DIÁLOGOS

FÓRUM UNIVERSAL DE LAS CULTURAS

Monterrey 2007

PAZ Y ESPIRITUALIDAD

La paz y las regiones del mundo

COORDINADOR

Zidane Zeraoui

❖

Louis-Michel Martin
Pablo Telman Sánchez Ramírez
Gracia Abad
Zidane Zeraoui
Mario Sznajder
Francisco Enríquez Solano
Mbuyi Kabunda Badi
Joseph Hodara

La paz y las regiones del mundo

DIÁLOGOS

FÓRUM UNIVERSAL DE LAS CULTURAS

Monterrey 2007

PAZ Y ESPIRITUALIDAD

La paz y las regiones del mundo

COORDINADOR

Zidane Zeraoui

Louis-Michel Martin
Pablo Telman Sánchez Ramírez
Gracia Abad
Zidane Zeraoui
Mario Sznajder
Francisco Enríquez Solano
Mbuyi Kabunda Badi
Joseph Hodara

D.R. © 2007
Fondo Editorial de Nuevo León

D.R. © 2007
Fórum Universal de la Culturas Monterrey 2007

D.R. © 2007
Los autores

ISBN 978-970-9715-35-4
Impreso en México

Cuidado editorial: Dominica Martínez, Rafael García
Diseño editorial: Ángela Palos
Diseño de portada: Florisa Orendain
Traducción: Olivier Tafoiry Paulard
"Europa y la seguridad mundial:entre aspavientos y subcontratación" de Louis-Michel Martin.

Zaragoza 1300
Edificio Kalos, Nivel A2, Desp. 249
CP 64000, Monterrey, Nuevo León
(81) 83 44 29 70 y 71
www.fondoeditorialnl.gob.mx

Fundidora y Adolfo Prieto s/n
CP 64010 Monterrey, Nuevo León
(81)20 33 36 00
www.monterreyforum2007.org

Reservados todos los derechos. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier medio o procedimiento –incluidos los electrónicos– sin permiso escrito por parte de los titulares de los derechos.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN 9
José Natividad González Parás

INTRODUCCIÓN 11
Zidane Zeraoui

EUROPA Y LA SEGURIDAD MUNDIAL:
ENTRE ASPAVIENTOS Y SUBCONTRATACIÓN 15
Louis-Michel Martin

LA NUEVA GEOPOLÍTICA RUSA 41
Pablo Telman Sánchez Ramírez

ASIA: UNA REGIÓN INESTABLE 57
Gracia Abad

MEDIO ORIENTE:
LA NUEVA GEOPOLÍTICA REGIONAL 73
Zidane Zeraoui

¿HACIA EL FIN DEL CONFLICTO
ÁRABE-ISRAELÍ? 105
Mario Sznajder

CENTROAMÉRICA
ENTRE LA GUERRA Y LA PAZ 129
Francisco Enríquez Solano

LOS PROBLEMAS PARA LA PAZ EN ÁFRICA 143
Mbuyi Kabunda Badi

LA DIÁSPORA MEXICANA
EN LOS ESTADOS UNIDOS:
TRES ESCENARIOS 149
Joseph Hodara

PRESENTACIÓN

La cultura y el humanismo son, y han sido, elementos cruciales para el desarrollo integral de las naciones. Por ello, frente a los planteamientos y posicionamientos del siglo XXI, el Fórum Universal de las Culturas Monterrey 2007 se propuso facilitar una renovación de la conciencia de nuestro ser colectivo a través de la reflexión y el diálogo.

A lo largo de los ochenta días de duración del Fórum, un número significativo de ciudadanos del mundo ha analizado, entre otros temas de igual o mayor importancia, la problemática de la valoración de las expresiones pluriétnicas, el desarrollo del conocimiento, y los esfuerzos hechos hasta ahora por erradicar la incomprensión, la violencia, la intolerancia y las diferencias lacerantes entre opulencia y miseria.

La colección Diálogos *que presentamos tiene como objetivo generar, con base en las enriquecedoras sesiones de reflexión habidas, un intercambio de significados, emociones y contenidos, además de fomentar la aceptación del otro con dignidad y respeto, y revalorar la utilización de la palabra como herramienta para explicar y escuchar los niveles más profundos del razonamiento y la introspección.*

Monterrey, la urbe más dinámica del norte de México, asumió el compromiso de organizar el Fórum Universal de las Culturas como una oportunidad para honrar la filosofía y los principios convocados por el encuentro, hecho posible gracias a la suma de esfuerzos estatales y nacionales, y a la invaluable colaboración de una sociedad civil emprendedora que ha sabido innovar en los campos de la industria, el comercio y las finanzas, y que sostiene un activo papel protagónico en la vida cultural del país.

José Natividad González Parás

Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León

INTRODUCCIÓN

La paz necesaria

ZIDANE ZERAOUI

El mundo de la posguerra fría está más convulsionado que durante la época de la bipolaridad: Asia es un continente inestable, Rusia se debate entre su viejo papel hegemónico perdido y su necesidad de una zona de influencia y el Medio Oriente se ha convertido en el espacio geográfico más volátil del planeta. Asimismo, el problema de las migraciones en América Latina es uno de los fenómenos más importantes del continente.

Durante la bipolaridad, las leyes de conducta impuestas por las dos superpotencias permitían un cierto grado de control político de las distintas regiones, aunque a veces con la necesidad de recurrir a invasiones, como muy a menudo ocurrió. A pesar del equilibrio del terror, de la posible destrucción mutua asegurada, las relaciones entre los rivales estaban sometidas a reglas de conducta muy claras. Se trataba de un mundo bajo la amenaza nuclear, pero predecible y con una orientación ideológica implacable.

El fin de la guerra fría, lejos de conducir a un nuevo orden internacional más equitativo con el triunfo del derecho internacional, como lo había enunciado en 1991 el entonces presidente estadounidense George Bush, se ha convertido en un espacio de pugna permanente. La Organización de las Naciones Unidas, que durante más de cuarenta años de guerra fría, entre 1946 y 1988, había intervenido en el mundo solamente trece veces, desde el derrumbe del bloque socialista organizó más de 25 operaciones de mantenimiento de la paz en menos de veinte años, no siempre con el mismo éxito.

Si bien esta obra que el Fórum ofrece a sus lectores recoge la experiencia de ocho regiones: Europa, Rusia, Asia, Medio Oriente, Tierra Santa, África, Centroamérica y América Latina, no podemos dejar de pensar también en otras zonas del mundo castigadas por los conflictos de poder e interétnicos, por las hambrunas y los genocidios y por las enfermedades endémicas. África es el caso más dramático. En efecto, el continente sufrió un retroceso

en las últimas décadas que hicieron caer la esperanza de vida de casi cincuenta años a menos de cuarenta. Además, es la región en donde se dan los mayores desplazamientos humanos tanto por razones de conflictos, como en Darfur y Ruanda, como por la hambruna. Los Balcanes también conocieron su hora negra con las limpiezas étnicas en una parte del mundo que se estimaba ya evolucionada, la ex Yugoslavia. Pueblos que habían convivido casi ochenta años, se convirtieron en sus respectivos verdugos.

Los ensayos que presentamos nos permiten entender la dinámica política de varios centros neurálgicos del mundo actual: "Europa y la seguridad mundial: entre aspavientos y subcontratación" por Louis-Michel Martin, "La nueva geopolítica rusa" por Pablo Telman Sánchez Ramírez, "Asia: una región inestable" por Gracia Abad, "Medio Oriente: la nueva geopolítica regional" por Zidane Zeraoui, "¿Hacia el fin del conflicto árabe-israelí?" por Mario Sznajder, "Centroamérica: entre la guerra y la paz" por Francisco Enríquez Solano, "Los problemas para la paz en África" por Mbuyi Kabunda Badi y "La diáspora mexicana en Estados Unidos: tres escenarios" por Joseph Hodara,

En Rusia, la subida al poder de Putin a finales de la década pasada cambió drásticamente la orientación anterior de Yeltsin. Retomando el papel de potencia, ahora solamente regional, Rusia busca consolidar su presencia en el llamado "extranjero cercano", es decir, en las ex repúblicas de la Unión Soviética, hoy países independientes.

El nuevo líder del Kremlin logró consolidar un régimen autoritario rescatando los esquemas de la extinta URSS, pero enfocados a reinstalar el poderío ruso, particularmente en sus fronteras. Esta posición del presidente ruso se cristalizó en su rechazo al avance de la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN). La inserción en la OTAN de varios países vecinos de Moscú causó una profunda inquietud en las esferas rusas, siempre preocupadas por el cerco militar alrededor de sus fronteras. Los viejos temores rusos resurgen con mayor fuerza para evitar un nuevo "cordón sanitario".

En Asia, los cambios son bastante profundos, aunque los problemas añejos aún son los polos centrales de las crisis regionales: la pugna entre la India y Pakistán por Cachemira y la rivalidad entre Beijing y Nueva Delhi constituyen los dos puntos cruciales de los conflictos asiáticos. Sin embargo, con la invasión aliada a Afganistán la frontera afgano-paquistaní se ha convertido en un centro potencial explosivo no solamente para Islamabad o Kabul, sino también para el mundo occidental. Lejos de eliminar el te-

rrorismo, la salida de los talibanes del poder en Afganistán ha diseminado sus fuerzas en toda la región. Esto constituye una amenaza incluso para el Gobierno paquistaní, el cual tuvo que negociar con las tribus rebeldes del Waziristán, que apoyan a los fundamentalistas afganos, y dejar una zona autónoma que sirve de retaguardia a la guerrilla.

En Europa, la necesaria elaboración de un programa colectivo de seguridad se enfrenta a la hegemonía norteamericana y a las divisiones de los Estados del viejo continente.

En el conflicto palestino-israelí, las elecciones del 2006, tanto palestinas como israelíes, han creado nuevas condiciones regionales. Pero aún existe un tema central para llegar a un entendimiento en Tierra Santa: judíos y palestinos tienen una profunda herida que constituye un punto central de la acción de las dos naciones: el Holocausto y la Naqba (la tragedia de 1948 que resultó en la partición del país al crearse el Estado israelí). Sin entender estos problemas, ni Israel podrá acceder a un a paz duradera, ni los palestinos podrán entender la cuestión de la seguridad del Estado israelí.

Es en el Medio Oriente donde los cambios fueron los más drásticos. La caída del poder de Saddam Hussein en Bagdad, lejos de causar una pacificación regional, rompió el frágil equilibrio meso-oriental, lo cual ha permitido a Irán convertirse en un árbitro central de los cambios de la región.

Irak, que servía como contrapeso a Teherán, desapareció como potencia regional, y al contrario, se ha convertido en un foco de diseminación del terrorismo en la zona. Además, la alianza abierta entre los chiitas iraquíes e Irán permite a los ayatolás imponerse como la principal fuerza de equilibrio del Medio Oriente. Después del ensayo atómico de Corea del Norte, la búsqueda por parte de Teherán de convertirse en una nueva potencia nuclear –conjuntamente con India, Pakistán e Israel, los tres países asiáticos con bombas atómicas– ha presionado a otras naciones, como Egipto, para buscar restablecer un equilibrio de poder en Medio Oriente.

Con el empantanamiento iraquí la atención se traslada al conflicto palestino-israelí, el cual es un barril de pólvora frente a la crisis, que se agudiza con el involucramiento libanés a través de la guerrilla del Hezbolá. La guerra entre este último e Israel durante el verano del 2006 constituyó una prueba de fuerza entre Tel Aviv y Teherán.

El profesor Mbuyi Kabunda Badi nos introduce a los problemas, tan complejos, de África, continente convulsionado por los conflictos y las guerras civiles y étnicas. De las operaciones de mantenimiento de la paz que la ONU ha llevado a cabo desde 1948, la mitad se ha dirigido a esta re-

gión. El sida, la hambruna, los golpes de Estado y los conflictos de distinta índole, han marcado al continente más pauperizado del planeta.

Por su parte, Francisco Enríquez Solano, nos lleva a la reconstrucción centroamericana. La región más pobre de América Latina, fue también la más afectada por las guerrillas y los regímenes dictatoriales. Pero desde finales de la década de los ochenta, la región ha recobrado paulatinamente su proceso democrático, todavía imperfecto, pero encaminado al diálogo y a la convivencia, y no al enfrentamiento armado.

También en el continente americano, la migración se ha convertido en un fenómeno dramático por el gran movimiento humano existente en la frontera entre México y los Estados Unidos.

Frente a todos estos conflictos, ¿por qué realizar una semana de Paz y Espiritualidad en el seno del Fórum Universal de las Culturas Monterrey 2007? Si bien es cierto que los conflictos se han multiplicado en las últimas dos décadas, los procesos de paz también han avanzado, más por la presión de la sociedad civil que por la labor gubernamental. La nueva conciencia de los pueblos permite poner más obstáculos a los conflictos o, por lo menos, hacerlos aún más impopulares. Por otra parte, el énfasis puesto a la espiritualidad nos abre no solamente las mentes, sino también los corazones, para entender nuestro mundo y ser actores en el cambio que requiere.

Un foro como el de Monterrey es una voz más, pero de miles de ciudadanos del mundo que se suman al grito de la paz, para hacer de la tierra un mundo mejor para vivir.

No es un sueño, sino una necesidad ineluctable para la generación actual, pero sobre todo, para las futuras.

EUROPA Y LA SEGURIDAD MUNDIAL: ENTRE ASPAVIENTOS Y SUBCONTRATACIÓN

Louis-Michel Martin

Entre los hechos de mayor trascendencia ocurridos en el orden mundial contemporáneo, la construcción europea, un sueño que nació hace ya varios siglos, constituye sin duda alguna el más destacado. Progresivamente se ha puesto en marcha no sólo un espacio institucional, integrado, pacificado y cooperativo, sino también un sistema de redes y sinergias que ha convertido a Europa en actor económico, financiero y monetario de primer nivel y, más allá, en modelo de referencia en materia de organización posnacional y cultura normativa con vocación universalista. Pese a ello, no todo es armonioso y prometedor. Algunos consideran que, a mediano y largo plazo, Europa está condenada a perder su preponderancia, cuando menos en comparación con otros conjuntos del mismo tipo, como tal vez los bloques panamericano o asiático. A corto plazo, incluso, el fracaso del tratado constitucional y las oposiciones al proceso de ampliación son considerados por muchos como los primeros indicios de estancamiento. Preocuparse sobremanera por ello equivaldría, sin embargo, a olvidar que dicho proceso unificador ha experimentado desde sus inicios, periodos de aceleración y apatía. Pueden resultar menos sorprendentes esos obstáculos pasajeros, inseparables del desarrollo de toda institución, que el hecho de que un proyecto de semejante amplitud no haya experimentado ninguna verdadera interrupción, ni tampoco, *a fortiori*, retroceso.[1] De hecho, el tratado "simplificado" actualmente

* Profesor investigador del Instituto de Estudios Políticos de Toulouse, Francia. Director del Centro Morris Janowitz, dedicado a la investigación en temas de fuerzas armadas y seguridad.

[1] Entre las principales crisis, podemos citar la causada por la actitud del general De Gaulle en los años sesenta, cuando éste rechazó el ingreso de Gran Bretaña, exigió el mantenimiento de la regla de unanimidad, así como contribuciones financieras cada vez más pesadas a favor de la Política Agrícola Común. También conviene recordar, en los ochenta, la postura de Margaret Thatcher, quien pidió la renegociación del importe de la contribución británica al presupuesto comunitario y, para este fin, buscó bloquear o, cuando menos retrasar, varias iniciativas promovidas particularmente por los dirigentes alemanes y franceses. Cabe finalmente destacar las dudas provocadas por los rechazos franceses y holandeses, por vía de referéndum, del proyecto de Constitución Europea.

en preparación demuestra que la voluntad de proseguir con el esfuerzo de integración permanece casi intacta.

Desde su creación por el Tratado de Roma de 1957, la institución europea ha experimentado un movimiento continuo de ampliación en una doble dirección, a la vez desde el punto de vista de sus competencias y en cuanto al número de países integrados. En lo tocante a sus competencias, sus cambios de nombre sucesivos expresan más o menos claramente la evolución de sus ambiciones y el alcance de su acción: primero Mercado Común, más tarde Comunidad Europea y, finalmente, Unión Europea[2]. Simultáneamente, el número de países miembros aumentó, por integración sucesiva, de seis países fundadores a 27 hoy, lo cual plantea diversos problemas de organización, particularmente en lo relativo al sistema de presidencia común, que recae sucesivamente y por orden alfabético en todos los miembros por un periodo de sólo seis meses, pero también en lo que respecta a la presencia de un miembro de la Comisión procedente de cada uno de los Estados, así como a la repartición de los escaños en el seno del Parlamento Europeo, y finalmente, y de forma más importante, en la medida en que dificulta el respeto del principio de voto con unanimidad o mayoría cualificada. Si bien ha perdido velocidad, la ampliación continúa siendo uno de los objetivos.[3]

La mención del proceso de construcción europea origina una doble impresión: por una parte, la de un movimiento unificador de largo aliento caracterizado por un dinamismo casi irresistible y, por otra, la existencia de lagunas, principalmente en materia de alta política, diplomacia y defensa. Dicho de otra manera, en lo que se refiere a la contribución de Bruselas a la seguridad mundial. Europa es hoy, junto con Estados Unidos, el país más rico del mundo: con un PIB de más de 9 mil 700 millones de euros, produce 30 por ciento de la riqueza mundial, es segunda potencia comercial y primera exportadora mundial, con una presencia internacional de la que se esperaría lógicamente que contribuyera a la seguridad mundial. Sin embargo, en este ámbito, pese a la vehemencia de las declaraciones de intenciones, a la multiplicación de los tratados, a la riqueza de los proyectos, pero también a las instituciones implementadas y a las acciones emprendi-

[2] Dejando a un lado las instituciones precursoras que fueron el Benelux y la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) constituye, ante todo, una unión aduanera que tomó el nombre de Mercado Común. Luego, bajo el nombre de Comunidad Económica Europea (en 1965, con la fusión de los ejecutivos), se encargó, en competencia con todos los Estados, del conjunto de los problemas económicos, incluso mediante políticas de intervención activa, de organizar los mercados. En su etapa actual, la de la Unión Europea (Tratado de Maastricht), constituye una estructura polifacética con dimensión y responsabilidad política reales.

[3] Como, por ejemplo, pero en un futuro más lejano, Macedonia, Bosnia y Albania.

das más allá de sus fronteras, la participación de Europa en la gobernanza mundial sigue siendo la de una potencia que opera de modo selectivo, de una manera que calificaríamos como *soft power*, un papel modesto[4] que le vale ser considerada como un enano político, o en todo caso, un enano militar, lo cual contrasta con su situación de gigante económico.

Por lo tanto, el hecho de que la tendencia natural a desear una mayor participación europea en la seguridad mundial siga enfrentándose a ciertos obstáculos políticos redunda en la persistencia de limitaciones importantes, tanto en lo relativo a las tomas de decisión como a la implementación de operaciones en este ámbito. Aunque, en ciertos aspectos precisos como los relativos a la labor humanitaria, la inmigración y el terrorismo, las autoridades europeas muestren su capacidad para movilizarse como respuesta a las expectativas generadas en sus respectivas opiniones públicas.

La tendencia a una contribución significativa de la UE en materia de seguridad mundial y los obstáculos que la entorpecen

La intervención de la UE en materia de seguridad internacional parecería ser una evidencia. Resulta difícil imaginar que un conjunto político de semejante importancia, portador de valores seculares y reivindicando tradiciones diplomáticas ricas se limite a una gestión de los ámbitos económicos y sociales. Al mismo tiempo, la antigüedad misma de dichos valores, así como la multiplicidad de tradiciones constituyen precisamente los elementos que perjudican la afirmación de una voluntad única.

Factores más o menos favorables a una contribución europea de la UE a la seguridad mundial

La seguridad siempre ha constituido el tema principal al cual se han enfrentado los países europeos. Desde la Edad Media, dicho espacio ha sido sin duda aquél en que el grado de beligerancia ha resultado más alto, culminando con dos conflictos mundiales que constituyen, ante todo, guerras civiles europeas. El primer objetivo de los promotores de la construcción

[4] Conviene sin duda apreciar estos dos elementos de forma simétrica: la laguna en materia de seguridad ilustra las limitaciones del movimiento integrador; la persistencia de la tendencia hacia una unión cada vez más estrecha llevaría a pensar que, en un futuro más o menos lejano, Europa podría contribuir a la seguridad.

europea al terminar la Segunda Guerra Mundial, consistió en crear una solidaridad política entre los países mediante la implementación de un extenso mercado económico, destinado a silenciar los viejos antagonismos nacionales y desembocar en una entidad por fin pacificada. Durante el siguiente medio siglo, los Estados abandonaron, sin muchos miramientos e incluso con creciente determinación, aspectos tradicionalmente supeditados a su soberanía: políticas de control y respaldo de diferentes sectores económicos clave, organización de los mercados y, de manera general, de la competencia, de los aranceles aduaneros comunes, hasta la implantación de una moneda única. En cambio, parecía excluida toda posibilidad de transferencia de lo relacionado con la alta política y la diplomacia.

Los intentos de integración política, principalmente destinados a enfrentar las amenazas del momento como, tras la Segunda Guerra Mundial, la oposición al imperialismo soviético, terminaron por fracasar. Así ocurrió, en 1952, con el ambicioso proyecto de Comunidad Europea de Defensa (CED). En ese entonces, y en concordancia con el modelo supranacional de la CECA, su objetivo era la integración de las fuerzas militares en una institución de control de los ejércitos, mediante mecanismos comparables a los que coordinaban las siderurgias en los Estados miembros. Pero la motivación misma de la firma del texto acabó siendo la causa de su fracaso. En efecto, Francia temía el rearme alemán, deseado por Estados Unidos que consideraba al Ejército de la República Federal de Alemania como el componente más eficaz de la defensa europea frente a la amenaza soviética. Tras apoyar inicialmente a la CED como una forma que le permitiría dominar el rearme alemán en un marco integrado, París terminó combatiéndola por temor a perder el control de sus propias fuerzas. Finalmente, la dramatización que caracterizó el debate y el voto negativo emitido por la Cámara de Diputados francesa tras una reconocida torpeza de Pierre Mendès-France, no impidió la resurrección del ejército alemán, ni el desarrollo del proceso de construcción europea. Quedó de ello, para numerosos dirigentes, un sentimiento de dificultad a la hora de pasar del ámbito económico a los asuntos políticos y, *a fortiori*, militares, en los cuales las susceptibilidades nacionales son mucho mayores y, sobre todo, en los cuales resulta particularmente fácil provocar las preocupaciones de la opinión pública al agitar el espectro de la pérdida de soberanía. Por ello, incumbió a Estados Unidos y la OTAN asumir la responsabilidad de organizar la defensa europea y su contribución a la estabilidad del orden mundial bipolar.

La evolución del contexto geopolítico tras el colapso de la URSS, una vez disipados los momentos iniciales de euforia ante la perspectiva de un mundo "poshistórico" e interdependiente, constituyó para Europa un renovado exhorto a contribuir a la seguridad del mundo. La comunidad internacional se enfrentaba a un sistema de amenazas complejas, que se volvieron más apremiantes para las poblaciones, tanto por lo experimentado como por las expectativas en materia de seguridad. Los efectos de la multiplicación de los conflictos civiles y étnicos, de las debilidades de los Estados, así como las actividades asimétricas de las organizaciones criminales transnacionales y terroristas se combinaban para generar un clima de recrudecimiento de los peligros, a la gestión de los cuales ningún actor internacional aunque fuera poco notable parecía poder sustraerse. No obstante, a lo largo de la última década del siglo, el involucramiento europeo en los asuntos internacionales se plasmó de forma "eufemística", pese a ser una potencia económica, financiera y monetaria que no dejó de aumentar, lo cual debería haberla animado a desempeñar un papel político más intervencionista. Se mantuvo más bien en su papel de *soft power*, económico o normativo, brindado por su riqueza o el alcance universalista de sus valores, característico de una estructura que no puede desentenderse de ciertos problemas internacionales sin negarse a sí misma, pero tampoco tiene intención alguna de involucrarse decisiva y masivamente.

Esta postura tendiente a brindar sólo evasivas a las peticiones de contribuir a la seguridad mundial resultó ser un problema puesto que favoreció el peso del unilateralismo estadounidense. Sin embargo, frente a ese país, sólo Europa estaba entonces en posición de fungir como contrapeso, tanto por los valores que promovía como por la masa económica que representaba. Nadie podía desear que se repitiera el esquema de 1999, cuando Europa se encontró en una posición de inferioridad tal que tuvo que recurrir a Estados Unidos para que sus integrantes lograran adoptar una postura común respecto a la situación de la ex Yugoslavia. La incapacidad de coordinar los recursos redundó en un debilitamiento considerable de la posición europea. Ello resultó particularmente manifiesto en materia de equipamiento militar. Este ámbito también se caracteriza por un contraste entre la masa de los recursos financieros destinados al ejército por cada uno de los países de la Unión y los retrasos tecnológicos, aparentemente irrecuperables, comparado con las fuerzas estadounidenses, a un punto tal que dificulta hasta las posibilidades de operaciones comunes entre fuerzas procedentes de ambos lados del Atlántico. Las fuerzas de los países europeos se mostraban inca-

paces de disponer de equipamiento caracterizado, si no por su compatibilidad programada, cuando menos por un nivel comparable de avance.

En semejantes circunstancias, una capacidad de acción, e incluso de intervención, basada en un modo más activo y directo, debía sumarse, y en ocasiones sustituir, a procesos puramente normativos, para que Europa, por su estatus de potencia, pudiera afirmarse como miembro con derecho propio de la comunidad internacional. Así, el Tratado de Maastricht de 1992 instituyó una política de seguridad verdaderamente común, y por ende decididamente nueva, al introducir la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Ésta proporcionó un marco institucional a la voluntad reivindicada de los Estados miembros de operar de forma autónoma en el ámbito internacional, al organizar en 1998 la Política Europea de Seguridad y Defensa, o PESD, vertiente operativa civil y militar de la PESC. Su implementación en 1999 atestiguó este esfuerzo que se tradujo en la elaboración de una doctrina estratégica, la creación de instituciones integradas, la extensión del sector de acción, la implementación de un proceso de construcción de capacidades nuevas y, en suma, la impresión de una voluntad de actuar como potencia de pleno derecho. No pasó de ser una impresión. El ámbito de acción real, como lo veremos, permaneció limitado a pequeñas operaciones de respaldo a otras instituciones (ONU, OTAN, Unión Africana). De manera más general y colectiva, Europa se movilizó en torno a lo que siempre ha sabido hacer, la labor humanitaria y la protección de sus fronteras, llevada a cabo en adelante en el marco del control de la inmigración y de la lucha contra el terrorismo. Las operaciones fueron de índole más civil que militar. Aun una vez operativas, los recursos humanos, 60 mil soldados, 5 mil policías y más tarde los trece "grupos tácticos" previstos por las diferentes versiones del objetivo general no fueron "dedicados" al despliegue de un verdadero ejército europeo, sino movilizados de acuerdo a la voluntad de los Estados o a la disponibilidad de estas fuerzas. Apareció entonces un contraste entre el abandono de soberanía concedido en materia económica y social y la deficiente integración en materia de política exterior y defensa, en la que la vigilancia de los Estados permaneció minuciosa y donde, además, las posturas de cada uno distaron mucho de ser homogéneas.[5]

[5] Cada vez que, por motivos de eficacia, especialmente en el marco de la Organización Mundial del Comercio, un representante de la Unión se expresa en nombre de todos, lo hace en base a un mandato estrictamente determinado y bajo la permanente vigilancia de cada uno de los miembros, mismos que no reparan en reprochar al negociador su incapacidad para mantenerse dentro del marco de las consignas recibidas o su imprudencia al aceptar concesiones exageradas, como ocurrió hace poco, en la primavera de 2003, en vísperas de la celebración del consejo ministerial de la OMC en Ginebra, cuando la Comisión propuso una desaparición programada de los subsidios a las exportaciones.

Las especifidades de las políticas nacionales basadas en costumbres a veces muy antiguas obstaculizan una contribución importante de la UE a la seguridad mundial

Numerosos escollos dificultan por ahora la posibilidad de que Europa actúe como potencia internacional de pleno derecho. Cada una de las naciones del Viejo Continente cuenta con tradiciones muy diferentes desde el punto de vista de sus interlocutores extranjeros, ya sean habituales o históricos. Las hecatombes engendradas por las dos guerras mundiales y el proceso de unificación de la segunda mitad del siglo XX llevaron a superar globalmente los viejos antagonismos, con mayor razón porque, si acaso aún tuviesen que existir rencillas y enemistades hereditarias entre estados vecinos, éstas se manifestarían en primer lugar entre Estados de la UE mismos.

En cambio, los servicios diplomáticos de cada país conservaron con mayor facilidad el recuerdo de países o regiones con los cuales estaban acostumbrados a mantener vínculos particulares. El discurso oficial ayudó a preservarlos en la medida en que constituían un tema de cordialidad y, por ende, fácil de desarrollar, cualesquiera que hayan sido las circunstancias, y porque permitieron durante mucho tiempo superar, cuando menos de forma parcial, ciertas diferencias ideológicas, en particular con los países pertenecientes al bloque comunista. Estos vínculos tradicionales se convirtieron frecuentemente en elementos de cooperación bilateral con implementación de sistemas de intercambios culturales, universitarios y, a veces, económicos. Tras el colapso del comunismo soviético, estos lazos especiales constituyeron en ocasiones un elemento de apertura y de ampliación de la Unión. Por ello, Francia abogó por la causa de Polonia y Rumania, Alemania hizo lo propio con los países bálticos y ciertos países balcánicos, entre ellos Eslovenia. Fuera del territorio europeo, pero en territorios colindantes con ella, la presencia de redes e intereses específicos de cada país miembro provocó bloqueos, o cuando menos estorbos, en la toma de decisión. Así ocurrió durante la crisis yugoslava cuando, por motivos históricos, Alemania se mostró favorable a los croatas, mientras que las autoridades francesas afirmaron su preferencia por los serbios. Estas divergencias originaron cierto número de retrasos, hasta que las matanzas perpetradas en Kosovo llevaran al conjunto de los socios a reunirse en torno a la denuncia del genocidio.

Más allá de las fronteras geográficas de Europa, cada una de las grandes potencias disponía de una especie de zona de influencia en la que, en

la época de la Guerra Fría, las demás evitaban inmiscuirse. Antes de la última década del siglo XX, se entendía implícitamente que, frente a la URSS, los antiguos países colonizadores conservaban una especie de derecho de control en sus antiguas posesiones, mismo que les permitía intervenir en caso de desórdenes que, por su importancia, pudieran provocar la caída de un país en la esfera comunista. En esa época, semejante sistema era aceptado por Estados Unidos porque restringía el perímetro de sus campos de intervención prioritarios. Con el fin de la bipolaridad y el desarrollo económico y político de Europa, las intervenciones comunes se volvieron concebibles, pero los intereses permanecieron divergentes.

Si tomamos el ejemplo francés, este país reivindicaba una tradición de vínculos privilegiados con el mundo árabe que se basaba principalmente en los países de Maghreb anteriormente bajo protectorado, así como ciertas naciones que fueron objeto de un mandato de la Sociedad de Naciones. El papel desempeñado por la francofonía como factor cohesivo también puede haber tenido importancia. Esta tendencia no entrañó ningún obstáculo a la participación de Francia en la primera coalición contra Irak, particularmente porque el argumento de defensa de la independencia de Kuwait permitía que esta operación no fuera tachada de anti-árabe. En cambio, la llevó a encabezar la oposición a la invasión de Irak en el 2003, apoyándose en la red de los países de África subsahariana entonces integrantes del Consejo de Seguridad: Guinea, Camerún y Angola.

De hecho, continúan existiendo en el subcontinente africano relaciones ambiguas con el antiguo colonizador, aunque esté en boga denunciar en numerosos lugares, entre ellos Francia, dichos lazos privilegiados considerados como arcaicos, y aunque cada cambio de poder político redunde en el anuncio de que se pretende acabar con la política africana "a la antigüita". Una marcada tendencia lleva, en caso de un problema importante, golpe de estado o conflicto interétnico, a considerar que Francia debe intervenir, aunque ello signifique que cada bando le reproche su actitud y la culpe de injerencia criminal o de abstención culpable.

En lo que atañe a Gran Bretaña, otro ejemplo, su área de influencia es al mismo tiempo más extensa y caracterizada por menos elementos vinculados con valores culturales comunes. La intervención británica en África fue menos sistemática. Debido al nivel de desarrollo muy variado de sus integrantes, la Commonwealth ha tenido oportunidad de llevar a cabo cierto número de intervenciones comunes. Pero, sobre todo, Gran Bretaña ha concedido cierta prioridad a sus relaciones con Estados Unidos. En

varios teatros de operaciones, se opuso a la mayoría de los miembros de la Unión, como ocurrió con la más reciente guerra en Irak. La concepción británica de Europa, heredada de su proyecto de zona de libre cambio sin integración profundizada ni poder político significativo, llevó a Inglaterra a adoptar una postura muy abierta en materia de proyectos de ampliación.

Cabe reconocer que la mayoría de los países que consideran tener una responsabilidad en materia de seguridad mundial tienden a aplicar una política de delegación del derecho de intervención. Ello con el propósito de evitar estar en primera línea y exponer a sus propios soldados y no enfrentarse a la acusación de un comportamiento típico de una potencia imperialista. Por ello, el objetivo consiste generalmente en constituir cuerpos autónomos compuestos de unidades procedentes de los países en los cuales se plantean los problemas, mismos que estarán respaldados por recursos técnicos, equipo de transporte y transmisiones, así como por técnicas de mando integrado proporcionadas por la potencia protectora. Tal fue el caso del programa Refuerzo de las Capacidades Africanas de Mantenimiento de la Paz (RECAMP) francés, del SFR británico o del programa Iniciativa de Respuesta a las Crisis Africanas (ACRI) estadounidense. No obstante, puesto que depende en última instancia de la voluntad de acción de los países socios, este atractivo sistema no resuelve todos los problemas. Puede, sin embargo, brindar a Europa una manera cómoda de intervenir mediante un apoyo de índole financiero en caso de necesidad, así como de proporcionar una forma de aval internacional destinado a evitar que el inspirador se vea acusado de imperialismo o neocolonialismo y que los participantes directos escapen al reproche de haberse puesto a las órdenes de una potencia extracontinental.

Por lo tanto, dichas redes de influencia resultaron sobre todo importantes para Francia y Gran Bretaña. No obstante, fueron escasos los países que no contaron alguna vez con ellas: Alemania con los países de Europa central y balcánica, España y Portugal con Latinoamérica; Italia con ciertos países de la cuenca mediterránea, Bélgica con sus antiguas posesiones africanas. Motivaciones heredadas del pasado se han visto complicadas por estrategias actualmente divergentes respecto a Estados Unidos (que se manifiestan sobre todo en el seno de la OTAN) y algún día tal vez respecto a Rusia y nuevas grandes potencias asiáticas. Por ahora, ciertos dirigentes europeos tienen en mente a Washington para afirmar su especificidad, particularmente tomando en cuenta el hecho de que, frente a opiniones públicas siempre susceptibles de reavivar viejas tendencias nacionalistas, el juego de las alianzas internacionales constituye un terreno cómodo para darse

aires de independencia y de defensa quisquillosa de los intereses nacionales específicos. Fue en esas condiciones en las que ciertos gobiernos fingieron acercarse a Estados Unidos y distanciarse de sus demás socios de la Unión. Ello resultó particularmente visible y se llevó a cabo de forma dramatizada al momento de la segunda guerra contra Irak. De hecho, tres casos pueden distinguirse en lo tocante a la participación militar en la coalición: el de Gran Bretaña, por mucho el segundo contingente más importante y para la cual la tradición de acercamiento a Estados Unidos representaba una constante muy antigua; luego, tres países de Europa Occidental, a saber España, Italia y Dinamarca, que retiraron rápidamente sus tropas; finalmente, varios países de la Unión anteriormente pertenecientes al bando soviético y para los cuales la pertenencia a la OTAN pesó de forma importante en sus decisiones políticas, este grupo incluye, en orden decreciente de importancia de los contingentes, Polonia, Rumania, Bulgaria, Letonia, Lituania y Estonia.

Limitaciones reglamentarias a la toma de decisión y a la implementación de las operaciones

En la medida en que las autoridades europeas deseaban que la nueva entidad política creada desempeñara íntegramente su papel a nivel internacional, debían idear procedimientos de toma de decisión que, además de resultar rápida e ilustrada, no dejara de mostrarse respetuosa de las voluntades de los Estados miembros. Igualmente, una vez tomada la decisión, ésta debía ser objeto de una ejecución inmediata, particularmente en el ámbito de la seguridad internacional. La dificultad consistía en encontrar el equilibrio apropiado entre estas exigencias contradictorias. Concretamente, ello se tradujo, en el ámbito de los procesos decisorios, por un llamado, del que esperamos que sea medido, al sistema de la unanimidad y, en lo relativo a la aplicación de las decisiones, por una marcada tendencia a encargarla a socios externos.

Los procedimientos de toma de decisión

La amplitud y la ambición de los principios proclamados contrastan con la dificultad que supone la toma de decisiones destinadas a ponerlos en aplicación. Desde el Tratado de Roma, aproximadamente cada década, se entablaron iniciativas para dar una dimensión política y diplomática al proceso de construcción europea. En la primera de estas etapas, tras el fracaso del

Plan Fouchet en 1962, fue implementada una concertación franco-alemana basada en consultas regulares con el fin de determinar una posición común ante problemas de importancia. En la segunda etapa, al principio de los setenta se adoptó el Informe Davignon que instituía la Cooperación Política Europa (CPE) mediante juntas regulares, por una parte de los directores de asuntos políticos de los Ministerios de Asuntos Exteriores (cuatro veces al año), por otra de los ministros de Asuntos Exteriores mismos (dos veces al año) y, eventualmente, de los jefes de Estado y Gobierno. La tercera etapa corresponde a principios de los ochenta, cuando tras el informe interministerial de Londres se organizó la cooperación europea en materia de política exterior basada en la reunión de los ministros de Asuntos Exteriores acompañados por un miembro de la Comisión cuatro veces al año, además de un Secretariado con el fin de preparar y asegurar el seguimiento de los asuntos en los intervalos entre reuniones. La cuarta etapa, a principios de los noventa se produce cuando el Tratado de Maastricht atribuyó al Consejo Europeo un papel esencial en materia de política exterior y seguridad común, lo cual significó que los ministros de Asuntos Exteriores ya no se reunirían en el marco de una conferencia diplomática tradicional, sino en el seno del Consejo, que se convirtió en órgano decisorio de la PESC (art. J.2 del Tratado de la UE, mientras que el Parlamento debe ser consultado, art J.7).

Son cinco los objetivos de la PESC descritos por el artículo J.1 del Tratado de Maastricht. Su enumeración nos muestra que, en su voluntad por darles la mayor amplitud posible, los negociadores se mostraron a veces repetitivos. El primer propósito es la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales, de la independencia y de la integridad de la Unión. Se trata de preservar lo que representa la esencia de Europa: los principios en torno a los cuales se reconocen aquéllos que dependen de ella.[6] El segundo objetivo presentado atañe al "fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas", lo cual corresponde a una prioridad a la cual ningún europeo puede permanecer insensible. En tercer lugar, la PESC busca asegurar "el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional", mismo que corresponde a una voluntad de intervención de la UE fuera de sus fronteras mediante una participación en el sistema internacional de mantenimiento de la paz, aun cuando sus intereses no sean directamente amenazados. Cuarto objetivo: "el fomento de la cooperación internacional"

[6] Conviene reconocer que el texto agrega inmediatamente después "de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas", lo cual limita un poco la impresión de una especificidad europea.

de forma que se eviten los conflictos mediante el establecimiento de una red de relaciones principalmente económicas y comerciales y de intereses comunes, entre otras de índole financiera. Finalmente, un último objetivo, el más ambicioso de todos: "el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales". A este respecto, la Unión amplía su campo de acción al punto de pretender exportar sus valores, un proyecto ambicioso que supondría recursos considerables y una fuerte determinación que, conviene reconocerlo, no aparece en las condiciones de toma de decisión en materia de política exterior y de seguridad común, ni en la lista de las operaciones efectivamente entabladas.

Impulsada por Francia y Gran Bretaña, la PESD, como lo señalamos, está destinada a afirmar esta voluntad europea al organizar las formas de la afirmación de su potencia; el objetivo de la PESD consiste en fortalecer la posibilidad para la UE de actuar a nivel exterior mediante el desarrollo de sus capacidades civiles y militares en materia de prevención y gestión de crisis. Sin embargo, el sistema funciona de acuerdo a formas que, si bien aspiran a ser colectivas, permanecen esencialmente intergubernamentales, lo cual perjudica el proceso decisorio.

Por otra parte, dicho modo de funcionamiento aún muy ampliamente intergubernamental afecta el proceso de toma de decisión. La mención del modo de toma de decisión remite a la regla de la unanimidad, un obstáculo de por sí considerable al momento de la firma del Tratado de Maastricht, cuando los Estados miembros sólo eran quince, y que se vuelve insuperable con 27 integrantes. Al mismo tiempo, en un tema tan sensible como el de las intervenciones militares en el exterior, no sería aceptable una regla de mayoría, así fuera muy cualificada. Por ello, los Estados concedieron dos tipos de atenuantes, pero a los cuales asociaron sistemáticamente una precaución soberanista limitando su alcance. Estos dos atenuantes a la regla de la mayoría son los siguientes: el Tratado de Maastricht señala que la mayoría cualificada es suficiente para adoptar dos tipos de decisión, ya sea que se base en una estrategia común previa o que implemente una acción o postura común. Aparece claramente la lógica del sistema: cuando la UE se compromete unánimemente en una dirección claramente determinada, como por ejemplo una participación efectiva en una operación de mantenimiento de la paz, las reticencias de uno o de varios de sus miembros no pueden impedir la implementación del proyecto que todos acordaron inicialmente. De ello se desprende un importante elemento a favor del dinamismo de la UE ya que,

una vez obtenido el acuerdo en torno a un modo de intervención, ésta puede comprometerse a llevarlo a cabo con determinación, sin necesitar que todos sus miembros se muestren favorables a cada una de las medidas de aplicación. Pero hay dos limitaciones, atestiguando las precauciones soberanistas anteriormente mencionadas, que reducen su alcance: por una parte, la mayoría cualificada es formalmente excluida para todo lo que atañe a las operaciones militares o de defensa, y por otra, basta con que un miembro alegue la existencia de "motivos importantes de política nacional" para que la decisión final dependa nuevamente de una unanimidad del Consejo Europeo.

