.

²⁶ La gobernabilidad económica se define como los puntos de anclaje, nacionales y regionales que pueden articularse con la apertura global, consolidarla y legitimarla.

En cuanto a la dimensión regional y local de la gobernabilidad, en Colombia es parcialmente distinta a la dimensión nacional. En ella se reproducen a diario, en una escala de intensidad muy variable, los factores que afectan en su conjunto a la población, de tal forma que cuando se concentran de manera simultánea en una localidad logran entorpecer por completo la socialización y la convivencia²⁷.

Aunque habría que proceder cuantitativamente para especificar el real deterioro de las relaciones sociales en estos escenarios, o para establecer los márgenes exactos de la estabilidad territorial, si que es posible delimitar algunos campos sobre los que cada municipio, departamento o región podría darse a la tarea de precisar su Índice de gobernabilidad regional o local.

Estos elementos sociológicos, útiles también para construir un índice más amplio (de orden nacional, por ejemplo, o de naturaleza regional en un contexto hemisférico), podrían agruparse adaptando los aportes pertinentes de Aker²⁸, de *International Alert* (1993), de *Latin*

²⁷ Un claro ejemplo fue el ataque perpetrado por las FARC contra el municipio de Arboleda (Caldas), en Julio. La intensidad de la ofensiva llegó a tal grado que, según el presidente, no fue un acto de guerra, sino sadismo (Ver *El Tiempo*, Miércoles 2 de Agosto de 2000, p 10). Y, en un gesto poco habitual, el Portavoz del Departamento de Estado de los Estados Unidos, P. Reeker, calificó el hecho como "un ataque sangriento, irresponsable, brutal e insensible contra civiles inocentes" (Ver *El Tiempo*, Martes 1 de Agosto de 2000, p. 4). A la inversa, el Ministro de Defensa, Luis F. Ramírez, admitía el 18 de Agosto, la posibilidad de error humano por parte de un pelotón que habría dado muerte a seis niños y herido a otros cuatro en la población de Pueblo Rico (Antioquía) el Miércoles 16 de Agosto (Cfr. *El Tiempo*, Sábado 19 de Agosto de 2000, pp. 2-16). El hecho, que se suma a una cadena de cinco errores graves desde 1993 (Cfr. *Cambio*, núm. 374, 21 de Agosto de 2000, p.25), generó una intensa polémica tanto en el interior del país como fuera de él, y llevó al Defensor del Pueblo, Eduardo Cifuentes, a sostener que en el conflicto armado colombiano "se rebosó el límite de la racionalidad" (Ver *El Tiempo*, Viernes 18 de Agosto de 2000, p. 11).

²⁸ AKER, Claude: *A theory of political integration*, Homewood, Dorsey Press, 1967, pp. 8-11.

American Newsletters (1991 y 1994), del PNUD (1999) y de Wexdenfeld²⁹.

Los municipios y las gobernaciones colombianas, sometidas a fuertes tensiones provocadas por el terrorismo revolucionario, por el terrorismo privado, por el terrorismo de Estado y las alianzas coyunturales entre los mismos, vacíos institucionales, controversias laborales, disputas sobre tierras, delincuencia común, corrupción, narcotráfico, conflictos étnicos y religiosos, deficiencias o riesgos electorales, sospecha ideológica sobre las organizaciones de iniciativa ciudadana, escasa confianza, credibilidad, eficiencia y responsabilidad de las autoridades de todo orden y de los partidos y la estimulación conflictiva de los medios de comunicación, se desenvuelven cotidianamente en condiciones de vulnerabilidad crítica que les impiden a los diferentes sectores sociales superar la sensación de ambigüedad en materia de seguridad y preservación de los fundamentos de la democracia³⁰.

En efecto, la sobrecarga de tensiones paraliza o desconcierta en los municipios tanto a las autoridades como a los diferentes sectores prosistémicos a tal punto que, en no pocas ocasiones, ante la avalancha de riesgos, ellos no alcanzan a discernir con claridad cuáles son los principios fundamentales del ordenamiento democrático en el cual se inscriben y al que deben máximo respeto y obediencia.

Dicho de otro modo, los márgenes de fidelidad al sistema, que en el entorno presidencial y parlamentario permiten mantener un apoyo más o menos fuerte a la democracia, tienden a estrecharse en los niveles subnacionales a tal grado que los agrietamientos padecidos por el equilibrio y el consenso políticos en las localidades

²⁹ WEXDENFELD, Werner: *Los límites de la cohesión social*, Madrid, Galaxia Gutenberg, 1999, pp. 8-10.

³⁰ MANUEL, Robert: "What are prectecting?", en *Armed Forces and Society*, vol. 22, nº. 3, Primavera de 1996, p. 338.

estarían debilitando el control del Estado en puntos neurálgicos del territorio dando paso a una serie de vacíos de poder³¹ que, eventual mente, podrían precipitar la quiebra de la democracia como sistema y como modo de vida en Colombia.

VI. VULNERABILIDAD Y PERSISTENCIA

El sistema político colombiano es, en estos momentos, Altamente vulnerable. Si en el entorno presidencial y parlamentario se percibe un ambiente de vulnerabilidad intermedia, en el entorno regional y local la vulnerabilidad es crítica. Pero, al mismo tiempo, el sistema político es persistente, sostenible, y aún en los más complejos escenarios, logra enfrentar creativamente los riesgos, evade los peligros y transforma las amenazas en oportunidades para preservar su naturaleza democrática.

Esta paradoja constitutiva, muy propia de la gobernabilidad en Colombia, puede estudiarse a través de los tres tipos de situaciones que, a juicio de McRae³², explican la evolución de aquellos sistemas caracterizados por la concertación y el equilibrio. Primero, para McRae estos sistemas se han esforzado a lo largo del tiempo pese a todas las dificultades, por consolidar prácticas consensuadas y actitudes que se van incorporando gradualmente como instituciones formales en la cultura política antes de pasar a formar parte de la cultura de masas.

En el caso colombiano, durante la segunda mitad del siglo pasado, el sistema supo dar respuesta a la violencia clásica que enfrentó a liberales y conservadores de los años

³¹ LIMZ, Juan: *Las quiebras...*, op.cit., p. 51.

³² McRAE, Kenneth D.: "Contrasting styles of democratic decision-making: Adversarial versus consensual politics", en *International Political Science Review*, vol. 18. núm. 3, p. 285.

40 y 50 gracias a la conformación de un bloque histórico al que se conoce como "Frente Nacional, en virtud del cual los dos partidos se alternaron cada cuatro años en el poder por espacio de quince años. Sin embargo, esta fórmula, aparte de no basarse en un auténtico proceso de reconciliación entre los rivales tradicionales, abrió el paso a organizaciones disidentes que se vieron en la necesidad de tomar las armas para levantarse contra la exclusión de la que se sentían víctimas.

Al inaugurarse el capítulo de la violencia ideológica en Colombia, el bloque histórico conformado por liberales y conservadores pretendió, infructuosamente, negociar la paz con los verdaderos antagonistas del sistema inspirados por el marxismo-leninismo y agrupados en torno al ELN y las FARC. Recientemente, en cambio, las negociaciones han fructificado y el bloque histórico ha ido acordando con la insurgencia las bases para la construcción de lo que podría ser un bloque democrático orientado a la reconstrucción nacional y la convivencia pacífica.

Estas prácticas consensuales, introducidas ya en el ámbito político, aún no han sido digeridas por la población en general pero comienzan a formar parte de un modelo virtuoso de desarrollo social valorado como relativamente necesario a pesar de las críticas relacionadas con los excesos cometidos por los diversos actores armados en sus áreas de influencia, siempre a despecho de los diálogos de paz que han emprendido³³.

³³ Una encuesta realizada en las cuatro principales ciudades del país muestra un contraste interesante que permite ilustrar esta relativa necesidad de un modelo virtuoso de desarrollo social basado en las negociaciones de paz. El 59 por ciento cree que el Gobierno del Presidente Pastrana tiene una verdadera voluntad de lograr la paz por medio del diálogo, en tanto que el 79 por ciento opina que las FARC no tienen esa voluntad. Sin embargo, el 35 por ciento considera que el Presidente no tiene esa voluntad y un 15 por ciento opina que las FARC si

Segundo, McRae estima que estos sistemas han alcanzado un compromiso o pacto entre las élites para establecer un modelo político viable o superar los puntos muertos y las discrepancias³⁴.

En Colombia, las élites no sólo han logrado un compromiso para sostener la precaria legitimidad del régimen sino que se han esforzado por aparecer reunidas frente a las guerrillas al momento de desbloquear los estancamientos en que se han visto atrapadas las negociaciones de paz en diferentes momentos. Pero esto no ha sido fácil. Cuando el Presidente Pastrana quiso convocar en Mayo al referendo para revocar el mandato de los congresistas, estos no sólo reaccionaron contra la idea sino que acusaron al Presidente de pretender horadar la fuerza parlamentaria del Partido Liberal con el fin de instaurar una hegemonía entre la patronal conservadora y la guerrilla marxista.

La reacción, que provocó no sólo la disolución de la Gran Alianza sino también la reunificación de la base parlamentaria liberal, afectada hasta ese momento por las tentaciones burocráticas de la Presidencia, debilitó al Ejecutivo y fortaleció, en el interior del sistema, las posiciones de una cúpula militar abiertamente crítica del proceso de paz erigido, en buena parte, sobre la decisión presidencial de desmilitarizar un área de 42mil kms² al sur del país, actualmente controlada por la insurgencia³⁵.

tienen voluntad de paz a través de los diálogos (Cfr, *Cambio*, núm. 372, 7 de Agosto de 2000, p. 22).

³⁴ McRAE, Kenneth D.: "Contrasting styles...", op.cit., p. 285.

³⁵ En Mayo de 1999 un nutrido número de altos mandos militares renunció masivamente luego de un agrio enfrentamiento retórico entre el Presidente y su Ministro de Defensa, el también conservador Rodrigo Lloreda. La temperatura se elevó de tal forma que llegó a ventilarse en los medios masivos de comunicación la posibilidad de que estuviera fraguándose un golpe de Estado.

Y tercero, McRae considera que estos sistemas acceden a la democracia porque se desenvuelven en un ambiente externo tan amenazante que las distintas facciones se ven en la obligación de superar divisiones internas y asumir compromisos que garanticen su independencia y/o su supervivencia³⁶.

En Colombia, la constante presencia de los Estados Unidos, que no sólo han aprobado el envío de numerosos helicópteros para apoyar la lucha antinarcoóticos, sino que han autorizado su utilización contra la insurgencia por razones humanitarias cuando las tropas colombianas sean hostigadas, genera tal percepción de amenaza manifiesta, o por lo menos, larvada, que los distintos sectores políticos y sociales tratan de llegar a acuerdos como el cese de hostilidades con el fin de contener la capacidad militar norteamericana y reorientar así la ayuda económica de ese país al plano eminentemente social³⁷.

Superada la jornada de máxima tensión con el retiro del Ministro, el Presidente no aceptó la renuncia de los generales y, por el contrario, se dio a la tarea de comunicarse estrecha y permanentemente con ellos como quiera que siguen cuestionando la conducta insurgente en el área de distensión aseverando que "si las FARC dicen que no es cierto que hayan preparado todas sus ofensivas terroristas desde la zona de distensión, entonces ¿por qué no dejan que una comisión de verificación visite la zona y compruebe la veracidad de nuestras afirmaciones?" (Ver *Semana*, 22 de noviembre de 1999). Esta situación ha llevado al Presidente a buscar permanentes aproximaciones con el alto mando, hasta el punto de llegar a sostener que con el respaldo de las Fuerzas Armadas de Colombia, habrá mano dura para todos los que sigan empeñados en continuar destruyendo al país" (Ver *El Tiempo*, Miércoles 2 de Agosto de 2000, p. 10).

³⁶ McRAE, Kenneth D.: "Contrasting styles...", op.cit., p. 285.

³⁷ Muy hábilmente, esto queda reflejado en una de las respuestas ofrecidas por el Presidente Pastrana a la revista *Cambio*, núm. 371, 7 de Agosto de 2000. p. 23. Cuando se le preguntó "¿qué diría usted si las FARC condicionaran el cese del fuego, incluido el secuestro, a que la ayuda militar de Estados Unidos quede congelada?", él contestó: "es inconveniente responder a situaciones hipotéticas. Lo claro es que un acuerdo final de paz sería el golpe más grande al narcotráfico". En cualquier caso, la guerrilla ha precisado que si el Gobierno

En definitiva, el sistema colombiano se haya sometido a un grave desequilibrio, definido como la desarticulación entre dos grandes valores de la sociedad y el sistema de producción económica³⁸. Pero, al mismo tiempo, subsiste creativamente merced a acuerdos parciales entre los diversos actores políticos, y político-militares, ya que no parece existir una relación mecánica entre las presiones que ejercen las clases subordinadas de la sociedad en busca de mayores niveles de inclusión y el progreso hacia la democracia misma.

Adicionalmente, las instituciones regulan adecuadamente las relaciones entre clases sociales y democracia y, lo que es más, las élites se ocupan de mantener un cierto balance entre el grado de amenaza a su hegemonía y los costos de asumir medidas autoritarias presumiblemente necesarias para prevenir o contener tales amenazas³⁹. Dicho en otros términos, esta relación contradictoria entre vulnerabilidad y persistencia es la que le permite al sistema político mantener niveles mínimamente aceptables de estabilidad que

colombiano y los Estados Unidos “ponen en práctica el Plan Colombia, tendrán el peor conflicto que este país haya visto; y [las FARC] estamos preparados para él”. A renglón seguido, el comandante Raúl Reyes agregaba que “es posible un acuerdo haciendo cesar los choques armados directos entre guerrilleros y soldados, por un plazo definido. Eso sería un paso hacia la paz, pero no significa paz. Para ello, el Gobierno debe renunciar al plan Colombia y actuar radicalmente contra los grupos paramilitares. Pero el Gobierno no quiere la paz sino nuestra rendición. Están engañados si piensan que vamos a repetir la experiencia del M19 [grupo subversivo que depuso las armas en 1990], es el propio gobierno colombiano, al negociar el plan Colombia con los Estados Unidos, el que está llamando a las Partes a la confrontación. Creen que el Plan Colombia acabará con nosotros, pero estamos luchando hace 36 años y no van a derrotarnos. En la actualidad, la paz [el proceso de paz] en Colombia está en riesgo” (Ver *El Tiempo*, Lunes 21 de Agosto de 2000, pp. 2-18).

³⁸ GIDDENS, Anthony: *Revoluciones...*, *op.cit.*, p. 649.

³⁹ IDIART, Alma: “Dilemas de la estabilidad democrática en América Latina”, en *América Latina hoy*, Instituto de Estudios Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca, p. 78.

garantizan la gobernabilidad democrática y motivan a la población a robustecerla en el corto y medio plazo.

De tal manera, el Gobierno colombiano ha logrado mantener hasta el momento, aunque muy difusamente, una cierta capacidad de ser obedecido sin violentar las reglas de juego de la democracia y sin que la amenaza de ruptura de las mismas por otros actores resulte convincente para el resto de la sociedad⁴⁰. Todo apunta a que esta fragilidad prevalecerá hasta que el cuadrilátero conformado por los actores internacionales, el Estado, la sociedad y la insurgencia consigan armonizar sus intereses y pretensiones⁴¹ en torno a la idea de mantener y fortificar la democracia, tal como se entiende a escala universal⁴².

⁴⁰ ANSALDI, Waldo: *Gobernabilidad...op.cit.*, p. 12.

⁴¹ Esto tiene que ver directamente con el desarrollo de las negociaciones de paz y el grado de aceptación y armonía que generen los eventuales acuerdos, por ejemplo, es dicente que los Estados Unidos y las Farc no hayan logrado continuar sus contactos, iniciados en Costa Rica a finales de 1998, debido al asesinato -atribuido a las Farc- de tres indígenas norteamericanos en 1999. *El Tiempo*, Bogotá, lunes 31 de julio del 2000, p. 10.