Otro procedimiento busca evitar que la unanimidad desemboque en un bloqueo. Es el que contempla el Tratado de Ámsterdam mediante el sistema de "abstención constructiva", por el cual un Estado que ha rechazado una decisión que requiera la unanimidad asocie a dicho rechazo una declaración formal en la que expresa su acuerdo de que la UE se comprometa en este sentido, siempre que él mismo no se vea obligado a aplicar dicha decisión. El sistema va más allá de una declaración de indiferencia, ya que obliga al Estado autor de dicha declaración a no oponerse de ninguna forma a la acción de la Unión. Pero, nuevamente, como si su propia audacia los hubiera asustado, los Estados previeron una medida de limitación para protegerse, al mencionar que la toma de decisión de la Unión es válida únicamente si los gobiernos que optan por la abstención constructiva representan como máximo un tercio de los votos.

Los miembros de la Unión vacilan entre dos preocupaciones contradictorias: por una parte, la inquietud de no dejarse llevar contra su propia voluntad en aventuras diplomáticas, e incluso militares, por las implicaciones a largo plazo; por otra, el sentimiento, por todos compartido, de que resulta imposible combinar la voluntad de afirmarse como socio de pleno derecho a nivel internacional con un modo de toma de decisión basado en la aplicación de una obligación rígida de unanimidad. Los dos rumbos seguidos por la institución con el fin de superar dicho dilema fueron los siguientes: primero, garantizar que, una vez tomada la decisión de principio, la operación pueda ser llevada a su término sin permitir su interrupción por unos cuantos disidentes; luego, dar la posibilidad, a quienes que no se atreven a sumarse a la opinión mayoritaria ni oponerse marcadamente, de que no obstaculicen una toma de decisión caracterizada, a falta de unanimidad, cuando menos por un amplio consenso. Obvia decir que estos mecanismos no permiten que Europa actúe como contrapeso de una diplomacia estadounidense dotada de un poder decisorio mucho más sencillo de concretar.

La subcontratación de las intervenciones a otros operadores

Por temor a comprometerse exageradamente, por la dificultad que supone reunir al conjunto de sus miembros para efectuar operaciones bajo responsabilidad europea, y al contrario por la renuencia europea a parecer indiferente a problemas graves vinculados con tensiones existentes en las zonas aledañas a sus fronteras o en zonas de influencia tradicionales, Europa suele optar por llevar a cabo operaciones basadas en una posición de respaldo, intervenciones limitadas bajo la forma de participación financiera, aportación de recursos logísticos en materia de comunicación o de transporte, capacitación de las fuerzas locales a cargo del restablecimiento del orden. Evita enviar a una fuerza claramente identificada como europea. Recurre a instituciones intermediarias que tienden a reducir su responsabilidad propia, aplicando técnicas propias de una forma de subcontratación. Dichas instituciones pueden ser organizaciones internacionales importantes a las que Europa brinda recursos financieros, materiales o humanos. Así ocurrió, por ejemplo, con la ONU y la operación Artemis en República de Congo, destinada a proporcionar ayuda a la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) y prevenir enfrentamientos interétnicos en la zona de Ituria. Lo mismo se dio con la OTAN, durante la operación Concordia llevada a cabo en Macedonia en el marco de los llamados acuerdos "Berlín +", en los que Europa tomó el relevo de la acción *Allied Harmony* hasta entonces a cargo de la OTAN, así también para la operación Althea, en Bosnia, en la que Europa completó y relevó las fuerzas de la OTAN. Estas intervenciones combinaron acciones civiles y militares buscando restablecer y mantener la paz mediante operaciones de interposición, así como consolidarla gracias a las ayudas a las poblaciones civiles y a la rehabilitación de los antiguos combatientes.

Por otra parte, en otros casos y de acuerdo con las circunstancias, Europa se apoya en socios más modestos, como ciertos ejércitos africanos con los que ya está acostumbrada a colaborar en operaciones de mantenimiento de la paz, por ejemplo al recurrir a fuerzas armadas en el marco del programa Fortalecimiento de las capacidades africanas para el mantenimiento de la paz (RECAMP) implementado por Francia. El llamado a estos socios depende en gran parte del tipo de enfrentamiento al cual se busca poner término. Las autoridades europeas asesoran en cada caso, a los interlocutores quienes, en el terreno, lucen más aptos para llevar a cabo con su ayuda las operaciones conformes a sus principios de acción. Uno tiene la impresión de que, más allá de las declaraciones efectistas, la política implementada resul-

ta sumamente oportunista y destinada ante todo a evitar un involucramiento demasiado directo. La diversidad de los interlocutores de Europa es prueba de ello. Resta a las intervenciones de este continente gran parte de su visibilidad pero reduce el riesgo de críticas y la acusación de ceder a tendencias imperialistas. Pese a la habitual diversidad de las estructuras internacionales empleadas o de los interlocutores extranjeros movilizados, se desprenden dos formas de asociación más frecuentemente empleadas que las otras. En efecto, Bruselas tiende a apoyarse de forma prioritaria en la Unión Europea Occidental (UEO), estructura antigua que data del final de la Primera Guerra Mundial, pero cuya antigüedad la vuelve precisamente cómoda, o bien en unidades operativas acostumbradas a colaborar en el marco de acuerdos bilaterales o multilaterales entre miembros de la Unión.

Por lo que atañe a la UEO, y hasta que dicha organización puso fin, cuando menos en forma teórica, a sus actividades operativas en 2000, año en que sus misiones se retomarán por la PESD, permaneció el primer y principal operador para Europa. En 1948 en Bruselas, Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido firmaron un tratado instituyendo esta estructura destinada a tratar de ser un contrapeso a las veleidades expansionistas de la Unión Soviética al desarrollar una colaboración en materia económica, social y cultural y de legítima defensa colectiva. Pese a la ambición del proyecto y a la cercanía de los peligros, sus logros inmediatos resultaron limitados porque otro actor, implantado de ambos lados del Atlántico, la OTAN, tomó el relevo. No obstante, la UEO desempeñó un papel en la activación del proceso: demostró en Estados Unidos la voluntad de los países de Europa Occidental a oponerse a la influencia comunista, lo cual preparó y anunció la firma en Washington del Tratado del Atlántico Norte el siguiente año. Este último restó utilidad a la UEO y sus tentativas de integración de las defensas aéreas y de una organización de mando interaliado.

No por ello desapareció la UEO, ya que en 1954, fue reactivada bajo la forma de una nueva organización internacional incluyendo Alemania Federal e Italia. De esa forma, participó en la resolución de algunas situaciones que podrían haber envenenado las relaciones entre sus miembros, como el problema del Sarre entre Francia y Alemania. Facilitó el mantenimiento de contactos institucionales entre Estados con relaciones difíciles, como fue el caso hasta principios de los setenta entre Gran Bretaña y los países fundadores del Mercado Común. Fungió como marco flexible capaz de contribuir a la paz en Europa cuando los otros actores no conseguían resolver ciertos problemas o superar tensiones. Tras el colapso de la Unión

Soviética y cuando la Unión Europea, no sin renuencia, se afirmó como actor internacional de pleno derecho, la UEO le brindó un medio de intervención cómodo, toda vez que le evitaba comprometerse demasiado y parecer amenazar las soberanías estatales.

Para algunos, este llamado a la UEO no fue sino una solución de resignación. De hecho, todas las tentativas de integración de la alta diplomacia en las competencias de Bruselas sufrieron reveses, en último lugar, en 1981, la Iniciativa Gensher-Colombo que buscaba extender el papel de las comunidades a los asuntos de seguridad y defensa. Fue luego de esta última propuesta infructuosa cuando se decidió, a iniciativa de los gobiernos belga y francés, que en 1984, en Roma, se celebraría una reunión de los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa en el marco de la UEO, misma que permitió su reactivación. La Declaración de Roma proporcionó al Consejo de la UEO competencias para examinar las repercusiones en Europa de crisis en otras regiones del mundo. Fue a partir de ese momento cuando, en aplicación del artículo 8 del Tratado de Bruselas fundador de la UEO, se organizaron diferentes operaciones, como el envío de dragaminas al Golfo Pérsico para garantizar la libre circulación de los barcos en 1987-1988; acciones humanitarias en el norte de Irak a favor de los refugiados kurdos; despliegue de barcos con el fin de participar en operaciones de vigilancia del embargo impuesto a la ex Yugoslavia a partir de 1992-1993; operaciones policiales y aduaneras en el marco del embargo en el Danubio a partir de 1993; operaciones de policía en Mostar desde 1994; acogida de los refugiados en Kosovo a partir de 1999 y el apoyo a la desactivación de minas en Croacia, también desde ese año. Como vemos, fueron misiones limitadas, a menudo emprendidas en respaldo a Estados Unidos, pero que demostraron la voluntad de los europeos de no permanecer como simples operadores respecto a enfrentamientos que se desarrollaban en sus alrededores.

Europa también recurrió a unidades operativas que le proporcionaron algunos de sus miembros. La implementación de instrumentos militares aptos para ser rápidamente desplegados en teatros de operación exteriores, en el marco de operaciones limitadas, precedió a la instauración de los procedimientos comunitarios necesarios para dicha puesta en marcha a nivel europeo. De manera natural, Francia y Alemania fueron las primeras en aplicar esta política a partir de los años ochenta, con la instauración de una cooperación en materia de armamento, así como de un comité común de organización de maniobras militares llevadas a cabo alternativamente en Francia y Alemania. Las palabras empleadas para designar dichos ejerci-

cios ofrecían una muestra de la voluntad de no parecer inútilmente agresivos: así, los primeros, que reunieron a 5 mil soldados, se dieron a conocer bajo el término medianamente amenazador de Colibrí. El sistema llegó a su apogeo en octubre de 1987, con ejercicios a los que participaron 55 mil soldados alemanes y 20 mil franceses bajo mando alemán y que se dieron nuevamente a conocer bajo una apacible contraseña: Gorrión audaz. Al mes siguiente, fue creada la Brigada franco-alemana y, cinco años más tarde, el Eurocuerpo, fundado por Francia y Alemania y abierto a los demás Estados europeos. En una primera etapa se sumaron Bélgica, España y Luxemburgo, antes de alcanzar el actual número de trece integrantes. La coordinación del conjunto corre a cargo de una junta de los jefes de Estado Mayor de los ejércitos involucrados, así como de los directores políticos de los ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados participantes.

Como de costumbre, el sistema buscó proyectar una imagen tranquilizadora, al orientarse esencialmente hacia misiones de mantenimiento de la paz, operaciones humanitarias, así como acciones de evacuación de nacionales. Otro elemento destinado a mitigar las desconfianzas: se afirmó oficialmente que la utilización de dicho cuerpo se llevaría a cabo en conformidad con los tratados de Bruselas, fundador de la UEO, y de Washington, por el que nació la OTAN. Muestra de cierto éxito, este sistema fue ampliado mediante la creación de otros cuerpos integrados, germano-holandés o germano-británico. En 1995, cuatro países de Europa del Sur: España, Francia, Italia y Portugal, crearon las Eurofuerzas, compuestas de dos elementos, uno terrestre, otro marítimo y dotadas de un Estado Mayor permanente. Finalmente, en 2005, España, Francia e Italia decidieron implantar una gendarmería a escala europea.

Más allá de su función de intervención rápida sólo llevada a cabo de manera limitada, dichas iniciativas tuvieron un doble cometido: por una parte, el desempeño de una función de adiestramiento destinada a enseñar a las unidades interesadas a intervenir rápida y conjuntamente cuando tenían la costumbre de operar de acuerdo a métodos diferentes, trátese de técnicas de mando, culturas tácticas o idiomas empleados. Por otra parte, un fuerte poder simbólico al personificar para las opiniones públicas la reconciliación de fuerzas que, en el caso de ciertos países, se habían enfrentado en combates seculares.

Con la PESD, Europa buscó llevar más lejos su proyecto de recursos en materia de capacidad militar. Como lo mencionamos, en 2000 se decidió la integración de la UEO a la PESD. Más tarde, se implementaron estructuras

decisorias: el Comité Político y de Seguridad (COPS), el Comité Militar de la Unión Europea (CMEU) y el Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE), por una parte, así como un alto representante, especie de ministro de Asuntos Exteriores. En 2003, se estableció una estrategia común de seguridad, con cooperación en materia de armamento, la redefinición y la ampliación de las misiones y la organización coherente de las fuerzas de intervención. Para lograrlo, en 2003, se contempló la constitución de un cuerpo europeo de 60 mil hombres disponibles en menos de sesenta días, y por una duración de un año, que se sumaría a los órganos ya existentes. Éste también fungirá como reserva a los trece grupos de combate de mil 500 hombres cada uno que pueden ser desplegados rápidamente en cualquier punto del globo, fuera del marco de operaciones de la OTAN. Para que dichas unidades fueran utilizadas de forma eficiente, convendría que las misiones emblemáticas de la UEO: humanitarias y de evacuación, de mantenimiento de la paz y de restablecimiento de la paz, llamadas misiones Petersberg, fueran progresivamente ampliadas para abarcar otras acciones, tanto en el ámbito de la gestión de crisis y de su resolución, con el respaldo de la reforma del sector de seguridad, como en el de la respuesta a las nuevas amenazas que plantean el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva o las organizaciones criminales transnacionales. Así, el papel internacional de Europa, inicialmente limitado a la gestión de crisis en los confines del espacio europeo y, por ende, limitado al mantenimiento de la paz, se volvió más ambicioso, ya que empezó a abarcar su propia seguridad, un sector hasta entonces prioritariamente a cargo de la OTAN. Ello también supuso una reorganización de las asociaciones con la OTAN, las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y demás terceros países. Mientras esta labor de reconfiguración se lleve a cabo, la existencia de ámbitos en los cuales la intervención europea no puede ser evitada sirve de campo de experimentación donde Europa puede poner a prueba operaciones de envergadura y largo plazo exclusivamente a cargo de sus propias fuerzas.

Los ámbitos de la intervención necesaria

Existen ámbitos en los que la Unión Europea no podía dejar de intervenir sin arriesgarse a frustar muy altas expectativas de sus opiniones en estos sectores, ya sea que estén motivadas por la compasión o el temor. Se trata de la contribución a las operaciones humanitarias, la lucha contra la inmigración y el terrorismo.

La labor humanitaria

El ámbito de acción humanitaria es un sector antiguo, pero aún vigente, y al que se concede un lugar cada vez más importante. La participación de la UE en este sector tuvo lugar de forma progresiva e inicialmente limitada. Esta nueva orientación, que no estaba contemplada por los tratados que instituyeron originalmente el Mercado Común, se afirmó a partir de los años setenta, sobre todo bajo la forma de ayuda alimenticia de urgencia destinada a poblaciones en dificultades tales que su supervivencia misma se veía amenazada. La base jurídica de las operaciones era discreta, reducida a las Convenciones de Yaundé y de Lomé, y más tarde al Acuerdo de Cotonú, destinados a organizar las relaciones comerciales con los países de África, el Caribe y el Pacífico.

Ulterior y progresivamente, el campo de acción de la Unión se extendió a ayudas alimenticias programadas y a acciones de ayuda a poblaciones refugiadas y desplazadas. La decisión más importante en este sector fue la creación de la Oficina de Ayuda Humanitaria, conocida como ECHO, el 1 de abril de 1992. Esta estructura dispone de un mandato general que le permite llevar a cabo intervenciones esporádicas, ya sea por iniciativa propia, al implementar los procedimientos de delegación previstos en caso de urgencia repentina (3 millones de euros y tres meses máximos por operación), tras consulta y mediante procedimiento de autorización en caso de urgencia simple (30 millones y seis meses), o para los demás casos, mediante un procedimiento escrito resultante de un acuerdo de las autoridades comunitarias.

Los modos de intervención de ECHO ilustran la voluntad de la UE de no involucrarse en situaciones cuyas potenciales evoluciones podrían escapar a su control. En primer lugar, se plantea la regla de una separación entre ayuda humanitaria y gestión de las crisis. Ésta conlleva evidentemente una distinción difícil de hacer respetar en la práctica, particularmente en caso de situaciones de urgencias, como las de Kosovo en 1999 y Afganistán en 2001. Por otra parte, ECHO procura en general no intervenir de forma directa. Tras una primera operación llevada a cabo a favor de los refugiados bosnios en Croacia y Serbia en 1992, la tendencia que sigue actualmente consiste en brindar su ayuda a ONG principalmente europeas, las Naciones Unidas o demás organizaciones humanitarias internacionales como el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Organización Internacional para las Migraciones. Finalmente, ECHO interviene en el marco de acciones específicas de alcance limitado y claramente enfocado, como la desmovilización y la rehabilitación

social de los niños soldados, la prevención de los riesgos planteados por las minas antipersonales, el acompañamiento de los niños de la calle o la reintegración social de los heridos en guerra. La prudencia en los modos de intervención privilegiada por Bruselas contrasta con la importancia de los recursos asignados (651 millones de euros en 2005, de los cuales 38 por ciento se destinó a Asia y 37 a África). También se plantea la interrogante de la visibilidad de la acción de la UE. Para buscar una respuesta a esta pregunta, se celebró la Cumbre Humanitaria de Madrid, en diciembre de 1995, con el fin de determinar los grandes principios de acción humanitaria en el contexto europeo y más allá. Esta cumbre se vio prolongada por varios foros y conferencias, por ejemplo acerca de "la ética en la ayuda humanitaria" (1996), la seguridad de los trabajadores humanitarios (1998), así como en torno a "los principios humanitarios en un mundo carente de principios" (1998). Poco a poco, la tendencia prevaleciente consistió en vincular la acción humanitaria con la defensa de los derechos humanos, lo cual originó la inconformidad de algunas ONG temerosas de que se implementara una forma de condicionalidad de la ayuda brindada.

La labor humanitaria no es el único sector en el que Europa ha incursionado de forma decidida y que, sea dicho de paso, se sitúa al margen de las intervenciones en materia de seguridad que nos interesan aquí. Aquellos mismos gobiernos que se muestran quisquillosos a la hora de renunciar a prerrogativas internacionales relativas a la alta política y que involucra mecanismos de alianza, sistemas de influencia y la organización de redes, resultan, en cambio, plenamente dispuestos a cooperar cuando ello constituye la única vía de enfrentar nuevas amenazas, cuyos potenciales riesgos resultan difíciles de medir, amenazas que unifican las opiniones públicas cuando éstas se sienten vulneradas hasta en su modo de vida. La movilización de los socios europeos es tanto más sencilla cuanto que los peligros son de una índole tal que sólo pueden ser superados recurriendo a un tratamiento coordinado destinado a prohibir el uso de diferencias de legislaciones con el fin de constituir "nichos" en los que algunos pueden refugiarse y escapar a todo control. Tal es el caso de la lucha contra la inmigración ilegal, el tráfico de productos vetados, empezando con la droga, contra el terrorismo y, más allá, contra la criminalidad transnacional, y hasta la delincuencia, incluso en sus formas más modestas, ya que la coordinación se extendió hasta abarcar la lucha contra las infracciones a los reglamentos de tránsito vial.

Los problemas de la inmigración fueron los primeros en ocupar a los gobiernos europeos. Aunque no se tratara de un asunto exclusivamente

competente al ámbito comunitario, asistimos desde principios de los años setenta a la afirmación progresiva de una posibilidad de acción común en este ámbito. Pese a las disposiciones del Tratado de Maastricht buscando constituir un espacio europeo, llamado Espacio Schengen, persistió la idea de que los Estados deseosos de administrar individualmente su problema de acogida de extranjeros tenían derecho a hacerlo. La tendencia que prevaleció en este sector fue el realismo, con la convicción de que la solución radicaba más en los países de salida que en los de acogida. Así, desde la firma del Acuerdo de Cotonú en el 2000, cabe constatar que toda concertación con fines de asociación o cooperación de Europa con cualquier interlocutor, obliga a este último a no negar el ingreso al país de sus nacionales expulsados de Europa. Igualmente, incumbe a los transportistas la obligación de verificar los documentos de ingreso del extranjero a su cargo; la sanción reside en el hecho de que el repatriamiento de la persona que no haya sido admitida corra a cargo del transportista negligente. Si bien las visas otorgadas dentro del Espacio Schengen brindan amplias posibilidades de circulación a sus portadores, en contraparte, sus condiciones de obtención son más severas desde el punto de vista de la ausencia de riesgo para el orden público, la seguridad nacional y las relaciones diplomáticas. Finalmente, los países más expuestos, particularmente aquellos del sur, con fronteras mediterráneas, se benefician de recursos específicos con el fin de proteger sus costas, como por ejemplo en España.

El sector de la acogida de los solicitantes de asilo es el único para el cual Europa contempla una fuerte coordinación en materia de procedimientos. Su objetivo es doble. Se trata primero de preservar la tradición europea, y particularmente francesa, de recibir a quienes, en sus respectivos países, son perseguidos por motivos ideológicos. Se trata luego de evitar que dicho argumento sea utilizado como pretexto de legitimación de peticiones de ingreso injustificadas. En lo relativo al primer objetivo, resulta preciso brindar la máxima atención al examen de las peticiones individuales, con garantías reales y controles rigurosos en materia de seriedad de las técnicas de verificación de las situaciones alegadas, a pesar de la difícil obtención de justificantes necesarios de los solicitantes, y sin dejar de brindarles las facilidades necesarias a la reunión de pruebas o, cuando menos, de indicios que respalden sus afirmaciones, sean cuales sean las dificultades y el costo acarreados. Respecto al segundo objetivo, y con el fin de evitar que solicitantes de mala fe buscando sólo ganar tiempo y demorar su expulsión utilicen este procedimiento, se prevé vetar la presentación de la misma so-

licitud de forma simultánea o sucesiva en varios Estados: sólo uno de ellos se responsabilizará del examen de la solicitud de asilo mediante un sistema de armonización de las condiciones de acogida y de unificación de los criterios de aceptación o rechazo. Se trata de evitar estrategias de solicitudes de admisión variables de acuerdo a diferencias entre los marcos jurídicos de los Estados miembros. Los resultados no fueron nada insignificantes, ya que en la década de 1992 a 2002, el número de solicitudes de asilo disminuyó casi por la mitad, de 672 mil a 352 mil, una baja que se explica menos por la reducción del número de solicitantes mismos que por la disminución de solicitudes dobles, triples o cuádruples. No obstante, permanece sin resolverse la cuestión del asilo económico solicitado por algunos, de aquéllos que buscan legitimar las solicitudes de acogida menos por temor a persecuciones políticas que por la búsqueda de una mejor situación económica, por voluntad a escapar a condiciones de vida precarias imputables a malas decisiones económicas de sus gobiernos.

La lucha contra el terrorismo constituye otro sector en el que la gravedad y la urgencia de los problemas permitieron superar las renuencias de cada Estado. En este caso también, el Tratado de Maastricht resultó decisivo. Anteriormente, la cooperación entre Estados europeos revestía una apariencia bilateral, por ejemplo, entre Francia y España en lo tocante al problema vasco. Las operaciones multilaterales no eran llevadas a cabo en el marco de las comunidades, lo cual explica por qué el Consejo Europeo originó la Convención Europea para la Represión del Terrorismo del 27 de enero de 1977.

A partir de 1992, varias acciones comunes se emprendieron. Se basaban en una definición del terrorismo finalmente establecida mediante una decisión marco del 13 de junio de 2002 incluyendo en él varias infracciones al derecho común (secuestros, toma de rehenes, secuestro de aeronaves, utilización de armas de fuego y explosivos) cuando tuvieran un propósito político y terrorista. La misma decisión estableció una condena mínima de 15 años de encarcelamiento para quienes encabecen un grupo de terroristas y 8 años para sus integrantes. Esta política antiterrorista se desarrolló en dos direcciones, cada una vinculada con sucesos dramáticos que originaron emociones que permitieron generar un consenso difícil de obtener en circunstancias diferentes. Tras el 11 de septiembre, la Comisión decidió, con el acuerdo del Parlamento Europeo, congelar los activos financieros de varias personas sospechosas de actividades terroristas. Una directriz europea buscó organizar la información procedente de Estados Unidos en

torno a movimientos financieros dudosos con el fin de agotar las fuentes de financiamiento y desmantelar las redes. Un segundo tipo de acción fue emprendida tras los atentados perpetrados en Madrid en 2005 y contempló el refuerzo de los controles fronterizos, con la creación de un órgano de coordinación, la Agencia Europea de Control de Fronteras, instaurada en enero de 2005. Más allá del territorio europeo, se pactaron acuerdos con siete países vecinos de la Unión con el fin de luchar contra el cruce de fronteras por parte de grupos terroristas y su equipamiento: Ucrania, Israel, Palestina, Moldavia, Jordania, Marruecos y Túnez.

Un grupo de cinco países: Alemania, España, Francia, Gran Bretaña e Italia, determinaron coordinar sus servicios de contraespionaje, mismo que redundó en la creación de un banco de datos comunes de ADN y el intercambio de información relativa a los jihadistas europeos que pasaron tiempo en Bosnia, Afganistán, Cachemira, Chechenia o Irak. Dicho esfuerzo de coordinación de acciones se basó en estructuras ya existentes en materia de lucha contra la criminalidad, entre ellas, de manera prominente, Europol, a la que se sumó en 2002 Eurojust, embrión de tribunal penal europeo apto para tomar la iniciativa de reañizar investigaciones o procesamientos relativos a hechos precisos. Dichas acciones se enmarcaron en el proyecto de Constitución Europea que, a pesar de no haber sido adoptado, indica los rumbos que los Estados están dispuestos a seguir: acciones comunes de los servicios policiales y aduaneros, solidaridad de la Unión en caso de que uno de los Estados miembros sea blanco de ataques terroristas, ampliación de las misiones de Europol y Eurojust a la lucha contra el terrorismo, movilización de las fuerzas europeas con el fin de preservar los valores comunes y "contribuir a la lucha contra el terrorismo, incluso mediante el apoyo prestado a terceros Estados para combatirlo en su territorio". (art. 3-210). Un elemento demuestra no obstante los límites de dicho esfuerzo. Los temores vinculados con la proliferación del terrorismo no fueron suficientes para permitir la implementación de un centro europeo de información comparable con la CIA estadounidense, ya que la imagen y la reputación de semejante estructura originaba varios temores.

La lectura de los textos oficiales y discursos provoca un sentimiento diferente del que resulta de la observación de las operaciones efectivamente implementadas por la Unión. La enumeración de las cumbres europeas organizadas por las sucesivas presidencias da la impresión de una voluntad cada vez más efectiva y realista de tomar en cuenta los problemas de seguridad planteados mundialmente. Los discursos pronunciados por

los jefes de Estado y Gobierno, así como por los voceros del ejecutivo comunitario, refuerzan las afirmaciones emitidas por los textos publicados en conclusión de las reuniones internacionales. La Unión procura mantenerse pendiente de las expectativas de sus opiniones públicas, sensible ante el espectáculo de guerra civil en el mundo, vulnerable a las amenazas exteriores, ya sean reales o ficticias. Da la impresión de no rechazar ninguna intervención, incluso fuera de sus zonas aledañas o de influencia. Toma en cuenta los espacios geográficos en los cuales uno u otro de sus integrantes han ejercido responsabilidades de índole colonial o ligadas a mandatos, como los de la Sociedad de Naciones.

Al mismo tiempo, los órganos de la Unión muestran su prudencia. Más allá de una apariencia de solidaridad con todos aquellos que deseen contribuir a la seguridad mundial, procuran no competir con nadie ni sustituir a ninguna estructura encargada del mantenimiento de los equilibrios. La OTAN es la principal de esas organizaciones en las cuales la UE busca vigorizar la acción sin usurpar el lugar. Como contraparte, los acuerdos "Berlín +" prevén que la Unión podrá utilizar la infraestructura y el equipamiento de la OTAN, como redes de comunicación e información, cuando decida intervenir en teatros exteriores. Fue con esas bases como se llevó a cabo la Operación Concordia en Macedonia en 2003 y Althea en Bosnia y Herzegovina en 2004. Cabe notar que la presencia en el seno del mismo cuerpo de intervención de 7 mil hombres de unidades procedentes principalmente de Argentina y Chile volvió aún más confusa la imagen de la Unión como nuevo conjunto que busca contribuir al mantenimiento de la paz mundial.

Sin duda alguna, Europa aún carece de la voluntad de desempeñar un verdadero papel a nivel mundial. Los Estados que la componen están dispuestos a renunciar a responsabilidades de índole económica o social, y hasta administrativa o política, con tal de constituir un conjunto significativo capaz de contribuir a la prosperidad general. En cambio, se muestran extremadamente reacios a renunciar a sus prerrogativas diplomáticas y a lo que representa la última fortaleza de las soberanías, a saber la movilización de las unidades militares. La afición de los dirigentes por el ejercicio de las responsabilidades internacionales corre pareja con la facilidad que supone movilizar a las opiniones públicas nacionales en torno a causas de forma tal que tengan el sentimiento de que la imagen y la reputación de sus respectivas naciones son vulneradas. Ante argumentos que sugieren que la reputación de una nación o su autonomía de decisión están en jaque, los ánimos de las poblaciones se acaloran fácilmente. En semejantes

condiciones, las decisiones de intervención militar a favor del mantenimiento de la paz representarían el santuario último de las soberanías nacionales. Se podrá renunciar a la independencia aduanera, fiscal, y hasta monetaria, pero no al derecho de mandar oficialmente al extranjero a unas cuantas centenas de hombres para salvar a poblaciones amenazadas por un genocidio o poner término a sangrientas guerras civiles.

Al mismo tiempo, el ejemplo estadounidense funge como "contramodelo" que refuerza la convicción de los dirigentes europeos de que su negativa a intervenir en operaciones comunitarias está fundamentada. Parece preferible actuar en respaldo a otras estructuras internacionales o a la intervención de un grupo de sus miembros. Desde cierto punto de vista, el presentarse como el "gendarme del mundo" sólo puede redundar en recibir críticas o amenazas, en suma, golpes, excepto cuando este papel está asociado con una voluntad verdaderamente única en la cual los intereses de cada uno son claramente identificados y sistemáticamente preservados. Estados Unidos, sin duda, puede lograrlo. La Unión Europea es demasiado diversa para conseguir fácilmente una determinación de sus intereses prioritarios y para un nombramiento unánime de aquéllos que podrán tomar la palabra en su nombre. Desde cierto punto de vista, encuentra su capacidad de intervención internacional en la pluralidad de órganos con aparente facultad de hablar en su nombre. Semejante situación le ha permitido hasta la fecha escapar a numerosas críticas, trátese de reprocharle su abstencionismo o, al contrario, sus intervenciones susceptibles de ser interpretadas como una voluntad de acrecentamiento de su papel internacional y de ampliación de su zona de influencia. Las críticas dirigidas a las intervenciones estadounidenses, la sospecha y los ataques que sufren sus servicios de inteligencia y sus misiones diplomáticas no pueden sino reforzar la voluntad de la Unión de presentar una imagen limitada de su papel internacional. Es preciso verse atento a todas las poblaciones cuya supervivencia está amenazada, compasivo respecto a todas las poblaciones víctimas de discriminación, movilizado en torno al financiamiento de operaciones de interposición entre beligerantes, apto a reforzar los programas internacionales que buscan poner término a situaciones de tensiones generadoras de amenazas de guerras civiles. Finalmente, entre la acusación de indiferencia a los problemas del mundo y la sospecha de intervencionismo en teatros exteriores, Europa encontró una suerte de equilibrio limitadamente glorioso, pero que no obstaculiza la evolución de lo que más importa para ella: el proceso de integración económica.

Todo ocurre como si los Estados europeos se negaran a dotarse de un instrumento común apto a estructurar sus intervenciones. Si acaso Europa emprende operaciones de regreso a la paz, lo hace bajo la forma de operaciones bilaterales, reuniendo por ejemplo a Francia y Alemania, multilaterales, si se les une España, Italia y Gran Bretaña, o bien en el marco de la OTAN, a veces a través de la reactivación del viejo Tratado de Bruselas o, más inhabitualmente, en nombre de la UE. Sin duda es preciso adjudicar la responsabilidad de esta diversidad de configuraciones a la dificultad de reunir al conjunto de los socios europeos en torno a operaciones que generarían un consenso. No cabe duda de que existe el temor de que la Unión aparezca como una potencia expansionista suscitando expectativas que no estaría en posición de satisfacer y granjeándose rencores fundamentados en intenciones más o menos ficticias. También es preciso impedir que el proceso de construcción económica y de apertura de las fronteras a los movimientos de mercancías, capitales y personas se vea afectado por conflictos diplomáticos basados en visiones divergentes en materia de estrategias a seguir en el ámbito internacional. Finalmente, la pluralidad de actores (OTAN, UEO, ONU y demás ONG), si bien es generadora de confusión respecto a la intervención europea en los conflictos del resto del mundo, también la protege y le evita sufrir las mismas críticas que Estados Unidos, fácilmente acusado de ausentismo en caso de crisis, y por ende, responsable de eventuales enfrentamientos, culpado de expansionismo en caso de intervención, y por ello considerado responsable de la exacerbación de las tensiones. Una visión optimista llevaría entonces a sostener que la falta de visibilidad de sus intervenciones en materia de seguridad mundial asegura a la Unión Europa cierta medida de protección contra las enemistades exteriores sin prohibirle el ejercicio de sus responsabilidades de actor internacional.

LA NUEVA GEOPOLÍTICA RUSA

Análisis de factores externos e internos de los escenarios de tensión y confrontación entre la Federación Rusa, Europa y Estados Unidos

Pablo Telman Sánchez Ramírez*

Las abiertas divergencias de intereses y objetivos por parte de los Gobiernos de Rusia y Estados Unidos en cuanto a la política de seguridad europea y global complican aún más el escenario de paz y prevención de conflictos en el continente. Si bien es muy pronto aún para referirnos al resurgimiento de una nueva Guerra Fría, de mantenerse el actual nivel y volumen creciente de discrepancias entre Rusia y Occidente, podríamos llegar a presenciar, en un plazo no muy lejano, un resurgimiento de la carrera armamentista, quizás no similar en magnitud a la de la Guerra Fría, pues Rusia no está en condiciones actualmente de desatar un nivel de armamentismo similar a la década de los setenta, pero sí lo suficiente como para desestabilizar el escenario europeo tomando en cuenta el papel que estaría destinada a desempeñar la OTAN y la inestabilidad imperante en el espacio europeo postsoviético.

El propio presidente ruso advertía en la conferencia de prensa ofrecida durante su visita a Austria en mayo de 2007 que los actuales procesos de apertura de nuevas bases militares y el despliegue de nuevos armamentos que se han dado en países de Europa del Este sólo ocasionarían una nueva carrera de armamentos. De hecho, ya Rusia ha respondido con el ensayo de un nuevo cohete misil intercontinental que superaría los sistemas de defensa que se instalan cerca de sus fronteras.

El gran error de Occidente, luego de finalizar la Guerra Fría, ha sido no haber logrado atraer e integrar a la Federación Rusa al modelo político y económico occidental. La primera oportunidad probablemente ocurrió durante los últimos años del régimen de Mijail Gorbachov –en mi opinión el período donde existió mayor democracia en comparación con los Gobiernos rusos posteriores–, cuando se llevó adelante la economía regulada

* Profesor investigador del ITESM, Campus Ciudad de México y autor de varios libros sobre Rusia.

y sobre todo las reformas políticas y partidistas; posteriormente, en el periodo de Boris Yeltsin, la situación se tornó más complicada con el vacío de poder existente durante su segundo mandato, el auge de la corrupción en todos los niveles de la sociedad rusa y la profunda crisis económica que se agudizó a partir de 1998. Quizás su mayor logro consistió en la liquidación definitiva del régimen comunista, pero no consiguió sustituirlo por un sistema realmente democrático ni en el orden político ni en el económico. A partir del 2000, con el régimen de Vladimir Putin, Occidente va tomando cierta distancia y a partir del 2004 son cada vez más comunes sus críticas al sistema político ruso y al orden económico, militar y de relaciones exteriores imperante en ese país. De hecho, en las relaciones actuales entre Rusia y los nuevos miembros de la Unión Europea y la OTAN –principalmente Polonia, Lituania, Letonia y Estonia– se mantiene la lógica de la Guerra Fría, lo cual no sólo complica la posibilidad de lograr acuerdos importantes y convenientes entre la Unión Europea, la OTAN y Rusia, sino que propicia el surgimiento de escenarios de tensión y confrontación bilaterales y también regionales. En algunos casos la tensión se exacerba con las declaraciones y acusaciones de ambas partes y el involucramiento del sector militar. La ampliación de la OTAN hacia el Este de Europa –más concretamente hasta las fronteras actuales de la Federación Rusa– ha complicado aún más la situación de estabilidad y equilibrio militar en la región y de acuerdo con la cúpula dirigente rusa, amenaza directamente se seguridad nacional. Como resultado de este proceso han tomado fuerza internamente los discursos nacionalistas y en ocasiones militaristas de la élite dirigente rusa.

Las relaciones entre la Unión Europea y Rusia han acusado un enfriamiento visible en los últimos años y el fracaso de las dos últimas cumbres bilaterales ha confirmado este proceso que cada vez adopta un tono más crítico. La cumbre celebrada en Lahti, Finlandia en el 2006 mostró desavenencias importantes entre ambas partes. La Unión Europea hizo patente por primera vez de manera unánime su preocupación ante los intentos de Moscú presionarla sobre la base de su actual hegemonía energética en el continente, ya convertida en un arma política poderosa. Desde el 2005, la producción diaria de petróleo de Rusia ha alcanzado los 9.6 millones de barriles diarios (con la posibilidad de llegar hasta los 11 millones) y las exportaciones superan los 4 millones de barriles diarios.[1] Los recursos naturales constituyen

[1] Desde finales del 2001, la producción rusa de petróleo se había incrementado de cerca de un millón de barriles diarios hasta llegar a más de siete millones. Ver Fiona Hill, "Moscow Discovers Soft Power", en *Current History*, octubre de 2006, pp. 343-344.

cerca de 80 por ciento de las exportaciones rusas, entre las cuales el petróleo y el gas comprenden la mayor parte del total. En enero del 2006, Rusia suspendió el suministro de gas a Ucrania por cuestiones bilaterales y afectó a trece países europeos comunitarios. La firma estatal rusa Gazprom redujo los suministros del hidrocarburo en 25 por ciento, luego de que el Gobierno de Víctor Yuschenko se negara a firmar un nuevo contrato que exigía a Kiev pagar cuatro veces más que los valores del gas en ese momento.[2] El Gobierno ruso aseguraba que se trataba sólo de un problema comercial, pero Europa y Estados Unidos señalaban sus preocupaciones de que el Kremlin pudiera usar sus recursos energéticos como arma política. El Departamento de Estado de Estados Unidos afirmó que la decisión rusa creaba "inseguridad" en el sector energético, además de alimentar interrogantes sobre el uso de los suministros de energía como elemento de presión política.[3] Estas posturas divergentes se han mantenido sin cambios desde el año 2006 y en enero del 2007 se repitió la situación de conflicto de precios en relación con Bielorrusia, lo cual volvió a afectar a varios países europeos vecinos.

La Unión Europea importa de Rusia cerca de 50 por ciento de su consumo de gas y petróleo.[4] En la Cumbre de Finlandia, el presidente Putin no dio garantías escritas sobre el futuro de las inversiones extranjeras en el sector energético, y con esto rechazó la ratificación de la Carta de Energía.[5] Rusia firmó este documento, pero se negó a ratificarlo a causa del llamado Protocolo de Tránsito, que le obligaría a abrir su infraestructura de transporte energético a terceros países. De tal forma, los objetivos de la Unión Europea de tener una relación bilateral basada en la seguridad jurídica, la apertura recíproca, la no discriminación y la libre competencia se vislumbran cada vez más inciertos, pero son aún más complicadas la politización e ideologización excesiva de los vínculos bilaterales. Rusia debe aceptar el hecho de que actualmente debe negociar ya no con quince estados europeos, sino con 27, en el marco de la Unión Europea, y que esta

---

[2] Ucrania pagaba a Rusia 50 dólares por cada mil metros cúbicos de gas, pero Gazprom quiere aumentar el precio a 230 dólares. "Rusia cierra el gas a Ucrania", en *El Financiero*, 2 de enero de 2006.

[3] *Ibid.*

[4] 52 por ciento de las exportaciones de Rusia se destinan a la Unión Europea, quien a su vez es el primer inversionista en la economía rusa. La Federación Rusa es el tercer socio comercial de la Unión Europea, después de China y Estados Unidos. En el año 2006, el volumen del comercio bilateral aumentó en más de 30 por ciento. Ver "Rusia y la Unión Europea condenados al compromiso, a pesar de los desacuerdos entre ambos" (en ruso), 18 de mayo de 2007, en la página oficial de internet del presidente de Rusia: http://president.kremlin.ru/ Se puede consultar también Viacheslav Nikonov, "Las Cumbres y sus desacuerdos" (en ruso), en *Izvestia*, 16 de mayo de 2007, disponible en internet: http://www.izvestia.ru/comment/article3104141/index.html

[5] La Carta de Energía es un documento que data de 1991, cuyo fin es regular la cooperación este-oeste mediante el establecimiento de salvaguardas jurídicas para la inversión, tránsito y comercio.

ampliación implicará un obstáculo al avance de sus relaciones bilaterales con el bloque comunitario. Sin embargo, también la Unión Europea deberá revisar sus reglamentos y procedimientos de votaciones actuales, por cuanto se ha creado un precedente incómodo, ya que un solo estado está en condiciones actualmente de bloquear decisiones que son avaladas por los 26 miembros restantes de la Unión Europea.

En la Cumbre de Lahti, también se agudizó la crítica de la Unión Europea a las violaciones de los derechos humanos en Rusia, la guerra en Chechenia, la muerte de la periodista Politkovskaya, la postura de Moscú ante el caso de Irán, el conflicto entre Rusia y Georgia –que provocó deportaciones de georgianos desde Rusia y la probabilidad de incluso un rompimiento de los nexos bilaterales–, así como a la alianza entre Moscú y Beijing para impedir que en el Consejo de Seguridad de la ONU se impusieran sanciones a este país islámico.

El Gobierno ruso despliega la siguiente estrategia ante la Unión Europea: acercarse, presionar e influenciar en su favor a los Estados europeos; rechazar una ulterior expansión de la OTAN y la Unión Europea hacia los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y aprovechar las divergencias internas que existen entre los Estados comunitarios, para lo cual utiliza sus ventajas energéticas, pues este país es el principal proveedor de la Unión Europea. Existe una división evidente dentro de los países de la Unión Europea en sus enfoques y relaciones hacia Moscú. De tal forma, países como Francia, Alemania, Italia y Austria priorizan el pragmatismo comercial sobre los cálculos geoestratégicos en sus vínculos con Rusia y, por su parte, los nuevos miembros priorizan sus intereses políticos y militares, con lo que se reduce la posibilidad de un enfoque único de la Unión Europea hacia Moscú. El Gobierno ruso también intenta dividir a los países ex socialistas comunitarios entre sí y realiza una intensa labor diplomática, política y económica para lograr revertir al máximo el espíritu antiruso de estos Estados. A partir del año 2006, el Kremlin se ha acercado a los Gobiernos socialistas de Hungría y Bulgaria y se han llevado a cabo proyectos de construcción de oleoductos en esos países. Con Grecia ocurre algo similar: en marzo del 2007, Rusia firmó un acuerdo con Grecia y Bulgaria para aprobar un proyecto de oleoducto en el cual el consorcio Gazprom tendría el 51 por ciento de las acciones y estos dos países el restante 49 por ciento. También las cuestiones de seguridad han dividido a estos países en el año 2007, pues la instalación de un escudo antimisiles en Europa Central (Polonia y la República Checa dieron su aceptación para el despliegue en

su territorio de estos dispositivos) enfrentó a Estados Unidos y a Rusia, pero también a los países europeos entre sí. Hungría rechazó la instalación del escudo antimisiles en territorio europeo y en la República Checa y Alemania han existido divergencias internas en relación con ese asunto.[6] Asimismo, el presidente ruso ha iniciado recientemente una activa labor diplomática con mandatarios de países europeos como Austria y Portugal para intentar convencerlos de las posturas rusas actuales y del peligro de llegar nuevamente a una carrera de armamentos en el continente.

El despliegue de un sistema antimisiles en Europa del Este ha colocado a la Unión Europea en una postura difícil ante Rusia y abre la posibilidad de que se inicie una nueva carrera armamentista. La propia canciller alemana Ángela Merkel –quien presidió la Unión Europea durante el primer semestre del 2007– solicitó que cualquier escudo de seguridad de ese tipo fuese una iniciativa de la OTAN y no producto de una serie de acuerdos bilaterales. De acuerdo con su opinión, "Washington debería inicialmente haber celebrado consultas con sus socios occidentales y con Rusia".[7] La postura de Alemania es establecer una clara política exterior y de seguridad común en el marco de la Unión Europea, tanto en las relaciones con Estados Unidos como con Rusia y evitar así que Europa se encuentre rehén de desacuerdos y divergencias entre las otrora superpotencias o entre algunos nuevos miembros de la Unión Europea con Rusia. De hecho, continuar defendiendo intereses por separado sólo debilitaría aún más la capacidad de negociación de la Unión Europea y su propia política exterior. Uno de los principales retos que tiene ante sí la Unión es crear una Europa con intereses comunes que tome en cuenta las preocupaciones y prioridades de cada Estado miembro, sin que éstos lleguen a contradecir o afectar los objetivos y metas comunitarias y, de tal manera, evitar el surgimiento de posibles conflictos y enfrentamientos bilaterales en los que la Unión Europea quedaría inevitablemente comprometida. El ex ministro de Relaciones Exteriores alemán, Joschka Fischer, señalaba recientemente que la política exterior de Europa hacia Rusia estaba en un estado crítico: "cada vez se asemeja más a una granja de pollos después de la irrupción de un zorro. Y ahora con el anuncio de Estados Unidos de que construirá el sistema de defensa antimisiles sobre una base bilateral con Polonia y

[6] "La seguridad divide a Europa" (nota editorial), Carta Unión Europea, Instituto de Estudios de la Integración Europea (ITAM), abril 2007, vol. 5, núm. 14, p. 1.

[7] Igor Yavlianski, "¿Perdieron los americanos?" (en ruso), 6 de marzo de 2007, disponible en Internet: http://www.izvestia.ru/politic/article3101851/index.html

la República Checa, también hay un halcón sobrevolando en círculos. La confusión y el pánico se están propagando en Europa ".[8]

Lo más importante de estos episodios del escudo antimisiles y del abastecimiento energético de Rusia a Europa ha sido la debilidad que ha demostrado la Unión Europea ante las discrepancias de sus miembros, quienes no han sido capaces de lograr un consenso y, por el contrario, han negociado de manera bilateral, ya sea con Estados Unidos (no sólo Polonia y República Checa, sino también los países bálticos se han manifestado dispuestos a facilitar la instalación de sistemas antimisiles en sus territorios) o con Rusia (varios Estados han firmado acuerdos energéticos bilaterales que les garantizan el suministro de hidrocarburos por más de una década). Austria, Grecia, Bulgaria, Alemania y Francia están entre los Estados que han firmado este tipo de acuerdos a largo plazo con el Gobierno ruso.[9]

La reciente Cumbre de Samara, en Rusia, consistió solamente en un encuentro formal plagado de desacuerdos y declaraciones justificativas en el que no se lograron acuerdos. El año 2007 se puede calificar como el peor año en el estado de las relaciones entre la Unión Europea y Rusia. Al decir del eurocomisario para las relaciones comerciales, Meter Mandelson, "las relaciones entre la Unión Europea y Rusia han alcanzado el nivel más bajo desde los tiempos de la caída del comunismo en el año 1991".[10] Se continúan acumulando y agravando los asuntos en los cuales se mantienen divergencias por ambas partes. A continuación enumeramos los más importantes: el despliegue de misiles y radares estadounidenses en países de Europa del Este, el mantenimiento del veto polaco para el inicio de las conversaciones para establecer el nuevo acuerdo estratégico entre la Unión Europea y Rusia, el mantenimiento de la política discriminatoria de los Gobiernos de Estonia y Letonia en relación con los ciudadanos rusoparlantes residentes en sus países, el reciente conflicto entre Rusia y Estonia en mayo del 2007 a causa de la muerte de un ciudadano de origen ruso en los disturbios provocados en Estonia entre la población nativa y la de origen ruso tras la decisión del Gobierno estonio de desmontar un monumento

[8] Joschka Fischer, "Los misiles y el petróleo dividen a Europa otra vez", *El Clarín,* 15 de abril de 2007, consultado en Internet: http://www.clarin.com/suplementos/zona/2007/04/15/

[9] Durante la visita de Vladimir Putin a Austria en mayo del 2007 se acordó que los acuerdos bilaterales de energía entre el consorcio ruso Gazprom y sus contrapartes austriacos se prorrogarían hasta el año 2027. Cerca de la tercera parte del gas que entra actualmente a Europa pasa a través de este país centroeuropeo. *Conferencia de prensa conjunta ofrecida por el presidente de Rusia y el presidente de Austria* (en ruso), 23 de mayo 2007, Viena, en la página oficial de internet del presidente de Rusia: http://president.kremlin.ru/

[10] Elena Shesternina, "Los polacos se equivocaron en la terminología" (en ruso), en *Izvestia*, 25 de abril de 2007, disponible en Internet: http://www.izvestia.ru/politic/article3103626/index.html

de la Gran Guerra Patria, la anunciada moratoria de Rusia al acuerdo sobre las fuerzas armadas convencionales en Europa, la crítica de los países europeos ante la presión y el "chantaje" energético de Rusia, la censura occidental ante la frágil situación de la democracia en Rusia, el asesinato de periodistas y disidentes, la ley aprobada por el presidente ruso sobre el control de las organizaciones no gubernamentales, la crítica del Gobierno ruso ante la apertura de bases militares en Rumania y Bulgaria y la abierta oposición del Kremlin ante el plan de otorgar la independencia a Kosovo sin el consentimiento de Serbia. De hecho, el asesinato de la periodista Anna Politkovskaya y el envenenamiento de Alexander Litvinenko han sido sólo aspectos superficiales que han cobrado mayor cobertura internacional, pero Occidente ha mantenido una cautela y desconfianza manifiesta ante los sucesos internos en Rusia desde que inició el segundo mandato del presidente Putin. Tanto los resultados positivos de la economía rusa como el alto índice de aprobación que mantiene el mandatario ruso en la sociedad, que según las encuestas realizadas en los últimos años, no ha bajado de 60 por ciento de aceptación, y de hecho, en los últimos meses ha estado por encima de 70 por ciento a pesar de las acciones antidemocráticas de su Gobierno, son elementos que preocupan a las potencias occidentales y en primer lugar a Estados Unidos. Más adelante nos referiremos con detenimiento a los pronósticos del panorama político de Rusia a partir del año 2008, cuando se celebren las elecciones presidenciales.

Las relaciones entre la Unión Europea y Rusia han llegado a un nivel máximo de tensión y falta de diálogo luego de la entrada de los países de Europa del Este a la organización. En la mayoría de estos países se encuentra en el poder una élite que mantiene posiciones de desconfianza y cautela frente a la política de Moscú, lo cual provoca a su vez el rechazo del Gobierno ruso. Asimismo, a partir del 2006 se ha comenzado a sustituir a los líderes políticos de los principales países europeos –Alemania, Francia, Italia–, quienes habían manifestado una postura de diálogo sostenido con el Kremlin y el eje París-Berlín-Moscú, establecido desde la etapa de la invasión a Irak, ha dejado de funcionar. La partida del canciller Gerhard Schroeder y su sustitución por Ángela Merkel en Alemania no ha favorecido un entendimiento entre ambos Gobiernos, lo cual quedó demostrado en la reciente visita de la Canciller a Moscú en mayo del 2007. Tampoco la llegada a los Campos Elíseos de Nicolas Sarkozy propiciará un intercambio fluido como el que existía anteriormente con Jacques Chirac y lo mismo ha ocurrido con la sustitución de Silvio Berlusconi por Romano Prodi en Ita-

lia. De igual manera, en el diálogo entre Rusia y la Unión Europea también está presente un tercer actor difícil de soslayar: Estados Unidos, quien no ha facilitado la negociación efectiva ni la solución de los temas divergentes y, por el contrario, ha influido sobre los nuevos miembros comunitarios para alcanzar ventajas geopolíticas y económicas en su constante competencia con Moscú. Las estrechas relaciones personales entre Putin y Bush no han facilitado el estado de los vínculos estatales bilaterales.

Por su parte, las relaciones entre Polonia y Rusia han alcanzado un punto crítico a partir del año 2006. Como ya dijimos, el deteriorado nivel de los vínculos bilaterales ha incidido en el delicado tono que han tomado las relaciones entre la Unión Europea y su país vecino. El propio viceprimer ministro polaco, Roman Gertij, señaló recientemente "que Rusia y la Unión Europea estaban entrando en un período no ya de relaciones frías, sino heladas".[11] El presidente ruso en su discurso en la Cumbre de Samara señalaba con cierto sarcasmo que "con nuestros colegas, amigos polacos no conversamos desde hace más de un año".[12] Desde su entrada en la Unión Europea y la OTAN, el Gobierno polaco ha adoptado una postura de liderazgo dentro del bloque antiruso informal que se ha conformado entre los antiguos Estados socialistas, donde resaltan Lituania, Estonia, Letonia, Rumania y, entre los Estados de la CEI, Moldova, Georgia y Ucrania. Mientras no se logren superar las contradicciones y disonancias existentes entre estos países y Rusia y se llegue a un nuevo nivel de relaciones que rompa con la desconfianza y resentimientos bilaterales heredados de la etapa anterior, no se avanzará en la voluntad política de la Unión Europea como bloque para poder lograr acuerdos en las esferas importantes y priorizadas para ambas partes. Por su parte, la postura del Gobierno ruso radica en culpar a los nuevos miembros de la Unión Europea del estado actual de los vínculos bilaterales, sin llegar a aceptar que actualmente, con 27 miembros, es mucho más compleja y contradictoria que la anterior Europa de los quince y que les será aún más complicado llegar a acuerdos concretos y favorables. Por el momento, las relaciones con Rusia son calificadas como "conflictivas y difíciles" y no se avizoran señales de mejoría.[13]

---

[11] *Ibid.*

[12] Ekaterina Grigorieva, "Vladimir Putin –sobre la Cumbre de Rusia-UE: "Nos pusimos de acuerdo en todas las cuestiones a excepción de las complicadas", en *Izvestia*, 21 de mayo de 2007, disponible en: http://www.izvestia.ru/politic/article3104275/index.html

[13] Estos son los calificativos utilizados por el ministro de Relaciones Exteriores de Alemania en vísperas de iniciarse la Cumbre de Samara. Ver Aleksander Latishev, "No conflicto, sí desacuerdos" (en ruso), en *Izvestia*, 16 de mayo de 2007, disponible en Internet: http://www.izvestia.ru/politic/article3104129/index.html

Los objetivos principales del discurso de Vladimir Putin en Munich en febrero de 2007 en ocasión de la Conferencia de Seguridad fueron disminuir la influencia y propaganda antirusa de los medios y las organizaciones fuera de Rusia que la acusan de afanes imperialistas en la región de la CEI y, sobre todo, de recalcar su intención de recuperar el estatuto de gran potencia para su país. Ambos son propósitos que la diplomacia rusa mantiene como prioridades en los últimos años, pero lo innovador fue el tono abiertamente acusatorio y hostil hacia el actual Gobierno estadounidense por el mantenimiento de sus planes de hegemonía unipolar sin respetar las leyes internacionales y el papel regulador de la ONU. Este regreso de Rusia al orden internacional con una postura de gran potencia es preocupante para Occidente y, principalmente, para Estados Unidos. El senador republicano y candidato a la presidencia John McCain, presente en la Conferencia de Munich, calificaba el discurso del presidente ruso como "la intervención más agresiva hecha por un líder ruso desde fines de la Guerra Fría",[14] e instaba a apartar a Rusia del Grupo de los Ocho. Para muchos analistas este discurso fue el inicio del resurgimiento de la espiral de una nueva Guerra Fría en Europa y, en especial, de un renovado movimiento interno en Rusia liderado por los "siloviki" (sectores conservadores ligados a la élite militar y de seguridad rusa) en favor de permitir la prórroga por un tercer mandato del actual presidente,[15] ante la amenaza que implican las posiciones hegemónicas estadounidenses. Tanto en Rusia, como en Estados Unidos existen sectores ultraconservadores que están bien ubicados entre las elites gobernantes y que aspiran a un resurgimiento de las tensiones políticas e ideológicas entre ambos estados para lograr sus propios objetivos.

Los crecientes desacuerdos entre Rusia y Estados Unidos han complicado aún más el escenario europeo. La Casa Blanca está preocupada por la concentración de poder que se incrementa en el Kremlin y la carencia de libertades democráticas en el país en vísperas de un nuevo período electoral.[16] La secretaria de Estado Condoleezza Rice ha insistido en la necesidad de desplegar una "diplomacia intensiva" entre su país y Rusia que ya ha iniciado, pues en menos de tres meses visitó en dos ocasiones Moscú para entrevistarse con el presidente Putin y abordar la situación

[14] "Putin: US pushing others into nuclear ambitions", en noticias CNN, 11 de febrero de 2007, disponible en Internet: http://edition.cnn.com/2007/WORLD/europe/02/10/putin

[15] La Constitución rusa sólo permite la reelección del presidente en una ocasión, pero desde el año 2006 se han fortalecido las demandas de buena parte de la sociedad y de las élites del poder por modificar este postulado para permitir que el actual presidente se pueda postular un tercer mandato.

[16] "A Moscou, Mme. Rice réfute l'idée d'une nouvelle guerre froide", (información de agencias AFP Y AP), *Le Monde*, 14 de mayo de 2007, disponible en internet: www.lemonde.fr

del emplazamiento del escudo antimisiles en Europa del Este, pero los resultados no fueron los esperados. Por su parte, el presidente ruso reiteraba que "la instalación del escudo antimisiles de Estados Unidos, que contempla poner un radar en la República Checa y diez cohetes en Polonia, multiplica el riesgo de destrucción mutua. (…) Moscú responderá a la instalación de una defensa antimisiles estadounidense en Europa y, que ésta supone una amenaza equivalente a la que fueron en otra época los misiles nucleares Pershing ".[17] Con este tipo de declaraciones del líder ruso, que se han vuelto habituales en los últimos meses, se acrecienta la sensación de retorno, al menos en la retórica política rusa, al enfrentamiento entre los dos bloques en la etapa de la Guerra Fría. El general Nikolai Solovtsov, comandante en jefe de las fuerzas estratégicas rusas, señaló:

> si los gobiernos de la República Checa y Polonia aceptan emplazar bases estadounidenses en sus territorios, las fuerzas estratégicas rusas están en condiciones de responder a cualquier desafío y, tras los ajustes pertinentes, dichas instalaciones podrían ser consideradas como objetivos para nuestros misiles de mediano alcance de nueva generación.[18]

En estos momentos Rusia carece de esos misiles debido a que los destruyeron en cumplimiento del Tratado sobre las fuerzas nucleares de alcance intermedio, que firmó con Estados Unidos, pero ha anunciado que podría reiniciar su fabricación en versiones más modernas. Actualmente China, India, Irán, Israel y Pakistán poseen misiles de corto y, en algunos casos, de mediano alcance y Rusia manifiesta su preocupación ante esta situación. Los expertos rusos consideran que la estación de radares en la República Checa daría al Pentágono la posibilidad de controlar las bases de misiles balísticos intercontinentales ubicadas en la parte europea de Rusia y ayudaría a tener información más detallada sobre los movimientos de los submarinos de su flota del norte. Asimismo, opinan que los interceptores que se quieren emplazar en Polonia podrían ser usados contra misiles rusos para destruirlos poco después de su lanzamiento y antes de que las ojivas alcancen la altura orbital necesaria para orientarse hacia sus objetivos.[19] Todo esto constituiría un peligro para la seguridad nacional de

[17] Pilar Bonet y Ricardo de Rituerto, "Advierte Rusia a UE de amenaza mutua", tomado del diario *El País*, en *Reforma*, 28 de abril de 2007, p. 4 (internacional).
[18] Juan Pablo Duch, "Amenaza Rusia con apuntar misiles hacia objetivos de EU", en *La Jornada,* 19 de febrero de 2007.
[19] *Ibid.*

Rusia. El presidente ruso declaró un día antes de participar en la Cumbre del Grupo de los Ocho, llevada a cabo en Alemania en el 2007, que Rusia podría emplear cohetes balísticos o de mediano alcance u otra técnica que permita atravesar el escudo antimisiles en Europa del Este.[20] Sin embargo, en una entrevista bilateral en el marco de la Cumbre del Grupo de los Ocho, Vladimir Putin le presentó a su homólogo estadounidense una contrapropuesta para utilizar un radar en Azerbaiyán como parte de un escudo antimisiles que protegería a Estados Unidos, Europa y Rusia y, de tal forma, evitaría el despliegue del escudo antimisil en Europa del Este; Estados Unidos aceptó formar un grupo de trabajo para estudiar la propuesta. Esta inesperada iniciativa del Kremlin demuestra la preocupación de Rusia ante el nivel de tensión que han adquirido los nexos bilaterales y se ofrece como una vía para buscar una solución conveniente a ambas partes en relación con el escudo antimisiles.

Las relaciones entre Rusia y la OTAN también presentan un enfriamiento visible. El Gobierno ruso ha manifestado que los parámetros de la colaboración bilateral (desde el año 2002, se creó el Consejo Rusia-OTAN) dependerán de los pasos que adopte la alianza en su ulterior ampliación hacia el este. La próxima entrada de Ucrania y Georgia ha provocado el rechazo de Moscú. En abril de 2007, el presidente George Bush firmó la ley que apoya la entrada de estos países a la OTAN y la inmediata reacción del Kremlin fue de crítica, al señalar su Canciller que "esta acción de Washington no facilitaría la normalización de la situación política en ese país".[21] Moscú considera que los planes de la Casa Blanca para la entrada de estos países a la OTAN persiguen los objetivos de alejarlos definitivamente de la influencia geopolítica rusa, destruir a la CEI y amenazar la seguridad de Rusia, todo lo cual desataría una nueva carrera de armamentos. La apertura de bases militares estadounidenses en Bulgaria y Rumania, aparte de las ya existentes en Georgia y países de Asia Central, así como el estrechamiento de la colaboración militar con Azerbaiyán viene a complicar aún más este escenario.

El Gobierno ruso se ha sentido amenazado por la "cruzada democrática" alentada por el Gobierno estadounidense en el mundo, pero más específicamente en los países ex soviéticos: Georgia, Ucrania, Moldova y

[20] Natalia Alekseyevna, "Vladimir Putin: 'Soy un demócrata absoluto y limpio'", en *Izvestia*, 5 de junio de 2007, disponible en Internet: http://www.izvestia.ru/politic/article3104906/index.html

[21] Este acuerdo prevé la entrega de 12 millones de dólares en ayuda a Albania, Croacia, Macedonia, Georgia y Ucrania en el año 2008 con el objetivo de ayudarlos a cumplir los requerimientos para su próxima entrada a la OTAN. Yanina Sokolovskaya, "¿Se prepara Yuschenko para el uso de la fuerza?" (en ruso), en *Izvestia*, Moscú, 11 de abril de 2007.

Kirguistán, los cuales a partir del año 2004 han resultado los blancos de estos procesos. De acuerdo con declaraciones del Gobierno ruso, existen pruebas de que en el caso de Georgia y Ucrania varias fundaciones, ONG y diplomáticos estadounidenses estuvieron involucrados en las llamadas "revoluciones de las rosas y naranja".[22] En estos países los regímenes prorusos apoyados por Moscú fueron derrotados por la presión popular y como resultado de procesos electorales democráticos han sido sustituidos por Gobiernos liberales y prooccidentales, que buscan una integración plena y acelerada a las instituciones europeas (OTAN y Unión Europea), para de esa forma alejarse de la influencia y el dominio del Kremlin.

El Gobierno ruso se vio afectado por la pérdida de su influencia política, militar e incluso económica en su más cercano aliado y principal socio comercial –Ucrania–, luego de la llegada al poder en Kiev de Víctor Yuschenko, representante de la tendencia liberal y prooccidental. En caso de interrumpirse abruptamente la colaboración económica y comercial bilateral con el actual Gobierno ucraniano, Rusia perdería de dos a tres puntos de su crecimiento económico anual. La tercera parte de los ciudadanos rusos tienen familiares en Ucrania, a la vez que la Iglesia Ortodoxa rusa cuenta con 35 millones de fieles en Ucrania. Sin embargo, para el Gobierno de Moscú la amenaza de tener en su amplia frontera sur un régimen de carácter antiruso que aspira entrar a la OTAN en un plazo inmediato es más grave que la pérdida de su principal socio comercial.[23] El nombramiento de Víctor Yanukovich como primer ministro de Ucrania, luego de una intensa negociación del actual presidente con la fracción parlamentaria del partido de oposición, suavizó la postura de este país en relación con su vecino eslavo por un corto tiempo. Sin embargo, en el año 2007, la situación del país se mantenido muy inestable dadas las abiertas divergencias entre el presidente con el Parlamento y el Gobierno.

Entre los países que celebraron las revoluciones de colores, el caso de Ucrania fue el más relevante, toda vez que se consideraba el aliado más importante de Rusia en el espacio postsoviético de la CEI, tanto por sus dimensiones geopolíticas y económicas, como por el alto grado de interacción política, económica, militar y cultural que tenía con su vecino del norte; Ucrania se mantenía como el principal socio comercial de Rusia. Desde

[22] *Argumenti y Fakti,* Moscú, núm. 51, 21 de diciembre de 2005. Ver también "Siguen manual de EU revueltas en ex URSS", en *Reforma*, 12 de noviembre de 2006, p. 10 (internacional).

[23] Para profundizar sobre la naturaleza de las revoluciones de colores en estos cuatro países postsoviéticos se recomienda revisar el artículo del propio autor, "La evolución de la política exterior de la Federación Rusa entre los años 2004 y 2006 ¿Nacionalismo versus Pragmatismo?", en *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. XLVII-2, núm. 186, abril-junio de 2007.

su arribo al poder, el presidente Víctor Yuschenko solicitó su entrada a la Unión Europea y a la OTAN y su política exterior ha estado concentrada en una mayor interacción con Europa y Estados Unidos y un paulatino distanciamiento de la Federación Rusa.

Los Gobiernos de Estados Unidos y Rusia mantienen actualmente diferentes intereses y prioridades en relación con el orden internacional y difieren en la manera de abordar los problemas regionales y globales actuales.[24] Durante la década de los noventa, el Gobierno ruso tenía otras prioridades y aunque en el discurso político insistía en la necesidad de establecer un orden multipolar en el mundo, no realizó acciones concretas en este sentido. Ya a partir del año 2003, Moscú desplegó una intensa ofensiva diplomática con el objetivo de rescatar antiguos socios y recuperar zonas de influencia geopolítica tradicionales, tales como la CEI, Asia, África, el Medio Oriente y comenzó a disentir abiertamente de la política estadounidense en el escenario mundial. Sin embargo, para evitar una mayor escalada de enfrentamiento bilateral en el escenario europeo sería necesario que ambas potencias, principalmente Estados Unidos, se mantuvieran como socios e intentaran aceptar su responsabilidad en el destino de la paz en el mundo, la no proliferación de armamento de destrucción masiva y la lucha contra el terrorismo internacional, el narcotráfico y el crimen organizado, entre otras cuestiones importantes que han quedado al margen en el marco de este enfrentamiento diplomático. Se debe profundizar el diálogo bilateral a todos los niveles y sobre todo priorizar las cuestiones en las cuales se mantienen divergencias para lograr una comprensión mutua de las respectivas posiciones y de tal manera poder minimizar los desacuerdos.

Tanto Rusia como Estados Unidos participan en todas las importantes instancias multilaterales de cooperación internacional (la Unión Europea participa también en la mayoría), tales como el Consejo de Seguridad de la ONU, el Grupo de los Ocho, el Cuarteto de Mediadores Internacionales para el Medio Oriente, el Grupo de los Seis sobre el programa nuclear de Irán o los mediadores en la cuestión de Corea del Norte. Sin embargo, aunque existen las estructuras y medios para el diálogo y la negociación, persiste la falta de voluntad y el exceso de desconfianza y cautela entre las partes,

[24] La situación en el Medio Oriente, el caso de Kosovo, la posible entrada a la OTAN de Georgia, Ucrania y Moldova, la apertura de bases militares en los Balcanes y el despliegue de armamentos ofensivos en Europa del Este, son sólo algunos de los temas sobre los cuales ambos Gobiernos mantienen abiertas divergencias.

lo cual nos recuerda la etapa de la Guerra Fría. De hecho, Rusia podría intentar dividir el bloque occidental y desplegar una activa diplomacia bilateral hacia los países europeos más cercanos a sus posiciones.

Occidente, y en primer lugar Estados Unidos, necesita la cooperación de Rusia en asuntos claves como la no proliferación nuclear en Irán y Corea del Norte, el control de materiales y armas nucleares, la lucha contra el terrorismo islámico –que amenaza con regresar fortalecido–, la garantía de la producción y seguridad energética para sus países, así como para mantener la estabilidad en el Medio Oriente, resolver la situación de Kosovo y Darfur y lograr la cooperación sobre el medio ambiente. Todas estas cuestiones serían más importantes que mantener la actual brecha de críticas ante los procesos semiautoritaristas internos en Rusia o continuar aislando a ese país en relación con sus vecinos de la Europa del Este y la CEI.

De acuerdo con Joseph Nye:

> sería más conveniente pensar a largo plazo, emplear el poder blando de la atracción, ampliar los intercambios y contactos con la nueva generación rusa, apoyar su participación en la Organización Mundial de Comercio y otras instituciones de mercado, y abordar los defectos con críticas concretas en vez de recurrir a las arengas generales y el aislamiento. En cualquier caso, las raíces del cambio político en Rusia seguirán estando sobre todo en la propia Rusia, y la influencia de Occidente será inevitablemente limitada.[25]

El mayor peligro de aislar a Rusia sería el reforzamiento de las tendencias xenófobas y nacionalistas en el país, así como el posible surgimiento de regímenes autoritaristas extremos. Aún actualmente el partido del ultranacionalista Vladimir Zhirinovsky se mantiene entre los cuatro con mayor respaldo por parte de la sociedad rusa. Sería peligroso repetir el mismo error que se cometió con Alemania al finalizar la Primera Guerra Mundial. Asimismo, esta nueva "paz fría" entre Rusia y Occidente podría alentar a los movimientos islámicos radicales a iniciar manifestaciones que desfavorecerían a ambas partes, especialmente a Occidente. Rusia mantiene una postura de mayor acercamiento hacia los países islámicos y recientemente se integró a la Organización de la Conferencia Islámica como país observador. El Gobierno de Vladimir Putin continúa profundizando su di-

[25] Joseph Nye, "El frágil poder de Rusia", en *Reforma*, 15 de febrero 2007, disponible en Internet.

plomacia de desconfianza, frialdad y crítica ante las posturas de Occidente y cuenta con el respaldo de sus ciudadanos.

Las posibilidades de que se mantenga a partir del 2008 la línea actual de la política del Kremlin son altas. No existen probabilidades de que llegue al poder un partido de oposición de derechas o de izquierdas; los dos partidos que mantienen mayor apoyo popular son precisamente Rusia Unida y Sólo Rusia y ambos mantienen su política cercana a la del actual presidente. De hecho, ya se manejan los probables candidatos que serán apoyados por Putin y éstos gozan del respaldo de buena parte de los ciudadanos rusos, por lo que es muy probable que el actual presidente no necesite ser reelecto para mantenerse cercano al poder después del 2008.[26] Tampoco es probable que se promueva una revolución "naranja" en Rusia similar a la ocurrida en Ucrania en el futuro próximo, pues no existen las condiciones, ni las fuerzas destinadas a llevarla a cabo. Por el contrario, si se mantiene la política aislacionista de Occidente hacia Rusia, el nuevo presidente podría desplegar una política aún más radical y autoritaria, tanto en el plano interno como externo, ante el peso e influencia de los siloviki.

La ampliación de la Unión Europea no debería crear nuevas barreras frente a Rusia. Ambas partes afrontan similares problemas y deberían resolverlos conjuntamente, por sólo citar algunos: el agotamiento de los recursos humanos y naturales, la degradación de las condiciones ecológicas, el desafío terrorista a la seguridad regional y global y la inestabilidad social. Rusia mantiene el interés de permanecer fuera de las fronteras comunitarias y desde tal posición podría colaborar en el ámbito militar, económico y social, preservando sus criterios para elaborar sus propias políticas y conservando su soberanía plena, la cual, de entrar a la Unión Europea, quedaría sesgada. La postura rusa actual radica en fomentar la ampliación de la cooperación con la Unión Europea desde fuera de sus fronteras: aspira a ser tratada como socio, pero sin formar parte de la Unión. ¿Podría ser esto posible? Todo dependerá de las tres partes involucradas.

[26] Serguei Ivanov y Dimitri Medviediev, ambos viceprimeros ministros del actual Gobierno ruso y figuras muy cercanas al presidente, son los nombres que se vislumbran como los posibles candidatos de Putin para las elecciones del 2008. Ambos mantienen relaciones con el presidente desde su juventud.

ASIA:
UNA REGIÓN INESTABLE

Gracia Abad*

A partir de la Segunda Guerra Mundial, Asia se ha convertido en una de las regiones más inestables del mundo en términos estratégicos y actualmente mantiene un alto potencial de conflicto en general. En efecto, tiene el discutible honor de ocupar un lugar entre las dos regiones más inestables del planeta, hasta el punto que ninguna otra ha conocido más conflictos desde 1945.[1] Incluso, a pesar de que en un momento concreto no encontremos una cifra excesivamente elevada de conflictos armados abiertos, nos encontramos siempre con numerosas disputas.[2] Esta conflictividad es doblemente grave, ya que la capacidad nuclear que poseen en la actualidad muchos Estados de la región hace que algunas de estas disputas, en el caso de experimentar una escalada y desembocar en una crisis militar abierta, puedan tener consecuencias globales.[3]

El análisis del alto grado de inestabilidad y el potencial de conflicto existentes en el escenario asiático es aún más difícil como consecuencia de la convergencia de dos series de elementos que no hacen sino añadir complejidad al estudio de la región que nos ocupa:

- Diversidad regional. A muchos niveles, y desde luego a nivel estratégico y de seguridad, Asia no es una realidad monolítica. Por el contrario, podemos distinguir hasta cuatro "Asias": Asia del nordeste, Asia del sudeste, Asia del Sur y Asia Central. Cada una de estas

* Investigadora de la Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional de la Universidad Complutense de Madrid. Especialista en seguridad en la región Asia-Pacífico y en Europa.

1 Rafael Conde, "Focos de Tensión en Asia Oriental" en Pablo Bustelo y Fernando Delage, *El Nuevo Orden Internacional en Asia-Pacífico*, Pirámide, Madrid, 2002, p. 269.

2 Dilip Lahiri, "Asia Oriental: Focos de tensión", en Pablo Bustelo y F. Delage, *op. cit.*, p. 218.

3 Vicente Garrido, "Reflexiones sobre la situación nuclear en Asia y sus consecuencias internacionales" en Pablo Bustelo y F. Delage, *op. cit.*, p. 263.

subregiones presenta patrones de conflictividad diferentes, por lo que los desafíos a la paz existentes varían de una a otra.

- Diversificación de los desafíos. En Asia, como en el resto del planeta, el fin de la Guerra Fría trajo consigo no sólo una expansión considerable del concepto de seguridad, sino una transformación en la tipología y las características principales de los conflictos.

Con relación a la expansión del concepto de seguridad, parece claro que lo que a principios de los años noventa podía ser más bien un discurso restringido a los círculos académicos es hoy a todas luces una realidad: la emergencia de una "nueva agenda de seguridad", en virtud de la cual no sólo hay que tener en cuenta las amenazas militares y las que afectan a la supervivencia e integridad del Estado, sino que ahora es necesario considerar toda una serie de nuevos desafíos. Entre los nuevos retos a la seguridad se encuentran: el terrorismo internacional, las enfermedades contagiosas, las diferentes formas de crimen transnacional (tráfico de armas, drogas y seres humanos, blanqueos de capitales, piratería), muchas veces interrelacionadas, y los desafíos medioambientales. En el caso de Asia, estos problemas no han sustituido a las viejas amenazas a la seguridad, sino que se han sumado a ellas como factores de inestabilidad.

En cuanto a las distintas características que progresivamente adoptan los conflictos, cabe mencionar que si durante la Guerra Fría se daba por sentado que de producirse un conflicto armado éste sería con probabilidad interestatal y que tendría lugar entre las superpotencias o sus Estados clientes, tras la Guerra Fría los problemas de carácter local, que en muchos casos habían quedado ensombrecidos por la división ideológica y la disuasión nuclear, cobran una importancia mucho mayor y los conflictos que puedan estallar serán cada vez más de naturaleza intraestatal.[4] Asimismo, muchos de esos conflictos ya no están protagonizados exclusivamente por ejércitos regulares. Por el contrario, milicias, guerrillas y grupos civiles armados con estructuras que en nada se parecen a las de los ejércitos tradicionales pasan ahora a un primer plano. Estos nuevos conflictos, además, se caracterizarán por un crecimiento considerable de la proporción de víctimas civiles (90 por ciento en muchos casos).[5] De igual manera es

[4] Jörn Dosch, "Regional Security in the Asia-Pacific" en Michael K. Connors, Rémy Davison y Jörn Dosch, *The New Global Politics of the Asia Pacific*, Routledge, Abingdon, 2004, p. 119.
[5] Rafael Conde, *op. cit.*, p. 270.

necesario tener presente la ausencia de instituciones y de una arquitectura sólida de seguridad, así como los cambios que han surgido tanto en el ámbito de las percepciones como en el de las políticas de seguridad a raíz del 11 de septiembre.

Si bien la región y los desafíos a la seguridad presentes en ella son diversos, las causas de las disputas no lo son menos. En muchos casos confluyen varios factores que alimentan la tensión. Las causas incluyen: aspectos territoriales, búsqueda de prestigio, rivalidades regionales, movimientos separatistas, existencia de minorías étnicas y religiosas, fundamentalismos e incluso problemas medioambientales.

Por otra parte, la juventud de muchos Estados de la región aún inmersos en recientes procesos de construcción nacional, la concentración de poder en las manos de unas élites poco o nada democráticas,[6] el excesivo poder con que cuentan las fuerzas armadas en algunos casos, el auge de los nacionalismos fomentados como medio de contribuir a la construcción nacional o al mantenimiento de los regímenes en el poder, la falta de respeto a los derechos de las minorías y el desarrollo económico desigual, no hacen sino complicar la situación. Todo ello tiene como consecuencia la aparición de fenómenos de inestabilidad política en muchos de estos Estados, especialmente en el sudeste, que frecuentemente incluyen reivindicaciones independentistas protagonizadas por minorías étnicas o religiosas.

En este marco, y aun cuando tal riesgo parece haber ido descendiendo a lo largo de los últimos años, no se pueden descartar por completo las posibilidades de una insurgencia que busque derrocar al Gobierno en el poder por medio de la fuerza. Así ocurrió con los movimientos comunistas en Filipinas y los Jemeres en Camboya a lo largo de la década de los noventa, cuando parecía abrirse paso la posibilidad de un escenario de balcanización en Indochina.[7]

En consecuencia, en la región asiática encontramos no sólo un elevado índice de inestabilidad, sino también desafíos a la paz que serán cada vez más numerosos, diversos e interconectados y requerirán de medios similares para hacerles frente.

---

[6] En la región de Asia-Pacífico, sólo Australia, Japón, la República de Corea y Taiwán pueden ser considerados como democracias estables a todos los efectos. Ver Antonio Marquina, "La seguridad regional en la zona de Asia-Pacífico", en *Las organizaciones de seguridad y la defensa a debate*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2005, p. 278.

[7] Jörn Dosch, *op. cit.*, p. 128.

Amenazas tradicionales a la seguridad

En el contexto asiático persisten las amenazas tradicionales a la seguridad, hasta el punto de que ésta es una de las pocas zonas del planeta donde perviven conflictos que cabe considerar como reductos de la Guerra Fría, como son el de Taiwán y el de la península coreana, y donde aún podría tener lugar un conflicto de carácter claramente interestatal.

La cuestión de Taiwán

La situación de Taiwán alterna periodos de tensión y distensión, pero tendrá difícil solución en la medida en que para la República Popular China afecta aspectos irrenunciables e innegociables de su soberanía, independencia e integridad territorial. La República Popular China ha insistido siempre en considerar a Taiwán como una "provincia rebelde" que forma parte inseparable de su territorio. China considera la aceptación de este principio como una condición indispensable para el establecimiento o mantenimiento de relaciones diplomáticas con terceros Estados.[8] Ello explica los recelos que suscitan entre los líderes chinos las actitudes estadounidenses hacia Taiwán, como la venta de armas a la "provincia rebelde", la potencial inclusión de la isla en el escudo antimisiles o la recepción de visitas de alto nivel procedentes de ésta en la Casa Blanca.[9] No obstante, la mayor parte de los autores parece coincidir en que Estados Unidos no apoyaría abiertamente la independencia de Taiwán, pero tampoco la reunificación. En otras palabras, Washington parece ver con buenos ojos el mantenimiento del statu quo en la que fuera Formosa.

En los últimos años, desde la aprobación por el Gobierno chino de la Ley Antisecesión, la cual legitima un ataque militar de la República Popular China en caso de que se produzca un intento de secesión o se agoten completamente las posibilidades de reunificación.[10] La tensión parece haberse incrementado, lo cual podría alejar el escenario planteado en ocasiones por los observadores más optimistas, quienes ven en las cada vez mejores y más activas relaciones económicas entre la República Popular China y Taiwán (China es el principal socio comercial de Taiwán) un motivo para confiar en que se pueda llegar a una reconciliación política.[11]

[8] Xulio Ríos, "La Política exterior china" en Pablo Bustelo y Fernando Delage, *op. cit.*, p. 224.
[9] *Ibid.*, p. 231.
[10] Antonio Marquina, *op. cit.*, p. 286.
[11] Jörn Dosch, *op. cit.*, p. 125.

La península coreana

El caso de la Península Coreana es, como el de Taiwán, una herencia de la Guerra Fría, ya que Corea del Norte y Corea del Sur quedaron separadas en 1945 a ambos lados del paralelo 38, división que se mantendría al acabar la Guerra de Corea en 1953.[12] A ambos lados del citado paralelo y de la zona desmilitarizada que se creó, quedaban dos Estados con regímenes distintos, afines al bloque soviético y al occidental respectivamente.

Más allá del temor a una invasión desde el norte que durante años ha albergado Corea del Sur, el conflicto ha adquirido mayor relevancia dada la posesión de armas nucleares por parte de Corea del Norte, de lo cual se tiene constancia desde 1992.[13] La crisis suscitada por los desarrollos nucleares norcoreanos quedaría no obstante resuelta por medio del Acuerdo Marco de Génova de 1994,[14] de la mano del cual se creó la Organización para el Desarrollo Energético de la Península Coreana (KEDO) formada por Corea del Sur, Japón, Estados Unidos y la Unión Europea, y cuyo objetivo era precisamente coordinar la aplicación de las previsiones del acuerdo.

Sin embargo, el acuerdo no duró mucho: en 1998 se suscitaron nuevas tensiones y en octubre de 2002, estalló una nueva crisis cuando la CIA descubrió que Corea del Norte había reanudado su programa secreto de armas nucleares.[15] Posteriormente, a comienzos de 2003, Corea del Norte decidió abandonar el Tratado de No Proliferación Nuclear. Tras años de negociaciones, la situación parece invitar ahora al optimismo como consecuencia del acuerdo alcanzado en el marco de las Conversaciones a Seis Bandas[16] y de las acciones ya iniciadas a raíz de éstas, que han permitido de nuevo el cierre de las instalaciones por parte de Corea del Norte.

---

[12] Para un buen estudio de la Guerra de Corea, ver Max Hasting, *The Korean War*, McMillan, Londres, 2000.

[13] Vicente Garrido, *op. cit.*, p. 247.

[14] Corea del Norte se comprometió a congelar su programa nuclear a cambio de la promesa norteamericana de asistencia en el desarrollo de capacidades nucleares de uso civil por medio del suministro de dos reactores de agua ligera de 1000 kilowatios. Además, Estados Unidos se comprometió al levantamiento de las sanciones económicas que pesaban sobre Corea del Norte y le dio garantías de que no utilizaría armas nucleares contra ella.

[15] Corea del Sur tenía y tiene, aunque dañados por la última crisis, procesos abiertos de normalización de sus relaciones con Corea del Norte. Ver Gracia Abad Quintanal, "La posición de Japón en la crisis de Corea del Norte" en *UNISCI Discussion Papers,* núm. 2, disponible en http://www.ucm.es/info/unisci/Gracia2.pdf y Eunsook Yang, "South Korea's position between North Korea and the US", en *UNISCI Discussion Papers,* núm. 2, disponible en http://www.ucm.es/info/unisci/Eunk.pdf

[16] En relación con la evolución de la última crisis y el establecimiento de las Conversaciones a Seis ver David García Cantalapiedra, Eunsook Yang, Gracia Abad y Antonio Marquina, "The Crisis in North Korea", en *UNISCI Papers*, núm. 31, Madrid, 2003. Ver también en relación con las Conversaciones a Seis, Gracia Abad, *Fracaso a seis bandas* en Safe Democracy Foundation: foro para un mundo en democracia, http://spanish.safe-democracy.org/2007/01/01/fracaso-a-seis-bandas y Rafael Bueno, *Un paso hacia la esperanza* en Safe Democracy Foundation: foro para un mundo en democracia, disponible en http://spanish.safe-democracy.org/2007/02/28/un-paso-hacia-la-esperanza

En cualquier caso parece clara la gravedad del asunto dado que el hecho de que Corea del Norte cuente con armas de destrucción masiva y sistemas de misiles hace que ésta constituya una amenaza no sólo para Corea del Sur sino también para Japón y, aunque en menor medida, para Estados Unidos, especialmente si Corea del Norte sigue avanzando en la ampliación del alcance del Taepodong-2 que, según algunas fuentes, ya estaría en condiciones de alcanzar partes del territorio de los Estados Unidos, concretamente Hawai. Con todo, también hay autores que señalan que tales informaciones pueden obedecer a exageraciones de la CIA.[17]

El conflicto entre la India y Pakistán

La proliferación nuclear y de misiles no es un problema particular de la península coreana sino que es una de las principales fuentes de tensión en Asia en general. Al igual que en el caso de Corea del Norte, entre la India y Pakistán también se presenta una disputa en la que la existencia de armamento nuclear y misiles balísticos constituye un importante elemento. De hecho, la propia Corea del Norte ha prestado asistencia a Pakistán en la producción de misiles balísticos,[18] un desarrollo que dio sus primeros frutos en 1974, cuando se probaron con éxito los misiles de corto alcance Hatf-1 y Hatf-2,[19] y que ha avanzado como demuestran los misiles probados en febrero[20] y noviembre de 2006[21] o en julio de este mismo año,[22] todos ellos con capacidad nuclear. Por su parte, la India también ha prestado una notable atención a esta materia. Hasta el momento, los misiles Prithvi y Agni, con capacidad para portar carga nuclear, son sus resultados más exitosos.