El asunto es relevante porque algunos estudios muestran las ventajas que podría tener una "**Multi-mediación simultánea**", que básicamente, consiste en que "Estados Unidos, con suficiente poder y habilidad diplomática, mediaría entre el gobierno y la guerrilla para obtener un acuerdo de paz mutuamente favorable; el gobierno colombiano, innovador y confiable, mediaría entre los Estados Unidos y la guerrilla para obtener un acuerdo de contención de las drogas mutuamente favorable; la guerrilla, pragmática y permeable, mediaría entre los dos gobiernos para promover cuantiosas inversiones sociales; y Estados Unidos mediaría entre la guerrilla y los militares colombianos para que los acuerdos, por muy osados que parezcan, fueran integralmente respetados", véase TORRIJOS, Vicente: *Cooperación, intervención, redemocratización*. Ponencia inaugural del 20. congreso Colombiano de Paz, Red de Universidades por la Paz, Redunipaz, Santa Nana, marzo del 2000. Universidad del Rosario (mimeo), Bogotá, p. 4.

Al parecer, el modelo también podría incluir a los paramilitares. De hecho, el jefe de las Autodefensas Unidas de Colombia, Auc, quien ha admitido que su organización es beneficiaria de impuestos al narcotráfico, manifiesta que no ha incurrido en negociaciones con la Agencia Antidrogas de los Estados Unidos.

Entre tanto, podrá haber más años de inestabilidad en la aún hipotética fase postconflicto⁴³, pero cada día se afina más entre la población la idea de que el bienestar político y económico, así como 1ª seguridad humana, son pilares fundamentales de toda democracia contemporánea. Y que tan solo si el concepto de paz que haya elaborado la sociedad en su conjunto, y no solo la mayoría, coincide con su propia noción de ciudadanía⁴⁴, se podrá hablar de una auténtica y relativamente plena gobernabilidad democrática en Colombia⁴⁵.

Dea, pero que a través de un narcotraficante recibió la solicitud de la Agencia de "cooperar para convencer a los traficantes colombianos de someterse a la justicia". En palabras de castaño, quien califica al gobierno nacional como "entreguista" frente a las guerrillas, "si el gobierno de los Estados Unidos les abre la puerta a "los narcotraficantes para que se sometan y paguen por sus delitos, altos deberían hacerlo porque así acabaría el conflicto político en Colombia". El Tiempo, Bogotá, jueves 10 de agosto del 2000.

⁴² DAHL, Robert: *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Taurus, Madrid, 1999, p. 99.

⁴³ PATRICK, Steward: *The check is in the mail: improving the delivery and coordination of post conflict assistance*, en *Global Governance*, vol 6, n° 1, enero-marzo del 2000, Lynne Rienner Publ + Acuns + United Nations Univ, Boulder, p. 73.

⁴⁴ *El concepto de ciudadanía*: "De acuerdo con la tradición clásica, la ciudadanía consiste en construir un miembro independiente y activo de la sociedad civil o de la polis, estando al mismo tiempo comprometido con el interés de la comunidad o el interés público. La ciudadanía se debilita tanto por la excesiva dependencia de la persona frente a la sociedad, a sus instituciones y al Estado, como por un individualismo y una búsqueda de l interés privado exagerados. TOMASSINI, Luciano: *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1993, p. 77.

⁴⁵ En tal sentido, hay una dimensión ética que no puede desconocerse al estudiar evolutivamente la gobernabilidad de un país en el contexto internacional. Esto aparece enunciado con toda claridad en el documento preparado por Chile para la VI cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno donde se afirma que la gobernabilidad, "entendida como la capacidad global de un sistema político de viabilizarse a sí mismo, reproduciéndose de manera sana y estable* en un esquema de largo plazo, de acuerdo con reglas consensuadas y respetadas por todos los actores políticos, y con alta legitimidad y bajos niveles de conflicto

VII. BIBLIOGRAFÍA

ACEC: Agencia de Cooperación Internacional de Chile (1996) *Gobernabilidad y cooperación para la democracia. Gobernabilidad y ética del 7a cooperación*, en *Diplomacia* (num 70, septiembre de 1996), Academia Diplomática de Chile, Santiago.

Claude AKER (1967) *A theory of political integration*. Dorsey Press. Homewood.

Waldo ANSALDI (1990) *Gobernabilidad y seguridad democrática*. Comisión sudamericana de Paz, Santiago de Chile,

Robert DAHL (1999) *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Taurus, Madrid.

Horacio DUQUE (1997) *La política pública para la paz y la reconciliación*. El contenido y los alcances de la política de paz del gobierno del presidente Ernesto Samper. Esap, Bogotá, mimeo.

Anthony GIDDENS (1989) *Revoluciones y movimientos sociales*, en "sociología". Alianza, Madrid 1993.

social, es en gran medida el resultado de la cooperación entre actores políticos y sociales"; con lo cual, "la cooperación, en su acepción más amplia, expresa un sentido ético profundo, que es y debe ser consustancial a la democracia", Agencia de Cooperación Internacional de Chile (1996), "*Gobernabilidad y cooperación para la democracia. Gobernabilidad y ética de la cooperación*", en *Diplomacia*, nº 70, septiembre de 1996, Academia Diplomática de Chile, Santiago.

Leonardo Curzio GUTIÉRREZ (1996) *Gobernabilidad en tiempos de crisis: la experiencia mexicana*, en Sociológica, año U, num 30, enero-abril. México.

Alma IDIART (2000) *Dilemas de la estabilidad democrática en América Latina*, en América Latina Hoy, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la universidad de salamanca.

FEDESARROLLO (2000) *Tres pelado. La economía colombiana va a volver por la senda del crecimiento positivo en 2000*, en Cambio / Periscopio Económico. Fedesarrollo. Bogotá. 24 de julio del 2000.

International Alert / Kumar RUPESINGHE (1993) *Early warning and preventive diplomacy*. Londres.

Latin American Newstetters (1991. 1994) *Informe especial. Conflicto y estabilidad*. Factores de Estabilidad y riesgo en América Latina. Londres.

Juan LIMZ (1978) *La quiebra de las democracias*. Alianza, Madrid 1987.

Robert MANUEL (1996) *what are protecting?* en Armed Forces & Society. vol 22, num 3, primavera de 1996.

Kenneth D. MCRAE (1997) *contrasting styles of democratic decision-making: adversarial versus consensual politics*, en International Political science Review (vol 18, num 3). Sage, Londres.

Simón PACHANO (1990) *Gobernabilidad en la crisis*. Comisión Sudamericana de Paz, Santiago de Chile.

Stewart PATRICK (2000) *The check is in the mail: improving the delivery and coordination of post conflict*

assistance, en *Global Governance* (vol 6, num 1, enero-marzo del 2000), Lynne Rienner Publ + Acuns + United Nations Univ, Boulder.

PNUD (1999) *Sistemas de alerta temprana y capacidades de prevención de crisis de gobernabilidad democrática*. PNUO, Bogotá.

Joan PRATS (199?) *Gobernabilidad democrática en la América Latina finisecular*. Instituciones, gobiernos y liderazgos, en "Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y El Caribe". PNUD, N York.

Giancarla de QUIROGA (1999) *Gobernabilidad y participación ciudadana*, en *Afers internacionals*, num 47, Fundación Cidob, Barcelona. SELA (1996) *Estrategia de desarrollo para una economía globalizada*, en "Capítulos", num 45, enero-marzo de 1996, Caracas.

Luciano TOMASSINI (1993) *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Vicente TORRIJOS (2000) *Cooperación, intervención, redemocratización*. Ponencia inaugural del 20. congreso Colombiano de Paz, Red de Universidades por la Paz, Redunipaz, Santa Nana, marzo del 2000. Universidad del Rosario (mimeo), Bogotá.

Werner WEXDENFELD (1999) *Los limites de la cohesión social*. Galaxia Gutenberg. Madrid.

II. BIBLIOGRAFIA

II.1. RECENSIONES

An End to Evil: How to Win The War on Terror

David Frum y Richard Perle

New York. Random & House, 2003, 284 pp.