En mayo de 1998 tanto la India como Pakistán realizaron pruebas nucleares, lo que permite considerarlos países nucleares de facto. La comunidad internacional ha empezado a tomar verdadera conciencia de la gravedad de la disputa que mantienen ambos estados por Cachemira, la cual ya les ha enfrentado en tres guerras: en 1947, 1965 y 1971, todas ellas con resultado favorable para los intereses de la India.[23] Algunos autores consideran la "Guerra del Kargil", ocurrida en 1999, como la cuarta guerra. Será

[17] Antonio Marquina, *op. cit.*, p. 277.
[18] Xulio Ríos, *op. cit.*, p. 231.
[19] Vicente Garrido, *op. cit.*, p. 249.
[20] "Pakistan test-fires new missile" en *BBC News*, 29 de febrero de 2006, en http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/4729622.stm
[21] "Pakistan Tests New Nuclear-Capable Missile", *FoxNews.Com*, 16 de noviembre de 2006, disponible en http://www.foxnews.com/story/0,2933,229881,00.html
[22] "Pakistan successfully tests nuclear-capable missile – 1", *RIA Novosti*, 26 de julio de 2007, http://en.rian.ru/world/20070726/69703975.html
[23] Vicente Garrido, *op. cit.*, p. 249.

precisamente en el contexto de la toma de conciencia de la gravedad del problema cuando la comunidad internacional empiece a presionar para que se logre un acuerdo bilateral de desarme y no proliferación entre los dos Estados. Como ocurre en el caso de la península coreana, el problema es que un conflicto en el cual existen armas nucleares de por medio y es abordado a nivel estrictamente bilateral o incluso regional, eventualmente deberá recurrir a un marco más global.[24]

Disputas territoriales

La región que nos ocupa es escenario de buen número de litigios territoriales, ya sean disputas fronterizas o reclamaciones de derechos de soberanía sobre islas y archipiélagos. Estos conflictos territoriales son consecuencia, en algunos casos, de los distintos episodios históricos de los que Asia ha sido protagonista como la colonización o la Segunda Guerra Mundial. Son lo que algún autor llama "conflictos de segunda generación", complicados muchas veces por la existencia de minorías étnicas o religiosas con vínculos transfronterizos resultantes de un trazado de fronteras más o menos artificial. Así, existen largas fronteras aún indefinidas entre la India y China (Tíbet) y la India y Myanmar. Este último caso va acompañado además de problemas de inestabilidad fronteriza.[25]

Entre China y Rusia también subsisten pequeñas diferencias en cuestiones fronterizas. Aunque éstas han sido solucionadas en gran parte, quedan por solventar casos como el del río Argún y la isla Jabárovsk.

Este último no es el único conflicto que enfrenta a distintos Estados de la región por derechos de soberanía sobre islas en el norte, centro y sur del océano Pacífico. Aunque también es cierto que en estas disputas, al menos en el momento actual, el riesgo de una escalada que conduzca a un conflicto armado abierto es relativamente bajo.[26] Sin embargo, estas diferencias cobran mayor importancia en la medida en que condicionan las posibilidades de cooperación en la explotación de los recursos energéticos, minerales y pesqueros existentes en la plataforma continental contigua a los grupos de islas en disputa.[27]

Mención especial merecen en este punto las disputas existentes en el Mar del Sur de China, un mar semicerrado rodeado de nueve Estados que

[24] Dilip Lahiri, *op. cit.*, p. 217.
[25] *Ibid.*, p. 216.
[26] Antonio Marquina, *op. cit.*, p. 277.
[27] Donald E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: the Struggle for Autonomy*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2005, p. 134.

reivindican derechos de administración y soberanía sobre distintas islas, islotes y arrecifes extendidos en una superficie de más de 400 mil km^2.[28] En concreto, cabe hablar de hasta cinco conflictos que han sido tomados bastante en serio, como prueba el hecho de que, con la única excepción de Brunei, todos los demás tienen presencia militar en alguna de las islas. Asimismo, los distintos Estados han publicado mapas en los que reflejan su punto de vista, han permitido a periodistas y turistas visitar las que consideran sus islas y, lo que es más, han dado concesiones de explotación a empresas petroleras en áreas disputadas.[29] Los principales conflictos son:

1. Islas Natma o Naturas. Es una cadena de unas trescientas islas y atolones situados al sudoeste de las más conocidas Spratly y reclamadas tanto por la República Popular China como por Indonesia. La existencia de reservas de gas que podrían estar entre las más importantes del mundo, no hace sino añadir atractivo a estas ignotas islas. Con todo, el tono de las reclamaciones se encuentra en un punto muy bajo en la actualidad.
2. Banco de arena de Scarborough. Está situado al nordeste de las Spratly y se lo disputan China y Filipinas.
3. Islas Paracelso.[30] Se encuentran situadas frente a la isla de Hainan y forman parte, junto con las Spratly, de las dos principales cadenas de islas del Mar del Sur de China. Las Paracelso constituyeron además una de las primeras zonas económicas especiales establecidas por la República Popular China. La propia República Popular China, Taiwán y Vietnam reclaman el control de las islas. El nivel de conflictividad generado por esta disputa es mayor que el caso de las Natma, como prueba el hecho de que hayan resultado hundidos barcos vietnamitas y que exista también alguna víctima de dicha nacionalidad.
4. Islas Spratly o Spratley.[31] Se trata de una serie de arrecifes de coral, atolones y franjas de arena en torno a los cuales gira la disputa más ampliamente conocida. Como en el caso de las islas Natma la existencia de reservas de gas, y en este caso también de petróleo y recursos pesqueros, incrementa su valor. De ahí que no sea extraño el gran número de países que afirman tener derecho sobre ellas: la

[28] *Ibid.*, p. 133.
[29] Alan Collins, *Security and Southeast Asia: Domestic, Regional and Global Issues*, ISEAS, Singapur, 2003, p. 189 y ss.
[30] *Xisha* en Chino. Ver Xulio Ríos, *op. cit.*, p. 232.
[31] *Nansha* en Chino. *Ibid.*

República Popular China, Taiwán, Vietnam, Filipinas, Malasia y Brunei. Mientras que las reivindicaciones de China y Vietnam se apoyan en razones históricas, Filipinas aduce motivos de proximidad geográfica. Malasia, por su parte, basa la reclamación en la existencia de una serie de arrecifes situados dentro de su plataforma continental, mientras que Brunei señala que algunas zonas que caen dentro de su zona económica exclusiva.

5. Islas Diaoyu.[32] Enfrentan a la República Popular China y Taiwán con Japón.

Si bien no parece que tales disputas vayan a tener solución en un plazo relativamente corto, el primer paso en esa línea se dio con la publicación en 1992 de una Declaración de la ASEAN sobre el Mar del Sur de China. No obstante, la República Popular China no la firmó debido a su preferencia por las negociaciones bilaterales. De hecho, en 1995 se firmó un código de conducta bilateral entre la República Popular China y Filipinas que, sin embargo, no ha bastado para impedir que se sigan produciendo incidentes.[33] De igual manera, Vietnam y China firmaron en 1999 y 2000, respectivamente, acuerdos de delimitación de fronteras, el primero relativo a fronteras terrestres y el segundo al Golfo de Tonkín.[34]

Ya en el año 2002, con ocasión de la octava cumbre de la ASEAN, celebrada en Camboya, se aprobó una Declaración de Conducta de las partes en el Mar del Sur de China que, si bien cuenta con el asentimiento chino, no es propiamente un código de conducta. En este mismo sentido, la firma en 2003 del Tratado de Amistad y Cooperación de la ASEAN por parte de la República Popular China también contribuye a generar confianza, al tiempo que da idea de los costes que podrían resultar al mantener el unilateralismo.[35]

En todo caso, parece que las principales posibilidades de solución pacífica del problema consisten en acuerdos de explotación conjunta en los que la República Popular China, única parte que reclama la totalidad de las islas, resultaría clara vencedora. Sin embargo, es muy probable que los restantes implicados ganen más que lo perdido, habida cuenta de la atmósfera de amenaza existente en la actualidad.[36]

[32] *Senkaku* en japonés. *Ibid.*
[33] Alan Collins, *op. cit.*, p. 196.
[34] Jörn Dosch, *op. cit.*, p. 132.
[35] Donald E. Weatherbee, *op. cit.*, p. 138.
[36] *Ibid.*, p. 138 y siguientes.

Con todo, las tensiones por el reconocimiento de la soberanía sobre islas o archipiélagos no se agotan en el Mar del Sur de China ni afectan en todos los casos a la República Popular China. Rusia también mantiene una disputa con Japón por la posesión de las cuatro islas que componen el archipiélago de las Kuriles, la única zona del mar de Okhotsk[37] que no queda completamente congelada durante el invierno. Actualmente el archipiélago se encuentra bajo administración rusa tras haber sido ocupado por la Unión Soviética al final de la Segunda Guerra Mundial.[38] Japón, por su parte, además de reclamar las Kuriles se disputa las islas Tukoshima con la República de Corea y las Senkaku con la República Popular China.

Nuevos desafíos a la seguridad

Pero como apuntábamos, junto a los desafíos que cabe considerar como hard security, es necesario tener presentes también aquellos que se incluyen bajo la rúbrica de soft security. Entre estos últimos se encuentran problemas como el terrorismo, los tráficos de todo tipo, el blanqueo de capitales y la piratería. La lucha contra estos problemas ya no requerirá de medios militares, sino de la cooperación de distintas agencias gubernamentales de todos los Estados de la región.[39]

El terrorismo

Desde comienzos de esta década, el sudeste asiático se ha configurado prontamente como el segundo frente en la lucha contra el terrorismo,[40] un papel que Estados Unidos, protagonista en esa lucha, nunca ha dudado en reconocer. El fenómeno terrorista afecta especialmente a Indonesia, Tailandia, Filipinas y Singapur, quienes cuentan con presencia islamista. Entre los movimientos destacan el Jemaah Islamiah y, en mucho menor medida, el Abu Sayyaf, al cual hace poco se creía derrotado. Estos grupos concentran la atención, no sólo por su vinculación con la red Al-Qaeda, sino por ser responsables de prácticamente todas las acciones terroristas cometidas en la región.

[37] Denominado con anterioridad *Mar de Hokkai* (*del norte*) en japonés.
[38] Antonio Marquina, *op. cit.*, p. 276.
[39] Dilip Lahiri, *op. cit.*, p. 219.
[40] Alan Collins, *op. cit.*, p. 200.

El sudeste asiático ha sufrido en no pocas ocasiones ataques terroristas. Desde que el 12 de octubre de 2002 la isla indonesia de Bali fue escenario de un terrible atentado, situaciones de este tipo se han vivido reiteradamente. Estos episodios, aunque ahora han cobrado mayor significado, no son completamente nuevos. Ya con anterioridad había sido puesta al descubierto una compleja trama encabezada por el kuwaití Mohammed y conocida como "bojinka", diseñada para hacer estallar doce aviones comerciales norteamericanos sobre el Océano Pacífico, algo que sólo fue posible evitar porque las fuerzas de seguridad filipinas descubrieron los equipos de fabricación de bombas en enero de 1995.[41] Asimismo, la víspera de Navidad del año 2000 un ataque terrorista en la isla de Batam cobró la vida de doce personas. En los años siguientes, además de registrarse atentados con bomba contra iglesias, se descubrió un plan para atacar la embajada de Estados Unidos en Singapur en diciembre de 2001.[42]

De hecho, en los planes originales para los informes publicados por el comité del Congreso norteamericano encargado de investigar los atentados del 11 de septiembre, se incluía también una dimensión asiática que se desarrollaría según una de dos posibles variantes:

- El secuestro de aviones norteamericanos en el sudeste asiático que se habrían hecho estallar en vuelo simultáneamente al choque de los aviones contra las Torres Gemelas y el Pentágono.
- El secuestro de aviones en el sudeste asiático para hacerlos estrellarse posteriormente contra objetivos norteamericanos en Singapur, Japón o Corea del Sur, y coincidir también en tiempo real con los ataques en territorio americano.

En cualquier caso, el contexto actual de globalización hace que las pautas de organización, la financiación y los vínculos[43] entre estos grupos responsables del llamado "nuevo terrorismo"[44] no sean fáciles de identificar y conceptualizar.

---

[41] "Asian planes were target of a 'scaled-up' Sept 11 plan", *Sidney Morning Herald*, 17 de junio de 2004, www.smh.com.au

[42] "The Bali bombers' network of terror" *BBC News*, 6 de agosto de 2003, disponible en http://newsvote.bbc.co.uk

[43] Ver Andreas Wenger y Doron Zimmermann, *International Relations: From the Cold War to the Globalized World*, Lynne Rienner, Boulder, 2003, p. 316 y siguientes.

[44] Para un buen estudio acerca de este fenómeno y de sus manifestaciones en las distintas regiones ver Andrew Tan y Kumar Ramakrishna, *The New Terrorism: anatomy, trends and counterstrategies,* Eastern Universities Press, Singapur, 2002.

Asimismo, el terrorismo es motivo de preocupación no sólo por el desafío que supone en sí mismo, sino por estar relacionado con un amplio abanico de problemas de carácter global, como la diseminación de información sobre armas de destrucción masiva y el incremento del número de conflictos internos en Estados fallidos. A este escenario podría verse abocado algún Estado en la región que nos ocupa. Todo ello ha convertido el terrorismo en una de las prioridades para buena parte de los Gobiernos de la zona, tal y como se ha puesto de manifiesto en distintos encuentros de responsables de defensa de la región.[45]

Por lo demás, el terrorismo es también un elemento que dota de mayor complejidad a conflictos preexistentes, en la medida en que alguno de los contendientes pueda optar por técnicas y tácticas terroristas o asimétricas o ser objeto de acusaciones de hacerlo así. Es el caso de la India y Pakistán, en cuyo conflicto los actos terroristas han pasado a ser el elemento principal.

Los tráficos y el blanqueo de capitales

No se debe perder de vista la existencia en la región asiática de un importante volumen de tráficos, no sólo de drogas sino también de seres humanos, especies protegidas, maderas y productos cuya exportación está prohibida o sujeta a determinadas restricciones.[46]

Los tráficos, en especial el de drogas, suponen un desafío doble en la medida en que están vinculados entre sí y con otras manifestaciones del crimen transnacional, como la inmigración ilegal y el terrorismo. Estos delitos son también la fuente principal de capitales para blanquear. En ese mismo sentido, las mafias de la región, como las Tríadas chinas, las Yakuza japonesas o las bandas vietnamitas, son en muchos casos los agentes de estas actividades.[47]

Con relación al tráfico de drogas, cabe mencionar que varios Estados de la región, fundamentalmente del sudeste, se encuentran entre los principales productores del mundo. Así, a finales de los noventa, sólo en el sudeste asiático se cultivaban dos tercios de la producción mundial de opio.

En cuanto al tráfico de seres humanos, cada vez es más evidente cómo el deseo de los colectivos inmigrantes de entrar o permanecer en un Estado, unido a las políticas de restricción de la inmigración presentes en la mayoría

[45] Alan Dupont, "Asia Enters a New Security Era" en *International Herald Tribune*, 5 de junio de 2003
[46] Antonio Marquina, *op. cit.*, p. 277.
[47] Ralf Emmers, *Non Tradicional Security in the Asia-Pacific: The Dynamics of Securitisation*, Eastern University Press, Singapur, 2004, p. 9 y siguientes.

de los países, es aprovechado en muchos casos por las redes de trata de seres humanos, las cuales piden a los potenciales inmigrantes ilegales elevadas sumas a cambio de facilitar su entrada en el país deseado mediante la provisión de transporte, documentación falsa y alojamiento durante el viaje. El problema es que estas redes logran grandes beneficios (es el tercer tráfico más lucrativo tras los de drogas y armas), tienen un riesgo relativamente bajo de ser detenidos y, en caso de que lo sean, tampoco se enfrentan a penas demasiado elevadas. Estas redes, a su vez, están conectadas con las de tráfico de armas y drogas, falsificación de documentos y blanqueo de capitales.[48]

El blanqueo de capitales en la región de Asia-Pacífico se ve facilitado además por la existencia de sistemas financieros poco transparentes. Resulta especialmente llamativo que, pese a que la lucha contra el blanqueo sea un tema considerado como prioritario, debido a sus preocupantes vínculos tanto con los tráficos de todo tipo como con el terrorismo, siga siendo una tema relativamente descuidado.

La piratería

Se trata de una actividad criminal que genera una creciente inquietud en los Estados de la región. Es especial por su potencial para causar interrupciones en las principales rutas de suministros de todo tipo y porque, aun cuando ha estado presente en la región desde hace siglos, tiene una incidencia mucho mayor desde el fin de la Guerra Fría,[49] a pesar de que se estima que un tercio de estas acciones nunca son denunciadas.

El mayor número de actos de piratería se produce en el sudeste asiático, principalmente en Indonesia, el Estado que presenta este tipo de problemas con mayor frecuencia en el mundo. Los objetivos de estos ataques, crecientemente violentos, van desde el robo de las mercancías (como aceite de palma, gasolina o gasoil) de cuya venta en el mercado negro se puedan obtener suficientes beneficios y se transportan en pequeñas embarcaciones, hasta el secuestro de buques que pueden ser utilizados para el tráfico de seres humanos, drogas o armas.[50]

El daño económico potencial de los ataques (valorado actualmente en 250 millones de dólares americanos anuales)[51] es evidente, ya que en la región que nos ocupa se encuentran algunas de las principales vías de trans-

[48] *Ibid.*, p. 61 y siguientes.
[49] Alan Collins, *op. cit.*, p. 112 y siguientes.
[50] Ralf Emmers, *op, cit.*, p. 37.
[51] *Ibid,* p. 35.

porte marítimo del planeta y el libre flujo de mercancías por ellas es clave para las economías de la zona.[52] A todo ello hay que añadir la creciente interrelación entre la piratería y el terrorismo. La posibilidad de que se produzca un ataque terrorista contra barcos contenedores, superpetroleros o cargados con agentes químicos en alguna de las rutas marítimas asiáticas y, especialmente, en los estrechos de Malaca, es considerada como uno de los puntos débiles del comercio mundial actual basado en el aprovechamiento de las economías de escala.[53] Ello explica que la seguridad de puertos y contenedores se haya convertido en una prioridad.[54]

El principal problema, como ocurre con la mayor parte de los nuevos desafíos a la seguridad, reside en que el control de la piratería en las distintas zonas de la región requiere de la cooperación entre todos los Estados afectados. Sin embargo, en no pocos casos, surgen tensiones. Por ejemplo, el control de la piratería en el Mar del Sur de China ha generado diferencias entre la República Popular China y Japón.[55] Asimismo, la necesidad de poner en liza un amplio abanico de medios que vayan más allá de los militares y la mera captura de piratas, también contribuye a complicar la lucha contra este desafío.

Por lo demás, parece oportuno mencionar algunos otros desafíos, de los cuales sólo recientemente parece haberse producido una toma de conciencia. Éste es el caso de los desafíos medioambientales derivados de la contaminación del aire, la inexistencia de sistemas adecuados de tratamientos de residuos, la contaminación de los ríos y la falta de agua potable, la falta de recursos, el uso ineficiente de la energía, el empleo de agentes nocivos en agricultura e industria y el retroceso de los bosques, a menudo ignorados en aras de los intereses de las empresas y Gobiernos de la región durante los años del "milagro económico" y toda una serie de cuestiones a las que cada vez es más urgente dar respuesta[56] y que suponen un doble desafío en la medida en que no entienden de fronteras estatales.[57]

Otro tanto cabe decir de las enfermedades infecciosas, cuyas consecuencias por lo que a la región asiática respecta, fueron especialmente evidentes en el contexto de la epidemia de gripe aviaria de 2003.[58]

---

[52] Alan Collins, *op. cit.*, p. 112 y siguientes.
[53] Donald E. Weatherbee, *op. cit.*, p. 170.
[54] Ralf Emmers, *op. cit.*, p. 37 y siguientes.
[55] Xulio Ríos, *op. cit.*, p. 227.
[56] Victor Mallet, *The Trouble with Tigers,* Harper Collins Business, Londres, 2000, p. 171.
[57] Alan Collins, *op. cit.*, p. 102.
[58] Thomas Crampton, "Asia looks to a near post-SARS recovery" en *The International Herald Tribune,* 19 de junio de 2003.

La carrera de armamentos

Muchos de estos desafíos a la paz incentivan una carrera armamentista en la región que no hace sino incrementar el potencial de conflicto y agravar las consecuencias que pudieran derivarse del mismo. En efecto, el gasto militar de los Estados de esta zona no ha dejado de incrementarse desde los años setenta, pero especialmente desde el fin de la Guerra Fría, lo que explica que algunos de ellos cuenten con fuerzas armadas que cabe situar entre las principales del mundo[59] y que, a la altura de 1996, Asia Oriental fuera la receptora de 23 por ciento de todas las transferencias de armamento que tenían lugar en el mundo, sólo superada por Medio Oriente.[60]

Tal proceso se ha visto probablemente favorecido por el creciente desarrollo económico de los Estados de la zona, la competencia entre los principales fabricantes de armas occidentales por hacerse con los mercados asiáticos[61] y la incertidumbre derivada de la modificación de los equilibrios de poder existentes en la región desde la Segunda Guerra Mundial. Esta modificación tiene elementos de importancia como la reducción, aunque limitada, de las fuerzas estadounidenses presentes en el área que nos ocupa, el ascenso de la República Popular China, la creciente competencia con Japón y la India y la emergencia de un conjunto de potencias medias.

Por otra parte, hay que resaltar que el gasto no se limita a armas convencionales, sino que contempla la adquisición de sistemas de armas de destrucción masiva y el desarrollo de capacidades de proyección de fuerzas. Todo ello es especialmente llamativo si tenemos en cuenta que la tendencia en Occidente en esos años es precisamente la contraria, ya que los esfuerzos se encaminan hacia la reducción de armamentos, dando prioridad a la negociación y la prevención de conflictos.[62]

Conclusiones

Parece claro que la creciente complejidad del panorama de la seguridad en Asia Pacífico, unida a la presencia en la región (con la única excepción de la Unión Europea que, por otra parte, está implicada en alguna medida) de

[59] Dilip Lahiri, *op. cit.*, p. 217.
[60] Alan Collins, *op. cit*,. p. 94.
[61] Jörn Dosch, *op. cit.*, p. 132.
[62] *Ibid.*

las principales potencias, están convirtiendo a Asia Pacífico en el centro de gravedad de la seguridad mundial,[63] así como en un buen banco de pruebas para contribuir al diseño de un nuevo orden mundial, en particular en lo que a la seguridad se refiere.

También parece apreciarse en los últimos años una tendencia a una mejor canalización de muchas de las tensiones mencionadas, debido, entre otras cosas, a una mejora de las relaciones entre los Estados implicados que ha hecho factible el diálogo.[64]

En ese mismo sentido no son de extrañar los intentos actuales de crear un mecanismo multilateral de seguridad en el nordeste de Asia (asunto abordado por uno de los grupos de trabajo establecidos en el marco de las Conversaciones a Seis Bandas para la solución de la crisis en la península coreana y que, de lograrse, constituiría sin duda uno de los resultados más exitosos de dicho proceso negociador) y la voluntad de establecer una Comunidad de Asia Oriental, pese a que hasta el momento siga imperando en esta subregión la llamada "política de poder". De hecho, ésta es precisamente una de las causas del incremento del potencial de conflicto en el nordeste de Asia a lo largo de los últimos meses, e incluso años, ya que evidentemente parece operarse una transformación en la distribución del poder, caracterizada por el ascenso de la República Popular China y su creciente afianzamiento como potencia, la voluntad japonesa de no quedarse atrás y la actitud de unos Estados Unidos muy ocupados en otros escenarios del planeta, pero implicados desde hace décadas por medio de una complicada red de alianzas bilaterales en la seguridad del nordeste de Asia y también más preocupados por una República Popular China a la que ven cada vez más como antagonista y por una República de Corea que se consolida como potencia media y parece distanciarse de su tradicional alineamiento con Estados Unidos, volviendo la mirada hacia la República Popular China.

El equilibrio de poder tradicional entre las potencias de la región asiática ha dejado de funcionar como consecuencia de las crecientes diferencias en la percepción de las amenazas por parte de los involucrados. La política de poder actual sólo sirve para incrementar el potencial de conflicto, por lo que es más acuciante que nunca la necesidad de encontrar soluciones alternativas.

[63] Antonio Marquina, *op. cit.*, p. 275.
[64] Dilip Lahiri, *op. cit.*, p. 218.

MEDIO ORIENTE: LA NUEVA GEOPOLÍTICA REGIONAL

La idea más extravagante que puede nacer en la cabeza de un político, es de creer que es suficiente a un pueblo entrar con las manos armadas en casa de otro pueblo extranjero para obligarlo a adoptar sus propias leyes y su Constitución. Nadie quiere a los misioneros armados
Robespierre[1]

Zidane Zeraoui*

Los últimos acontecimientos en el Medio Oriente han cambiado los equilibrios regionales tradicionales. Arabia Saudita, tradicional aliado de los Estados Unidos en la región, que emerge a raíz de la guerra de octubre de 1973,[2] vio su papel reducirse después del 11 de septiembre del 2001 debido a que dieciséis de los diecinueve autores del atentado eran de origen peninsular. Egipto se mantiene como un elemento central de la estrategia de Washington, pero su régimen autoritario es cada vez más cuestionado tanto internamente como por la opinión pública norteamericana.

La invasión norteamericana a Afganistán en el 2001 y a Irak en el 2003, la guerra entre el Hezbolá e Israel en el verano del 2006, la victoria electoral del partido Hamas en Palestina en enero del 2006 y la decisión de Irán de proseguir con su proyecto nuclear son los principales elementos de la nueva geopolítica regional. La posición iraní de dotarse del armamento atómico, o por lo menos de la tecnología necesaria para enriquecer el uranio, a pesar de las presiones internacionales está cambiando el frágil equilibrio regional e impulsó a los países árabes suníes a buscar la paridad nuclear. En efecto, en la Cumbre de La Meca de principios del 2007, las monarquías del Golfo decidieron apoyar el proyecto atómico egipcio empezado por Nasser y abandonado por Sadat después de la firma del acuerdo de paz entre Tel Aviv y El Cairo.

Además del acuerdo entre Egipto y las monarquías para crear un contrapeso nuclear a Irán y los planes para desestabilizar el Gobierno de los aya-

[1] Robespierre citado por Kenneth Brown (ed.), *L'Irak de la crise au chaos*, París, IBIS Press, 2004, p. 321.

* Profesor-investigador, coordinador de la maestría en Estudios Internacionales y director de Internacionalización de la División de Humanidades y Ciencias Sociales del Tecnológico de Monterrey.

[2] La guerra de octubre de 1973, tradicionalmente llamada del Yom Kippur en el mundo occidental, es conocida en el Medio Oriente por la guerra de Ramadán. Para evitar tomar una posición subjetiva, preferimos la denominación de guerra de octubre.

tolás, a lo largo del conflicto iraquí se han elaborado programas que buscan desligar a Siria de su principal respaldo. Durante la visita de Dick Cheney al Medio Oriente, el vicepresidente de los Estados Unidos propuso una nueva estrategia para aislar a Irán y una posible alianza con Damasco.

> El acercamiento con Siria coincide con un esfuerzo importante que hubo en el Líbano, para forzar a Michel Aoun a romper su alianza con Hezbolá, después del asesinato del ministro de Industria Pierre Gemayel. (…) Hubo una reunión de los dirigentes maronitas, bajo auspicios del patriarca Nasralá Sfeir, con el objetivo de aumentar la presión sobre Aoun para que rompa con Hezbolá y se una a una coalición de árabes suníes, cristianos y drusos para oponer el poder del Hezbolá. Si Siria acepta la oferta de Bush, lo que es muy improbable, se esperaría que presione a Hezbolá a desarmarse, como condición para negociar con Israel el regreso de las Altos del Golán.[3]

Pero, la relación entre Siria e Irán es fundamental en el equilibrio de poder en el Medio Oriente y tiene fuertes elementos de conexión.

> En primer lugar, el entente entre (los dos países) es un elemento central. En segundo lugar, uno de los muchos objetivos de los Estados Unidos detrás de la invasión a Irak es posicionar las fuerzas estadounidenses para cambiar las relaciones entre los Estados islámicos, una de ellas y no la menor, la relación sirio-iraní. También, para entender lo que está sucediendo, debemos ver a los jugadores centrales (Siria, Irán y los Estados Unidos), con los poderes con interés (Europa, China, Rusia, Israel) y con una serie de actores extremadamente preocupados (los Estados de la península arábiga).[4]

Para entender la nueva geopolítica regional debemos analizar los últimos desarrollos que han fortalecido la posición iraní en el escenario regional.

---

[3] Jeffrey Steinberg, "En visita a Riad, Cheney instiga la guerra contra Irán" en *Executive Intelligence Review*, diciembre de 2006

[4] George Friedman, "Syria, Iran and the power Plays over Iraq" en *Geopolitical Intelligence Report* (STRATFOR), 25 de octubre de 2005

Los cambios regionales

En efecto, el Medio Oriente se ha visto totalmente trastornado por los acontecimientos anteriores que modificaron tanto la correlación de las fuerzas internas como la visión que se tiene de la zona. En particular, la hegemonía iraní y el surgimiento de Estados fallidos son los puntos clave para cualquier análisis meso-oriental.

Hasta el 2003, Irak había constituido, a pesar de su aislamiento durante la década de los años ochenta, el principal contrapeso de las intenciones iraníes. La primera guerra del Golfo (1980-1988) fue una clara expresión de este enfrentamiento entre dos potencias regionales de peso similar. La invasión norteamericana logró derribar el poder del Ba'th en Irak, pero al mismo tiempo allanó el camino para permitir a Teherán convertirse en el árbitro principal en la guerra civil mesopotámica por la hegemonía chiita dentro de Irak. El viaje del primer ministro iraquí a Teherán en el año 2005 muestra claramente la preferencia ideológica del nuevo Gobierno de Bagdad.

Por otra parte, el derrumbe del Gobierno de los talibanes en Afganistán fue una derrota de la política de contención paquistaní contra Irán, en la medida que el Gobierno de Rabani y Hekmetyar, anterior a la llegada del fundamentalismo pastún, era abiertamente favorable a los intereses de Teherán. Los talibanes, al contrario, armados por Islamabad y financiados por Arabia Saudita, constituían un freno a la expansión iraní. Así, también en Afganistán la presencia estadounidense favoreció los intereses de Teherán contra su principal opositor, Pakistán, el cual se encuentra doblemente debilitado. Por un lado Islamabad perdió su influencia en Afganistán con la salida de los talibanes, y por el otro, el acuerdo nuclear firmado entre Washington y Nueva Delhi para reforzar la capacidad atómica de la India frente a China, margina a Pakistán en las preferencias estratégicas de la Casa Blanca.

Frente al conflicto palestino-israelí, la posición de Irán también se vio mejorada. Por un lado, la victoria del partido fundamentalista Hamas en las elecciones legislativas palestinas de enero del 2006, le permite tener más influencia que con el Gobierno anterior encabezado por el Fatah. Pero es la guerra librada durante más de un mes entre el Hezbolá y el ejército hebreo, con un Israel incapaz de derrotar al movimiento libanés, lo que le da a Irán una mayor estatura regional.

Sin embargo, el desarrollo nuclear iraní podría situar al país como el eje aglutinador en el Medio Oriente frente a la presencia norteamericana

y a la política israelí, el otro Estado nuclear. En efecto, en febrero del 2003 Irán confirmó que había iniciado ya su programa nuclear de enriquecimiento de uranio y la existencia de nueve sitios de investigación y desarrollo nuclear,[5] agudizando de este modo el estado de alerta internacional frente a las altas sospechas de su posesión de un arsenal nuclear. Irán, no obstante, firmó el Tratado de No Proliferación Nuclear, la Convención de Armas Biológicas y Tóxicas, el Tratado Comprensivo de *Test Ban* y la Convención de Armas Químicas. Todos ellos prohíben el desarrollo, producción y uso de armas de tal naturaleza.[6]

El argumento de Irán es que su actividad nuclear responde a una defensa de su soberanía y derecho de desarrollo de poder nuclear con fines pacíficos, frente a las presiones ejercidas por sus vecinos Irak, Pakistán e Israel, pero especialmente por parte del "Satán Mayor", Estados Unidos. Los intereses de Estados Unidos en la región giran en torno al mantenimiento del abastecimiento energético necesario para su propio desarrollo y por ende, su hegemonía. Un equilibrio y control regional del Medio Oriente, es para Estados Unidos esencial no sólo en términos políticos sino, especialmente, económicos. La presencia actual de Estados Unidos en la zona se extiende a través de la influencia que ejerce sobre Israel en primer plano, Irak, Afganistán en segundo y Arabia Saudita en tercero. Influencia que en el caso de los tres primeros es actualmente indiscutible, pero que en el tercero resulta más aleatoria. Arabia Saudita y Estados Unidos se necesitan el uno al otro para mantener su poder en la zona a pesar de su desacuerdo frente al conflicto árabe-israelí, sin que ello afecte su cooperación en los puntos clave de la dependencia mutua.[7]

El debate sobre la aplicabilidad de sanciones internacionales en torno al programa nuclear de Irán aún continúa. La Unión Europea es la líder en pro de la negociación previa: Francia, Reino Unido y Alemania encabezan la lista de países europeos a favor de una solución diplomática, que pese a esfuerzos de convencimiento no han logrado flexibilizar la postura iraní. Francia enfatiza que Estados Unidos debe utilizar sus vínculos con Arabia Saudita para que éste deje claro a Teherán su responsabilidad y compromisos adquiridos con un área libre de armamento nuclear, al advertir el poder de acción de la AIEA y el Consejo de Seguridad.[8] Irán suspendió por

[5] "Saudi Arabia Hosts Iranian Envoy" en *Al Bawaba*, OIC, 14 de febrero de 2006.
[6] Reza Simbar, "Iran and the US: Engagement or Confrontation" en *Journal of International and Area Studies*, vol. 13, núm. 1, junio de 2006, pp. 73-87.
[7] *Ibid.*
[8] Cfr. Ray Takeyh, "Iran's nuclear calculations" en *World Policy Journal*, verano de 2003, pp. 21-28.

cierto tiempo su actividad nuclear acatando los requisitos de negociación y favoreciendo un periodo de construcción de confianza; no obstante, en enero del 2006 tal periodo llegó a su término, renovándose la posibilidad de convertir a Irán en "un nuevo teatro de conflicto", tal como lo denominó Hamid Albar, ministro exterior de Malasia, al referirse a otra intervención similar a la de Irak.[9]

En realidad, los llamados actuales de Estados Unidos y parte de la Unión Europea, hacia la imposición de sanciones se fundamentan en sospechas de prevención de experiencia bélica. Es claro que Washington rechaza un desarrollo nuclear en Irán no por la falta de acatamiento a los tratados, sino porque ello implica el fortalecimiento de su mayor rival en el Medio Oriente tras la caída del régimen de Saddam Hussein.[10] La política de disuasión y contención nuclear utilizada durante la Guerra Fría ya no es una opción para Estados Unidos porque según su visión "detención no significa nada para los grupos terroristas, y la disuasión no es posible cuando los Estados pueden proporcionar armas de destrucción masiva a tales terroristas".[11] La cuestión fundamentalista islámica en la relación Estados Unidos-Irán es clave en la actual guerra contra el terrorismo coordinada por Washington. Así, "el resurgimiento chiita" se ha convertido en uno de los principales ejes del liderazgo iraní, dando dolores de cabeza por un lado a las fuerzas estadounidenses presentes en Afganistán e Irak, y por otro, a las fuerzas israelíes en Palestina con el Hamas y el Jihad Islámico, y a Líbano con el Hezbolá. Mientras que paralelamente el fundamentalismo funge como la carta cohesiva de los países del Medio Oriente islámico, tanto chiita como suní, en oposición a Occidente.[12]

Algunos analistas enfatizan que el gran error estadounidense en la relación con Irán es pensar que la manipulación de la política iraní en su favor es posible. Sin embargo, pese a las divisiones políticas internas entre reformistas y conservadores, se ha perdido de vista que ambas facciones defienden principios de política exterior que de ninguna manera afectarán la esencia de la República Islámica: su posición antiestadounidense. Algunas posturas de expertos[13] favorecen el diálogo constructivo y pacífico

[9] Global Security. "Iran to Attend Last-Minute Nuclear Talks with European Union", marzo 2005. Disponible en: http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/iran/2006/iran-060302-voa01.htm
[10] Cfr. Ray Takeyh, *op. cit.*
[11] Bush citado por Ronald Bee, "The Axis of Upheaval: Iraq, Iran and North Korea" en *Headline Series*, Nueva York, Primavera 2006, p. 50.
[12] Vali Nasr, "When the Shiites awake" en *National Public Radio (NPR)*, 25 de agosto de 2005, p. 60.
[13] La comisión Baker recomendó al presidente Bush la necesaria negociación con Irán y Siria para una salida menos catastrófica de Irak.

con Irán, pues se argumenta que el país es clave para el equilibrio regional. Cabe destacar que tampoco es posible un equilibrio internacional sin seguridad en la región de Medio Oriente. La República Islámica de Irán ha hecho un esfuerzo a partir de su política exterior para que la comunidad internacional distinga entre el terrorismo y los movimientos de liberación, criticando además la política de "doble-cara" estadounidense e israelí con respecto a los derechos humanos, el terrorismo y la violencia. Irán ha condenado el rol de Estados Unidos de proveedor de armas, así como el apoyo diplomático a Israel en el escenario internacional, convirtiéndose de este modo en un líder del discurso global de denuncia y protesta de las contradicciones occidentales y el derecho internacional establecido.[14]

El juego iraní

El presidente ruso, Vladimir Putin, aprovechó su encuentro el 27 de abril del 2006 con la canciller alemana, Ángela Merkel, para rechazar que el Consejo de Seguridad de la ONU se ocupe de la crisis nuclear abierta con Irán. Para el mandatario ruso, debe ser el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) el que desempeñe un papel clave en la resolución del conflicto.

> Para Putin "el OIEA debe mantener su papel central, no debe encogerse de hombros y pasar el tema al Consejo de Seguridad". El dirigente ruso volvió a dejar claro su desacuerdo con la idea de imponer sanciones internacionales a Irán. "Todavía es demasiado pronto para decir qué decisión podemos tomar juntos. Lo principal es que sea una decisión consensuada, sea cual sea. Discutiremos esto con nuestros socios europeos, Estados Unidos y toda la comunidad internacional", señaló el líder ruso.[15]

La posición del mandatario ruso se une a la del liderazgo chino para enfatizar el rechazo de la política norteamericana *vis-à-vis* de Irán. Para Moscú, Teherán representa su principal mercado de armas en la región. A finales del año pasado Rusia vendió aviones de caza de la última genera-

[14] Cfr. Ronald Bee, *op. cit.*
[15] Dmitri Polikarpov, "Toma de posición de Moscú frente a la crisis nuclear. Putin rechaza que el Consejo de Seguridad castigue a Irán" en *El Periódico*, 28 de abril de 2006.

ción (MIG 29 y 31) a Irán, además de misiles "invisibles" para los radares estadounidenses. Con estas armas, Irán se siente con la fuerza suficiente para desafiar cualquier amenaza o, por lo menos, con un poderío suficiente como para infligir un golpe destructivo a cualquier atacante.

Por su parte, China busca acercarse al régimen de los ayatolás para contrabalancear la política regional norteamericana. En su última visita al subcontinente indio, el presidente George W. Bush firmó un acuerdo nuclear con la India para respaldar su programa atómico. El apoyo estadounidense a Nueva Delhi es interpretado en Beijing como la nueva estrategia de Washington para incrementar la tensión en la zona y convertir a la India en un rival consolidado frente a China.

Así, con los apoyos ruso y chino, Irán se siente lo suficientemente fuerte como para seguir desafiando a Estados Unidos. Además, un ataque a Irán podría disparar aún más los precios del petróleo, por encima de los 80 o inclusive 90 dólares el barril, perspectiva que podría sacudir fuertemente a las economías occidentales.

La amenaza iraní en la región podría ser la más seria para los Estados Unidos. Los dirigentes iraníes han analizado las capacidades militares norteamericanas para invadir otro país meso-oriental y parece ser obvio que el pantano iraquí impide cualquier otra aventura bélica de la administración Bush. Si el costo humano de la guerra en Irak rebasa las 3 mil quinientas víctimas para el ejército norteamericano, además de las de otras nacionalidades y de las fuerzas no militares, una invasión a Irán implicaría mucho más pérdidas tanto por la capacidad bélica de Teherán como por su peso poblacional. Por otro lado, el costo económico de la guerra de Irak ha dejado agotadas las arcas de Washington. Para poder construir el muro entre Estados Unidos y México y vigilar así la inmigración ilegal, el Congreso norteamericano sugirió la reducción de tropas en Irak, lo que demuestra los problemas financieros actuales de los Estados Unidos. Otra aventura bélica en estas condiciones parece muy poco probable. Un bombardeo específico a los blancos nucleares podría ser la otra opción. Sin embargo, la respuesta iraní, con su armamento sofisticado y sus relaciones regionales con los grupos radicales, dificultaría aún más tanto las relaciones palestino-israelíes como la presencia estadounidense en el Medio Oriente.

Aunque en Afganistán los talibanes han retomado la ofensiva contra la administración del presidente Karzai con más éxito que durante los primeros años y el Gobierno paquistaní del presidente Musharraf, decepcionado

por el acuerdo indio-estadounidense[16] del 2 de marzo del 2006 que podría representar en el futuro una amenaza para su país, parece adoptar una actitud más condescendiente con la guerrilla pastún que se abastece en los alrededores de la frontera afgano-paquistaní, el Gobierno iraní podría tener una injerencia tal en la crisis afgana, que tomaría al Gobierno de Kabul entre dos presiones: desde el Oriente y desde el Occidente. Así, la invasión norteamericana en Afganistán abre más posibilidad para Teherán de tener un papel activo al interior del país y de consolidar su influencia tradicional en su vecino oriental. De hecho, durante la negociación de Bonn del 2001 para imponer un Gobierno en Kabul, Irán demostró su interés por controlar la situación afgana tanto a nivel económico, ofreciendo el doble que la ayuda estadounidense, como a nivel político, presionando a los grupos de origen persa a aceptar un compromiso con el régimen de Karzai.

En Irak, la resistencia se consolida cada vez más y con la casi guerra civil entre suníes y chiitas, es poco probable que la administración Bush pueda convencer a su propio Congreso para aprobar una nueva invasión. Además, con la victoria de la izquierda en Italia con Romano Prodi y la posibilidad de un retiro militar de Irán, la capacidad de las fuerzas de coalición es cada vez más reducida.

La convergencia ideológica entre el liderazgo chiita iraquí y el Gobierno de Teherán inquieta cada vez más a las fuerzas de ocupación del país. Apenas investido como primer ministro en el 2005, Al-Jaafari visitó Teherán para mostrar su preferencia política. El gran ayatolá iraquí Alí al-Sistani durante la dictadura iraquí residió varios años en Irán. La caída de Saddam Hussein fue más benéfica para Teherán, por la mayoría chiita del país, que para Washington. Para evitar el acercamiento entre el nuevo Gobierno iraquí e Irán, los Estados Unidos han incluido varios candados a la constitución y al Gobierno chiita. Por una parte, el cargo de primer ministro debe aprobarse con una mayoría de los dos tercios del Parlamento, lo que obliga a los partidos chiitas a buscar el apoyo de los kurdos o de los suníes, y por otra parte, la administración norteamericana insiste en la inclusión de los suníes en el Gobierno de la mayoría. La presencia suní, por su rivalidad histórica con Irán, impediría un acercamiento entre las comunidades chiitas del otro lado de la frontera.

[16] En efecto, durante su gira en la India, el presidente Bush y el primer ministro de la India, Manmohan Singh, firmaron un acuerdo de cooperación nuclear civil que permitirá a las empresas de Estados Unidos participar en el desarrollo de la industria de la energía nuclear en la India. Con este acuerdo, Nueva Delhi podría romper su equilibrio atómico con Paquistán, razón por la cual Islamabad se está alejando de su tradicional alianza con Washington.

Frente a los problemas entre Israel y Palestina, la política occidental de bloquear los fondos a Hamas y la actitud de Tel Aviv de no negociar con el nuevo Gobierno palestino, pueden permitir que Teherán se convierta en el principal apoyo del movimiento radical, lo que podría llevar la crisis mesooriental más allá de las fronteras de Tierra Santa.

A pesar de sus errores y deslices, el presidente Ahmadiniyad ha consolidado su poder interno en Irán con el respaldo de la línea dura del Consejo Islámico, y a nivel regional con su desafío abierto a los Estados Unidos y sus éxitos nucleares, como el enriquecimiento del uranio anunciado a principios del 2006. Estos sucesos convierten a Irán en un polo de atracción de los radicales musulmanes. De la misma manera que el poderío paquistaní fue visto como la emergencia de la "bomba nuclear islámica", la capacidad atómica iraní podría convertirse en el pilar del fundamentalismo y atraer a los radicales islámicos más hacia Teherán.

El nuevo eje Washngton-Delhi

El viaje del presidente George W. Bush a la India a principios del año 2006 y sobre todo el acuerdo nuclear firmado al finalizar su visita, cambia las relaciones de poder en la región y podría romper las frágiles alianzas en la zona. Estas acciones representan una doble política: castigar a los países considerados como contrarios a los intereses de Washington y premiar a quienes comparten los objetivos de los Estados Unidos.

La nueva relación con la India no es sorpresiva. Desde la reunión de Davos, Suiza en enero del 2005, los ojos del mundo han dejado de mirar hacia China para enfocarse a la India, el nuevo gigante económico mundial. Según las estimaciones, aunque el PNB de la India es actualmente inferior al mexicano, con el actual crecimiento acelerado del país, se prevé que la segunda nación más poblada del planeta tendrá para el año 2040 el segundo lugar mundial en términos de generación global de riqueza.

Hoy, 125 de las 500 empresas más grandes del mundo están en el país y sobre todo en Bengalore, el nuevo Silicon Valley indio. Todos los negocios relacionados con la informática, desde el *hardware* hasta el *software*, tienen un pie en la ciudad. De hecho, el Windows 2000 se desarrolló en Bengalore y fue dado a conocer a nivel mundial en esta misma ciudad.

Tan sólo en el 2006 muchos de los líderes políticos más importantes visitaron la India: Bush durante el mes de abril, el presidente Jacques Chirac

a finales de febrero y, antes de él, el primer ministro australiano. En Davos, la India ocupó el primer lugar de interés de los políticos e industriales presentes. De hecho, el *Newsweek* de la primera semana de marzo del 2006 le dedicó su portada. Así, toda estrategia comercial futura debe tomar en cuenta el despertar indio.

Sin embargo, durante la visita de Bush a la India no solamente se habló de negocios, sino también de energía nuclear. El programa atómico de Nueva Delhi abarca tanto el sector civil como el militar en su rivalidad regional con Pakistán y con China. Así, la promesa del presidente estadounidense de respaldar a la India tendrá unas repercusiones profundas en Asia meridional.

El eje Nueva Delhi-Washington es interpretado por Beijing como una alianza militar para reforzar a su enemigo histórico en una nueva carrera nuclear. Aunque la India sigue siendo un país con profundos rezagos que tiene a 40 por ciento de los pobres del mundo que vive con menos de 1 dólar al día, su crecimiento acelerado y su democracia le permiten ser un socio importante de Estados Unidos. Washington busca consolidar el liderazgo regional indio para contraponerlo a la influencia china. El diferendo alrededor del Tíbet ha creado una rivalidad de más de cincuenta años entre los dos gigantes asiáticos.

Sin embargo, con Pakistán los problemas son más complejos. Por un lado existe una rivalidad permanente entre Islamabad y Nueva Delhi por el control de Cachemira y Jamu, lo que ha llevado a los dos países a entrar en una carrera nuclear en los últimos años para evitar cualquier supremacía regional, además de enfrentarse en varias guerras desde la división del país en 1947. Pero por otro lado, el Gobierno pakistaní encabezado por Musharraf mostró ser una pieza central en la lucha contra los talibanes refugiados en el país, en la frontera afgana, y en particular contra las fuerzas de Osama bin Laden, las cuales gozan del apoyo de las tribus locales. El apoyo norteamericano a la India podría crear un desbalance entre Pakistán y su rival y empujar a Islamabad a buscar otro socio en la región que podría ser Rusia o China. Por otra parte, el presidente Musharraf, como represalia a la acción estadounidense, podría también dejar de llevar a cabo la lucha antiterrorista o, incluso, respaldar la guerrilla fundamentalista en Afganistán, lo que sería un serio revés para la política de Bush de combate al terrorismo.

Frente a Irán, el acuerdo indio-norteamericano reforzará los sentimientos antiestadounidenses de las naciones islámicas. Desde hace varios años, los países y las poblaciones musulmanas han interpretado las acciones de Washington como actos antiislámicos, desde la invasión a Irak

hasta las torturas en las cárceles de Guantánamo y Abu Ghraib, o el apoyo incondicional a Israel y la publicación de las caricaturas del Profeta Mahoma en el Occidente. Las presiones actuales contra el programa nuclear iraní (a pesar de la existencia de armas atómicas en Israel, en Pakistán o en la India) y el actual acuerdo con la India, país considerado contrario a los intereses de los musulmanes por la ocupación de Cachemira –a pesar de los más de 150 millones de fieles del Islam que viven en el territorio–, consolidan aún más el sentimiento antinorteamericano en la región.

La sensación creciente en el Medio Oriente, reforzada con todas estas acciones, apunta hacia la existencia de una actitud antiislámica en el Occidente y de una nueva "cruzada" contra el Islam. La violenta reacción de las poblaciones musulmanas contra los intereses occidentales tiene como trasfondo esta fuerte convicción.

Frente a Irán, se ha llevado a cabo en Estados Unidos una serie de acciones que permite pensar en una estrategia norteamericana más global contra el país. En el Juzestán iraní una serie de bombazos ha sido reivindicada por grupos separatistas árabes de la región denominada como Arabistán por el antiguo Gobierno de Saddam Hussein. En la medida que el Juzestán está contiguo a la provincia iraquí de Basora, controlada por Gran Bretaña, para Teherán los atentados son una señal de provocación para concentrar los esfuerzos de Irán hacia sus problemas internos y no apoyar al chiismo iraquí.

Por otra parte, la destrucción de la Mezquita Dorada de Samarra constituye otra provocación contra el chiismo, aunque muy probablemente fue realizada por el grupo de Al-Zarqaui para incitar a una guerra interétnica o interreligiosa en Irak. El líder espiritual del chiismo iraní, el ayatolá Alí Jamenei, acusó rápidamente a Estados Unidos y a Israel de estar detrás del atentado. Con todas estas percepciones, Irán podría empezar una intervención en el sur de Irak que le permitiría negociar, con una posición de fuerza, el fin de las presiones contra su programa nuclear.

Además, en la Secretaría de Estado norteamericana, se creó recientemente una oficina de asuntos iraníes, lo que demuestra que Washington tiene intereses más fuertes en el país y desarrolla una estrategia de largo plazo para desplazar al Gobierno de los ayatolás. Con la complejidad de las relaciones existentes en el Medio Oriente y de las alianzas efímeras, el acercamiento de los Estados Unidos hacia la India es un detonador regional que tendrá repercusiones más allá de las simples rivalidades entre países vecinos.

Sin embargo, la hegemonía iraní se consolidó aún más después de la guerra de Líbano entre Israel y el Hezbolá, además de la caída del grupo talibán y de Saddam Hussein, dos adversarios del régimen de los ayatolás.

Líbano: un estado fallido

Al hablar de Líbano no se puede dejar de relacionar la importancia que tiene la diversidad étnica y religiosa, no sólo dentro del territorio libanés sino toda la región. Es fundamental señalar cómo esta pluralidad cultural ha conducido, casi desde sus inicios en 1943, a la ausencia de un proyecto nacional por las fuertes divergencias entre los grupos de poder.

Desde la firma del Pacto Nacional en 1943, el Gobierno libanés ha estado conformado por un presidente maronita, un primer ministro suní y un vocal del Parlamento chiita.[17] Asimismo, según el censo de 1932, realizado durante el mandato francés, la distribución parlamentaria quedó supeditada a esta distribución demográfica, es decir, seis maronitas contra cinco musulmanes.[18]

Al momento de la firma del Pacto Nacional, la distribución demográfica de Líbano ya no correspondía al censo realizado en 1932, ya que la población musulmana había crecido. Para 1958 este precario acuerdo se vio fragmentado por disputas internas relacionadas con la intervención norteamericana y en 1975 terminó con una guerra civil entre milicias mantenidas por grupos religiosos y políticos[19] debido a que nuevamente las condiciones de la década de los años setenta en Líbano tampoco correspondían a las del Pacto Nacional. De esta manera, a pesar de diferentes factores políticos, económicos y sociales, se asocia este estallido con la negativa de los cristianos a reducir su posición política ante la nueva conformación demográfica existente y a renegociar un pacto más acorde con las nuevas realidades.

En 1986 se estimaba que la distribución de la población libanesa era de 41 por ciento chiitas, 27 por ciento suní, 7 por ciento drusos, 16 por ciento maronitas, 5 por ciento ortodoxos griegos y 3 por ciento católicos griegos.[20] En general, podemos considerar que los musulmanes eran aproxi-

[17] CIA, "Lebanon...", *op. cit.*
[18] Country Studies. *Lebanon: Population* en http://www.country-studies.com/lebanon/. Al hacer referencia a esta distribución, se engloba a todas las religiones que se describen.
[19] Martín Ira Glassner y Harm J. Blij, "Developments in Political Geography: A Century of Progress", en *Perspectives on Politicas Science*, Washington, vol. 27, núm. 1, invierno de 1998, p. 528.
[20] Country Studies, *op. cit.* La publicación comenta que esta distribución demográfica está sujeta a revisión, es por eso que no es conveniente que estos datos se tomen con exactitud, pero sí se

madamente 75 por ciento y los cristianos 24 por ciento. Según el estimado que la CIA de Estados Unidos publica en el *World Factbook*, la población se reparte entre 59.7 por ciento musulmán y 39 por ciento de cristianos. Con estos datos se llega a la conclusión de la falta de representatividad del Gobierno libanés en cuanto a la distribución de puestos y escaños políticos dados por el Pacto Nacional, el cual sigue vigente hasta el día de hoy.

El vínculo iraní con Líbano es más que nada religioso, en particular con la comunidad chiita libanesa, que se ha convertido en el grupo comunitario más importante. Esta identificación se acelerará en la década de los años setenta con la victoria de Jomeini en Irán y su respaldo a las milicias chiitas del país de los cedros.

Hezbolá, un estado dentro de un no-estado

El Estado es un ente que necesita para sí determinados elementos y características. Glassner[21] proporciona una lista de elementos fundamentales que un Estado debe cumplir para ser considerado como tal: territorio, población residente permanentemente, economía organizada, sistema de circulación de bienes, personas e ideas y un Gobierno efectivo.

No obstante, existen otros elementos intangibles que de igual manera son necesarios para la consumación de un Estado. Por un lado, la soberanía representa el poder que un Estado tiene sobre la población y el territorio en el que ésta se encuentra establecida, por otro, el reconocimiento formal de una proporción significativa por parte de la sociedad internacional. Este elemento es importante e incluso puede ser indispensable para la constitución de un Estado.[22]

A pesar de que Líbano podría cumplir con las características que en teoría conciben a un Estado, las cuestiones gubernamentales se han fragilizado a causa de las constantes fricciones de los grupos políticos. Pero es sobre todo la inexistencia del monopolio de la violencia organizada, retomando la definición de Max Weber, lo que caracteriza a todo Estado fallido en general y al Estado libanés en particular. El surgimiento del Hezbolá, con una capacidad militar superior al propio país, demuestra el fracaso del Líbano como ente autónomo. Sin embargo, no solamente Hezbolá posee fuerzas paramilitares. Desde su independencia, Líbano se ha caracterizado

puede inferir que la constitución de la población en ese año ya no correspondía a seis cristianos y cinco musulmanes del censo de 1932, sino que éstos últimos ya superaban a los primeros.

[21] Martín Ira Glassner y Harm J. Blij, *op. cit.*, p 37.

[22] *Ibid.*

por su fragmentación y por la existencia de milicias en todas las comunidades, incluyendo a los propios maronitas.

Hasta la fecha, Hezbolá ha adquirido no sólo más poder dentro de la región, sino también la aceptación de la población en general, tanto a nivel interno como en los países vecinos, así como la ayuda de otros actores estatales. Por tal razón, esta organización ha obtenido mayor legitimidad por parte de la sociedad y controla el sur de Líbano con un peso nacional.

Tras numerosos enfrentamientos entre Israel y Líbano, en febrero de 2000 "Hezbolá establece una alianza auspiciada por Irán con las dos organizaciones integristas palestinas Hamás y Yihad Islámica".[23] Este hecho, al igual que varios más, expande el poder de acción del Partido de Dios y en particular lo dota de una capacidad que demostró en su enfrentamiento con el Estado hebreo en el verano del 2006.

Hezbolá surgió como respuesta al ataque israelí de 1982 al sur de Líbano. A más de un cuarto de siglo de su aparición, este movimiento dejó de ser únicamente militar conformarse como un grupo social y político. En el 2000, Israel se había retirado del sur de Líbano dejando a Hezbolá aparentemente sin razón de existencia, ya que ésta estaba supeditada a la intromisión israelí en el país. Sin embargo, el Partido de Dios logró una presencia nacional indispensable dentro del equilibrio de poder. Pese a las acciones militares, el partido ha demostrado su interés y preocupación por atender las necesidades sociales ante la falta de efectividad del Gobierno libanés: "no sólo ha ayudado a los pobres, sino que ha trabajado en su responsabilidad social, atendiendo a las necesidades más urgentes e introduciendo programas de beneficencia".[24]

Según un reporte del 2002,[25] las familias que vivían por debajo de la pobreza relativa en el país eran 32 por ciento, mientras que en el sur eran 54 por ciento; las que se encontraban sin acceso a servicios básicos en el sur eran del 37 por ciento, mientras que en todo el país, 16 por ciento. Aunado a esto, los créditos otorgados por la banca privada en la zona ocupada eran 0.83 por ciento y en Beirut el 81 por ciento, mostrando al apoyo del sistema financiero a la capital con un descuido total de la región chiita. Estos datos permiten entender la fuerte penetración del Hezbolá en los sectores pobres meridionales del país al otorgar préstamos y ayuda, tanto

[23] "FINUL, *las fuerzas de la* ONU *en Líbano"*, en *El mundo*, España, agosto de 2006 www.elmundo.es
[24] Naim Qassem, *Hizbulla, The story from within,* Saqi, Inglaterra, 2005.
[25] "Old Games, New Rules: Conflict on the Israel-Lebanon Border" en ICG *Middle East Report,* núm.7, Bélgica, noviembre de 2002, p.32.

médica como educativa y social, a la población marginalizada y afectada por los bombardeos permanentes de la aviación israelí.

En la zona sur del país, Hezbolá proveyó a la población de manera eficiente de escuelas, hospitales, servicios públicos de salud y para el desarrollo rural, así como préstamos para negocios pequeños, dinero a proyectos de combate a la pobreza, bajas rentas de vivienda, entre otros.[26] Asimismo, creó a principios de los noventa, el canal televisivo *al-Manar* (el Faro), el cual se ha convertido en el segundo más popular de la región.[27]

Con este tipo de medios, el Partido de Dios crea una conciencia subrogada con respecto al conflicto palestino-israelí. A pesar de que en 1987 Hezbolá trató de desligarse de los palestinos, con las declaraciones del líder religioso Fadlallah al *Journal of Palestine Studies,*[28] para mediados de los noventa ya había hecho suya la responsabilidad moral de apoyar la lucha de los palestinos ante la ocupación israelí.

Estas acciones vienen a formar su línea de demarcación política y social y ya no sólo su vertiente militar, y a la vez le permiten obtener legitimación por parte de la población en el rubro político,[29] ya que sus acciones no se enfocan solo en los libaneses chiitas, sino en toda la población que se encuentre en las zonas que controla.

Sin lugar a dudas, el Partido de Dios ha tenido alcances trascendentales en sus actividades militares, políticas y económicas que han desplazado a las acciones del Gobierno central. En una entrevista hecha por BBC Mundo, el escritor israelí Abraham B. Yehoshua afirmó: "Hezbolá no es una mera guerrilla, sino una organización con grandes cantidades de armas, que funciona como un Estado dentro de un Estado. No es un grupo que actúa escondido, en la clandestinidad".[30]

Asimismo, la organización ha llegado al Parlamento y tiene ministros en el Gobierno, sin dejar de lado lo militar, por lo cual Hezbolá se ha convertido en parte de la vida política del país. A pesar de que para Israel el partido es "un monstruo que hace lo que se le antoja",[31] para la población

[26] Cfr. Helena Cobban, "Basic Services In Iraq: A Proposal" en *Just World News by Helena Cobban* en http://justworldnews.org/.
[27] William D. Casebeer y Timothy A. Kraner, "Stories, Stakeholder Expansion, and Surrogate Consciousnes: Using Innovations in Social Movement Theory to Understand and Influence Hizballah's Developmental Trajectory" en *Strategic Insights*, vol. IV, núm 5, mayo de 2005 [versión electrónica]: http://www.ccc.nps.navy.mil/si/
[28] Muhammad Husayn Fadlallah, "Muhammad Husayn Fadlallah: The Palestinians, the Shi'a, and South Lebanon" en *Journal of Palestine Studies*, vol. 16, núm. 2, invierno de 1987, pp. 3-10 [versión electrónica].
[29] William D. Casebeer y Timothy A. Kraner, *op. cit.*
[30] *BBC Mundo*. "No puedo permitirme ser pesimista", 12 de agosto de 2006 en http://news.bbc.co.uk
[31] *Ibid.*

libanesa, e incluso para un gran sector de la comunidad regional, es un movimiento legitimado por sus acciones. Por otra parte, su participación en el Gobierno libanés lo convierte en un actor legal de la política libanesa y no en un grupo terrorista como muy a menudo se le ha denominado.

En 1992, el Partido de Dios, bajo el eslogan de "Lealtad para la resistencia", ganó ocho escaños parlamentarios y en el 2002 ocupaba doce sitios.[32] En las elecciones de 2005, el Hezbolá obtuvo catorce escaños,[33] un crecimiento constante que demuestra una aceptación cada vez más amplia por parte de la población libanesa.

La imagen que Hezbolá ha dado frente a la comunidad occidental no ha sido la más positiva. Sin embargo, establece buenas relaciones con algunos regímenes vecinos de la región. Al ser un grupo social que tiene apoyo por parte de la población debido a sus políticas de bienestar y al conformarse también como un partido político que se legitima ante la sociedad libanesa, se puede calificar al mismo como un actor político con poder de acción regional.

La acción principal del Hezbolá lo ha vinculado fundamentalmente con Siria, Irán, Israel y los Estados Unidos. Las relaciones con los primeros dos actores regionales se centran en la sincronía de sus acciones. En cuanto a Siria, existen particularidades, ya que en sus orígenes las dos partes se limitaban únicamente a tratar cuestiones de seguridad. A pesar de que se facilitaban entre sí el transporte de armas con el objetivo de resolver cualquier problema que se presentara en la región, la relación entre Damasco y dicho grupo no alcanzó trascendencia para discutir asuntos políticos.[34] Aun así, ambas partes reconocen la importancia que uno tiene para el otro, ya que Siria ha llegado a facilitar el tránsito de armas para Hezbolá y el acceso de miembros del partido a través del territorio controlado en Líbano.[35]

No obstante, el trasfondo de la relación se fija en 1987, cuando las fuerzas sirias entran a Beirut con el objeto de detener un conflicto del partido en la ciudad. Con este fin, la armada siria se adentró en las calles y se infiltró en un edificio ubicado en la calle Fathalla, en el que se encontraban algunos miembros del Hezbolá. Ahí mismo, las fuerzas sirias dieron muerte a 27 miembros del partido. Tales acontecimientos ocasionaron que los vínculo entre Siria y el movimiento libanés se debilitaran.[36] A consecuencia

[32] William D. Casebeer y Timothy A. Kraner, *op. cit.*
[33] CIA, "Lebanon..." *op. cit.*
[34] Cfr. Naim Qassem, *Hizbulla. The story from within,* Saqi, Inglaterra, 2005.
[35] *Ibid.*
[36] *Ibid.*

de esto se presentaron algunas tensiones: sin embargo, tiempo después la situación se normalizó.[37]

Por otra parte, después del conflicto entre Amal y Hezbolá, la relación se volvió aún más estrecha y Siria reconoció su empatía por el Partido de Dios apoyándolo en los movimientos antisionistas. El partido fundamentalista también reconoció su convergencia con los intereses de Damasco.[38]

Con la intervención de Siria en la guerra civil de Líbano, el primero se convierte en una especie de intermediario con respecto a Israel y Líbano e interpreta la presencia de Siria como una especie de escudo protector frente a las intervenciones del Estado hebreo. Además, las acciones israelíes han permitido reforzar las relaciones entre el Hezbolá y Siria, puesto que Damasco le ha brindado su apoyo y le permite la libre circulación de armas en sus fronteras.[39]

Las actividades y decisiones tomadas por el Hezbolá han gozado de mayor independencia, conforme éste último va adquiriendo más poder. Sin embargo, es menester advertir que con respecto a Siria presenta algunas diferencias ideológicas, pero la necesidad de apoyo frente a Israel ha comprometido al partido político a mantener las relaciones con su vecino y más allá, con Irán.[40] Si los lazos con Damasco tienen una connotación coyuntural por la amenaza común que representa Israel, con Teherán se trata de una identificación ideológica.

Otro factor clave vinculado a la presencia de Siria en la región es la relación que sostiene con Líbano. Está fundamentada en los intereses geopolíticos que ponen a Líbano en desventaja frente a sus países vecinos. Por su carencia de gobernabilidad, su ubicación geográfica y la fragilidad de sus estructuras, sus alternativas son limitadas y casi dependen directamente de las decisiones tomadas por sus vecinos.[41] En cuanto a la relación entre Siria y Hezbolá, no queda más que aclarar que se ha convertido en una dependencia bilateral en la que solamente se prueba la utilidad que cada uno tiene con respecto del otro y la necesidad de alianza.

La posición de Líbano frente a otros actores ha sido modificada por sus problemas de política interna, economía y, principalmente, de seguridad. Éstos, a pesar de ser elementos de competencia interna del país,

37 *Ibid.*
38 *Ibid.*
39 Naim Qassem, *op. cit.*, p. 241.
40 *Ibid.*
41 *Ibid.*

han tenido que ser adaptados y enfrentados de acuerdo con las dinámicas exteriores por la influencia de otras entidades.[42]

El encontrarse geográficamente junto a Siria ha significado para Líbano un reto, ya que la influencia de aquél ha orillado a este último a adaptar sus prioridades a las de Damasco. Una de las principales preocupaciones del país de los cedros es precisamente el cuidado de su soberanía y sus reformas políticas. Por otra parte, la presencia de Siria en el territorio fue en un principio considerada como un elemento de estabilidad ante la situación libanesa.[43]

En aras de entender la posición con Irán, se hace hincapié en la ayuda económica y militar que éste último ha proporcionado al Partido de Dios. Tanto la República Islámica de Irán como el partido político libanés prácticamente nacen al mismo tiempo: el primero en 1979 con la revolución encabezada por el ayatolá Jomeini, y el segundo en 1982. Desde su nacimiento, los objetivos de ambos movimientos se identificaron con la expulsión de los israelíes del territorio libanés ocupado y, en general, con la lucha palestina y la importancia de Jerusalén como símbolo de la ocupación hebrea.

Las razones por las cuales tanto Irán como el Hezbolá se encuentran ligados son: la creencia en la jurisdicción del estado teológico, la concordancia política de rechazar la hegemonía de los superpoderes, principalmente el estadounidense y la expulsión israelí de los territorios árabes ocupados.[44]

La primera es un elemento central de la ideología de ambos y las últimas dos son sus líneas centrales de acción. Los focos centrales de esta relación, así como de la existente entre los diferentes países árabes con el Hezbolá, son la resistencia frente a la presencia israelí[45] y cualquier injerencia externa en el sur del país y la liberación de las tierras palestinas ocupadas. Sin embargo, lo que va a propulsar al Hezbolá en la arena política tanto nacional como regional e internacional es la guerra que libró en el verano del 2006 contra Israel.

Después de 34 días de ataques por aire y mar en julio de 2006, Israel y Hezbolá acordaron un alto el fuego que permitió dar lugar a la resolución 1701 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Lo interesante es la cantidad de días que los territorios libaneses fueron blanco de ataques tanto aéreos como terrestres y la fuerte resistencia por parte del Partido de

[42] Julia Choucair, "Lebanon: Finding a Path from Deadlock to Democracy" en *Carnegie Endowment For International Peace*, núm. 64, enero de 2006 en www.CarnegieEndowment.org/pubs.
[43] Naim Qassem, *op. cit*.
[44] Para conocer más a fondo esta relación, se recomienda la lectura del libro de Naim Qassem, *op. cit.*, Cap. 6: "Regional and Internacional Relations", pp. 235-260.
[45] *Ibid.*

Dios.[46] Frente a la ONU, el movimiento de resistencia libanés criticó la posición del Consejo de Seguridad declarando que éste defiende los intereses de Israel y no ayuda a la "independencia"[47] de Líbano.

Debido a esta sintonía de intereses, Irán ha patrocinado al grupo libanés con apoyo militar y económico. Fuentes estiman que Irán provee a Hezbolá entre 200 y 800 millones de dólares anualmente.[48] Estados Unidos provee a su vez, al Gobierno central de Líbano con 50 millones de dólares anuales para la ejecución de sus funciones gubernamentales.[49]

La batalla de Líbano

En el verano del 2006, después de más de un mes de guerra abierta entre el Hezbolá y el Estado de Israel, el alto el fuego solicitado por la resolución 1701 del Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas fue finalmente aceptado por las distintas partes en pugna en la región (Israel, el Gobierno libanés y la milicia chiita). La calma que se instaló en Líbano y en el norte de Israel, es precaria y podría romperse en cualquier momento, como se he demostrado con los enfrentamientos ocurridos a finales de mayo de 2007.

El último día antes de la entrada en vigor del alto el fuego fue el más violento, con los bombardeos más intensos de los 34 días de combate sobre Tiro y otras localidades, como para demostrar que la tregua no constituye el fin de la guerra, sino una pausa entre dos momentos del conflicto. El propio primer ministro israelí ha dejado la puerta abierta a otra intervención en el futuro al señalar que "podría haber una próxima vez".

Con más de mil muertos civiles, la mayoría libaneses, y más de doscientos combatientes (tanto israelíes como de la milicia del Hezbolá), la guerra de Líbano fue la más costosa en vidas humanas para el Gobierno de Tel Aviv y la población israelí. Por primera vez en la historia del país, los combates fueron llevados en el corazón mismo de Israel por los ataques con Katiushkas de la milicia chiita que provocaron la parálisis de más de la tercera parte del país y la evacuación de varias ciudades de la región septentrional. Con el alto el fuego, las tropas israelíes empezaron su retiro del sur de Líbano,

[46] Varios de los artículos se basan en su lema: "resistir y liberar". Raid Kahwaji, "Hizbullah, The Strategy of Attrition & "Israel`s Options" en *Hizbollah*, 9 de diciembre de 1998; Issam Norman, "Lebanon Celebrates Resistance & Liberation Day" en *Hizbollah*, 25 de mayo de 2005; Issam Norma, "Internacional Legality of Armed Resistance" en *Hizbollah*, 25 de abril de 2005 en http://www.hizbollah.org/

[47] Al hablar de la independencia, Hezbolá hace referencia a la liberación del territorio libanés de la inferencia o presencia de los israelíes.

[48] Marco Vicentino, "Hizbullah: Lebanon's Domestic and Regional Power Broken" en *Foreign Policy Association* en http://www.fpa.org//topics_info2414/topics_info.htm

[49] Marco Vicentino, *op. cit.*

pero "la mayor parte de las fuerzas seguirá en el país" y se irá "evaluando la situación" para decidir sobre "futuros repliegues", mencionó Ehud Olmert.

La resolución aceptada por las dos partes tardó en llegar por la obstrucción sistemática del Gobierno de los Estados Unidos a poner fin a los combates en la medida que se buscó alargar la guerra para permitir a Israel eliminar físicamente a la milicia libanesa, considerada por Washington como grupo terrorista. Sin embargo, la capacidad bélica del Hezbolá con los lanzamientos de más de doscientos cohetes diariamente sobre las ciudades israelíes fronterizas, sin bien es cierto que no provocó el mismo daño que los bombardeos israelíes sobre Líbano, logró crear un clima de inseguridad que ocasionó la evacuación de miles de ciudadanos del norte del país y causó bajas tanto en el ejército judío como en la propia población civil. El daño humano y material causado por el Hezbolá demostró que a pesar de la intensidad de los bombardeos israelíes sobre Líbano, la capacidad de la milicia fue poco debilitada, no obstante la destrucción sistemática del país de los cedros por la aviación israelí.

"No hemos ganado", "La batalla de Olmert acaba de empezar", "La lucha por la supervivencia del Primer Ministro". Con estos titulares de tres diarios tan diferentes como el *Yedioth Ahronoth*, el *Maariv* y el *Haaretz* amaneció Israel al siguiente día del alto el fuego. En efecto, el conflicto ha pasado del Líbano al escenario político israelí. Olmert afrontó duras críticas de la oposición tanto de izquierda como de derechas por la forma en que dirigía la guerra y los resultados que obtuvo.

> La declaración de alto el fuego permite que la guerra de los judíos empiece oficialmente (...). Será una guerra de todos contra todos: el Gobierno contra el Estado Mayor; Olmert contra el ministro de Defensa, Amir Peretz; Olmert contra la ministra de Exteriores, Tzipi Livni; general contra general; diputados contra ministros, y el Gobierno actual contra sus predecesores.

Esto escribía el domingo 13 de agosto del 2006 el analista judío Nahum Barnea en la prensa israelí. Pese a que el Consejo de Ministros aprobó el alto el fuego por 24 votos a favor y ninguno en contra, la única abstención es significativa: fue el ministro de Transportes, Saul Mofaz, ex ministro de Defensa y ex jefe del Estado Mayor.[50]

[50] Cfr. *El Periódico de Catalunya*, 14 de agosto de 2006.

Son muchas las críticas contra la forma en que se ha desarrollado la guerra contra el Hezbolá. El Tzahal (ejército israelí), con una reputación de invencibilidad, no logró debilitar a una milicia, aunque destruyó gran parte de la infraestructura de Líbano, lo que le valió la reprobación casi universal en los medios. El conflicto también ocasionó la mayor pérdida de vidas civiles en la historia de Israel, pues hasta casi el último momento de los enfrentamientos el Gobierno optó por la ofensiva aérea, dejando desprotegida a su población. Probablemente, la opción aérea fue decidida por el jefe del Estado Mayor hebreo Dan Halutz, quien dirigió anteriormente a la aviación de país, pero que surgió como un error estratégico-militar.

Para el ex ministro de defensa, Saul Mofaz, Olmert dirigió una guerra de forma dispersa, no logró eliminar a la guerrilla y permitió un elevado número de bajas tanto militares como civiles israelíes. Por otra parte, si bien es cierto que la resolución de la ONU beneficia a Tel Aviv por la retirada prevista del Hezbolá del sur de Líbano, ésta depende de una negociación con la milicia chiita. Los dos soldados capturados por el Hezbolá, hecho que desencadenó la violencia regional, no han sido liberados y el Gobierno israelí piensa iniciar negociaciones para su liberación, opción que los críticos a Olmert le reprochan no haber utilizado desde el inicio de la guerra. Después de casi mil 500 vidas perdidas en un conflicto de más de treinta días, se regresa a la solución negociadora para liberar a los dos soldados.

Una de las principales consecuencias del enfrentamiento entre el Hezbolá e Israel fue el incremento drástico de la popularidad del primero, que lo convierte en un verdadero "Estado dentro de un no-Estado" en Líbano, con lo cual se refuerza la imagen de Estado fallido del país. Pero es sobre todo Irán quien ha visto su poder regional incrementarse en la medida que Hezbolá se ha convertido en su protegido. El fracaso de la invasión israelí a Líbano representa así una victoria de la estrategia regional iraní.

Afganistán, un Estado-tapón

Además del fracaso israelí en Líbano, la situación en Afganistán, país caracterizado por un caos político y militar y por la incapacidad del Gobierno de Hamid Karzai de controlar el país, refuerza la posición regional iraní. Afganistán, Estado tapón en el centro de Asia, fue siempre presa de las rivalidades de sus vecinos, primero, entre Rusia y Gran Bretaña, y últimamente, entre Irán y Pakistán.

El término Estado tapón o Estado colchón ha sido comúnmente utilizado para denominar a un país que se encuentra entre dos potencias rivales y cuya sola existencia evita el conflicto entre ellas. Este concepto es parte de la teoría de "balance de poder",[51] la cual puede explicar la situación de Afganistán a partir de la rivalidad entre Gran Bretaña y la Rusia zarista durante el siglo XIX. Siguiendo los conceptos de R. Keohane,[52] estos Estados son parte de un sistema en el cual las potencias tienen el dominio, mientras que los Estados tapón tienen una mínima influencia. De tal forma, puede decirse que los Estados tapón son afectados por la lógica del sistema general y las acciones que las potencias llevan a cabo.

Por otra parte, Mathison lo define como un Estado "pequeño", independiente y situado entre dos potencias (o bloques) antagónicas, donde las tres características principales son su geografía, su influencia en la región y la orientación de su política exterior frente a la competencia entre sus vecinos.[53] Sin embargo, su particularidad más importante es su ubicación dentro del campo de batalla de sus dos vecinos, los cuales compiten por influencia en la región. En el caso de Afganistán, éste se ubicaba en medio de dos imperios en competencia por la supremacía en Asia Central. La India británica y la Rusia zarista extendieron lentamente sus fronteras hacia el Hindu Kush. Esta política de anticipación que Rudyard Kipling popularizaría como el "gran juego" decidió que Afganistán debería convertirse en un Estado tapón de Inglaterra para mantener a Rusia a una distancia segura de la India.[54]

La distribución del poder en este sistema señala que, sin saber el tamaño y poder exacto de los países en disputa y del propio Estado tapón, se puede asumir que los vecinos tienen una capacidad militar superior al Estado tapón.

La tercera característica es la orientación de su política exterior, lo obliga a tomar una decisión: alinearse con una de las potencias, o perseguir una política de neutralidad. La posición geográfica, como una posible ruta de invasión, representa la importancia del Estado colchón para cualquiera de las dos potencias. Éstas generalmente no se sienten amenazadas

[51] En las relaciones internacionales, es un sistema en donde cada Estado busca mantener un equilibrio aproximado de poder en sus relaciones con otros para prevenir la dominación o hegemonía de alguno en particular.
[52] Michael Greenfield, "The Buffer System in International Relations", en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 27, núm. 1, marzo de 1983, pp. 3-26. Consultado en JSTOR, p. 4.
[53] Mathison, "The Functions of Small States in the Strategies of the Great Powers", en *Ibid*. p. 4.
[54] Tom Heneghan, "El Estado atormentado" en Sebastian Junger, *Afganistán: alzando el velo*, Pearson Educación, Madrid, 2002. p.4.

por sus capacidades militares, sino por la ventaja estratégica que le puede brindar a su rival. Es por esto que al no representar una amenaza real, puede mantener una posición de neutralidad. De la misma manera, puede hacer una alianza con cualquiera de las dos potencias para facilitarles la acción militar en contra de su enemigo.[55]

Afganistán en la encrucijada

En el caso de Afganistán, aunque éste tomó una política de neutralidad, las potencias rivales ejercieron influencia al apoyar a los grupos antagónicos dentro del propio Estado. De esta manera, los rusos empezaron a ejercer control hacia el norte sobre los turcomanos, mientras que los británicos buscaron apoyo de los pastunes al sur de Afganistán.[56] Así podemos ver que la ubicación geográfica ha marcado a Afganistán, convirtiéndolo en un colchón entre potencias que buscaron dividir al pueblo afgano para poder expandir su poder en la zona. Esta división, entre otros elementos, no permitió la creación de un verdadero Estado-nación, con un nacionalismo de cohesión en el que estuvieran integrados los diversos grupos étnicos que se encuentran en el país.

Precisamente la ausencia de las características de autonomía y monopolización, nos permite denominar a Afganistán un Estado fallido, al igual que en el caso libanés. En el país, los grupos tribales y étnicos no han podido establecer un Gobierno representativo, por el contrario, el poder se encuentra disperso y carente de unidad. "Afganistán se ha mantenido como una idea de unidad geográfica con múltiples centros de poder, pero sin una sola autoridad unificadora", señala Amalendu Misra.[57] La rivalidad étnica ha sido alimentada además por el conjunto de intereses que rodean a la zona por su importancia geopolítica. Recordemos que una de las características del Estado tapón es que los países vecinos tienen minorías dentro de él y con ellas pueden lograr propósitos políticos, lo que provoca una menor cohesión al interior.

Cuando determinados grupos han logrado hacerse del poder en Afganistán, como en el caso de los talibanes, las diferencias étnicas y religiosas se han marcado aún más, pues la autoridad es impuesta por medio de la violencia y beneficia sólo a los grupos pertenecientes a una misma identidad cultural. En vez de buscar la representatividad que les permita conso-

[55] *Ibid*. p. 14.
[56] *Ibid*. p. 17.
[57] Amalendu Misra, *Afghanistan: The Labyrinth of Violence*, Polity, Malden, 2004. p. 53.

lidar una autoridad central, los grupos en el poder han ejercido políticas exclusivistas que nutren de legitimidad a las rebeliones teniendo que enfrentar después a minorías que también cuentan con armamento y apoyo, tanto de otros países como de algunos conjuntos tribales.

En el caso de la penetración territorial no sólo no se ha logrado una resistencia efectiva, sino que precisamente la rivalidad entre los distintos grupos étnicos ha sido aprovechada por las potencias para lograr sus objetivos. Tal es el caso del golpe de Estado de 1979, orquestado por la Unión Soviética, o la invasión de los Estados Unidos tras los ataques del 11 de septiembre del 2001. En ambos casos, con la ayuda de grupos étnicos al interior, las grandes potencias han logrado sus objetivos de estrategia militar.

La situación política en Afganistán ha sido fuertemente determinada por los elementos externos, pero es fundamental observar el impacto que éstos han tenido sobre las condiciones culturales preexistentes, muchas veces exaltadas, dentro de la realidad cultural afgana. La rivalidad entre los grupos étnicos ha sido explotada por las potencias extranjeras, las cuales otorgan apoyo económico y armamento al grupo que más conviene a sus intereses, lo que ha provocado una dispersión del poder que se opone a la centralización del control sobre los medios económicos y de violencia legítima que corresponden a un Estado-nación en el sentido moderno. El Estado afgano ha fallado por elementos internos que han sido utilizados por los actores externos para construir y abandonar un Estado simulado.[58] No debemos olvidar que las diferencias étnicas existían antes de que las grandes potencias intervinieran en la zona. La cuestión es, precisamente, que la formación de fronteras artificiales ha provocado desde el inicio una situación de incoherencia y oposición frente a una realidad cultural distinta. El estado *de iure* obedece a intereses externos que no corresponden a un estado *de facto* en Afganistán y esto provoca una visión del Estado como una imposición externa.

Ello conduce a que los vacíos generados por la ausencia de autoridad central sean llenados rápidamente por minorías que no sólo no representan una homogeneidad afgana, sino que además, han provocado fuertes resentimientos por parte de los grupos dominados. A esto debe agregarse que el control político que logran es más bien artificial, generalmente impuesto por medio de la violencia, y que se limita a ciertas zonas, pero sin conseguir un control efectivo del total del territorio.

[58] Shahrani Nazif, "War, Factionalism, and The State in Afghanistan" en *American Anthropologist*, núm. 3, septiembre de 2002, p. 717.