“Weakness is provocative”, Donald H. Rumsfeld

“No matter how powerful America and its parties are, their strength is nothing compared to that of the Almighty”, Abu Musab Al Zaraqawi, Military Department, Attawhid and Jihad Group

1.- Pocos intelectuales han mostrado un convencimiento tan inquebrantable en la necesidad de movilizar las Fuerzas Armadas para librar la guerra contra el terror (larga¹, difícil y costosa) como Frum y Perle, que consideran -desde un análisis provocador y revolucionario- que frente a un mundo peligroso, la línea más dura es la más segura.

Estados Unidos se enfrenta a un enemigo desconocido, con gran capacidad de ocultación y adaptación a un entorno hostil y para conseguir doblegarlo deberá transformar por completo la arquitectura del poder nacional establecida a inicios de la Guerra Fría para derrotar a una ideología totalitaria y gestionar las amenazas de primer orden que representaban entonces los Estados nación.

¹ Esta concepción de la lucha antiterrorista, desarrollada y sometida a debate en: ELLIOT, Michael. “Why The War On Terror Will Never End”. Time. May, 26, 2003.

An End to Evil es un manual para ganar la guerra contra el terrorismo aplicando drásticas medidas que pasan por: a) librar un combate contra la burocracia de Washington; b) transformar por completo las capacidades, misiones y objetivos últimos del Pentágono, el Departamento de Estado y la CIA; y c) actuar contra todas aquellas instituciones que reaccionan con resentimiento y resistencia ante los cambios, ocultan errores en su gestión y tienen aversión a la innovación, la autocrítica o la controversia. Los diplomáticos deben dejarse de hacer amigos y esforzarse agresivamente en la defensa de los intereses de Estados Unidos; los militares deben prepararse para luchar guerras distintas a aquellas en las que han participado o estudiado en las academias. Los autores alertan con acierto de que el castigo de no cambiar cuando el entorno cambia, se paga con el poder.

Para Frum y Perle la guerra contra el terror exige una respuesta ilimitada en el espacio, el tiempo y los métodos² que debe implicar a todos los instrumentos del poder nacional. La campaña de Al Qaida y la constelación de terroristas a ella conectados debe ser interpretada no como una cadena de actos criminales más o menos enlazados sino como una forma de guerra asimétrica, una conspiración islamista sin inhibiciones políticas, legales o morales para sembrar la muerte en las sociedades libres.

² Sobre las causas y consecuencias de plantear la lucha contra el terrorismo islamista como una nueva forma de guerra: BENNETT, William J. *Why We Fight: Moral Clarity and the War on Terrorism*. New York. Doubleday, 2002; DAALDER, Ivo H. y LINDSAY, James M. "Nasty, Brutish and Long: America's War on Terrorism". *Current History*, december 2001, pp. 403-408; RECORD, Jeffrey. "Bounding the Global War on Terrorism". US Army War College, Strategic Studies Institute, december 2003.

La necesidad casi evangélica de confrontar el mal³ implica la opción de cambiar por la fuerza la naturaleza de algunos Estados para hacerlos menos peligrosos y actuar con determinación y espíritu guerrero contra los terroristas, los que colaboran con ellos y quienes simpatizan con la ideología islamista radical. Ésta es la idea madre que guía el proyecto neoconservador⁴ de redibujar el mapa de Oriente Medio e introducir auténticas reformas democráticas en los Estados árabes con un espíritu arriesgado de experimentación, de permanentes ciclos de prueba y error.

Para completar esta misión, Estados Unidos exige una fidelidad absoluta y un compromiso inquebrantable a sus aliados en esta nueva fase de la Historia en la que no tienen cabida las reservas ni las contemplaciones: “nos enfrentamos a una ideología agresiva que busca la dominación mundial. Como el comunismo, es una ideología que pervierte el lenguaje de la justicia y la igualdad para justificar la opresión y el asesinato. Como el nazismo, explota el orgullo herido de una nación, en otros tiempos, poderosa. Como el comunismo y el nazismo, el islam militante es oportunista, busca trabajar en alianza con todo

³ El propio George W. Bush ha demostrado su especial devoción por el Salmo 27, que alude a la intrínseca predisposición, confianza y atrevimiento de los creyentes para enfrentarse y derrotar a los enemigos más poderosos y dañinos.

⁴ Sobre la influencia de los neoconservadores en la política exterior de seguridad y defensa de la Administración Bush, véase: REESE, Charley. “Neoconservatives Are Crazy”. King Features Syndicate, september 27, 2002; CORN, David. “The Hubris of the Neocons”. The Nation, march 31, 2003; BEEMAN, William O. “From Respected Scholar to Neoconservative Ideologue”. Providence Journal, may 30, 2003, p. 9; BUSINESS WEEK. “Where Do the Neocons Go From Here?”. Business Week, may 12, 2003; LIND, Michael. “The Weird Men Behind George W. Bush’s War”. New Statesman, april 7, 2003; DOWD, Maureen. “Neocon Coup at the Department d’État”. The New York Times, august 6, 2003, p. 17.

tipo de aliados, como los comunistas y los nazis trabajaron juntos contra el Occidente democrático⁵” (pp. 42-43).

2. Sacar del poder a Sadam Husein era el primer y más ambicioso objetivo de la segunda fase de la guerra contra el terror⁶. La coerción, la disuasión, la contención y la acción encubierta habían mostrado su insuficiencia e ineficacia como estrategias para acabar con la amenaza que representaba el sátrapa de Bagdad. El régimen de inspecciones lideradas por el sueco Rolf Ekeus o el australiano Richard Butler habían manifestado serias carencias; las dirigidas por Hans Blix se habían revelado completamente inútiles y probablemente hasta contraproducentes.

Sobre estas bases, Perle y Frum asientan la obligación moral de usar la fuerza contra Sadam, puesto que si no era capaz por sus propios recursos humanos y tecnológicos de desarrollar armas de destrucción masiva, las obtendría de terceros Estados o grupos clandestinos; y si no tenía éxito en establecer su cooperación con Al Qaida⁷, utilizaría sus

⁵ El 2 de junio de 2004, George W. Bush manejó como eje central del discurso de graduación en la Academia del Ejército del Aire, en Colorado Springs, la equiparación en múltiples vertientes de la ‘guerra contra el terror’ a la II Guerra Mundial.

⁶ Para profundizar en esta idea, véase: BARDAJÍ, Rafael L. “La lucha internacional contra el terrorismo: fase II”. Análisis del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 8 de abril de 2002.

⁷ Sobre la hipotética conexión entre Al Qaida y el régimen de Sadam, véase: IGNATIUS, David. “Dubious Iraqi Link”. The Washington Post, march 15, 2001, p. 23; MELMAN, Yossi. “Iraq’s Ties to Terror Aren’t Easy to Read”. The New York Times, february 9, 2003; RISEN, James y JOHNSTON, David. “Split at CIA and FBI on Iraqi Ties to Al Qaida”. The New York Times, february 2, 2003; VAN NATTA, Don y JOHNSTON, David. “Portrait of A Terror Suspect: Is He The Al-Qaida Link to Iraq?”. The International Herald Tribune, february 10, 1993; SHANKER, Thom. “Iraqis, Seeking Foes of Saudis, Contacted bin Laden, File Says”. The New York Times, june 25, 2004; JEHL, Douglas. “High Qaida Aide Retracted Claim of Link With Iraq”. The New York Times, july 31, 2004. // Más convencidos de la existencia de esa conexión táctica, los siguientes

propios agentes para atentar en el mismo corazón de Estados Unidos: “la acción para derrocarlo, incluso a pesar de que la evidencia de que poseía armas de destrucción masiva no fuese absoluta, implicaría los riesgos y los costes de la guerra, pero en todo caso sería menos arriesgado y peligroso que descubrir demasiado tarde que efectivamente disponía de armamento químico y biológico que, sabíamos, había producido” (p. 10).