El Estado fallido es ineficaz en todos sentidos. Los actores no han tenido un control efectivo que permita cohesión en el país, lo que lo vuelve carente de funcionalidad; pero también en la parte estructural del sistema el fracaso es evidente. Además del monopolio de la violencia, el Estado debe tener control económico sobre su población. Un inexistente sistema fiscal generalizado es sustituido por relaciones de clientelismo y fidelidad de los líderes militares y regionales en Afganistán. El control territorial de las rutas de comunicación tampoco es efectivo, una prueba de ello es la forma en que los talibanes lograron llenar el vacío de poder para controlar las vías comerciales hacia Pakistán. El descontrolado cultivo y comercio del opio es un elemento que refleja la carencia de instituciones centralizadas que regulen la economía y que estandaricen el marco legal.

Comúnmente, se ha establecido una relación entre los grupos terroristas y el narcotráfico, bajo el argumento de que esta actividad es una de las principales fuentes de financiamiento para las operaciones violentas y el adiestramiento de los comandos encargados de realizarlas. Aunque esta afirmación es, en buena medida, cierta, es importante profundizar en las motivaciones económicas y políticas que tiene el cultivo del opio en Afganistán. No se trata de una operación exclusiva de los grupos terroristas o del régimen talibán, sino de una estructura económica y comercial que ha estado presente durante distintas épocas en la región, sobre todo a partir de la década de los ochenta. De hecho, cuando el régimen de los talibanes logró el control de gran parte del país en 1994, una de las primeras medidas tomadas fue la prohibición del opio, bajo la legitimación de ser una de las prohibiciones del Corán.[59] Sin embargo, esta política no era sostenible desde el punto de vista administrativo ya que gran parte del mantenimiento de la autoridad dependía de los ingresos generados por el cultivo y la comercialización del opio. A esto debe agregarse la crisis social que podía generar una prohibición, pues el campesinado pobre había encontrado su sustento en dicha actividad y era imposible que aceptaran sacrificar su subsistencia.

Aunque Estados Unidos y gran parte de la comunidad internacional ha condenado fuertemente la política afgana hacia el narcotráfico, debe decirse que por mucho tiempo, durante la Guerra Fría, Washington promovió el tráfico de drogas para mantener el financiamiento alternativo de los grupos que colaboraban en la contención de la Unión Soviética en la región.

[59] Enrique Baltar, *op. cit.*, p. 90.

El fundamentalismo afgano

Tras la retirada de las tropas soviéticas, Afganistán estaba dividido en feudos controlados por señores de la guerra que habían luchado y cambiado de bando en diversas ocasiones.[60]

Pakistán, por ejemplo, se beneficia de la presencia de un Estado fallido en Afganistán, ya que su capacidad de influencia es mayor ante la debilidad de una autoridad central, lo que le permite lograr sus propósitos en su rivalidad con la India e Irán. En segundo lugar, dada la complejidad étnica de la política en la región de Asia Central, Pakistán no puede quedar aislado como un simple observador de las acciones de los Estados en la zona. En consecuencia, al tratarse de un juego de suma cero[61] entre las potencias regionales, debe entenderse que las políticas de las contrapartes tienen, por lógica, un conflicto de intereses irreconciliable con la estrategia de Pakistán. Esta estructura geopolítica impacta directamente sobre Afganistán, pues se traslada al interior en los choques entre las diversas minorías que reciben apoyo de los actores externos, con lo cual se complica la posibilidad de un acuerdo que termine con el conflicto.

El afianzamiento del grupo talibán en el poder responde a diversos factores internos, pero también obedece a intereses externos que son consecuencia de la situación geopolítica del país. En el período de los años noventa y hasta el año 2001, el grupo logró tener un papel importante dentro de Afganistán y adquirió la atención internacional, sobre todo después de los ataques terroristas del 11 de septiembre.

El fracaso de los objetivos planteados, de los cuales solamente se logró expulsar del poder al fundamentalismo, ha hundido al país en una crisis económica que explica el resurgimiento del cultivo del opio y el regreso de los talibanes, que actualmente controlan prácticamente toda la parte sur del país. Así, Paquistán perdió a su principal aliado en Afganistán, lo que por otra parte permite a Irán tener una mayor injerencia en el país a partir de sus lazos tradicionales con las regiones persas o chiitas del país.

[60] Ahmed Rashid, *op. cit.*, p. 62.
[61] *Cfr.* Patrick O´Sullivan, *Geopolitics*, St. Martin's Press, New York, 1986. pp. 43-51.

Hacia la desintegración iraquí

La invasión norteamericana a Irak aceleró un proceso que se venía dando prácticamente desde la misma creación del país. Cuando Gran Bretaña ocupó durante la Primera Guerra Mundial las tres regiones otomanas de Mesopotamia, tenía el control de tres grupos étnico-religiosos distintos: kurdos suníes en Mosul, árabes suníes en Bagdad y árabes chiitas en Basora y, sin embargo, decidió crear un Estado bajo el liderazgo de los árabes suníes, quienes solamente conformaban 20 por ciento de la población total. Así, desde la entronización del rey Faisal en 1921 el país era un polvorín, pero logró mantenerse por el autoritarismo centralista de Bagdad, tanto durante la monarquía como con la república que se instala en 1958.

Los problemas de los kurdos son más complejos que los de los chiitas. Repartidos en varios Estados (Turquía, Irán, Irak, Siria, Armenia, Najichevan, entre otros), los kurdos fueron utilizados por todos los Gobiernos tanto de la región (Irán, Irak y Unión Soviética) como de las potencias colonialistas (Gran Bretaña). Desde que los británicos se interesaron por el petróleo de Medio Oriente, buscaron la forma de poder controlarlos: "Desde la perspectiva británica, para conservar Basora se imponía controlar Bagdad, lo que a su vez abría las puertas a la ocupación de la región petrolífera de Mosul".[62] Estos eventos son los inicios de lo que le fue dando forma a Irak y en especial al Kurdistán iraquí, así como el papel que éste desarrollaría. En el Tratado de Sèvres de agosto de 1920 se dotó de autonomía a la región, pero en el fondo sólo fue una estrategia por parte de Gran Bretaña para poder conservar sus intereses energéticos y así evitar que Turquía se apropiara de la zona petrolera del norte de lo que se iba a convertir en Irak. Luego de que el Gobierno turco comenzó a hacer diversas reformas a su estructura política, en las que no se veían incluidos los kurdos e inclusive se cortaban ciertos lazos con sus líderes, diversas confrontaciones surgieron. Los británicos vieron aquí la oportunidad de incorporar a parte del Kurdistán bajo las fronteras políticas iraquíes. A través de diversas negociaciones diplomáticas con la Sociedad de Naciones y con el Gobierno turco, los británicos consiguieron su objetivo lo cual significó una mayor división del Kurdistán. En primer lugar, estaban siendo acomodados dentro de un nuevo país, pero lo que era aún peor fue

[62] Gema Martín Muñoz, *Iraq: un fracaso de Occidente (1920-2003),* Trotta, Barcelona, España, 2003, p.55.

que Gran Bretaña acordó no darles la autonomía que en algún momento casi obtuvieron: "El alto comisionado británico en Bagdad garantizaba al ministro turco de Asuntos Exteriores que 'la administración se oponía tanto como Turquía y Persia a cualquier forma de autonomía o nacionalismo separatista kurdo'".[63]

Sin embargo, el 11 de marzo de 1974 fue el día que la Ley para la Autonomía del Kurdistán salió a la luz, siendo Irak el primer país de la región en hacerlo. Por primera vez, los kurdos podían operar dentro de su región con una libertad que no habían experimentado antes. Pero no todo fue alegría, debido a que había grupos que no veían con buenos ojos esta nueva declaración iraquí: "El día 20 de agosto, mientras las armas callaban a orillas del Golfo, por haberse acordado el alto al fuego, un número no muy elevado de rebeldes kurdos del norte, atacaba desde sus posiciones en las fronteras de Irán y Turquía a sus propios hermanos del Kurdistán".[64]

La situación de los kurdos se hizo más precaria cuando Saddam Hussein decidió tomar represalias contra ellos por su apoyo a Irán en la Guerra del Golfo. "Millares de kurdos fueron gaseados con sustancias tóxicas en 1988, en operaciones de exterminio en que desaparecían poblaciones enteras –niños, mujeres y ancianos incluidos–, hasta la matanza de Halabja, en marzo de ese año, en que más de 4 mil kurdos fueron liquidados con armas químicas".[65]

Dentro del Kurdistán iraquí, se habían dividido las opiniones sobre cómo gobernar la región, así que se formaron dos polos políticos: el Partido Unión Patriótica del Kurdistán, situado en Suleymanía, y el Partido Democrático del Kurdistán, situado en Irbil. Estos partidos son los más importantes para los kurdos, aunque también existen otros más. A pesar de la rivalidad de los dos grupos políticos, el 21 de enero del 2006 se firmó un acuerdo sin precedentes: el Acuerdo de la Unificación. Dentro de este acuerdo se establecieron las bases para que todos los actores políticos dentro del Kurdistán iraquí puedan formar una Asamblea Nacional unificada y participar como un solo movimiento en las elecciones legislativas iraquíes para tener un peso decisivo en el país.

A pesar de las fuertes diferencias existentes en el país, durante su Gobierno, Saddam Hussein logró mantener un balance de poder en la región, especialmente frente a Turquía y sobre todo a Irán. Se considera balance

[63] *Ibid*., p. 56.
[64] Arturo de Sienes, *Iraq: el fértil creciente,* Madrid, España, Tusquets, 1989, p. 62.
[65] Mario Vargas Llosa, *Diario de Iraq*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 103.

de poder cuando una nación "busca mantener un equilibrio aproximado de poder en sus relaciones con otros Estados para prevenir la dominación o hegemonía de algún Estado en particular".[66] De modo que Hussein modificaba las alianzas según requerían las condiciones para mantener la estabilidad regional, papel que fue decisivo para contener el fundamentalismo iraní de Jomeini en la década de los años ochenta.

Sin embargo, Hussein no estaba buscando inicialmente una confrontación con sus benefactores, sino lo contrario. El choque se dio por las acciones que emprendió, las cuales afectaron directamente a los intereses de las naciones involucradas en la zona. En un principio, la estrategia geopolítica que Occidente, principalmente Estados Unidos, tenía en la zona apoyaba al líder iraquí y le permitía tener una cierta libertad de acción. Este hecho también le sumó fuerza entre las naciones árabes, quienes lo veían como la contraparte a la revolución islámica que lideraba Irán. Cuando esta libertad de acción comenzó a incomodar, se edificaron las bases que llevarían a la reestructuración de Medio Oriente y a su caída.

Geopolíticamente, Irak se estaba postulando como el líder de Medio Oriente y las superpotencias lo veían favorablemente:

> …a Estados Unidos, porque había perdido a su "gendarme" en la región, había sido humillado y seguía obsesionado por recuperar Irán para su eje estratégico; a Europa porque se dejó convencer por la visión norteamericana y deseaba, al igual que Estados Unidos, recuperar sus intereses petrolíferos en Irán; a Israel porque Irán se convertía en una potencia de Medio Oriente completamente hostil y libre de la tutela de su aliado norteamericano; y a la URSS porque tenía estrechas relaciones con Irak mientras el no alineamiento que defendió el nuevo régimen iraní no le facilitaba la entrada en el país a la vez que la hostilidad ideológica del modelo islámico hacia el comunista era recalcitrante.[67]

Fue así como se llegó a formar el balance de poder en la zona y como se le llegó a permitir la libertad de acción a Irak. Pero los planes de Hussein no se detuvieron con este conflicto, así que tornó la vista hacia las nuevas posibilidades de ampliar su liderazgo árabe, ampliar su poderío geopolítico y sosegar la crisis económica que había dejado la guerra contra Irán.

---

[66] Wikipedia. *Balance de Poder*. Consultado el 12 de octubre del 2006, disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Balance_de_poder

[67] *Ibid*., p. 107.

Sin embargo, la caída de la dictadura dejó un gran vacío de poder tanto internamente como a nivel regional. En el interior del país, existía la necesidad de formar un Gobierno de transición que se hiciera cargo de este nuevo vacío de poder que había dejado la partida de Hussein y que poco a poco obtuviera el control de una nación sumergida en el caos. Para el 30 de enero del 2005 los iraquíes se reunieron para votar sobre una nueva Asamblea Nacional Constituyente que presidiera la nación. Desde este momento comenzaron a surgir los problemas, debido a que no todos los grupos étnicos estaban a favor de que se dieran estos comicios. El sector más inconforme con la creación de este órgano político era el suní, lo cual mostraba señales de su creciente preocupación de que se diera una represalia contra ellos, ya que habían sido el grupo que tradicionalmente estaba en el poder.

La tarea más importante de la Asamblea Nacional Constituyente era la de redactar la Constitución, lo cual no fue nada fácil ya que debía estar conformada por todos los sectores y puntos de vista existentes en la nación. Después de nueve meses de trabajo, el 15 de octubre del 2005 se formuló lo que sería la nueva Constitución de Irak. Nuevamente se formaron comicios para votar sobre ella, pero ahora la mayoría de la población ejerció su sufragio, incluyendo a los suníes (aunque éstos votaron en contra de la Constitución, mostrando nuevamente su oposición a la creación de un Gobierno que temían que los fuera a dejar de lado). La nueva Carta Magna de Irak entró en vigor y estableció que el país se convertiría en una república parlamentaria federal, con lo cual existiría un primer ministro y un presidente (la mayor parte del poder recaería en el primer ministro). Debido a esto, fue materia delicada seleccionar las personas que tomarían estos papeles y para el 15 de diciembre del 2005 los iraquíes volvieron a votar. Los triunfadores de estos comicios resultaron el chiita Nuri Al Maliki[68] y el kurdo Jalal Talabani,[69] quienes a través de los partidos Alianza Iraquí Unida y la Unión Patriótica del Kurdistán ocuparon los puestos de primer ministro y presidente respectivamente. Nuevamente, los suníes se vieron relegados de los puestos más importantes del poder iraquí.

Otro hecho importante de la nueva vida política iraquí es que en la nueva Constitución se le otorga a las diversas provincias el derecho de

[68] Roberto Ortiz de Zárate, *Biografías de líderes políticos del Centro de Investigación de Relaciones Internacionales y Desarrollo*. Consultado el 15 de octubre de 2006, disponible en: http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/asia/irak/nuri_al_maliki

[69] Patriotic Union of Kurdistan, *Jalal Talabani*. Consultado el 15 de octubre de 2006, disponible en: http://www.puk.org/web/htm/about/talab.html

organizarse en regiones autónomas. Este hecho no es del todo nuevo para algunos de los iraquíes, ya que los kurdos tenían esta característica en su región, donde contaban con un Gobierno autónomo y celebraban elecciones para elegir a sus dirigentes. Ahora las diferentes provincias que antes no contaban con este privilegio, pueden gozar también de este nuevo carácter federal. Sin embargo, lo más significativo de este hecho fue que, aunado a esta autonomía, las diversas provincias podrían ejercer el derecho a quedarse con una buena parte de las riquezas que puedan obtener por el petróleo existente en su subsuelo. Así que a los grupos étnicos se les otorga un grado de autonomía, no sólo política sino incluso económica. Esta nueva situación puede dar pie a una proliferación de regionalismos dentro de las fronteras políticas del país, lo cual podría obstaculizar la misión del Gobierno en cuanto a unificar a la nación, en particular porque la región árabe-suní es la más desprovista de riquezas naturales y podría verse relegada en los programas de desarrollo del país.

La difícil situación del país con la casi guerra civil existente entre chiitas y suníes pone a Irak en una encrucijada muy delicada, como lo define Saul Bernard Cohen.[70] Existen fuerzas que influyen sobre las estructuras geopolíticas, las cuales pueden ser centrípetas (de unidad) o centrífugas (de separación). Por un lado está presente una fuerza centrífuga que se separa de la estructura interna del Estado y favorece un posible desmembramiento, dado que los grupos, al ya no contar con una fuerza militar que los mantenga unidos, buscan mecanismos para convertirse en órganos autónomos dentro del Estado. Pero fuera del Estado se comienza a presentar una fuerza centrípeta que une a los grupos (ya no controlados, como los chiitas) con otros Estados para así edificar nuevas alianzas preliminarmente no existentes, o bien, no tan reforzadas, como el acercamiento a Irán.

> Tras el atropello del Derecho Internacional que supuso una acción militar realizada a despecho de Naciones Unidas y a remolque de la doctrina de la *guerra preventiva* –concebida paradójicamente para evitar males mayores–, la situación en Irak admite muy pocas variables. Una de ellas es la que ha elegido el presidente George W. Bush al ordenar (en enero del 2007) el envío de nuevos contingentes militares (21 mil 500 soldados) al país para intentar reencauzar la seguridad pública y

[70] Cfr. Saul B. Cohen, *Geopolitics of the World System*, Rowman & Littlefield Publishers, Nueva York, 2003.

> conseguir una nueva prórroga en un combate de resultados más que inciertos, habida cuenta de que en la esquina opuesta del cuadrilátero no hay *luchadores* cuantificables, ni siquiera identificables. La otra alternativa pasa por el retiro progresivo de las tropas estadounidenses que los demócratas defienden, sin que hasta ahora hayan explicado cómo harán para evitar que el vacío de poder sea ocupado por los grupos iraquíes más sectarios y revanchistas, con el riesgo de que estalle una guerra civil abierta, sin concesiones. La tercera vía –que a tenor del comportamiento de unos y de otros tiene pocos visos de prosperar– apunta a una salida negociada, que siente alrededor de una mesa a todos los actores afectados por el conflicto, con la participación activa de Irán y Siria, sin cuyo concurso es imposible visualizar una paz duradera, ni en Irak ni en Oriente Medio.[71]

Así, con un Irak víctima de una guerra civil y desintegrado, un Afganistán sin un Gobierno fuerte y un Hezbolá cada vez más consolidado frente a Israel, Irán se erige como un nuevo pilar regional y un actor incontrolable. Para una salida honrosa de Irak, Washington debe negociar con el principal actor regional, Teherán, sobre todo por las amenazas de Arabia Saudita de mandar apoyo militar y financiero a los árabes suníes en caso de una salida de las tropas norteamericanas del país, lo que provocaría una guerra más generalizada en el Medio Oriente.

[71] Luis Méndez Asensio, "El síndrome de Irak. La huida hacia delante de Washington" en *Safe Democracy* tomado de http://spanish.safe-democracy.org/2007/01/23/el-sindrome-de-irak

¿HACIA EL FIN DEL CONFLICTO ÁRABE-ISRAELÍ?

Mario Sznajder*

El hecho de que las partes en el conflicto árabe-israelí hayan llegado a la conclusión de que es imposible resolverlo a través de la lucha armada, debería ser un incentivo lo suficientemente poderoso para lograr una solución negociada en la que los involucrados asumieran compromisos difíciles a cambio del logro de sus objetivos estratégicos, especialmente el establecimiento de un Estado palestino y la pacificación del Medio Oriente. Sin embargo, han surgido nuevas variables en el conflicto del Medio Oriente que, en cierto sentido, lo han ampliado y profundizado. Aunque Israel ha firmado acuerdos de paz con Egipto y Jordania y los Acuerdos de Oslo con la Organización para la Liberación Palestina, el establecimiento de un Estado palestino independiente y viable está lejos de ser un hecho. El conflicto se ha radicalizado también relacionando la religión, lo cual ha dividido a la sociedad palestina –y también a la israelí– entre quienes apoyan metas extremistas de origen nacionalista-religioso y aquéllos que ven la política desde la perspectiva de la racionalidad instrumental. En el Medio Oriente, la Revolución iraní de 1979 y la militancia extremista chiita se han integrado como factores de desestabilización que impiden una solución negociada. La confrontación chiita-suní también ha sido integrada al conflicto. Es necesario, además, tener en cuenta que en Medio Oriente operan elementos extremistas suníes, como partes de Hamás, la Yihad Islámica y Al Qaeda. Por otro lado, desde el punto de vista de las políticas internas se enfrentan en el mundo árabe las visiones moderadas a favor de acuerdos políticos y las extremas, mal llamadas fundamentalistas, que ven en el Medio Oriente amplio una zona de hegemonía del Islam radical. Todo esto torna el antiguo conflicto árabe-israelí aún más difícil de resolver, pero al

* Profesor titular de la cátedra Leon Blumen en Ciencias Políticas de la Universidad Hebrea de Jerusalén e investigador asociado del Instituto Truman para el avance de la paz. Ha publicado un centenar de artículos en medios científicos sobre fascismo, derechos hunamos, democracia y Oriente Medio.

mismo tiempo hace que los acuerdos negociados, como los mecanismos de contención del terror y los enfrentamientos, se conviertan en una necesidad urgente, no sólo para la zona, sino para el mundo entero.

En este trabajo intentaremos ligar el aspecto político formal, y en particular el acercamiento a modelos democráticos, con las motivaciones elaboradas por el imaginario social de cada parte, como factores que propician o dificultan la resolución del conflicto palestino-israelí y árabe-israelí en general. En lo formal, compararemos el impacto de los resultados electorales de 2006 en la parte israelí con su paralelo en la palestina. Después, nos concentraremos en el imaginario social israelí, pero siempre contrapesándolo con el palestino.

Elecciones, democracia y conflicto

En el 2006, aún lejos de resolver el conflicto que los enfrenta desde hace más de un siglo, los israelíes y los palestinos concurrieron a las urnas, con tres meses de diferencia. En ambos casos, la vocación de vivir bajo sistemas democráticos es muy clara, aunque los resultados de las elecciones indiquen la existencia de interpretaciones muy diversas sobre el significado profundo del concepto democracia. Formalmente ambos sistemas electorales se han probado democráticos. Ahora resta preguntarse si las elecciones son un factor que acerca a cada una de las partes a un proceso de pacificación con la otra o no. Intentaremos analizar la complejidad del problema planteado a partir de los casos empíricos de la elección palestina del 25 de enero del 2006 y de la elección israelí del 28 de marzo del mismo año.

La naturaleza territorial y demográfica del conflicto árabe-israelí hace que éste, especialmente en su parte palestina-israelí, esté íntimamente ligado a la política interna de Israel, tanto desde el punto de vista ideológico como desde el eleccionario y de coaliciones. Por otro lado, la política israelí, exterior e interior, asume una importancia particular en lo respectivo al desarrollo de la posibilidad de que la Autoridad Nacional Palestina se convierta en un Estado palestino y que éste logre coexistir en forma pacífica con Israel. De aquí se desprende una suerte de interdependencia existencial muy conflictiva y asimétrica –ya que Israel normalmente es presentado como la parte fuerte y la Autoridad Nacional Palestina como la víctima– que hace que las políticas y acciones de cada parte posean una fuerte influencia sobre el devenir electoral de la contraparte.

Dentro de estos marcos generales, 2006 se convirtió en el año de las elecciones, pero los procesos conducentes a éstas son distintos aunque ligados claramente el uno al otro.

Elecciones palestinas

En la parte palestina, tras la muerte del líder histórico Yasser Arafat, el 11 de noviembre del 2004 y la disminución de la violencia que caracterizaban la Intifada Al Aqsa o Segunda Intifada, entre el 2000 y el 2005, es cada vez más claro que la corrupción y la frustración que produjo la falta de resultados tangibles en el proceso de paz, no fueron los únicos factores que condujeron a las elecciones del 2006. También hubo presiones internas e internacionales de otro tipo, que fueron importantes para el proceso.

La Autoridad Nacional Palestina había realizado su primera elección en enero de 1996, sin la participación de Hamás, que la boicoteó. En ella, el movimiento Fatah –que ya había reconocido la existencia legítima de Israel en el Medio Oriente en los Acuerdos de Oslo en 1992 y en la Declaración de Principios de Washington en 1993– obtuvo una abrumadora mayoría: 68 de los 88 escaños del Consejo Legislativo Palestino. El 9 de enero del 2005, se realizó la elección presidencial de la Autoridad Nacional Palestina y en ésta, Mahmoud Abbas, también conocido como Abu Mazen, fue elegido presidente por cuatro años. De hecho, en noviembre del 2004, al ser elegido como presidente del Comité Ejecutivo de la Organización de Liberación Palestina, Abbas se había constituido como sucesor de Yasser Arafat.

En las elecciones municipales realizadas en el marco de la Autoridad Nacional Palestina en 2004-2005, la competencia entre Fatah y Hamás fue muy dura. Fatah obtuvo mayorías en 61 de los 104 consejos municipales en los que se efectuaron actos electorales. Diez años después de su primera elección parlamentaria y con todos los problemas acumulados por la Autoridad Nacional Palestina, como la disonancia entre el Gobierno y el parlamento y la situación socioeconómica de grandes grupos sociales palestinos, estaba claro que se requería una nueva elección parlamentaria para legitimar la existencia de la Autoridad Nacional Palestina de forma democrática. Asimismo, era necesario que el Consejo Legislativo Palestino y el nuevo Gobierno reflejasen en forma fiel y actualizada el desarrollo que había vivido la sociedad.

En junio del 2005, el parlamento palestino había reformado la ley electoral, aumentando el número de escaños en el Consejo Legislativo de 88 a

132 y dividiendo el sistema electoral en dos. La mitad de los parlamentarios sería elegida mediante el antiguo sistema de voto por listas de candidatos, con representación proporcional de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos y con una valla de entrada del 2 por ciento (lo que se conoce como el método de Saint-Laguë). La otra mitad sería elegida en forma mayoritaria en dieciséis distritos electorales de distintos tamaños demográficos. En este sistema, cada elector puede votar por el número de candidatos a elección en el distrito y quienes obtienen la mayoría de votos son elegidos al parlamento. La ley estableció también dos instancias de discriminación positiva: la primera obliga a cada lista proporcional a presentar una mujer como candidata entre los tres primeros nombres, una mujer entre los cuatro candidatos que siguen, y otra mujer como candidata entre los cinco candidatos que siguen; la segunda afecta a los distritos con candidatos cristianos, ya que se establece una representación mínima de seis parlamentarios cristianos en el Consejo Legislativo Palestino.

Debemos tener en cuenta que a las múltiples asimetrías que caracterizan al conflicto israelí-palestino, la elección palestina del 2006 agrega una más: se trata de la situación en la Franja de Gaza, que había vivido ya el proceso de desocupación unilateral israelí en agosto de 2005. Por otro lado, Cisjordania y Jerusalén oriental continúan bajo el control israelí. En el caso de Jerusalén se trata de una anexión, con todo lo que esto implica para la parte palestina, que ve en esta ciudad la capital de su futuro Estado. La presencia o ausencia israelí constituye un factor de mucha influencia en el proceso electoral palestino. Éste, pese a todas las dificultades que se viven, se logró desde febrero del 2005 por iniciativa del presidente palestino Mahmoud Abbas, bajo una situación de relativa tranquilidad, al adherir a Hamás y la Yihad Islámica a la política de *taadyeh* o cese al fuego, que prevenía los ataques terrorista contra la población israelí. La elección se desarrolló en forma democrática con observadores internacionales que atestiguan por la regularidad y transparencia del proceso, pero la Yihad Islámica boicoteó las elecciones parlamentarias del 2006.

En las semanas previas a la elección de enero del 2006, las encuestas realizadas entre muestras de población palestina otorgaban una pequeña ventaja a Fatah sobre Hamás, aunque en la Franja de Gaza se perfilaba una clara mayoría para el segundo. Incluso las encuestas de salida, realizadas el mismo día de la elección, otorgaban una pequeña mayoría a Fatah.[1]

[1] En la encuesta del Centro Palestino para Política e Investigación Estadística del 29 al 31 de di-

El 25 de enero del 2006 se llevó a cabo la elección parlamentaria palestina, con la presencia de observadores internacionales, en forma democrática, regular y transparente. Once listas lectorales fueron presentadas a los votantes. Seis de éstas lograron superar la valla de entrada al parlamento y consiguieron escaños. 74.6 por ciento de los posibles electores palestinos votó en esta ocasión, y únicamente se registraron problemas en Jerusalén, donde sólo pudo votar un número limitado de palestinos en las oficinas de correo, como ya había sucedido en 1996.[2]

Los resultados de la elección, tal como fueron aprobados y publicados por el Comité Electoral Central, otorgaron 74 escaños parlamentarios a Hamás –de un total de 132 escaños– al recibir 44.45 por ciento del total de los votos válidos. Fatah, por su parte, consiguió 45 escaños con 41.3 por ciento de los votos.

La victoria electoral del Hamás es explicada al través del extraño sistema adoptado en el 2005 por la Autoridad Nacional Palestina, de acuerdo al cual este partido con 44.45 por ciento de los votos obtiene 56 por ciento de las bancas parlamentarias; mientras que Fatah, con 41.3 por ciento de la votación, recibe 34 por ciento de las bancas.

Hamás obtuvo gran parte de sus bancas en los distritos de elección mayoritaria, donde prima la elección de candidatos, hecho que favorecía a Hamás tanto por su vasta labor entre la sociedad civil palestina como por su campaña anticorrupción. En esos distritos, los candidatos de Hamás, que no habían compartido el poder en el pasado y se presentaban como impolutos, consiguieron 45 escaños frente a diecisiete de Fatah. En las listas nacionales de voto proporcional Hamás obtuvo 29 escaños y Fatah, 28.[3] En esta última, Fatah aún posee un peso considerable debido a su trayectoria histórica de resistencia antiisraelí y al reconocimiento internacional que ha logrado para la causa palestina.

Consciente de los problemas políticos generados por su propia victoria electoral, el liderazgo de Hamás intentó formar un Gobierno de coalición

---

ciembre de 2005, Fatah recibía 43 por ciento; Hamás, 25 por ciento; Palestina Independiente, 5 por ciento, Mártir Abú Alí Mustafá, 3 por ciento; e indecisos, 19 por ciento. Las otras listas no superaban la valla mínima del 2 por ciento. Véase, http://www.pcpsr.org/survey/polls/2005/preelectionsdec05.html. En la encuesta realizada del 5 al 6 de enero de 2006, Fatah recibía 39 por ciento del voto; Hamás, 31.3 por ciento; Palestina Independiente, 10.4 por ciento; Mártir Abú Alí Mustafá, 6.8 por ciento y Tercera Vía 5.5 por ciento. El resto no superaba la valla mínima de entrada al parlamento. Véase http://www.miftah.org/Doc/Polls/PalestinianPublic OpinionPollsNo.17.pdf (3 de mayo de 2006).

[2] "Election Arrangements in East Jerusalem", en http://www.elections.ps/template.aspx?id=225 (3 de mayo de 2006).

[3] Véase, Steven Hill, "Vote system Gave Hamás a Huge Victory", en *Hartford Courant*, 8 de febrero de 2006.

nacional tras la elección, no sólo para evitar el posible choque político y violento con Fatah y otras organizaciones laicas y modernas, sino también para obtener legitimidad internacional, pero no lo logró. Otro problema generado por la victoria de Hamás es el bicefalismo palestino en el ámbito internacional. No sólo Mahmoud Abbas queda como presidente de la Autoridad Nacional Palestina, frente al primer ministro designado por Hamás, Ismail Haniyeh, sino que el mismo Mahmoud Abbas, actual líder de Fatah y sucesor electo de Yasser Arafat, continúa como presidente de la Organización para la Liberación de Palestina, firmante de los acuerdos con Israel y reconocida internacionalmente como portavoz del pueblo palestino. Esto ya ha producido fricciones entre Hamás y Fatah, a causa de los varios intentos por ambas partes de conservar el control sobre las finanzas palestinas y las fuerzas de seguridad. Estas presiones han conducido a una cuasi guerra civil palestina en la que Hamás logra controlar la Franja de Gaza, mientras que Fatah –con apoyo tácito israelí– controla Cisjordania.

El hecho de que ningún Gobierno palestino sea capaz de estabilizar e institucionalizar a la Autoridad Nacional Palestina y a la vez eliminar la violencia terrorista que ciertas facciones generan en el seno de esta sociedad, sin serio apoyo internacional y ayuda financiera masiva, agudiza estas tensiones. En este sentido, los Gobiernos occidentales, en mayor o menor grado, se adhieren a las demandas oficiales israelíes que exigen a Hamás reconocer la existencia legítima del Estado de Israel en el Medio Oriente y abandonar la violencia y la lucha armada como medios para lograr el Estado palestino.

Elecciones en Israel

El 28 de marzo de 2006 se llevaron a cabo las elecciones parlamentarias israelíes tras una campaña electoral de varios meses que semana a semana se fue opacando al punto de casi no despertar interés popular. La característica central de este proceso fue su alto grado de institucionalidad. Regularidad y transparencia caracterizaron también a la elección de la décimoséptima *Knesset*, o parlamento de Israel, que cuenta con 120 escaños elegidos a través de un sistema de representación proporcional, en el cual se vota por listas de partidos en un solo distrito electoral y con una valla mínima de entrada al parlamento idéntica a la palestina.

Sin embargo, esta elección israelí tuvo otra particularidad central: la presencia y la ausencia del ex primer ministro, Ariel Sharon. De hecho, la

elección, que de acuerdo a la ley debió haberse llevado a cabo hacia finales del 2006, fue adelantada debido a las fricciones que se generaron entre la coalición y los partidos gobernantes en torno al liderazgo de Sharon y su política de desocupación unilateral de la Franja de Gaza. La determinación y capacidad de ejecución de Ariel Sharon con respecto a uno de los temas centrales de seguridad nacional y posibles negociaciones de paz, como son los asentamientos israelíes y su eventual desocupación a cambio de avances en el proceso de paz palestino-israelí y árabe-israelí en general –nos referimos al tema territorial del Golán y Siria también– fueron puestas a prueba en agosto del 2005 con la desocupación de los asentamientos israelíes en la Franja de Gaza, a favor de la Autoridad Nacional Palestina. La decisión liderada por Sharon contó con apoyo masivo por parte de la opinión pública israelí, pero políticamente produjo un serio corte entre Sharon y la derecha nacionalista religiosa, que históricamente veía en él un gran líder. También produjo una rebelión contra Sharon en su propio partido político, el Likud, donde el Comité Central esas políticas pero no logró evitar la retirada israelí de Gaza. Al desestabilizarse la coalición del Gobierno y el propio Likud, Sharon quien gozaba de altos porcentajes de apoyo en la opinión pública israelí, analizó las perspectivas políticas y, al parecer, llegó a dos conclusiones:

1. La mejor salida política del *impasse* de las coaliciones era convocar a elecciones, en las cuales intentaría concretar su propia popularidad y lograr la aprobación mayoritaria a la decisión de desocupar Gaza unilateralmente y la manera como se llevó a cabo. Sharon capitalizaría todo esto en votos a su favor en una elección adelantada.
2. Sharon y sus asesores políticos más cercanos identificaron en el apoyo antes mencionado nuevas tendencias antiideológicas, pragmáticas y centristas en el seno de las mayorías israelíes y que podrían ser canalizadas hacia la formación de un partido político de centro que quitara la primacía electoral a los dos contendientes históricos, el Partido Laborista y el Likud. Éstos se habían enfrentado y desgastado a través de décadas de políticas infructuosas para resolver conflictos.

Al retirarse Sharon del Likud, en noviembre del 2005, fue seguido fielmente por Ehud Olmert, designado por Sharon mismo como viceprimer ministro en enero del 2003. En ese momento tuvieron lugar dos eventos importantes. Esto fue visto como una implosión del sistema político israelí, hacia el cen-

tro, al lograr Sharon disminuir el peso político tanto del Partido Laborista como del Likud y asociar a personajes centrales de estos partidos, como Simón Peres, del laborista, y Saul Mofaz, del Likud, al nuevo partido Kadima.

La campaña electoral nunca logró despegar. Las encuestas de opinión pública demostraban que Kadima, liderado por Sharon, obtendría la primera mayoría en forma clara y contundente. Los asesores de Sharon sostenían que con éste a la cabeza, el nuevo partido podría llegar a obtener hasta 50 de los 120 escaños de la *Knesset* (en las encuestas, Kadima llegó a obtener hasta 44 escaños a principios de enero del 2006). En una situación de este tipo, Sharon, liderando un partido que obtendría una mayoría atípica en este tipo de sistema electoral, sólo necesitaría una coalición con uno o dos socios menores y no muy fuertes para establecer un Gobierno estable, capaz de tomar y ejecutar decisiones similares a la de la retirada de Gaza. Pero Fortuna –en el sentido que le da Nicolás Maquiavelo, como el tipo de infortunios que pueden desviar la política de su rumbo normal, para mal– impidió que estos planes se realizaran. El 18 de diciembre del 2005 Ariel Sharon había sufrido un accidente vascular cerebral menor que implicó su hospitalización durante menos de un día. El retorno a su ritmo normal de trabajo, sumado a otros factores al parecer, le provocó una hemorragia cerebral masiva el 4 de enero del 2006, inhabilitándolo para continuar sus funciones como primer ministro de Israel, así como en la campaña electoral en curso. El segundo incidente cerebral de Sharon, catapultó a Ehud Olmert al puesto de primer ministro interino y a asumir el liderazgo de Kadima. La campaña electoral se opacó aún más con el desvío de la opinión pública a causa de la gravedad de la situación médica de Sharon. La popularidad de Kadima en las encuestas de opinión pública, decreció lentamente entre enero y marzo del 2006. Los grandes partidos históricos tampoco lograron despegar en sus campañas. La apatía se tradujo en el más bajo porcentaje de participación en la historia electoral de Israel. Sólo 63.2 por ciento de los votantes inscritos en los registros acudió a las urnas el 28 de marzo del 2006.

Resultados electorales

Una rápida mirada a la tabla de resultados electorales confirma la fragmentación del sistema de partidos israelí. El hecho de que Kadima sin Sharon logre 29 escaños en la *Knesset* obliga a su sucesor, Ehud Olmert, a negociar la formación de un Gobierno de coalición de muchos partidos a

pesar de los altos precios que esto implicaba. Es así que Olmert decide formar un Gobierno basado en su partido, pero con una coalición integrada por: Kadima, con 29 escaños en la *Knesset*; el Partido Laborista-Meimad, con diecinueve; Shas, el partido religioso ortodoxo sefaradí, con doce y Gil, el partido de los pensionados, con siete. Olmert pretende, pero no consigue, la adhesión de Yahadut Hatorah, con seis escaños. Sin embargo, más adelante se adherirá a la coalición de gobierno el partido Israel Beiteinu con once escaños, que logra estabilizar aún más al Gobierno.

Este Gobierno, con Ehud Olmert como primer ministro, presentado y aprobado en el parlamento israelí el 4 de mayo del 2006, contó entonces con 25 ministros y más adelante llegó a tener 27. Constituirlo ha costado serias cesiones presupuestarias a favor de los grupos sociales que apoyan a cada uno de sus miembros, en detrimento del equilibrio fiscal. El gran tamaño del Gobierno produce una creciente incapacidad de tomar decisiones sobre temas fundamentales como las negociaciones con los palestinos, las cesiones territoriales, la disolución de más asentamientos o concesiones con respecto a Jerusalén oriental. Entre el keynesianismo declarado de Amir Peretz, líder del Partido Laborista-Meimad y el neoliberalismo "blando" de Ehud Olmert, las presiones de Yahadut Hatorah y Shas, quienes demandan fuertes subsidios sociales, y Gil, que pretende mejorar la situación de los jubilados y ampliar la cobertura del seguro nacional de salud, no es claro cuál será la política social y económica del nuevo Gobierno. Aunque el Likud, liderado por Benjamín Netanyahu, también ha sufrido una derrota electoral de grandes proporciones, y Olmert logró distanciarse parcialmente de la izquierda al dejar al partido Meretz fuera de la coalición, también se desligó de la derecha más dura al alejarse del nacionalismo religioso y dejar fuera de la coalición a Israel Beiteinu, cuyo líder Avigdor Liberman había formulado duras declaraciones antiárabes, calificando a los partidos árabes que participan en la política israelí de "traidores" y "colaboracionistas con el enemigo" por sus contactos con Hamás y el Gobierno actual de la Autoridad Nacional Palestina. Para el Gobierno, enfrentar a la oposición parlamentaria no será tarea simple.

La Guerra de Líbano, del verano del 2006, complicó mucho la situación política interna e internacional de Israel. La posición de Ehud Olmert como primer ministro y la estabilidad de su Gobierno se han visto seriamente afectadas por los resultados de esta guerra. El liderazgo del Partido Laborista pasó de Amir Peretz a Ehud Barak y el futuro político del partido que encabeza el Gobierno, Kadima, se ve cada vez más incierto.

Elecciones y resolución del conflicto

La idea de que dos democracias –en este caso la israelí y la palestina– encontrarían con mayor facilidad que otros sistemas de gobierno el camino hacia la pacificación de la zona no encuadra con los resultados electorales, totalmente democráticos, que se han logrado en ambas partes.

La aspiración de Hamás de remplazar a Israel por un Estado teocrático musulmán sólo puede generar más tensiones y violencia. La idea fundacional de Kadima es más moderada pues contempla, como primer paso, el intento de lograr una solución negociada con los palestinos y el resto de la parte árabe en el marco de la Hoja de Ruta.[4] Pero de no lograrse progreso en este camino, Olmert declaró que se dirigiría a una resolución unilateral del problema. Para preservar la mayoría judía en Israel, esta propuesta contemplaba la retirada unilateral de gran parte de Cisjordania y la concentración de asentamientos en bloques más densamente poblados por israelíes y separados del área palestina por un muro defensivo, cuya construcción se aceleraría y completaría durante este Gobierno, dejando los grandes bloques de asentamientos en la parte israelí. Pasos de este tipo, sin previa negociación, tampoco resolverían el conflicto israelí-palestino. La verdadera naturaleza democrática que debería ser vertida en el camino hacia la resolución del conflicto, es el entendimiento profundo de que, tanto en el plano interior como en el exterior, democracia significa diálogo político en lugar de violencia, así como capacidad y necesidad de compromiso en lugar de posiciones extremas. Esa demanda democrática, ya presente en el plano interno israelí más que en el palestino –pero tampoco totalmente ausente de éste, como lo reflejan las elecciones de enero del 2006– debe ser utilizado también para la resolución de los problemas comunes que afectan a ambos. Cuando esto suceda y se logren los compromisos que pacifiquen la región, podremos decir que la democracia ha logrado serios avances y resultados en el Medio Oriente.

[4] Nota del editor: la Hoja de Ruta es un plan de paz, aprobado por Ariel Sharon y Mahmoud Abbas, que contempla la creación de un Estado palestino independiente y la retirada de asentamientos palestinos de territorio israelí, así como el cese al fuego en contra de civiles israelíes.

Imaginario social y pacificación

Entre los componentes del *ethos* nacional de Israel, el Holocausto ocupa un lugar particular y, a la vez, central. En los estudios que se ocupan de la sociedad y la política en Israel, lo relacionado con este suceso constituye ya una masa de importancia. La dificultad central confrontada por los investigadores en esta área, se relaciona con el hecho de que este tema implica una fuerte carga emocional y ética a la vez, aspectos ineludibles que dificultan la investigación. Cuando se tocan estos temas, el Holocausto, Israel y el conflicto del Medio Oriente, son difíciles de evitar los juicios de valores y las emociones. La traducción práctica de este tipo de dificultades deriva en posiciones más ideológicas que científicas.