Los autores entienden que si no se hubiese actuado en Irak se habría transmitido al mundo el mensaje de que en el marco de la guerra contra el terror, Estados Unidos estaba dispuesto a aceptar las misiones asequibles y exentas de riesgo pero no aquellas otras difíciles y costosas⁸. Por eso, y porque Washington necesitaba demostrar que exportar la democracia a Irak no era un proyecto de lunáticos sino una ambición con un sello claramente norteamericano en el que confluían valores e intereses, se atrevió a librar en pleno corazón de Oriente Medio una guerra no convencional, con osadía y sin miedo al fracaso. Pero había un mensaje más que transmitir: “debíamos dar a nuestros potenciales enemigos una vívida y rotunda demostración de la habilidad de América para conseguir una victoria total sobre fuerzas significativas con un mínimo coste humano norteamericano.

artículos y documentos: HAYES, Stephen F. “Case Closed: The US Government’s Secret Memo Detailing Cooperation Between Saddam Hussein and Osama bin Laden”. *The Weekly Standard*, november 24, 2003, volume 9, issue 11; MYLROIE, Laurie. “State Sponsorship: Who Are the Terrorist Masterminds?”. Statement to the National Commission on Terrorism Attacks Upon the United States, July 9, 2003; GILMORE, Iñigo. “The Proof that Saddam Worked with bin Laden: Documents Found in Iraqi Intelligence HQ Detail Meetings with Al Qaida Envoys”. *Sunday Telegraph*, April 27, 2003, p. 1.

⁸ El desarrollo de esta tesis, en: GERECHT, Reuel M. “A Necessary War. Unless Saddam Hussein is Removed, the War on Terror, Will Fail”. *The Weekly Standard*, October 21, 2002, pp. 19-22; WOLFOWITZ, Paul. “Iraq isn’t part of the war on terror? Try telling the soldiers that”. *The Wall Street Journal*, September 2, 2003.

La aplastante victoria en la batalla de Bagdad seguramente causó una impactante impresión en las mentes de los dirigentes de Teherán y Pyongyang” (pág 33.).

La agresividad, no la brutalidad o la arbitrariedad, deben guiar a juicio de Frum y Perle la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos: “No está siempre en nuestro poder hacer algo con estos criminales, ni siempre es de nuestro interés hacerlo, pero cuando confluyen poder e interés, deberíamos acabar con estos dictadores con las mismas contemplaciones con que afronta una unidad de operaciones especiales a un secuestrador de rehenes” (p. 114).

3. Es imposible ganar la guerra en casa, pero es posible perderla. Perle y Frum advierten de que el número y variedad de potenciales objetivos atractivos a los ojos de los terroristas y la tarea de defenderlos va más allá de la capacidad humana; por otra parte, se muestran convencidos de que los terroristas han perdido la ventaja más importante con la que contaban antes del 9/11: la complacencia y falta de agresividad antiterrorista de las autoridades de Estados Unidos.

La laxitud en los controles fronterizos y la multiculturalidad mal entendida por parte de los garantes de la seguridad nacional han sido obstáculos de una lucha en el frente interno para la que es necesario abrir la vía del escrutinio público contra los que buscan el crimen y la oscuridad: “la gente que vive frente a una mezquita de Brooklyn, Nueva York, observará cosas más interesantes para los oficiales de contraterrorismo que la gente que vive frente a una iglesia Cristiana en Brookline, Massachusetts. Un ingeniero de software que desarrolle un rápido entusiasmo por el Islam es más probable que está financiando el terror que un ingeniero de software que

desarrolle un rápido entusiasmo por la venta de coches (p. 79)”.

El estado de vigilancia permanente de alta intensidad debe ser llevado, según proponen los autores, más allá de los ciudadanos comunes. Instituciones de cierta reputación asentadas durante años en el suelo de Estados Unidos como The American Muslim Council, The Council on American Islamic Relations, The Muslim Public Affairs Council, The Islamic Society of North America o The Washington Islamic Academy deben ser tratadas por el Gobierno, el Congreso y la opinión pública estadounidense como mínimo con desconfianza y si hay motivos con desdén.

4. Las instituciones y la arquitectura que garantizan la seguridad nacional deben ser transformadas en profundidad y con urgencia. Estados Unidos comete un grave error al intentar librar la guerra contra el terror con los mismos funcionarios y las mismas burocracias que fallaron estrepitosamente el 9/11. En el análisis de Frum y Perle, el FBI ha demostrado una preocupante debilidad en la lucha contra el terrorismo doméstico por su enfoque excesivamente legalista en contraposición a su notable capacidad para la prevención y resolución de otro tipo de crímenes⁹. La CIA ha fracasado en el reclutamiento y

⁹ Sobre la importancia capital del manejo agresivo de los servicios de información aplicados al contraterrorismo: HARRIS, James W. “Building Leverage in the Long War. Ensuring Intelligence Community Creativity in the Fight Against Terrorism”. The Cato Institute, policy analysis, n° 439, may 16, 2002; THE WHITE HOUSE. “Strengthening Intelligence to Better Protect America”. Fact Sheet, January 28, 2003; D’AMURO, Pasquale. “Consolidating Intelligence Analysis: A Review of the President’s Proposal to Create a Terrorist Threat Integration Center”. Statement before the Senate Governmental Affairs Committee, February 2003; DEUTCH, John. “Strengthening US Intelligence”. Statement to the National Commission on Terrorism Attacks Upon the United States, October 14, 2003; STEINBERG, James B. “Intelligence and National Security Policy”. Statement to the National Commission on Terrorism Attacks Upon the United States, October 14, 2003; BETTS, Richard K. “Analysis, War

adiestramiento de operativos de campo para Oriente Medio: demasiados dobles agentes, poca confianza, información débil o carencias en el conocimiento del idioma, la historia y la cultura de las regiones clave en el reclutamiento de Al Qaida¹⁰. El órgano rector de la diplomacia se lleva la peor parte por actuar con celo, exceso de caución y ambivalencia¹¹: “estamos en guerra. La determinación del Departamento de Estado para reconciliar lo irreconciliable, para negociar lo innegociable y para apaciguar lo inapaciguable es un obstáculo para la victoria” (p. 221).

Frente a la estrategia irreflexiva de la diplomacia estadounidense de aplicar indiscriminadamente el consenso, la conciliación y la acomodación con los que no comparten los valores y principios de Estados Unidos -incluso los que buscan su destrucción- los autores aplauden la mentalidad de cambio del Departamento de Defensa: ha comprendido la necesidad y la urgencia de la transformación para hacer frente a un amplio arco de contingencias con nuevas herramientas¹².

and Decision: Why Intelligence Community and 9/11”. Congressional Hearings and the Status of the Investigation, January 16, 2003.

¹⁰ Sobre los planes de George W. Bush para adaptar la CIA al nuevo escenario antiterrorista: BBC NEWS. “Bush Pledges Intelligence Reforms”. BBC news on line, July 10, 2004. // La Rand Corporation estima que entre el 60% y el 65% de los esfuerzos de las agencias de información estadounidenses se concentran en la inteligencia militar, en el cálculo de la capacidad de las Fuerzas Armadas de Estados-nación.

¹¹ Sobre las posibilidades y oportunidades de las herramientas diplomáticas para neutralizar la ideología islamista, véase: PETERSON, Peter G. “Diplomacy and the War on Terrorism”. *Foreign Affairs*, vol. 81, nº 5, September/October 2002, pp. 74-96.

¹² La revolución impulsada por Rumsfeld, Wolfowitz, Perle y Feith en el Departamento de Defensa, sometida a escrutinio en: BARDAJÍ, Rafael L. “Las dos guerras de Donald Rumsfeld”. *Análisis del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, 5 de septiembre de 2002; CULLOM, Phil et al. “Seeing Beyond the War on Terrorism: Military Transformation for the Long Term”. *Joint Forces Staff College*, March 9, 2003; BINNENDIJK, Hans (ed.).

5. El Eje del Mal no fue una invención simplista ni absolutista sino la expresión condensada del nuevo tipo de enemigos con los que Estados Unidos tendría que dirimir complejas batallas en la guerra contra el terror. Para encarrilar esta fase, Frum y Perle recomiendan a Washington predisposición para actuar en solitario, en virtud de que ningún gobierno puede basar su más elemental derecho a la autodefensa en la opinión o actitud de sus aliados para emprender acciones ofensivas¹³.

Con Corea del Norte se ha acabado el tiempo para las soluciones conciliadoras de la era Clinton y ha llegado la hora de aplicar medicinas más potentes a un tumor que puede desestabilizar la región con una crisis nuclear de incalculables repercusiones. Pyongyang podría transferir armamento atómico a Al Qaida¹⁴ y, para atajar esta obsesión por ampliar sus arsenales no convencionales, el Pentágono

Transforming America's Military. Washington DC. National Defense University Press, 2002; KEETER, Hunter. "Anti Terror Campaign Could Speed Military Transformation". *Defense Daily*, november 21, 2001, p. 4; RUMSFELD, Donald. "21st Century Transformation of the US Armed Forces". Remarks Delivered at National Defense University, january 31, 2002; US SENATE. COMMITTEE ON ARMED SERVICES. "Military Transformation". Testimony by Deputy Secretary of Defense Paul Wolfowitz; Vice Chariman of the Joint Chiefs of Staff General Peter Pace; Commander in Chief, US Joint Forces Command General William Kernan; and Director, Office of Force Transformation Vice Admiral Arthur Cebrowski, april 9, 2002.

¹³ Idea ampliamente desarrollada en: PERLE, Richard. "How the United States Can Best Deal with Terrorism". Testimony Before the Subcommittee on National Security, Veterans Affairs and International Relations. Washington, april 16, 2002.

¹⁴ Hipótesis planteada y estudiada por las agencias de información de Estados Unidos, y analizada en el reportaje televisivo: BROWN, Aaron. *Nuclear Terror*. CNN Presents, september 18, 2004; sobre los riesgos de un atentado islamista con armamento nuclear, véase: ALBRIGHT, David. "Al Qaida's Nuclear Program: Through the Window of Seized Documents". Policy Forum on Line, 47, november 6, 2002; CARTER, Ashton B. "Arms Control and Nuclear Terrorism. A Global Coalition Against Catastrophic Terrorism". Testimony Before the Committee on Armed Services of the United States Senate, august 1, 2002.

debería tener a punto planes precisos para emprender ataques anticipatorios contra determinados complejos nucleares.

Irán está cobijando al defenestrado liderazgo de Al Qaida¹⁵ y el régimen de los ayatolás ha declarado que es un deber islámico dotarse de armas nucleares para contrapesar el poder de Israel en Oriente Medio¹⁶. La diplomacia, el ‘diálogo crítico’ y las sanciones han fracasado. En Teherán no emerge una cúpula dirigente mandada por moderados y las reformas democráticas están bloqueadas. Dar vía libre a un régimen de inspecciones por la Agencia Internacional de la Energía Atómica es abrir la puerta al engaño y a la distracción, habida cuenta del estratégico grado de

¹⁵ La falta de transparencia del régimen de Teherán en su estrategia anti-Al Qaida y las presiones de Estados Unidos para inducir su cooperación en la lucha contra el neosalafismo armado, en: ARAMI, Parinoosh. “Iran Says Won’t Give Al Qaida Intelligence to US”. Reuters, october 29, 2003; EVANS, Dominic. “Saudi Arabia Wants Iran to Hand Over Al Qaida Suspects”. Reuters, january 24, 2004; FARAH, Douglas y PRIEST, Dana. “Iran Force Protecting Bin Laden Son”. Gulf News, october 15, 2003; SCHWARTZ, Jan. “Ex-Spy Links Iran to al Qaida pre 9/11”. Reuters, january 22, 2004; TREVELYAN, Mark. “Iran to Put Dozen al Qaida Captives on Trial”. Reuters, january 23, 2004; GASIOROWSKI, Mark. “Iranian Support for Terrorism”. Statement to the National Commission on Terrorism Attacks Upon the United States, july 9, 2003; ISIKOFF, Michael y HIRSH, Michael. “9/11: The Iran Factor”. Newsweek, july 26, 2004, pp. 16-18; ROTELLA, Sebastian. “Terrorism Suspects Traced to Iran”. Los Angeles Times, august 1, 2004.

¹⁶ Un brillante y sucinto análisis sobre las implicaciones estratégicas de la proliferación nuclear del régimen de Teherán, en: SAHAGÚN, Felipe. “La bomba iraní”. El Mundo, 26 de septiembre de 2004, p. 23; en profundidad, y desde distintas perspectivas: CORDESMAN, Anthony. “Iran’s Search for Weapons of Mass Destruction: Warfighting Capabilities, Delivery Options and Weapons Effects”. Washington, Center for Strategic & Internacional Studies, august 7, 2003; EINHORN, Robert y SAMORE, Gary. “Heading off Iran’s Bomb: The Need for Renewed US Cooperation”. Yademny Kontrol Digest, vol. 7, n° 3, pp. 35-51; por su capacidad de síntesis y exploración de posibles estrategias para negociar la amenaza iraní, destaca: POLLACK, Kenneth M. “America Needs a Plan for Dealing With Iran”. The International Herald Tribune, november 10, 2004, p. 8.

fragmentación -técnica y física- del avanzado programa nuclear iraní.

El caso de Arabia Saudí es paradigma de la ineludible obligación de Estados Unidos de replantear sus alianzas en virtud de la colaboración que reciba de sus viejos aliados en una guerra nueva y en la que en dos escenarios distintos - Afganistán e Irak- la geometría y el alcance de las alianzas ha sido diferente. Riyadh ha rechazado tomar acciones contra sus súbditos acusados de complicidad con Al Qaida, ha ralentizado y prohibido investigaciones estadounidenses en su territorio, ha negado el acceso a cuentas destinadas a la financiación de organizaciones islamistas criminales y sigue subvencionando la propagación de la yihad fuera de sus fronteras. La Casa Saud teme más a los extremistas que a Estados Unidos¹⁷ y eso no gusta a Frum y Perle, que proponen acabar con la arrogancia y el chantaje de los saudíes por: a) costear la bomba nuclear pakistaní, b) mantener el wahabismo como doctrina oficial del reino, y c)

¹⁷ La compleja, tensa y resistente alianza antiterrorista Washington-Riyad, en: HENDERSON, Simon. "The Saudis: Friend or Foe?". The Wall Street Journal, october 22, 2001; JEHL, Douglas. "Holy War Lured Saudis as Rulers Look Away". The New York Times, december 27, 2001, p. 4-5; KYL, Jon y SCHUMER, Charles. "Saudi Arabia's Teachers of Terror". The Washington Post, august 18, 2003; MILLER, Claire. "Saudi Arabia: In Al Qaida's Sights". Council on Foreign Relations, november 11, 2003; SOLOMON, John. "Saudis Reveal Favors to US in Terror War". The Washington Times, october 23, 2003; TELL, David. "The Saudi-Terror Subsidy". The Weekly Standard, may 20, 2002; VON NATTA, Don y O'BRIEN, Timothy. "Saudis Promising Action on Terror". The New York Times, september 14, 2003; ZAKARIA, Fareed. "The Saudi Trap". Newsweek, june 28, 2004, pp. 20-27; WHITLOCK, Craig. "Saudis Facing Return of Radicals". The Washington Post, july 11, 2004, p. 1; SEZNEC, Jean-François. "Arabia Saudí en 2004: ¿podrá sobrevivir a la amenaza terrorista?". Análisis del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 4 de agosto de 2004. FRANTZ, Douglas. "Once Indifferent, Saudis Allied With US in Fighting Al Qaida". Los Angeles Times, august 8, 2004.

ser símbolo de la corrupción y la decadencia árabe en los ámbitos económicos, sociales, científicos o culturales¹⁸.