Holocausto

El tema del Holocausto del pueblo judío en la Segunda Guerra Mundial, ha sido objeto de innumerables investigaciones, estudios y publicaciones.[5] En este marco lo definiremos como:

> la suma total de acciones antijudías llevadas a cabo por el régimen nazi entre 1933 y 1945: desde el despojar a los judíos alemanes su posición legal y económica, a la segregación y hambruna de los judíos en los diversos países ocupados, al asesinato de cerca de seis millones de judíos en Europa. El Holocausto es parte de un amplio agregado de actos de opresión y asesinato de varios grupos étnicos y políticos en Europa, por parte de los nazis. Pese a todo, posee un significado espacial debido a la actitud excepcional con la que los perpetradores veían a sus víctimas judías. En la terminología nazi los judíos eran referidos como el "judaísmo mundial", un término que no tenía paralelo con respecto a ningún otro grupo étnico, ideológico o social. El objetivo proclamado de los nazis era la erradicación del judaísmo europeo.[6]

[5] Véase, por ejemplo, Jocelyn Hellig, *The Holocaust and Anti-Semitism*, Oneworld Publications, Oxford, 2003, pp. 18-23. Uno de los principales trabajos de investigación que enmarcan las múltiples perspectivas del Holocausto es: Michael R. Marrus, The Holocaust in History, The University Press of New England, Hanover, 1987.

[6] "The Holocaust: Definition and Preliminary Discussion", en *Shoah. Resources Center* www.yadvashem.org (30 de abril 2007).

Este proceso de marginación, persecución, encierro y exterminio masivo fue llevado a cabo cumpliendo las instrucciones del Gobierno de la Alemania nazi y sus aliados, en base a una teoría racial-biológica y con métodos organizacionales y tecnológicos modernos. El Holocausto fue estructurado en torno a lo que los nazis alemanes denominaron "la solución final del problema judío". Desde el punto de vista etimológico, la palabra holocausto, de origen griego, significa "ofrenda de sacrificio totalmente quemada", o sacrificio o destrucción totales.[7]

Sociedad[8]

No es simple definir una sociedad, y menos una sociedad heterogénea como es la israelí. La definición puede ser hecha de acuerdo a múltiples parámetros y periodos históricos. En este caso, nos limitaremos a las últimas décadas y a criterios geográfico-políticos y demográficos. Para establecer sus límites y contenidos, nos basaremos en lo que Baruch Kimmerling llamó el sistema de control israelí.[9] Al no poseer fronteras claramente definidas y reconocidas internacionalmente y, por otro lado, al existir una diáspora israelí considerable, surge la pregunta sobre los límites de esta sociedad.

A efectos de esta visión estableceremos que los habitantes de los asentamientos israelíes en Cisjordania y Gaza, la mayoría de los cuales son ciudadanos, constituyen parte de esta sociedad, así como los habitantes judíos de Jerusalén oriental. Más difícil es definir si los habitantes de Jerusalén oriental que no son judíos –en su mayoría árabes palestinos con varias denominaciones religiosas, pero también armenios y miembros de otros grupos e iglesias– se pueden incluir en la sociedad israelí. Esto se debe a que pese a gozar de derechos de residencia y acceso a la ciudadanía, y por ende al sistema político israelí, en su mayor parte rechazan la participación en éste, incluso en el nivel municipal, ya que se oponen la anexión israelí de Jerusalén oriental.

---

[7] La palabra holocausto proviene del griego *holos*, que significa "todo o totalmente" y *kaiō*, "quemado". Véase Francis George Fowler y Henry Watson Fowler (eds.), "Holocaust", en *The Pocket Oxford Dictionary of Current English*, Clarendon Press, Oxford, 1939, p. 378.

[8] Para una definición ampliada del concepto *sociedad*, véase, Talcott E. Parsons, "Society", en Edwin R. A. Seligman (ed.), *Enciclopedia of the Social Science,* Macmillan Company, 1934, vol. 14, pp. 225-232.

[9] Baruch Kimmerling, "Boundaries and Frontiers of the Israeli Control System: Analytical Conclusions", en Baruch Kimmerling (ed.), *The Israeli Society. Boundaries and Frontiers,* State University of New York Press, Albany, 1989, pp. 265-282.

Los llamados árabes israelíes –a quienes sería preferible definir como personas de nacionalidad palestina y ciudadanía israelí– en su gran mayoría son, sin duda, miembros de la sociedad israelí, cuentan con derechos políticos de los cuales hacen o no uso en su continuo posicionamiento frente a la mayoría judía en Israel.[10] Esta mayoría es también difícil de definir, ya que los criterios de inclusión ciudadana y aun social, en este caso, están ligados con la respuesta a la pregunta ¿quién es judío? Las inmigraciones de las últimas décadas, sobre todo la de la ex URSS, pero también la de Etiopía y otras, han agudizado la discusión alrededor de los criterios de inclusión y exclusión que opera el Estado de Israel en forma legal y formal. Se han visto afectados los criterios sociales generales de inclusión y exclusión, debido a la presencia de centenares de miles de obreros migrantes, muchos de los cuales no sólo viven en Israel por largos periodos, sino que constituyen familias en este país.

Todo esto viene a plantear el problema del significado conceptual del término sociedad israelí, ya que las encuestas de opinión pública que intentan medir de qué manera la "sociedad israelí" reacciona frente al conflicto palestino-israelí, generalmente nos proporcionan datos porcentuales referentes a los desarrollos violentos y políticos que caracterizan a este conflicto, representativos de una opinión pública cuya base social no está claramente definida. Es aún más complejo establecer cómo percibe el Holocausto esta indefinida sociedad israelí. Y más, quién entiende el impacto del Holocausto sobre esta misma sociedad y de qué manera lo hace.

Todo esto sin destacar demasiado que, en general, en el análisis estadístico hay quizás más de las opiniones de los encuestadores que confeccionan las preguntas que de los encuestados que las responden. Gran parte de las encuestas consisten en pocas preguntas con respuestas opcionales cerradas o se basan en sondeos telefónicos de muestras poblacionales dudosamente representativas. Todo esto, aunado a la falta de aplicación de técnicas de análisis estadístico más completos, como las regresiones multifactoriales, el uso combinado de bases de datos cuantitativas y cualitativas, o el seguimiento del mismo muestreo, nos hace confrontar masas de datos muy dudosos que, al ser publicados, se integran a la realidad social y política en forma muy poco discriminada y realista. Sin embargo, podríamos pensar que el imaginario colectivo israelí es un fenómeno real de más largo alcance que aquello medido por los sondeos de opinión pú-

[10] Esta visión ha sido analizada incluso bajo soberanía otomana y especialmente durante el mandato británico en Palestina, en Dan Horowitz y Moshe Lissak, *The Origins of the Israeli Polity*, University of Chicago Press, Chicago y Londres, 1978, pp. 16-36.

blica y que interactúa con éstos. En este imaginario hay claros lugares para visiones del Holocausto y del conflicto árabe-israelí, y palestino-israelí en particular. Lo que es difícil percibir a primera vista es la relación entre ambos procesos o su impacto sobre la sociedad israelí, y para esto, se requiere un análisis de carácter más cualitativo y a la vez histórico.

Si aceptamos que tanto el Holocausto como el conflicto palestino-israelí han sido sumamente traumáticos para la sociedad israelí –y este último también para la palestina– y que son elementos esenciales relacionados al establecimiento de Israel como Estado independiente en 1948, podemos ya entender que aun si nos limitáramos al análisis histórico de Israel, tendríamos que tomar en cuenta ambos y la relación que existe entre ellos.

Holocausto e Israel

Cuando al final de la Segunda Guerra Mundial se descubre la magnitud y el horror del Holocausto surge un problema real: el de los sobrevivientes. Se trata de cientos de miles de personas que viven en campos de desplazados en Europa y que nadie quiere recibir. Esto es uno de los mayores factores de presión sobre los sionistas para establecer un Estado de Israel que sirva como refugio seguro a estos sobrevivientes y les dé una esperanza. Todo esto, a pesar que en paralelo el conflicto palestino-israelí se había agudizado y las políticas británicas, hacia la Segunda Guerra Mundial, habían cerrado casi totalmente la inmigración judía al territorio del Mandato Británico en Palestina.

Ya antes de la fundación del Estado de Israel y ante la magnitud de la tragedia representada por el Holocausto, los hechos habían repercutido en el liderazgo de la comunidad judía en la Palestina británica. Algunas de sus figuras centrales comenzaron a tomar iniciativas desde 1942 en adelante, para crear una crónica del exterminio judío en Europa basada en fuentes primarias y especialmente en testimonios personales. Estas iniciativas crecieron bajo los auspicios de la Agencia Judía y otras instituciones ligadas al movimiento sionista.[11] Esto significa que la guerra de 1947-1949, en torno a la cual se fundó el Estado de Israel, tuvo lugar dentro de un marco en el que la tragedia del Holocausto era omnipresente.

[11] Dalia Ofer, "The Strength of Remembrance: Commemorating the Holocaust During the First Decade of Israel", en *Social Studies*, vol. 6, núm. 2, 2000, p. 30.

Desde su fundación en 1948, Israel no pudo dejar de tratar el trauma social del Holocausto, en varios niveles.[12] El recibimiento de los sobrevivientes en las duras condiciones en las que se estableció Israel como Estado independiente era ya un problema cuyo impacto en el ámbito personal se siente incluso en la tercera generación, transmitido de padres a hijos. Esto tiene implicaciones psicológicas e incluso psiquiátricas a veces muy graves, y ha sido tema de muchos estudios, tratamientos y debates públicos. Los relatos de las víctimas del Holocausto no sólo son parte de la memoria histórica israelí moderna, al ocupar una parte central de la esfera pública del país, sino que están incorporados al imaginario social con el peso que el trauma les agrega. Israel, como Estado, no pudo ni quiso sustraerse al problema de cómo incorporar el Holocausto a su propia memoria histórica.

El Holocausto es discutido constantemente en la esfera pública israelí. Más allá de las Marchas por la Vida, que jóvenes israelíes y de la diáspora llevan a cabo cada año en los campos de exterminio en Polonia, la cantidad de filmes, documentales televisivos, artículos de prensa escrita, debates, libros, programas radiales e incluso discusiones políticas y sociales de complejidad, el tema parece estar presente en forma constante, proyectando su sombra sobre la sociedad israelí. Dalia Ofer sostiene que esta dimensión no es característica sólo de las últimas décadas, sino que la sociedad israelí, aun antes de la fundación del Estado de Israel en 1948 y, especialmente en la primera década de su existencia, colocó el Holocausto como tema central en su discurso público.

Modelos de conmemoración fueron moldeados tanto por individuos como por el público en general. Bastante antes del juicio a Eichmann (1961-1962) –considerado generalmente como un hito en el cambio de la actitud israelí– el Holocausto emergió como una medida moral en la autocomprensión de los israelíes de origen europeo. Fue central en la definición de la responsabilidad de Israel hacia los judíos de la diáspora; fue visible en debates políticos internos y en la concepción de las relaciones entre Israel y otras naciones.[13]

Las connotaciones del Holocausto y sus ramificaciones dentro del conflicto árabe-israelí continuaron. A fines de la década de 1950 Egipto comenzó a desarrollar un programa armamentista de misiles concebido y realizado por científicos alemanes que habían trabajado en estas especialidades

[12] *Ibid.*, pp. 24-55.
[13] *Ibid.*, p. 25.

para el Tercer Reich.[14] A esto se agregó el desarrollo de cabezas de guerra químicas para este tipo de armamento y esto constituyó una de las principales amenazas temidas en Israel durante la Guerra de los Seis Días en 1967. La amenaza de un ataque químico contra Israel y el uso de gas para matar judíos en forma masiva, son temas que claramente ligan al Holocausto con el conflicto árabe-israelí en el imaginario colectivo de la sociedad israelí y surgen nuevamente en las discusiones sobre los ataques iraquíes, que pudieron llegar a ser químicos en 1991, aunque no lo fueron.[15]

Algunos nazis encontraron refugio en Siria y estos hechos establecieron, en el imaginario israelí, otro vínculo entre el Holocausto y el conflicto del Medio Oriente.[16] El hecho de que el Mufti de Jerusalén, Hadj Amin al-Husseini, uno de los principales líderes del nacionalismo palestino y enemigo acérrimo de los judíos, el sionismo e Israel, fuera no sólo un aliado de la Italia fascista y la Alemania nazi, sino que había apoyado abiertamente las políticas de Hitler contra los judíos y la "solución final al problema judío", reforzó el lazo entre el Holocausto y el conflicto israelí-palestino.[17] Las actitudes de al-Husseini no pueden, de ninguna manera, ser presentadas como caso único o hecho aislado, debido a la importancia de esta figura y su influencia, no sólo en la política palestina, sino en el Medio Oriente en general. Debe recordarse que no se trata de una figura secundaria sino del líder principal del nacionalismo palestino desde los años veinte y hasta fines de los cincuenta del siglo XX.

Baste recordar que más allá de la participación y el liderazgo ejercido por el Mufti de Jerusalén en la revuelta palestina antibritánica de 1936, hay que recordar que sus lazos con la Italia fascista y la Alemania nazi fueron importantes en la revuelta antibritánica –con apoyo de las potencias del Eje– liderada por Raschid Ali al-Ghailani, en Irak, entre abril y mayo de 1941. Entre otros puntos, esta revuelta probó la importancia y el potencial

[14] Michael N. Barnett, *Confronting the Costs of War*, Princeton University Press, Princeton, 1992, p. 101.
[15] Interesantes son las observaciones de Noah Klinger, periodista israelí, sobreviviente del Holocausto, quien ante la amenza de un ataque con armas químicas por parte de Irak, a principios de 1991, escribe artículos en *Yediot Aharonot* (el diario más vendido en Israel), en los que señala la paradoja de la supervivencia del Holocausto en Israel, como refugio seguro del pueblo judío, pero que en el marco del conflicto árabe-israelí es nuevamente amenazado con el exterminio con gas, como ya sucedió en Europa.
[16] El caso más notorio es el de Alois Brunner, buscado por la justicia de Austria, Francia, Israel, la ex Checoslovaquia y Alemania, quien encontró refugio en Siria en 1954. Brunner estuvo a cargo de la deportación y asesinato de más de 130 mil judíos griegos en la Segunda Guerra Mundial. Véase, http://users.westnet.gr/~cgian/brunner.htm
[17] Zvi Elpeleg, *The Grand Mufti: Haj Amin al-Hussaini, Founder of the Palestinian National Movement*, Frank Cass, Londres, 1996.

explosivo del problema palestino para todo el Medio Oriente, así como la propensión de la Italia y la Alemania de entonces, y de otras potencias hasta hoy, para utilizar este problema como palanca antibritánica y antijudía a la vez, y actualmente antiisraelí. La secuela de la revuelta iraquí tomó la forma del mayor pogromo en la historia de la región, el Farhud, que se llevó a cabo en Bagdad, el 1 y 2 de junio de 1941, en el cual más de cuatrocientos judíos fueron asesinados y alrededor de 2 mil cien heridos.[18]

El siguiente documento y sus implicaciones, aunque no conocidos en detalle por la mayoría en Israel, contienen los elementos que despiertan en el imaginario israelí, a través de referencias y comentarios, a veces superficiales y hasta míticos, la evocación del lazo entre la amenaza árabe palestina y los perpetradores del Holocausto en Europa.

La internalización del trauma

En mayo de 1960, Adolf Eichmann fue capturado en Buenos Aires y llevado a Israel, donde fue sometido a juicio por crímenes cometidos durante el Holocausto, bajo la legislación israelí al respecto. Ben-Gurión, justificando la captura de Eichmann más allá del argumento legal formal, afirmó que ésta había sido llevada a cabo: "para que la juventud israelí que creció y fue educada después del Holocausto pueda saber y recordar. Hasta ahora, sólo un eco distante de ésta singular atrocidad histórica ha llegado a sus oídos".[19] El impacto del juicio de Eichmann sobre la sociedad israelí fue muy fuerte. Los testimonios e imágenes del Holocausto revivieron, y volvieron a estremecer a la sociedad israelí a principios de la década de los sesenta. Eichmann fue sentenciado a muerte a fines de 1961 y su apelación fue rechazada en mayo de 1962. La sentencia fue cumplida y Eichmann fue ejecutado el 31 de mayo de 1962. Su cuerpo fue incinerado y las cenizas arrojadas al mar. Éste es el único caso de sentencia de muerte ejecutada en la historia del Estado de Israel.[20] Durante el juicio de Eichmann, se hizo hincapié en la relación entre el criminal nazi y el Mufti de Jerusalén, tanto durante la estancia de Eichmann en Palestina y Egipto (1937), en la que se establecieron contactos indirectos con el Mufti en El Cairo, así como

[18] "The Iraq Coup of 1941, the Mufti and the Farhud", en http://www.mideastweb.org/Iraqaxiscoup.htm
[19] David Ben-Gurión, *Medinat Israel HaMechudeshet* (*El Estado de Israel renovado* [en hebreo]), Am Oved, Tel Aviv, vol. 2, 1969, p. 649.
[20] "Eichmann Trial", *Holocaust Encyclopedia* http://www.ushmm.org/wlc/article.php?lang=en&ModuleId=10005179

posteriormente durante la Segunda Guerra Mundial y tras el fracaso de la revuelta pronazi en Irak.[21]

Más allá de que la memoria colectiva judía está parcialmente construida alrededor de una concatenación de persecuciones basadas en la judeofobia y de que el sionismo parte de una argumentación que tiene por objetivo consolidar la legitimidad de la idea que proclama la necesidad del estado-nación judío como parte de la solución al problema de las persecuciones y la amenaza histórica a los grupos judíos, especialmente en Europa, el Holocausto se sitúa en el pináculo de la cadena de persecuciones, no sólo por su impacto, sino también por su carácter de "solución final al problema judío".

Por ende, no es de extrañarse que el Holocausto ocupe el lugar central que tiene en el imaginario colectivo israelí como ejemplo histórico, pero también como catalizador de temores profundamente encastrados en la sociedad israelí, y esencialmente, en la parte judía de ésta.

El Holocausto ha grabado una huella especial en la sociedad israelí induciendo a que los temores existenciales crónicos jueguen un rol central en el contexto del [conflicto del] Medio Oriente. Así como correctamente lo señaló Elon: "La persistente memoria del Holocausto hace que las amenazas árabes de aniquilación suenen plausibles. El trauma del Holocausto deja una marca indeleble en la psicología nacional, el tenor de la vida pública, la conducción de las relaciones exteriores, en la política, educación, literatura y las artes".[22]

En encuestas públicas realizadas en la década de los ochenta, se probaba que para 83 por ciento de los israelíes el Holocausto, cuatro décadas después de haber sucedido, aún era un factor central en su concepción del mundo. Las encuestas realizadas por Hanoch Smith y su instituto, demostraban que la relación entre el Holocausto y el conflicto árabe-israelí seguía siendo central. 91 por ciento de los encuestados creían que los líderes occidentales, durante la Segunda Guerra Mundial, estaban al corriente del exterminio sistemático del pueblo judío ocurrido en Europa durante la ocupación nazi-fascista –hecho demostrado a través de la vida y las obras de Jan Karski–[23] y no realizaron ningún esfuerzo para salvar a los judíos

[21] Véase, por ejemplo, "The Eichmann Case as Seen by Ben Gurion", en *New York Times Magazine*, 18 de diciembre 1960; Shmuel Segev, "Eichmann VeHaMufti (Eichmann y el Mufti [en hebreo])", *Ma'ariv*, 10 de Marzo de 1961.

[22] Daniel Bar-Tal, "Why Does Fear Override Hope in Societies Engulfed by Intractable Conflict, as It Does in the Israeli Society?", *Political Psychology,* vol. 22, núm. 3, 2001, p. 612. La cita en la cita es de Amos Elon, *The Israelis: Founders and Sons,* Weidenfeld and Nicolson, Londres, 1971, p. 199.

[23] Sobre Jan Karski véase, E. Thomas Wood y Stanislaw M. Jankowski, *Karski. How One Man Tried*

del Holocausto. 87 por ciento creía que los judíos no podían confiar en quienes no lo fueran para asegurar su supervivencia, como lección central de los sucesos. 61 por ciento coincidía en que era el principal factor en la creación de Israel y 62 por ciento en que la existencia de ese Estado impediría que se repitiese una masacre de judíos.[24] Nuevamente, la relación entre el conflicto árabe-israelí y el Holocausto afloraba en la esfera pública israelí. Tal como lo afirma Johnson, el Holocausto había delineado, en forma profunda y duradera, los perfiles del nuevo Estado de Israel. Además, tanto en la esfera pública como en el imaginario colectivo y entre las élites gobernantes, el Holocausto ha influido sobre las políticas israelíes, con intensidad variante, entonces y lo sigue haciendo.[25]

Cátedras sobre el Holocausto en las universidades, investigaciones en institutos dedicados a diversos aspectos de este fenómeno histórico, kibutzim como Yad Mordejai y Lohamei Hagetaot, que rememoran aspectos del Holocausto, museos y monumentos en distintos sitios del país, nombres de calles y lugares, una vasta literatura sobre el tema, programas de radio y televisión, películas y obras de teatro, música y artes plásticas hacen que el Holocausto y su huella en la memoria histórica y el imaginario social sean algo vivo y presente para todos los miembros de la sociedad israelí. La participación directa o tangencial del Estado, especialmente el Ministerio de Educación, pero no sólo éste, en la ejecución de esas políticas, es obvia.

El imaginario social israelí y el Holocausto

El principal impacto del Holocausto en el imaginario israelí contemporáneo en relación con el conflicto palestino-israelí, es mucho más central de lo que se percibe a primera vista. Representó una amenaza directa y mortal a la existencia del pueblo judío. En términos objetivos puede afirmarse que más de un tercio del pueblo judío fue exterminado y que su impacto sobre las comunidades judías en Europa fue destructivo y fuera de Europa causó daños irreparables.

Más allá de las consideraciones de hecho, hay que tomar en cuenta los mecanismos de conformación de imaginarios sociales, especialmente en el

to Stop the Holocaust, John Wiley and Sons, Nueva York, 1994. Véase también, especialmente, su autobiografía: Jan Karski, *Story of a Secret State*, Houghton and Mifflin, Boston, 1944.

[24] Hanoch Smith, "Israeli Reflections on the Holocaust", en *Public Opinion*, enero de 1984.

[25] Paul Johnson, *La historia de los judíos*, Vergara, Barcelona, 2003, pp. 664-665.

caso de conflictos largos y de difícil resolución como lo es el árabe-israelí. En situaciones en las que existe una amenaza en este ámbito no cuenta el peso objetivo de ésta. No importa la capacidad de realización efectiva de la amenaza, es decir, si la parte árabe es capaz o no de "arrojar a los judíos al mar" o de convertir en hecho lo que la sociedad israelí ve como amenaza existencial, sino que cuentan las percepciones que esta amenaza genera y, en este caso, sobre qué base se crean estas percepciones. De ahí que el rol comunicativo de las esferas públicas, manejado a través de los medios de comunicación, pero también a través de la manipulación retórica, política y en otros planos simbólicos y representaciones artísticas de todo tipo, sea central en este proceso. Es por esto que el argumento de que Hadj Amin al-Husseini es el único caso –que no lo es, como lo demuestra el caso de la revuelta pronazi en Irak, en abril de 1941– de clara cooperación entre el nacionalismo palestino y el nazismo y por lo tanto no es suficiente para justificar los temores de la sociedad israelí, es irrelevante en este nivel. Otros argumentos sobre las ventajas estratégicas de Israel, como su superioridad militar e incluso la imposibilidad real de destruir a Israel, tampoco pueden ser vistos como efectivos ya que operan sobre una base de datos racionales que requiere niveles de conocimiento y comprensión difícilmente accesibles para las mayorías. Estos factores no pueden desligarse del aparato mítico que los rodea ni presentarse en sus dimensiones operativas reales.[26]

Para nuestra argumentación es más interesante comprender el proceso de generación de temor en la sociedad. En este caso, frente a una amenaza percibida como real, se tiende a procesar selectivamente la información, concentrándose en los aspectos negativos y amenazantes, los cuales se van a transformar en el centro del pensamiento. Como el Holocausto está firmemente implantado en el imaginario colectivo de Israel, sus percepciones sirven de filtro o guía de reacción frente a amenazas colectivas posteriores. Por ello, cada vez que se genera un estado similar se activa espontáneamente el sistema de motivación negativa, que opera automáticamente en la categorización evaluativa. Esto genera una respuesta entre la sociedad. Este mecanismo se diferencia del sistema motivacional po-

[26] Éstos son los argumentos centrales presentados en Joseph Massad, "Palestinian and Jewish History: Recognition or Submission?", *Journal of Palestine Studies*, 30 de enero de 2000, pp. 52-67. Con respecto a la "vulnerabilidad estratégica" es interesante señalar los precisos comentarios de Efraim Halevi, ex comandante del Servicio de Inteligencia Exterior Israelí (conocido como Mossad) quien afirmó en un programa político radial que Israel no es destructible, aunque sí estratégicamente vulnerable. Escúchese, "MiYemin UmiSmol" (*De la derecha y de la izquierda* [en hebreo]), Kol Israel, B, 3 de mayo 2007, 19:00 a 20:00 horas, http://iba.org.il.

sitivo, el cual requiere una actividad cognitiva y analítica más compleja, que conduce a la elaboración de pensamientos alternativos, creativos y flexibles, aunque fácilmente inhibidos por la interferencia inconsciente del miedo. El impacto del trauma pasado, en el fondo inutiliza el sistema de pensamiento binario o de alternativas, cerrando así, en forma casi instintiva para muchos, la posibilidad de instalar en el imaginario positivo y como base de actitud social, una respuesta positiva, o, al menos, exenta de miedo. Son las experiencias traumáticas, como el Holocausto o, en el caso palestino y con todas las diferencias, la Naqba,[27] las que se incorporan más rápidamente a la memoria e imaginario colectivos como productos culturales y se diseminan gracias a los medios de comunicación sociales, los cuales fertilizan el terreno para la conexión de la orientación colectiva del miedo con el *ethos* del conflicto.[28]

Desde la creación del Estado de Israel, la amenaza a la existencia de éste por parte de palestinos y árabes en general, fue parcialmente presentada en los términos que el Holocausto dejó impresos en la memoria colectiva judía e israelí. Frases recurrentes de la propaganda popular y retórica de la parte palestina y árabe, que en ciertos círculos se repiten hasta hoy, como "echaremos a los judíos al mar" o "degollar a los judíos" penetran el imaginario social israelí dentro del marco creado por la huella del Holocausto. La ola de propaganda antisemita, que incluye temas tradicionales como las calumnias de sangre y la conspiración judía mundial aflora en los últimos años en el mundo árabe y el mundo islámico, es conocida, debatida y ligada al recuerdo del Holocausto en la sociedad israelí. A lo largo de la existencia de Israel, el terrorismo contra objetivos civiles es percibido como una amenaza existencial personal y colectiva, que recuerda al exterminio, aunque las circunstancias sean distintas.

En términos posmodernos, hay quienes afirman que la metanarrativa que liga el Holocausto a Israel, con sus metáforas contrapuestas de pasividad y coraje, así como los mensajes políticos y militares proactivos que tanto han influido sobre el imaginario social, han decaído en un período en el que el Estado pierde el control de la conmemoración y la narrativa central comienza a chocar con otras que, por muy variados motivos, representan la visión de grupos diversos dentro de la sociedad israelí. Si la metanarrativa estatal israelí resaltó como tema central el camino del Ho-

[27] Nota del editor: Naqba o "catástrofe", es el término usado por los palestinos para referirse al éxodo ocurrido durante la creación del Estado de Israel en 1948.
[28] Daniel Bar-Tal, *op. cit.*, pp.605-607.

locausto al renacimiento nacional, en el que las lecciones de la masacre y sus connotaciones juegan un rol primordial, la sociedad israelí actual vive una etapa en la cual se generan otras narrativas que ocupan un lugar importante. El *ethos* de coraje, contrapuesto a la indefensión de las víctimas del Holocausto, decae en una sociedad en la que la pérdida de la ideología, sumada a la privatización, globalización y por ende, el menoscabo de la metanarrativa particular de Israel, se convierten en un hecho. Son los sobrevivientes del Holocausto, y no sus héroes combatientes, quienes presentan una narrativa alternativa cada vez más aceptada en una sociedad cansada de guerras:

así como los israelíes nativos de la primera década [del Estado de Israel independiente y participantes de sus guerras] sirvieron de modelo para los sobrevivientes [del Holocausto], ahora, los sobrevivientes sirven de modelo para los nacidos en Israel. En otras palabras, los vencedores del pasado sienten que se han convertido en las víctimas del presente, mientras que las víctimas se han convertido en los vencedores.[29]

Se podrían usar muchos ejemplos más para fundamentar la hipótesis que sostiene que el imaginario social israelí digiere el conflicto palestino-israelí y árabe-israelí en los marcos creados por el recuerdo del Holocausto.

Parece más importante generar hipótesis sobre cuáles son las maneras de enfrentar un fenómeno que sin duda existe en la sociedad israelí como trauma fundamental, así como la Naqba, que sin ser un fenómeno paralelo, impacta y existe en el imaginario social palestino en forma similar. Ambos fenómenos, de la manera que son tratados hasta ahora, se constituyen en obstáculos para la pacificación entre palestinos e israelíes.

El primer paso es aceptar lo obvio. Los fenómenos existen, han impactado los imaginarios sociales, son obstáculos y deben ser tomados en cuenta en las fórmulas de negociación. Más allá de los hechos objetivos, es suficiente, entender que la relación entre el Holocausto y el conflicto del Medio Oriente existe en el imaginario social israelí e influye sobre las posibilidades de desactivar el conflicto, para tenerla en cuenta e intentar confrontarla.

El segundo tiene que ver con las actitudes que potencian la sensación de amenaza basada en el impacto del Holocausto y me refiero sólo a éste, ya que mi tema ha sido definido así. La eliminación de la retórica violen-

[29] Mooli Brog, "Victims and Victors: Holocaust and Military Commemoration in Israel Collective Memory", en *Israel Studies*, vol. 8, núm. 3, 2003, p. 94.

tista, exaltante y de contenidos exterminadores es sumamente necesaria. Pero también es necesario eliminar la amenaza real contra la sociedad civil israelí.

Es importante lograr un diálogo analítico entre diversos sectores sociales en el que cada parte intente comprender a la otra y pueda retornar a su propia sociedad clamando que existe un interlocutor capaz de expresarse y, a la vez, sentir empatía por los problemas de la contraparte. Comprender la profundidad del trauma que el Holocausto causó en la sociedad israelí, es esencial, no sólo para los palestinos sino para todo interlocutor, persona o grupo, que quiera intervenir en el proceso de pacificación del Medio Oriente. Esta afirmación tiene que ver con qué presiones y amenazas, de carácter político, económico y social, despiertan connotaciones de exterminio en el imaginario israelí. ¿Acaso no está claro que el camino inmediato al Holocausto se manifestó a través de la exclusión social y política de los judíos, leyes discriminatorias, condenas, negación de sus derechos civiles y luego humanos, boicot económico, académico, profesional, educacional, y todo aquello que esto conlleva? De aquí que el camino a la pacificación tendría que incluir más incentivos positivos para eliminar la sensación de amenaza existencial, que presiones hacia ambas partes. Cuando los israelíes sienten que son excluidos y castigados por lo que les sucede, reaccionan de manera casi automática, basándose en el trauma del Holocausto y cerrándose frente al de afuera. Actúan solos, si hace falta por la fuerza, para que no prospere lo que perciben como peligro existencial.

Es difícil exagerar el impacto del Holocausto sobre el imaginario social israelí así como la profunda relación entre ese hecho y el conflicto del Medio Oriente. Por ende, convendría tomarlo en cuenta seriamente si se pretende llevar adelante un proceso de pacificación efectiva.

Conclusiones

La complicada situación política generada a través de dos procesos electorales formalmente democráticos, se une a los temores existenciales basados en traumas históricos diferentes, como el Holocausto y la Naqba, pero que repercuten en sus sociedades respectivas en forma similar. Los altos niveles de desconfianza pública y miedo al enemigo, sea palestino para el israelí o viceversa, se reflejan en votaciones que, en vez de favorecer a las fuerzas políticas de centro, moderadas, estabilizadoras y proclives a acuer-

dos políticos, dan apoyo sustancial a elementos radicalizados, activistas y hasta grupos violentos. ¿Augura esto una desesperanza total? Pareciera que no. Factores mencionados al principio como discusiones públicas racionales y abiertas, propias de las esferas públicas democráticas, contrapesan la importancia de las marcas traumáticas en el imaginario social. Contextos internacionales favorables pueden hacer una gran diferencia al apoyar al proceso de pacificación y proveer los medios para hacerlo posible, sea en asistencia económica y técnica, sea en garantías a todas las partes. Por lo tanto, podemos concluir que quizás nos dirigimos, en forma abrupta y poco clara, hacia el final del conflicto árabe-israelí.

CENTROAMÉRICA
ENTRE LA GUERRA Y LA PAZ

Francisco Enríquez Solano*

El 7 de agosto del 2007, se conmemoró la firma de los Acuerdos de Esquipulas II, suscritos hace veinte años por los mandatarios de la época. Dos de ellos, Óscar Arias y Daniel Ortega, están de nuevo en el ejercicio del gobierno. Dichos acuerdos –conocidos también con el nombre de Plan de Paz de Arias– permitieron la solución a las guerras centroamericanas que se iniciaron en los años setenta. Con ellos se logró abrir las puertas a las negociaciones entre Gobiernos y fuerzas rebeldes para terminar décadas de conflictos en la región.

Un año antes de que se firmaran los acuerdos de paz de Esquipulas la guerra no parecía tener un fin previsible. Tampoco con la firma de éstos se detuvo, pues más bien se agravó, pero la voluntad de los mandatarios y las comisiones creadas permitieron que, tres años después de la firma de Esquipulas II, Nicaragua aprobara un tratado de paz en 1990. Posteriormente, El Salvador hizo lo mismo en 1992 y más tarde también Guatemala, en 1996.

¿Qué fue lo que propició el conflicto en Centroamérica?

Centroamérica ha sido una región de grandes desigualdades desde la época colonial. La riqueza mal distribuida y los Gobiernos represivos crearon inestabilidad y malestar entre los habitantes, no sólo por la falta de tierra para cultivar y de una ínfima perspectiva de cambio, sino porque la pobreza era el destino de generación en generación. Tampoco existía un foro para discutir los problemas de la sociedad ni se respetaban los derechos humanos.

* Catedrático y director de la Escuela de Historia de la Universidad de Costa Rica dedesde 1999.

Después de la independencia, Centroamérica cayó bajo el dominio de caudillos y cúpulas oligárquicas que se enquistaron en el poder y, a diferencia de la gran mayoría de los países latinoamericanos que tuvieron alguna experiencia previa con la democracia antes de iniciar sus más recientes transiciones, los países centroamericanos no habían conocido una experiencia similar, con excepción de Costa Rica y un paréntesis democrático que se abrió en Guatemala entre 1945 y 1954. De ahí que cuando se presentaron mecanismos propios de las democracias, como la celebración de elecciones y la existencia de partidos políticos, éstos siempre fueron carentes de contenido y su vivencia y ritual adquirieron carácter de pantomima al servicio de regímenes autoritarios y personalistas, o bajo camarillas militares que servían a los oligarcas.

Jorge Ubico en Guatemala, Tiburcio Carias en Honduras, los Somoza en Nicaragua. En dichos países, a través de los años se violaron los derechos de la población, lo cual generó muerte y destrucción. Algunas personas conocían sus derechos, pero no sabían cómo hacerlos cumplir y respetar. Otra parte de la población incluso desconocía que existiese una Declaración Universal de los Derechos Humanos, mediante la cual se obligara a Gobiernos y sociedades civiles a su respeto.

La lucha en defensa de los derechos humanos continúa siendo el principal motivo de los conflictos entre pueblos y naciones. Por eso en algunos países de Centroamérica la crisis política y militar en la década de los ochenta fue asombrosa. Por una parte estaban las guerras civiles de El Salvador, Nicaragua y Guatemala; por otra, la intervención de los Estados Unidos. A esto se sumó la amenaza de un choque armado entre Honduras y Nicaragua. Sin embargo las heridas de la violencia encontraban sus raíces en décadas de dictaduras, exclusión, escasas oportunidades de cambio y, sobre todo, explotación continua.

La crisis centroamericana

Centroamérica comprende los países de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Es una área geográfica de 524,000 km^2, ocupada en sus tres cuartas partes por zonas montañosas. Alberga a más de 30 millones de habitante s, muchos de los cuales no hablan español sino lenguas indígenas. A mediados de la década de los ochenta, Guatemala, El Salvador y Nicaragua vivían guerras internas que no dejaban vislum-

brar estabilidad para el istmo centroamericano, donde la mayor parte de la población vivía en la pobreza y las guerras se habían vuelto endémicas. Eran conflictos prolongados, que no cesaban sino que cada vez se volvían más intensos.

Guatemala estaba en guerra desde 1956 y El Salvador y Nicaragua desde 1979, aunque las tensiones dentro de esos países habían comenzado años atrás. Es importante señalar que ninguno de ellos, antes de las guerras, le había ofrecido a sus habitantes oportunidades de mejorar sus condiciones.

Nicaragua era gobernada por la familia Somoza desde 1933. Guatemala y El Salvador estaban dirigidos intermitentemente por los militares o miembros de la élite apoyada por ellos y por los Estados Unidos. Estos gobiernos acrecentaban la hostilidad hacia algunos sectores sociales que pretendían reformas y una mejor distribución de la riqueza. El conflicto interno alcanzaba tales proporciones que sus mismos habitantes debían huir. Esto provocó el éxodo de tres millones de refugiados.

Cuando en Nicaragua los sandinistas derrotaron a Somoza y tomaron el poder en julio de 1979, a Honduras y a Costa Rica se les convenció para que lucharan contra los revolucionarios y permitieran a las fuerzas contrarrevolucionarias operar desde sus respectivos territorios. A mediados de los ochenta, los contras contaban con quince mil tropas muy bien armadas y financiadas. La guerra surgida después de la caída de los Somoza no permitió impulsar la economía del país, máxime que Estados Unidos impuso sanciones económicas.

Para 1988 Nicaragua contaba con una enorme inflación y se operaba con medidas de austeridad que produjeron la reducción drástica la inversión social. No obstante, la situación entre contras y sandinistas no prosperaba.

La desilusión del pueblo nicaragüense se hizo evidente cuando, en las elecciones de 1990, por elección popular se sacó del poder al sandinista Daniel Ortega y se eligió presidenta a Violeta Barrios, viuda del periodista Joaquín Chamorro, un antiguo opositor del Gobierno somocista, asesinado en 1978. Por otra parte, en El Salvador se dieron ataques indiscriminados a la población civil y ejecuciones sumarias colectivas contra la población rural. Aparecieron por esos años los "escuadrones de la muerte", encargados de "limpiar" el país de los opositores al Gobierno.

En El Salvador, el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) se oponía a las tropas del Gobierno en una lucha donde no se sabía quién era civil y quién combatiente. El 24 de marzo de 1980 fue asesinado el sacerdote Óscar Romero, arzobispo de El Salvador, mientras oficiaba

misa. Se desarrolló una intensa campaña de destrucción de objetivos económicos, con el resultado de grandes pérdidas materiales. En las zonas conflictivas y sus alrededores se practicó la toma de rehenes y el asesinato, en particular de alcaldes municipales y funcionarios del Gobierno.

La guerrilla salvadoreña intentó así demostrar, tanto dentro como fuera del país, la existencia de una dualidad de poder. De igual manera no se percibía una clara distinción entre los diferentes poderes del Estado. El Ejecutivo parecía opacar a los otros dos poderes. El poder judicial es recordado ahora por su pasividad y omisión en las investigaciones llevadas a cabo durante esos años para determinar la responsabilidad de las matanzas.

También se vio a los civiles como "objetivos legítimos de ataque" por parte del ejército, y se usó el bombardeo aéreo indiscriminadamente, al igual que ataques masivos de artillería e incursiones de infantería. Esto provocó legiones de personas desplazadas (500 mil para 1984) y refugiadas (245 mil quinientas para ese mismo año), 95 por ciento de los casos de violencia se dio en zonas rurales y 75 por ciento de los casos denunciados, se produjo entre 1980 y 1983.

Guatemala no fue diferente a El Salvador respecto de la violencia y la violación de los derechos humanos. Tanto por razones económicas como por las condiciones sociológicas y la exclusión de la población indígena por parte del sistema, el país estaba cerrado a toda posible reforma del *status quo*.

El estilo oligárquico de gobierno, heredado desde la Colonia, mantenía en el poder a las élites formadas por las pocas familias de terratenientes que no se planteaban la necesidad de que se distribuyera la riqueza. Para darnos una idea de la repartición de las tierras en Guatemala a mediados de los años cincuenta, el 0.1 por ciento de la población ocupaba el 41 por ciento de las tierras. El presidente electo para esas fechas, Jacobo Arbenz, comenzó entonces una reforma agraria que duraría dieciocho meses, y que permitió beneficiar a 100 mil familias campesinas. La clase privilegiada no vio con buenos ojos la expropiación de las tierras y se produjeron rebeliones por parte de los terratenientes, de donde resultó el asesinato de líderes agrarios. Para esa misma época el mundo vivía la época de la guerra fría.

Estados Unidos, nervioso por tener países comunistas cerca de su territorio, comenzó una caza de brujas contra todos aquellos gobernantes de países vecinos que no proclamaran el liberalismo como su credo. Las reformas agrarias y las expropiaciones no eran vistas con buenos ojos, como tampoco lo eran las insurgencias por parte de las poblaciones pobres y marginadas. El sector empresarial y los grupos anticomunistas se

unieron en contra del régimen de Arbenz. En mayo de 1954 Estados Unidos firmó un tratado de ayuda militar con Honduras y Nicaragua para preparar la intervención militar en Guatemala, hecho que se produjo el 17 de junio de ese mismo año. El poder fue tomado por un militar guatemalteco. Se crearon varias leyes contra el comunismo y toda persona que se viera ligada a esta ideología era arrestada o se le impedía acceder a cargos políticos o empleos públicos. Poco después se extendieron estas sanciones a quienes se opusieran o criticaran al Gobierno. La lista llegó a tener 72 mil nombres.

La violencia comenzó a escalar a mediados de los años sesenta y llegó a su pico máximo entre 1980 y 1983, con el mayor número de masacres masivas en comunidades campesinas, perpetradas principalmente por el ejército y en menor número por la guerrilla. El Gobierno, por medio del ejército, tuvo presencia en todo el país para aplacar cualquier movimiento insurgente.