El gran peligro del régimen de Musharraf está en la frágil base de su política proamericana. A pesar de que Pakistán ha proporcionado tecnología nuclear a Irán y Corea del Norte a cambio de componentes y ayuda para el desarrollo de misiles de largo alcance, y de que concentra en su territorio una extensa y peligrosa red de madrasas¹⁹, Perle y Frum proponen ante esta amenaza una estrategia de coerción y no de confrontación. Ayudar a Islamabad a introducir controles rigurosos en el tráfico de material nuclear y promocionar una educación religiosa pero destalibanizada serían algunos de los ejes de la política de seguridad Estados Unidos-Pakistán.

6. Un Estado -Francia- y una institución -Naciones Unidas- están en disposición de poner en serio peligro la seguridad nacional de Estados Unidos si las autoridades de Washington no están dispuestas a llevar la iniciativa en la guerra contra el terror, moldear sus alianzas y librar algunas de sus batallas, si es necesario, en solitario. Los autores no entienden por qué si Washington considera que una ofensiva militar a gran escala para acabar con un santuario terrorista es necesaria, la desaprobación o la indiferencia en el Consejo de Seguridad de terceras naciones -Camerún o

¹⁸ Sobre los alarmantes datos de desarrollo del mundo árabe, véanse los informes de Naciones Unidas *Arab Human Development Report 2003: Building a Knowledge Society* y *Arab Human Development 2002: Creating Opportunities for Future Generations*; también de extraordinario interés: HUNTER, Shireen T. (ed.). *Modernization and Democratization in the Muslim World*. Washington. Center for International and Strategic Studies, 2004.

¹⁹ La educación islamista como factor potenciador de las nuevas generaciones de terroristas, en: MURPHY, Dan. "Who' Radicalizing Indonesia' s Schools? ". The Christian Science Monitor, september 16, 2003; KRUEGER, A. Y MALECKOVA, J. "Education, Poverty, Political Violence and Terrorism: Is There a Causal Connection? ". Working Paper, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University, may 2002.

Guinea en el caso de Irak²⁰ - van a convertir esa operación en innecesaria. El terrorismo de Al Qaida, lejos de tener una catalogación ordinaria de crimen, debe ser entendido como agresión armada y, en consecuencia, la respuesta a esta amenaza con el uso de todos los medios del poder nacional, incluidos los militares²¹, debe estar legitimada: “Naciones Unidas debería aceptar que la intención de abrigar, apoyar o financiar terroristas constituye un acto de agresión contra un país tal y como lo recoge el artículo 51” (pág. 271). Hasta que no se reforme la Carta de Naciones Unidas Estados Unidos no debería acudir a ese foro a dirimir cuestiones de seguridad: los tiempos cambian, los peligros y las necesidades también y las instituciones no pueden permanecer impasibles. Si Naciones Unidas no se transforma quedará completamente deslegitimada y desautorizada; en palabras de George W. Bush, caerá en la irrelevancia.

París ya le ha dado el primer aviso a Washington al intentar bloquear y desacreditar la intervención en Irak y poner en riesgo el interés nacional de los estadounidenses²². Para los autores las posiciones están muy claras: Francia ha

²⁰ Sobre el pánico de los intelectuales neoconservadores a forjar amplias coaliciones que lastren los intereses de Estados Unidos en la guerra contra el terror: KRISTOL, William y KAGAN, Robert. “The Coalition Trap”. *The Weekly Standard*, october 15, 2001; antes de la intervención en Irak, de los mismos autores: “The U.N. Trap?” *The Weekly Standard*, november 18, 2002.

²¹ Exhaustivos análisis de las oportunidades y los factores de riesgo que presenta el uso de la Fuerzas Armadas en operaciones contraterroristas, en: EPPRIGHT, C. “Counterterrorism and Conventional Military Force: The Relationship Between Political Effect and Utility”. *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 20, nº 4, 1997, pp. 333-344; ROBERTS, A. “Counter-Terrorism, Armed Forces and the Laws of War”. *Survival*, vol. 44, nº 1, 2002, pp. 7-32. OCHMANEK, David. *Military Operations Against Terrorist Groups Abroad. Implications for the United States Air Force*. Santa Monica. Rand Corporation, 2003.

²² Asunto a debate, con aportaciones de William Kristol, Walter Russell Mead, Therese Delpach o Jean Louis Bruguière, en: BROOKING INSTITUTION. “The United States and France After the War in Iraq?”. Washington, Center on the United States and France, may 12, 2003.

fracasado al liderar una Europa fuerte de la defensa, ha sido incapaz de actuar con determinación para superar crisis que requerían del uso de la fuerza, como las de Bosnia y Kosovo, y en cambio se obsesiona en construir una Europa como contrapoder a Estados Unidos. Ante este panorama, la Casa Blanca debe optar por preservar la alianza estratégica con Reino Unido, forzar a los europeos a elegir entre París y Washington y respaldar con firmeza la ampliación de la Unión hacia el Este para acabar con las aspiraciones francesas de mando en el viejo continente.

7. El análisis clarividente, directo y sin claroscuros de *An End to Evil* concluye que Estados Unidos debe poner en marcha con 'sentido de urgencia' una agenda global de cambio de regímenes y de mecanismos para modificar el comportamiento de Estados vacilantes en la guerra contra el terror. Es hora de desterrar la estrategia antiterrorista punitiva y reactiva, de respuestas simbólicas y aisladas. Hay que pasar a una campaña permanente e intensiva de hostigamiento al enemigo.

Para Al Qaida y la constelación del terror islamista el statu quo es la guerra de desgaste aun a pesar del riesgo de represalias abrumadoras de Estados Unidos, de manera que el aparato de seguridad de Washington no puede caer en el error de actuar como si el escenario actual fuese de paz. Para ganar esta guerra, no hay nada para Frum y Perle como la tenacidad, la disciplina, la capacidad de sacrificio económico y humano o la defensa innegociable de los sistemas de valores que rigen a las sociedades libres.

El ensayo es, en definitiva, paradigma de una de las líneas de pensamiento más asentadas de la política exterior y de seguridad de la Administración Bush y pivota sustancialmente en el uso de la fuerza y la amenaza como herramienta privilegiada para la solución de conflictos en los que confluyen casos de proliferación y/o terrorismo. Es

una apuesta arriesgada de la que derivan propuestas rupturistas en un momento intelectual en el que se cuestionan las estrategias antiterroristas de los Estados democráticos de derecho sin proponer alternativas sólidas de pensamiento y acción.

Alfonso Merlos García
Diciembre de 2005

II.2. LIBROS Y REVISTAS CIENTIFICAS RECIBIDOS

BURKE, Jason: “*Al Qaeda: the True Story of Radical Islam*”, London. I. B. Tauris, 2004.

DE ARÍSTEGUI, Gustavo: “*El islamismo contra el Islam.*”, Barcelona. Ediciones B, 2004.

ESCUADERO ESPINOSA, Juan Francisco: “*La Corte Penal Internacional y el Consejo de Seguridad. Hacia la paz por la justicia*”, Madrid, Editorial Dilex, 2004.

KEPEL, Gilles. “*Fitna: guerra en el corazón del Islam*”, Barcelona. Paidós, 2004.

KURTH, Audrey y LUDES, James (eds.): “*Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*”, Washington, George Washington University Press, 2004.

MARTIN, Gus (ed.): “*The New Era of Terrorism*”, London. Sage Publications, 2004.

SAGEMAN, Marc: “*Understanding Terrorist Networks*”, Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 2004.

SCHEUER, Michael: “*Imperial Hubris: Why the West is Losing the War on Terror*”, New York, Brassey’s, 2004.

Argentinan Foreign Affairs

Política Exterior Argentina

D. Ramón Alberto Aranda

Magíster en Relaciones Internacionales del Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano de la Universidad Nacional de Tucumán (IDELA/UNT) de Argentina.

ABSTRACT

This paper analyses Argentinian foreign affairs since 1989, from Carlos Saúl Menem presidency to Nestor Kirchner, and summarizes fundamental issues in each presidential term of office, highlighting essentially ideological aspects. To reach this aim, this article focus the irruption of democracy in Argentinian politics, since 1983, and the deep protagonism of Raul Alfonsin.

RESUMEN

Este estudio analiza la política exterior argentina desde 1989, desde la presidencia de Carlos Saúl Menem hasta la actual de Nestor Kirchner, y resume los hechos fundamentales de cada presidencia y sus aspectos esencialmente ideológicos. Para alcanzar este objetivo, el estudio se centra en la irrupción de la democracia en la política argentina desde 1983 y profundiza especialmente en el protagonismo de Raúl Alfonsín.

El desafío de la unidad sudamericana y las ventajas de su posición relativa frente al Asia-Pacífico, Europa y Norteamérica

Dr. Arturo Contreras Polgatti

Oficial de Estado Mayor del Ejército de Chile, Máster en Seguridad y Defensa por la Universidad Complutense y Doctor en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago.

ABSTRACT

The South American political process characterizes by the explicit conviction of the States, that the integration and the regional economic cooperation constitutes a collective imperative to surpass the poorness and subdevelopment.

In that sense, and despite its explicit will of to participate actively in the development of the free world-wide commerce to obtain the resources that this objective demand, the interregional political debate it finds caught hardly between two incompatible political visions of regional integration, dialectic process whose synthesis, in addition, requires the overcoming of mutual distrusts that obey, in important measurement, to a logic untimely to XIX century.

In that context, the region struggles between two development options: the first one that consider a centrifugal regionalism open to the world, based on a collective cooperation and an active integration to the world-wide commerce dynamic; and another one based in the framework of a centripetal regionalism trim in itself, and in the satisfaction of the different regional needs

RESUMEN

El proceso político de Sudamérica se caracteriza por la convicción de los Estados de que la integración y la cooperación económica regional constituyen un imperativo colectivo para superar la pobreza y el subdesarrollo.

En este sentido, y a pesar de sus deseos de participar activamente en el desarrollo del comercio libre en todo el mundo para obtener los recursos que este objetivo demanda, el debate político interregional se encuentra profundamente condicionado por dos visiones políticamente incompatibles de integración regional. La síntesis de este proceso dialéctico requiere, adicionalmente, la superación de las incomprensiones mutuas que obedecen, en buena medida, a una lógica propia del siglo XIX.

En este contexto, la región pugna entre dos opciones de desarrollo: la primera que considera un regionalismo centrifugo abierto al mundo, basado en una cooperación colectiva y en una integración activa en la dinámica en la red del comercio mundial, y la otra basada en el marco de un regionalismo centripeto y en la satisfacción de las diferentes necesidades de la región.

Consecuencias de la aplicación del Tratado de Schengen en las regiones fronterizas del este de Polonia y del oeste de la Federación Rusa, Bielorrusia y Ucrania

Dra. Mercedes Herrero de la Fuente

Profesora de la Universidad Antonio de Nebrija. Productora en los Servicios Informativos de la Televisión Autonómica de Madrid.

ABSTRACT

This article analyses the changes that the entry into force of the Schengen Treaty represents in those regions of the Polish Eastern border where the new European Community country converges with the Russian Federation (the region of Kaliningrad) Belarus and the Ukraine. The first consequence of the present policy of the Ministry of Justice and Home Affairs carried out by Poland is (was) the introduction of a regime of Visas for their three non-EU neighbours. In this way, since October 2003, the movement of people, goods, services and capital has been restricted to an area where, up until then, a wide margin of circulation existed. The restrictions in the new Eastern border of the EU has important economic, socio-cultural and politico-administrative implications for the regions more to the East of Poland and also for their neighbours in Kaliningrad, Belarus and the Ukraine.

RESUMEN

El presente artículo analiza los cambios que supone la entrada en vigor del Tratado de Schengen en aquellas regiones de la frontera este de Polonia, donde el nuevo país comunitario converge con la Federación Rusa (enclave de

Kaliningrado), Bielorrusia y Ucrania. La primera consecuencia de la actual política de Justicia e Interior practicada por Polonia es la introducción de un régimen de visados para sus tres vecinos no comunitarios. De esta forma desde Octubre de 2003 se ha restringido el movimiento de personas, bienes, servicios y capitales, en una zona donde hasta ese momento existía un amplio margen para la circulación. Las restricciones en la gestión de la nueva frontera oriental de la UE (Unión Europea) tienen importantes implicaciones económicas, socio-culturales y político-administrativas para las localidades más al este de Polonia y también para sus vecinos en Kaliningrado, Bielorrusia y Ucrania.

Structural evolution of Al Qaida threat: globalization and atomization

La evolución estructural de Al Qaida: globalización y atomización

D. Alfonso Merlos García

Investigador FPU/MEC (Formación del Profesorado Universitario). Área de Terrorismo Internacional del Departamento de Dº Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid.

ABSTRACT

Al Qaida's threat and international yihadist movement is an structural and original defy. Persuasion, containment, disuasion or cooptation aren't effective strategies to confront an enemy who deny dialogue, truce or any possibility of peace. United States and his allies are now forced to use antiterrorism aggressive tools: the use of Armed Forces and Information Services are pointing covert action and direct action operations necessary to defeat an assimetric adversary. But Al Qaida has been evolving since 9/11. The organization isn't now structured and vertical. Politic, military or propaganda branches has been eliminated. An important segment of the leaders of the hardcore of the network have been captured or are dead. But middle-level operatives have rebuilding the leadership in the new International Jihad dangerously emerging. The islamist terrorist movement has completed three phases (retreat, dispersion and regroupment) to take the pulse in an offensive strategy aimed to the mass destruction by any means, without restriction. Antiterrorist coalition must defeat a rare enemy, structurally global, operatively atomized.

RESUMEN

La amenaza que representa Al Qaida y los grupos islamistas a ella conectados se ha convertido en un desafío estructuralmente original para los Estados democráticos de derecho. Frente al terrorismo de cuarta oleada, la persuasión, la contención, la disuasión o la cooptación han dejado de ser estrategias eficaces para confrontar a un enemigo que no acepta la negociación, la tregua, la capitulación parcial o la paz. Estados Unidos y sus aliados se han visto obligados a emplear instrumentos antiterroristas agresivos: el uso de las fuerzas armadas y los servicios de información se ha orientado hacia operaciones encubiertas y de acción directa, que hasta ahora no tenían como blanco a adversarios asimétricos. Pero Al Qaida no ha dejado de reinventarse desde el 9/11. La organización fundada por Bin Laden ya no existe como entidad jerarquizada y estructurada. Sus aparatos político, militar, financiero y de propaganda han sido disueltos o eliminados. Un tercio de los efectivos que conformaban el núcleo duro de la red han sido capturados o están muertos. Sin embargo, numerosos cuadros medios han redibujado y reconstruido el liderazgo de la Yihad Internacional. El entramado terrorista que operaba en Afganistán ha completado con éxito las etapas de retirada, dispersión y reagrupamiento para retomar el pulso de una estrategia ofensiva con vocación ilimitada de destrucción en masa. La coalición antiterrorista pilotada por Estados Unidos se enfrenta a un enemigo de una naturaleza única, estructuralmente globalizado, operativamente atomizado.

La dinámica de guerra y paz en Colombia durante el primer año del gobierno del presidente Andrés Pastrana (agosto del 1998-agosto del 2000)

D. Vicente Torrijos

Profesor de ciencia política y relaciones internacionales en la Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia.

ABSTRACT

Colombian political system is vulnerable and confronts a hard unbalance. But in order to maintain coherence, it's a system with positive agreements between political and military actors. Colombian government have obtained the necessary capacity to impose law and order without extraordinary and legitimate use of violence. Instability will be a critical factor in next years, but there is a hope: population supports idea that welfare states and human security are fundamental elements in modern democracies.

RESUMEN

El sistema político colombiano es vulnerable y se halla sometido a un grave desequilibrio. Al mismo tiempo, sin embargo, subsiste gracias a acuerdos parciales entre los diversos actores políticos y político-militares. El gobierno colombiano ha logrado mantener hasta el momento una cierta capacidad de ser obedecido sin violentar las reglas del juego de la democracia. Podrá haber más años de inestabilidad en el conflicto colombiano a pesar de que cada día se instala más entre la población la idea de que el bienestar político y económico, y la seguridad humana, son pilares fundamentales de la democracia contemporánea.