En realidad, sólo la de El Salvador fue una guerra civil. En Guatemala el conflicto era unilateral: tomó la forma de una represión masiva hacia aquellos civiles que el Gobierno consideraba como insurgentes, y en Nicaragua el factor que mantuvo la guerra fue la intervención de los contras y la de Estados Unidos y la Unión Soviética, las potencias extranjeras involucradas. Los gobernantes de los tres países no eran democráticos, pero aunque las poblaciones estuvieran descontentas, ellos estaban apoyados desde afuera por los sucesivos gobiernos estadounidenses que veían en los "revolucionarios" el comunismo al que tanto temían y al que tanto perseguían en su propio territorio. Quienes buscaban las reformas no eran necesariamente comunistas, pero en el mundo bipolar en el que se vivía y según la perspectiva estadounidense, estas personas sí lo eran. No se aceptaban los matices de posiciones políticas.

Aunque Honduras y Costa Rica no estuvieran en guerra, como vecinas se veían afectadas directamente por lo que sucedía en las demás naciones. En ambos países los contras utilizaron docenas de bases militares; la economía no prosperaba por la inestabilidad de la región, que hacía temer a los inversionistas extranjeros. Por otra parte, la gran cantidad de desplazados que huía de la guerra o de la persecución ponía nerviosos a los países que se veían amenazados por estas llegadas inesperadas.

Entre 1960 y 1990, 300 mil personas perdieron la vida. Pueblos enteros fueron arrasados y las personas masacradas, violadas o quemadas, independientemente de su sexo o su edad; hubo ejecuciones sumarias, torturas y desapariciones.

En la época más represiva de los gobiernos guatemaltecos (1982-1985), decenas de miles de indígenas perdieron sus vidas. Se les masacró a machetazos, se les quemó y torturó y después se les tiró en fosas comunes, de las cuales se han descubierto cientos en años recientes en el país. En El Salvador, la guerra civil, que duró de 1979 a 1992, cobró más de 75 mil vidas. En Nicaragua, 50 mil. La comunidad internacional no estaba muy enterada de lo que les pasaba a estas poblaciones y no parecía preocuparle mucho. Al fin y al cabo poco podía hacerse en el "patio trasero" de los Estados Unidos, país para el cual estaba claro que dejar a los sandinistas representaba un problema porque el ejemplo de un Gobierno revolucionario podía también involucrar a Costa Rica y Honduras.

Centroamérica como región necesitaba democratizarse, pacificarse, desarmarse. Había muchas circunstancias adversas, el camino se hacía estrecho. Por eso los mandatarios centroamericanos iniciaron un proceso de negociación con el respaldo y beneplácito de muchos gobiernos alrededor del mundo y de la opinión pública tanto nacional como internacional. Sin embargo, el Gobierno estadounidense fue uno de sus mayores oponentes.

Gracias a esa iniciativa, en el mes de agosto de 1987 se firmaron los Acuerdos de Esquipulas II y se emprendió el camino para democratizar y pacificar Centroamérica.

El proceso de paz

Los llamados al diálogo se iniciaron en Centroamérica desde inicios de la década de los ochenta. Entre los primeros esfuerzos están los del presidente Carazo de Costa Rica en 1980, cuando intentó llamar a una cumbre centroamericana, y los del presidente Omar Torrijos de Panamá, quien lanzó un plan de pacificación; ambos intentos no tuvieron mayor trascendencia. En 1981, mediante el apoyo de la administración Reagan, se creó el Grupo Nassau. Surgió de una iniciativa planteada entre el presidente de México, López Portillo, y el de los Estados Unidos. El plan propuesto buscaba fortalecer las economías de la cuenca del Caribe. Lo que siguió a partir de entonces fue el intento de los Estados Unidos de aislar económicamente a Nicaragua, mientras se les otorgaban incentivos económicos a los países de la región en un intento de estabilizar sus economías. El resultado concreto fue la conocida Iniciativa para la Cuenca del Caribe, lanzada en 1982.

En 1981 la declaración franco-mexicana reconoce al FMLN como actor político clave en el escenario salvadoreño. En ese mismo año Costa Rica lanza una propuesta tendiente a crear la Comunidad Democrática Centroamericana, foro en el que participarían sólo los países "democráticos", lo que se utilizó para cerrarle los espacios de acción regional al Gobierno sandinista. Los Estados Unidos lograron además legitimar las elecciones salvadoreñas, en las que tenían especial interés. A Costa Rica le valió el levantamiento de un embargo aduanero y la readecuación de los plazos de la deuda externa bilateral con los Estados Unidos. La Comunidad fue abandonada en la administración Monge Álvarez (1982-1986). El Foro para la Paz y la Femocracia, iniciativa lanzada por el Departamento de Estado tuvo un fin similar. Al condenar la asesoría de militares extranjeros y de supuestas bases de potencias extra regionales, intentó aislar al Gobierno de Nicaragua.

Distinta fue la intervención de México y Venezuela. La propuesta lanzada por López Portillo el 21 de febrero de 1982, en Managua, buscó una salida negociada al conflicto salvadoreño. Proponía además el cese inmediato de agresiones por parte del Gobierno de Estados Unidos hacia Nicaragua, así como el establecimiento de un balance regional de las fuerzas militares. Por otra parte, el 7 de septiembre de ese año los presidentes de México y Venezuela enviaron una serie de cartas a los de Estados Unidos, Honduras y Nicaragua, exhortándolos al diálogo, ante la posibilidad de un conflicto militar entre estos dos últimos países debido a los enfrentamientos del Ejercito Popular Sandinista con las fuerzas de la contra que operaban en Honduras.

En este periodo se iniciaron las primeras conversaciones bilaterales entre Nicaragua y Estados Unidos. Fueron especialmente notas y comunicados. Estados Unidos manifestó que el diálogo con Nicaragua requería del retiro de asesores y bases militares que supuestamente estaban en aquel país. Podemos concluir que este primer periodo tuvo como característica principal una política reactiva frente al triunfo revolucionario en Nicaragua: el intento de los Estados Unidos de aislar la revolución que conllevó la creación de un plan de contingencia en El Salvador y Guatemala, el plan de los votos y las balas. Destacan las posiciones de México y Venezuela, cuyos esfuerzos fueron los primeros intentos realistas por frenar la espiral de violencia en la región.

El 8 y 9 de enero de 1981 se reunieron en la isla de Contadora en Panamá los ministros de Relaciones Exteriores de Colombia, México, Panamá, y Venezuela. De dicha reunión surgió una declaración que señaló una serie de

principios para la búsqueda de la paz en la región. La declaración se proponía abrir un proceso de negociación entre Washington y Managua, a la vez que criticaba la política de intervención de los Estados Unidos en la región. Incluía también principios donde se buscaba limitar y contener la ayuda nicaragüense a otros movimientos revolucionarios en la región. La Declaración de Contadora, sin embargo, ha sido señalada por la ausencia de metas y labores definidas, por lo cual era más bien un llamado de buena voluntad.

El proceso de Contadora llevó a una serie de giras regionales, así como también a la formación de reuniones conjuntas, en las que participaron varios gobiernos de la región, logrando establecer canales de comunicación entre los diferentes gobiernos del área. La Declaración de Cancún en 1983 significó un mayor involucramiento del grupo en la resolución de la crisis. La declaración reconoció la exclusión política y social como causas estructurales de la crisis y buscó una solución conjunta que incluía a la región y a actores externos. Sin embargo, la posición de los Estados Unidos fue la de apoyar la iniciativa, en un momento en el que los medios periodísticos de aquel país dieron a conocer los planes del Departamento de Estado de aumentar la ayuda militar a las fuerzas de desestabilización que combatían en Nicaragua. Finalmente, el grupo lanzó un documento de objetivos, el cual fue apoyado por Nicaragua, lo que fue recibido con sorpresa por el resto de los países. A pesar de la postura nicaragüense, el conflicto armado continuó.

El 1 de mayo de 1984 se dio a conocer el Acta para la Paz y la Cooperación en Centroamérica. Ocurrió en un momento de gran polarización regional, y condujo a una serie de recriminaciones mutuas entre los distintos países. El acta inicial fue rechazada por Honduras y los Estados Unidos, al considerarla un documento a favor de Nicaragua. Al acta original se le realizaron modificaciones, se presentó una primera versión revisada, y luego en octubre de 1984, en una reunión en Tegucigalpa a la que Nicaragua no asistió, el acta se modificó aún más. En adelante el grupo intentó reactivar las iniciativas de paz y crear grupos de trabajo, tales como los de verificación y control. Sin embargo, el manejo político del grupo, así como el cambio en la situación política (el triunfo electoral sandinista tachado como ilegítimo, las disputas fronterizas Honduras-Nicaragua-Costa Rica, y otros escollos diplomáticos) dieron al traste con las posibilidades de terminar el conflicto armado. El acta final, emitida en 1985, no fue adoptada por los países centroamericanos a pesar del apoyo de distintas naciones latinoamericanas, la ONU y otros mediadores.

En 1986 se inició un nuevo periodo en el proceso político regional. Suben al poder Vinicio Cerezo, en Guatemala, José Azcona, en El Salvador, y Óscar Arias, en Costa Rica. Arias y Cerezo impulsaron nuevos procesos de negociación con el fin de alcanzar la pacificación regional. El presidente guatemalteco convocó a una reunión presidencial, generando una actividad diplomática paralela al grupo de Contadora. Dicha reunión se realizó en un ambiente intranquilo debido a las declaraciones de Óscar Arias, quien afirmaba que en Nicaragua no existía la democracia, siendo ésta, según él, central para el proceso de pacificación. En la primera reunión de Esquipulas se gestó la idea de crear un parlamento centroamericano (Parlacen), como espacio donde los países pudieran solucionar sus disputas; de hecho, en esta primera reunión se creó una comisión de vicepresidentes que debía redactar un tratado constitutivo para su creación. La primera reunión reconoció además la necesidad de superar la política de "doble carril" de la administración Reagan, refiriéndose a la pretensión de Washington de buscar la paz mientras incitaba la desestabilización de Nicaragua. La declaración buscó también formalizar las reuniones entre los presidentes de la región.

El escándalo Irán-Contra y el protagonismo adquirido por Costa Rica y Guatemala sirvieron para generar un nuevo impulso en el proceso de paz. Arias lanzó su propuesta de paz y la sometió a una intensa labor diplomática con el fin de adquirir apoyo tanto regional como internacional. Aunque la propuesta de Arias fue finalmente tomada como base para la discusión de los acuerdos de paz, su aceptación por parte de los presidentes del área topó con dificultades debido a algunas declaraciones antinicaragüenses del presidente de Costa Rica. En efecto, afirmaba que Nicaragua no debía participar ya que no era un Gobierno democrático, negando así el proceso electoral de 1984 y legitimando las "democracias" militares de El Salvador y Guatemala. Finalmente, en febrero de 1987 Arias presentó su plan de paz al resto de los presidentes centroamericanos.

Muchos de los puntos del plan de paz inicial no llegaron a cumplirse, tales como la suspensión de la ayuda militar de Estados Unidos a la contra. Por otra parte, el FMLN que ya había sido reconocido como fuerza política en la declaración franco-mexicana, era equiparado a la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y a la contra, lo que dificultó tanto el diálogo con estos sectores como también con Nicaragua, que concebía a las fuerzas de la contra como fuerzas de intervención extranjera.

Finalmente, en agosto de 1987 se realizó una reunión presidencial en Guatemala, donde se tomó como base el Plan Arias, en esta reunión los

presidentes acordaron no discutir un plan enviado por Washington a partir de un acuerdo entre el ejecutivo republicano y la cámara baja demócrata, que pudo haber entorpecido la negociación centroamericana. Se realizaron reuniones a puertas cerradas y sin recesos donde los presidentes acordaron: la calendarización de objetivos, la creación de grupos de control y verificación de los acuerdos, la formación de comisiones de reconciliación nacional, la democratización y la incorporación de las fuerzas combatientes a la vida civil, entre otros. A partir de entonces, surgió una serie de reuniones presidenciales donde se le dio seguimiento a los acuerdos alcanzados. Si bien se dio un compromiso entre los distintos presidentes, la Casa Blanca continuó financiando a los grupos de la contra y a la guerra contrainsurgente. Esto condujo a que el cese de hostilidades se diera en la década de los noventa.

Si bien los acuerdos de paz pretendieron ser holísticos, se centraron en los aspectos políticos de la crisis tales como el llamado a elecciones y la búsqueda del cese de hostilidades. Sin embargo, las promesas de impulsar el desarrollo económico y social quedaron sólo en el papel. Además, aún después de la firma de los acuerdos, el cese de hostilidades necesitó de largos procesos de negociación marcados por las comisiones de reconciliación nacional y la injerencia de Washington, teniendo cada proceso su propio ritmo particular.

En el caso de Nicaragua se dieron negociaciones bilaterales entre la contra y el Gobierno sandinista. Sin embargo, los Estados Unidos siguieron financiando a la contra hasta el triunfo de la Unión Nacional Opositora en 1990, por lo que la guerra no terminó hasta entonces. Después de una década de agresión norteamericana Nicaragua había pagado un precio enorme: 12 mil 300 millones de dólares y 57 mil víctimas entre muertos y mutilados. Esto significó un lastre infranqueable para el proyecto popular. A esto debemos sumarle el descrédito político del FSLN, producto de la corrupción. Aun así, hubo en el periodo de transición tensiones que en algún momento parecieron escalar a un nuevo conflicto armado, tales como la removilización de efectivos de la antigua contra y del Ejército Popular Sandinista demandándole al Gobierno de Chamorro, a inicios de los noventa, mejores condiciones de inserción a la vida civil. En Nicaragua el fin de la guerra garantizó la realización de elecciones periódicas, ya de por sí legadas del periodo sandinista, aunque los problemas de pobreza y exclusión social permanecen vigentes.

En 1989, dos años después de la firma de Esquipulas II, se inició una serie de nuevos encuentros entre el Gobierno y el FMLN. Estos encuentros estuvieron enmarcados en ofensivas del FMLN para mejorar su posición

negociadora. En este punto, tanto el ejército como el Frente habían de alguna manera reconocido la imposibilidad de la victoria. Algunos de los acuerdos que sentaron las bases para la negociación fueron la transformación del FMLN en fuerza política y el compromiso de ambas partes de dotar a El Salvador de una democracia con sentido social. Aunque, esta última promesa está aún por cumplirse. El FMLN participó por primera vez como partido político en las elecciones de 1994 y lo ha venido haciendo desde entonces, sin poder ganar una elección todavía.

Entre los encuentros más importantes están: el Acuerdo de México en abril de 1991, donde se alcanzaron acuerdos en materia de reforma constitucional, derechos humanos, sistemas electorales y judiciales y la creación de una Comisión de la Verdad; en septiembre de ese año se llegó al Acuerdo de Nueva York, en el que se aprobó reducir las fuerzas armadas y crear una Policía Nacional Civil, una Comisión para la Consolidación de la Paz y un foro económico y social. Este acuerdo se convirtió en el Acta de Nueva York, en la cual el Gobierno salvadoreño y el FMLN se comprometían a respetar las resoluciones alcanzadas. Finalmente en enero de 1992 se firmaron los Acuerdos de Paz de Chapultepec.

En el caso guatemalteco se dio un encuentro inicial en Madrid en 1987, posterior a la firma de Esquipulas II. Sin embargo, el rechazo de los sectores de derecha y de los militares a negociar con la URNG condujeron a que el encuentro no tuviera mayor trascendencia. No fue sino hasta 1990 cuando se alcanzó el Acuerdo de Oslo, en donde se estableció la creación de una Comisión Nacional de Reconciliación. En Guatemala, el proceso de negociación fue interrumpido por un autogolpe gestado por el Ejecutivo en 1993. Luego de esta coyuntura las fuerzas pro democracia guatemaltecas, que agrupaban varios sectores sociales, impulsaron la creación de una Asamblea de la Sociedad Civil, la cual permitió superar el escollo del golpe, así como la posición de un sector del ejército que pretendió designar por sí mismo a un nuevo mandatario.

Después del golpe, el Gobierno de Ramiro de León Carpio impulsó el proceso de paz. En efecto, se creó una Comisión de la Verdad, y una de Consolidación de la Paz (Copaz). En 1994 la Copaz propuso la disolución de la Comisión Nacional de Reconciliación para llamar a la ONU de mediadora. Aunque hubo una negativa inicial de la URNG, en 1994 se alcanzó un acuerdo base en el que la URNG se comprometió a regresar a la vida civil con ciertas garantías. Entre 1995 y 1996 se alcanzaron los principales acuerdos que condujeron a la firma de la paz.

Entre los acuerdos podemos destacar los siguientes: en marzo de 1995 se logró uno en el cual se reconocía la identidad y los derechos indígenas, en mayo de 1996 se llegó a otro sobre la situación agraria, en septiembre de 1996 se alcanzó un compromiso sobre el fortalecimiento de los espacios civiles frente a los militares, en diciembre de ese mismo año en Oslo se firmó un cese al fuego definitivo, y días después, en Estocolmo se alcanzaron reformas constitucionales y electorales, y en Madrid se acordó incorporar a la URNG a la legalidad, finalmente, en Guatemala el 29 de diciembre se creó un calendario de seguimiento y una Comisión de Control y Verificación, además se firmó el documento de paz firme y duradera. Sin embargo, al igual que en los otros países, los logros han sido principalmente políticos mientras que los espacios socioeconómicos siguen siendo excluyentes.

Conclusión

El mayor logro de los Acuerdos de Esquipulas II fue el cese de hostilidades, es decir, la desaparición de los regímenes militares, materializada con la subordinación de los aparatos del Estado al poder civil y en general el inicio de la vida democrática en los países del área, con gobiernos civiles electos en comicios libres. Sin embargo en lo social y lo económico existe una agenda pendiente pues:

- Más de 10 millones de centroamericanos no tienen acceso a servicios de salud.
- Dos de cada cinco no tienen servicio de agua potable y saneamiento básico.
- Los pueblos indígenas experimentan mayores exclusiones.
- La seguridad social no cubre a cerca de 25 millones de personas en Centroamérica.
- La violencia social ha aumentado, alcanzando altos índices de delincuencia. También se ha incrementado la presencia de las maras (agresivas pandillas juveniles dedicadas a la delincuencia y la violencia) en Guatemala, El Salvador y Honduras.
- Pese a avances, prevalecen la morbilidad y mortalidad asociadas a la pobreza.
- La pobreza es extendida, crónica y predominantemente rural.

- Existe una grave pobreza de ingresos: tres de cada cinco centroamericanos son pobres.
- La pobreza según necesidades, por otro lado, confirma que más de la mitad de la población regional es pobre.
- La pobreza crónica es el principal problema.
- La pobreza expresa múltiples exclusiones.
- El desempleo afecta más a las mujeres y a las personas jóvenes.
- El subempleo es el principal problema laboral.
- Al menos 20 por ciento de los puestos urbanos está por debajo del salario mínimo.
- Una de cada tres personas mayores de 15 años es analfabeta.
- Hay un alto grado de repitientes, así como de deserción y reprobación estudiantil.
- El analfabetismo es mayor en las mujeres, los indígenas y los habitantes de áreas rurales.
- 20 por ciento de los niños no se matricula en primera enseñanza ni 60 por ciento de jóvenes en segunda enseñanza.
- Existen altas tasas de migración intra y extra regional.

Anexo

Acuerdos de Esquipulas II

1. Reconciliación nacional por medio del diálogo, la amnistía y comisiones de reconciliación.
2. Exhortación del cese de las hostilidades para aquellos países que tenían grupos insurgentes.
3. Democratización pluralista y participativa por medio de la libertad de expresión, pluralismo político partidista, derogatoria del estado de excepción y garantía de todos los derechos fundamentales.
4. Elecciones libres y el avance de un parlamento centroamericano.
5. Cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurrectos.
6. Compromiso de los cinco países que suscriben este documento, de impedir el uso del propio territorio y de no permitir apoyo militar logístico a personas, organizaciones o grupos que intenten desestabilizar sus gobiernos.
7. Negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento.
8. Compromiso para atender urgentemente a refugiados y desplazados.
9. Cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo.
10. Verificación y seguimiento internacional, por medio de una Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento. Respaldo y facilidades a los mecanismos de reconciliación y de verificación y seguimiento.
11. Todo esto según un calendario de ejecución de compromisos.

LOS PROBLEMAS PARA LA PAZ EN ÁFRICA

Mbuyi Kabunda Badi*

En esta intervención me gustaría crear, en primer lugar, un hilo conductor que nos permita plantear los problemas de paz en África, a través de un esquema en torno a los mecanismos internacionales y africanos. En segundo lugar, intentaré poner en manifiesto las acciones de paz y seguridad que se deben llevar a cabo en el continente africano, antes de proponer "el otro Pentágono", que no es de los Estados Unidos, o el "Gran Hermano" norteño, sino lo que llamo la estrella de la paz, que explicaré más adelante.

En los conflictos desarrollados en África, entraban en juego factores de identidad, tales como las causas étnicas, confesionales, raciales y nacionalistas, y también factores políticos, como el colapso del Estado poscolonial o del modelo de Estado impuesto: un Estado totalmente colonial, al margen de la idiosincrasia de los pueblos del continente. Son también importantes los problemas militares, tales como la desintegración de las fuerzas de seguridad. En muchos países africanos el ejército, la policía o la gendarmería no funcionan, prácticamente no existen. Por último, están las causas geoestratégicas. Al finalizar la Guerra Fría, asistimos a nuevas formas de guerra, que son los conflictos internos que incluso el propio sistema de las Naciones Unidas nunca había previsto. Por lo tanto, después de la bipolaridad, de los bloques este-oeste, asistimos a la proliferación de los conflictos en África con armas ligeras; a la lucha por el control de territorios, del petróleo, de los niños soldados; a la intervención de los mercenarios, de las milicias y los grupos paramilitares. Todo ello explica la privatización de la violencia y de los conflictos en el continente.

* Miembro del Instituto Internacional de Derechos Humanos de Estrasburgo. Profesor de la Universidad Complutense de Madrid y de la Universidad Autónoma de Madrid.

Debo decir también que el balance de todos estos factores puede resumirse en torno a la destrucción de vidas humanas. Además, también asistimos a la destrucción del tejido económico y social, al bloqueo del desarrollo económico y al fracaso de la integración nacional. Ante estos desastres que se han venido llamando últimamente "el desorden africano", la comunidad internacional, no se ha quedado indiferente, comenzando con las Naciones Unidas. Desde 1948 hasta la actualidad, la ONU ha desarrollado unas sesenta operaciones de mantenimiento de la paz, más de la mitad de éstas en el continente africano. Desde la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC) en 1960, hasta la Misión de Observación de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) en 2003, la ONU ha llevado a cabo en el continente, al menos 35 operaciones de mantenimiento de la paz. Hoy por hoy, se lleva a cabo lo que se conoce como operaciones de tercera generación, que consisten en el fomento del proceso de democratización, es decir, la celebración y supervisión de elecciones, la protección de refugiados y minorías y el suministro de ayuda humanitaria a la población, por no hablar de las operaciones de eliminación de las minas antipersonales.

No obstante, el balance que se puede hacer en la actualidad de estas operaciones de las Naciones Unidas en África es muy controvertido. Muchos autores hablan de un fracaso, como ocurre en los casos de Angola y Somalia. Además debemos señalar la división entre los países del norte, que se limitan a financiar estas operaciones, y los del sur, a los que se ha confiado la misión de suministrar la carne de cañón o las tropas, generalmente muy mal formadas. Esta dicotomía, ha influido de una manera determinante en la eficacia de las Naciones Unidas. Desde luego, se le han confiado operaciones de seguridad internacional que deberían asumir los Estados y no la ONU, la cual no ha tenido los medios militares ni financieros necesarios para estas misiones. De ahí esta tendencia al fracaso. Pero desde luego, hay otra dimensión que debemos recalcar, lo que podría llamar éxitos a medias, tales como en el caso de Namibia, el de la República Democrática del Congo y el de Sierra Leona, donde la ONU además de crear un tribunal especial para juzgar a los criminales de guerra, favoreció la reconstrucción nacional y las operaciones de desarme y desmovilización de los combatientes. Ése es el balance que se puede hacer de las acciones de la ONU en África.

El otro aspecto consiste en la intervención de las potencias extranjeras en África. Pienso en particular en los Estados Unidos, que han creado la

iniciativa Pan Sahel en los países del África occidental y del Sahel y el Sahara o región subsahariana, cuyo objetivo es la lucha contra el terrorismo y evitar que estos territorios se conviertan en la retaguardia de Al Qaeda. Por lo tanto, los Estados Unidos han favorecido los aspectos militares en estos países para poder luchar contra el verticalismo islámico o la integración islamista. Los Estados Unidos han creado la Iniciativa de Respuesta a las Crisis Africanas y las Operaciones de Contingencia y Entrenamiento en África. Es decir, existe un apoyo a las iniciativas africanas para el mantenimiento de la paz, pero el objetivo principal sigue siendo la lucha contra el terrorismo. Gran Bretaña, como antigua potencia colonial, no solamente intervino en Sierra Leona en 1999-2000, sino que también ha favorecido, con el sistema British Military Advisory and Training Team, la creación de tropas de intervención para interponerse en los conflictos en el continente. Francia, otra antigua colonial, ha creado el sistema de Refortalecimiento de las Capacidades Africanas de Mantenimiento de Paz, el equivalente del modelo británico o el estadounidense. Estos países desde luego han intervenido en el continente no solamente para asumir sus responsabilidades históricas, sino que además tienen importantes intereses que no deberían dejar caer en manos de los señores de la guerra.

Además de esas intervenciones extranjeras, los africanos también se han encargado de su propia seguridad. Ya lo han llevado a cabo a través de la difunta Organización de la Unidad Africana, que adoptó en El Cairo, en 1993, un mecanismo para la prevención, resolución y gestión de los conflictos fundamentado en tres principios: el primero, prevenir los conflictos; el segundo, en caso de estallar el conflicto, favorecer las negociaciones; y el tercero, en caso de desarrollarse el conflicto, llamar a las tropas de la ONU. Al fin y al cabo el sistema de la Organización de la Unidad Africana se basaba en el sistema de las Naciones Unidas. Su desaparición, ha dado lugar a la Unión Africana actual que, tiene su fundamento en el recién creado Consejo para la Seguridad y la Paz, que a su vez está inspirado en el modelo del Consejo de Seguridad de la ONU. El objetivo es crear una brigada africana integrada por unos 75 mil soldados procedentes de las cinco regiones del continente: África del norte, occidental, central, oriental y austral para intervenir en caso de estallar un conflicto o para interponerse entre los beligerantes favoreciendo las negociaciones. Además de este mecanismo de la Unión Africana, que entrará en vigor en el año 2010, actualmente son las grandes potencias del continente, tales como Sudáfrica, Nigeria o Egipto, quienes se van a encargar de las operaciones de mantenimiento de la paz.

También los organismos regionales que han sido, desde mi punto de vista, los más eficientes, tales como la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), que ha creado el Grupo de Observadores Militares (ECOMOG, por sus siglas en inglés), el cual intervino en Sierra Leona tras el golpe de Estado militar para reinstaurar la democracia y también en Liberia para reinstaurar la paz civil y fomentar el proceso de democratización. Pero el balance que se puede hacer del ECOMOG también es muy discutible, porque sus soldados, totalmente indisciplinados, fueron en muchos casos parciales y violaron sistemáticamente los derechos humanos. Estas tropas estaban más bien a la disposición de Nigeria, el país que suministraba más hombres para realizar sus objetivos nacionales, y no los regionales. De ahí el balance muy pobre de ECOMOG. El mismo mecanismo se produjo con la Comunidad Económica de los Estados del África Central y con la Comunidad Económica de los Estados del África Austral. Ésos son los únicos organismos que han podido intervenir e intentar instaurar la paz en las distintas partes del continente.

Los países africanos conjuntamente no disponen de capacidades militares fiables, o de mando, para poder resolver los conflictos en el continente. De ahí la necesidad de la intervención de la comunidad internacional, y en particular de la Unión Europea, la cual en el marco de los acuerdos de Lomé-Cotonou ha creado un mecanismo para la prevención y la gestión de los conflictos en África, utilizando como instrumentos la lucha contra la pobreza, la estabilidad estructural, la cooperación y el desarrollo duradero. Éstos han sido los instrumentos de la Unión Europea, de los cuales el balance que se puede hacer también es muy pobre. La Unión Europea, y los países del norte en general, suelen desconocer las realidades de los del sur, y de los africanos en particular, además de no disponer de instrumentos de análisis de los conflictos para poder prevenirlos. De ahí mi propuesta, que consiste en los siguientes puntos: en primer lugar se debe proceder a la reconstrucción de las fuerzas de seguridad, del ejército, de la policía y de la gendarmería, no solamente dentro de cada Estado, sino también regional y continentalmente; la segunda propuesta consiste en difundir la cultura de la paz, desde la escuela, pasando por las familias, hasta llegar al ámbito nacional y el global. En el mismo orden de ideas, se debe proceder a la erradicación de las fuentes de financiamiento de la violencia. En el caso africano, se debe controlar la economía de la guerra y la privatización de la violencia y establecer la transparencia de la gestión de los recursos naturales, de las materias primas. El petróleo, el coltán, el

cobalto y el gas, en lugar de contribuir a la prosperidad y el desarrollo de los pueblos africanos, se han convertido en la fuente de sus desgracias. Por lo tanto, es necesario controlar la gestión de estos recursos naturales por parte de los Gobiernos. Ello debe ir de la mano con el control de las cuentas de los señores de la guerra, cuyo principal objetivo es convertir la guerra en un negocio. Se deben controlar sus fortunas, sus cuentas privadas, mediante sanciones inteligentes y prohibir sus viajes al extranjero, o en caso de viajar, detenerlos.

La paz no debe ser solamente el resultado de las soluciones militares. No se puede luchar contra la violencia utilizándola, por ello pienso que no solamente hay que atacar las manifestaciones y los efectos de la guerra, sino también sus causas. ¿Cuáles son estas causas y cómo combatirlas? La eliminación de la pobreza, las desigualdades, la exclusión y, sobre todo, de las redes criminales internacionales. Es necesario involucrar a la comunidad internacional. Por lo tanto, para lograr la resolución de los conflictos y conseguir la paz en África, se deben utilizar los medios diplomáticos. Es decir, favorecer las negociaciones entre las partes y contar con la capacidad de sancionar a los responsables. Esto también debe acompañarse de los medios militares, o al menos de la presencia de fuerzas de disuasión a nivel local y regional, para que los señores de la guerra no tomen justicia por su propia mano. Los medios también deben ser financieros, es necesario compensar a quienes han decidido abandonar las armas y la guerra como negocio. Hay que financiar esto de una u otra manera dándoles una oportunidad de encontrar trabajo, y con ello quiero decir que se debe proceder en el marco de la ONU, tal y como se ha planteado en la actualidad en las operaciones de desarme, desmovilización, repatriación y reintegración de los combatientes.

Los problemas africanos son multidimensionales, son todos prioritarios y por lo tanto, todos los actores han de implicarse en lo que llamaba en un principio el "pentágono" o la estrella de la paz. Encima de todas las organizaciones internacionales, la ONU, la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos, todos deben involucrarse. También los Estados, es decir, unos que estén lo suficientemente comprometidos como para llevar a cabo un proceso de paz fiable y no uno que privilegie la violencia, porque en África la violencia del Estado suele acompañarse de la violencia contra el Estado por parte de los integrantes de la sociedad civil, para defenderse. El otro punto lo integran las ONG, que deben dedicarse a las operaciones de diplomacia preventiva, de alerta precoz, porque muchas ONG están al

tanto de lo que sucede y ven, antes que los militares y diplomáticos, las premisas del conflicto a través del discurso xenófobo que llama al odio étnico o racial, y lo deben denunciar. El otro punto lo constituyen los medios de comunicación, que deben proceder a las funciones de formación e información, y no como ocurrió en Ruanda, donde se manipularon los bajos instintos de los pueblos en el llamado al odio y al asesinato, al genocidio. Los medios de comunicación deben jugar este papel de formación. La sociedad civil conoce mejor que nadie las causas del conflicto y las soluciones, antes que la comunidad internacional y que el propio Estado. Por ello propongo que se recuperen los mecanismos tradicionales de resolución de conflictos, tales como los mediadores sagrados, que pueden involucrarse para llevar a las partes a un acuerdo y las comidas colectivas y de reconciliación. Todos estos mecanismos de nuestro pasado africano han sido mucho más eficaces que los métodos políticos o internacionales. Termino diciendo que África ya ha sufrido bastante: en cuarenta años, 10 millones de muertos, más que las víctimas de la guerra de Vietnam y de Corea juntas. Ha llegado la hora para los africanos de encontrar esta paz, de encargarse ellos mismos de su seguridad, siendo el objetivo crear un futuro mejor para nuestros hijos y nuestros nietos.

LA DIÁSPORA MEXICANA EN LOS ESTADOS UNIDOS: TRES ESCENARIOS

Joseph Hodara*

El propósito de este ensayo es esbozar escenarios probables en torno a las actitudes de la creciente migración mexicana a los Estados Unidos respecto a México como centro político y cultural de referencia. Los escenarios presentados sobre este asunto se refieren a la década 2010-2020, y se sustentan en la literatura académica y periodística que ha visto la luz en ambos lados de la frontera. En particular se sugieren tres, que se desprenden de la conducta diferencial y prospectiva de variables endógenas y exógenas. El tema interesa tanto a México como a Estados Unidos, pues el asentamiento de migrantes mexicanos –legales e ilegales– así como la asimilación relativa del ethos estadounidense por parte de los ciudadanos de origen mexicano determinará la calidad y la amplitud de las relaciones entre ambos países.

Algunos antecedentes

Las cifras referentes al número de mexicanos legales e ilegales en Estados Unidos son aproximadas. No existe un mecanismo institucional, aceptado por ambas partes, que permita tener un cálculo preciso del traslado de emigrantes. No obstante, se estima esta población en 20 millones de personas dispersas en los diferentes estados. En algunos de ellos –California, por ejemplo– los migrantes constituyen una presencia física, cultural y religiosa considerable. También se calcula que durante el sexenio foxista alrededor de medio millón de mexicanos cruzaron anualmente la frontera debido a las contracciones de la economía, sobre todo en el sector agrario. Las remesas

* Profesor de la Universidad Bar Ilan, Israel y doctor en Sociología por la San Marcos University. Es coordinador académico de Western Galilee College United Nations desde 1999. Ha sido profesor visitante en México, Puerto Rico y Estados Unidos.

que los migrantes remiten a sus familiares en México constituyen el segundo renglón de ingreso de divisas, después de las exportaciones de petróleo. Esta circunstancia suaviza las condiciones sociales deplorables de vastas mayorías, a la vez que ofrece esperanzas de superarlas –particularmente entre los jóvenes– merced al "cruce" y a la "norteada". Política y financieramente, estos ingresos favorecen a la macroeconomía mexicana.

Los mexicanos ya nacionalizados, o los pertenecientes a una segunda o tercera generación, muestran actitudes ambivalentes respecto a la emigración que se ha verificado en los últimos años. Esas discordancias, cuando llegan a un punto crítico que pone en peligro la norteamericanización integral, pueden traducirse en rechazo a los recién llegados, fenómeno que se ha presentado también en la conducta de otras diásporas.

Cabe agregar que la presencia mexicana genera en el liderazgo WASP[1] y en diferentes grupos –blancos, negros y orientales– actitudes también ambivalentes. Es útil para realizar trabajos –como ha ocurrido en el sector agrícola o en la reconstrucción de Nueva Orleans– y por lo tanto se considera necesaria en la actual coyuntura. Sin embargo, se constatan también resistencias por los daños que estos migrantes podrían ocasionar al *ethos* estadounidense tradicional. La aceptación y las protestas coexisten en grados desiguales, conforme a la densidad de la presencia y el carácter cultural y geográfico de los estados.

Actores involucrados

Comenzaré por ejemplificar cómo se construye un modelo de escenarios. El primer paso es tratar de distinguir cuáles son los actores que estarían manejando las diferentes opciones. Yo distingo tres actores fundamentales. El primero es la población mexicana que habita en los Estados Unidos. No se trata de un grupo uniforme, sino de una multitud muy heterogénea. La primera generación de mexicanos en Estados Unidos es distinta de la segunda o la tercera, y quienes viven en San Diego o en Los Ángeles son diferentes de aquéllos que habitan, por ejemplo, en Chicago.

El segundo actor es el Gobierno mexicano. Si bien alguna vez, el escritor Mario Vargas Llosa se refirió a éste como una "dictadura perfecta", actual-

[1] Nota del editor: el término WASP (*white anglo-saxon protestant,* por sus siglas en inglés) se refiere al perfil tradicional norteamericano, blanco, de origen anglosajón y religión protestante.

mente podría considerarse más bien una anarquía imperfecta, lo cual también tiene sus implicaciones para la diáspora mexicana. Existen muy pocos Gobiernos en el mundo con un interés estructural de que buena parte de su población abandone el país. En México se presenta este caso: realmente se busca que muchos habitantes que padecen problemas de miseria y marginación abandonen el país para que otro Estado se haga cargo de ellos.

El tercer actor es Estados Unidos, con todas sus ambivalencias. Por un lado se trata de un país con una capacidad de absorción sorprendente y un sistema democrático bien consolidado; pero por otra parte, se siente invadido y posee el temor de que los mexicanos reconquisten demográficamente lo que perdieron físicamente hace más de un siglo. Es por ello que en este tercer actor existe una reacción bastante contradictoria.

Variables independientes

La construcción de los tres escenarios se sustentará en las siguientes variables, que afectan, si no determinan, el futuro de esta diáspora. La primera variable es la democratización relativa de México. Es decir, en qué medida las imperfecciones del sistema político mexicano persisten y se ahondan, o por el contrario, se enmiendan. Mi hipótesis es que si México falla en su democratización, particularmente en la social, y continúan presentándose imágenes y prácticas de gobernabilidad defectuosa y administrativamente corrupta, la emigración se apurará y se desalentará el retorno de mexicanos a sus lugares de origen.

La segunda variable se refiere a la índole del crecimiento económico. México se caracteriza por un régimen capitalista que no está entroncado con la globalización internacional, sino que depende de los Estados Unidos y Canadá por el TLCAN. Este sistema reparte de una manera totalmente desigual e injusta los frutos de su desarrollo. Si México continúa apegado a este modelo de desarrollo, sus resultados favorecerán a una población urbana escolarizada y de ingresos medios y altos, resultado que ganará relieve si el sector agrícola y el fomento de las industrias maquiladoras son descuidados. En estas circunstancias, las olas emigratorias habrán de continuar si las condiciones en Estados Unidos no se alteran.

La expansión de las redes vinculadas con el narcotráfico es otra variable crítica en este asunto. Primero, estas redes distorsionan y estrechan los márgenes de una sana y efectiva gobernabilidad; segundo, incrementan los

ingresos no contables en la economía mexicana en perjuicio de los márgenes de maniobra del gasto público gubernamental; tercero, alientan la corrupción en todas las esferas sociales al tiempo que gestan hábitos de consumo adversos a la salud ciudadana; finalmente, irritan a la opinión pública estadounidense, a pesar de que la demanda por estos productos es notable y de que el tráfico es viable debido a la corrupción de altos funcionarios y hombres de negocio de ese país. Sugiero que la expansión del tráfico de estupefacientes alienta, por un lado, la emigración de quienes no se benefician directamente con él; y por otro, gesta en Estados Unidos estereotipos perversos y modalidades de protesta en contra de la llegada de mexicanos.

Una variable más, también determinante, son las actitudes de los grupos de presión estadounidenses que ayudan a la absorción integral de los emigrantes, como la Iglesia católica y las corrientes pentecostalistas. Si estas redes de recepción se amplían, la presencia de la diáspora aumentará en correspondencia. En contraste con ellas, hay que considerar la militancia de agresivos grupos antimexicanos que en diferente grado estropean esta absorción. Parece claro que si esta beligerancia llega a afectar la vida cotidiana y la seguridad física y legal de los migrantes mexicanos, éstos podrían considerar el retorno a México y el tráfico de personas disminuiría.

Las actitudes del Congreso y el presidente de Estados Unidos son asimismo trascendentes. Si la tendencia a conceder la ciudadanía a emigrantes de larga trayectoria en el país persiste, debido a presiones de hombres de negocios vinculados con la agricultura y la industria liviana, esta circunstancia favorecerá el crecimiento de la diáspora. Por otra parte, la concesión amplia de ciudadanía a los emigrantes veteranos no garantiza una actitud positiva respecto de "los recién llegados". No es fácil anticipar qué actitudes asumirán los mexicanos, aliados con la población latina en general y ya constituidos en importante grupo de presión, frente a la emigración.

Por último, la política exterior mexicana también constituye una variable que puede estimular o inhibir el desarrollo de una cultura mexicana en Estados Unidos sin temor a protestas de doble lealtad. El programa Paisano ha favorecido sin duda este acercamiento. Además, se han fomentado otras acciones, como festivales, becas e intercambios estudiantiles, que ahondan la identidad de los migrantes y nacionalizados. Por otra parte, esta legitimación es un arma de doble filo: si la democracia y el desarrollo económico de México muestran ausencias y debilidades, la diáspora se verá estimulada por estas medidas.

ESCENARIOS

Con base en estas variables, se sugieren estos tres escenarios:

Rechazo de la diáspora al centro político y cultural mexicano

Este escenario estaría determinado, en primer lugar, por el agravamiento de las tendencias no democráticas en México y por una crisis de gobernabilidad, las cuales provocarían la falta de adhesión de los mexicanos con respecto a su propio centro político.

Para este escenario, la variable del crecimiento económico es especialmente importante. Si la economía mexicana se contrae en los próximos años, particularmente en el sector agrícola y en las industrias de capitalización reducida y mano de obra calificada, aumentará el flujo de mexicanos que, sin oportunidades de movilidad social o de penetrar en las élites consagradas de la Ciudad de México o Monterrey, que son los dos ejes industriales principales del país, emigrará hacia a los Estados Unidos.

Las redes de narcotráfico, si no son contenidas, también alentarán este alejamiento. La ampliación de estas redes distorsionaría el aparato gubernamental y productivo-financiero, al tiempo que acentuaría las actitudes negativas de la ciudadanía norteamericana respecto a la "perversa" presencia mexicana.

Por último, la ausencia de una política exterior que muestre empatía y apoyo a los mexicanos que han "norteado" también favorece este rechazo. Este efecto se vería agravado por la difusión de estereotipos y estigmas, como el "pochismo". Es un escenario posible de distanciamiento y hostilidad abierta de los mexicanos residentes en los Estados Unidos con respecto al Gobierno mexicano.

Acercamiento y coexistencia respecto del centro político y cultural mexicano

El segundo escenario posible es el opuesto, un acercamiento por parte de los migrantes. Para esto es necesario que el Gobierno mexicano resuelva un arreglo efectivo, y no solamente retórico, con los Estados Unidos. Este escenario se materializaría en las condiciones en cierto grado opuestas a las anteriores.

En primer lugar, se requiere ampliar y perfeccionar la democracia social, para establecer una sana gobernabilidad en México. Además, es necesario también lograr un crecimiento económico dinámico que, a través

de las exportaciones y de un gasto público compensatorio, multiplique las oportunidades ocupacionales y de escolaridad. Con ello, no sólo mejorarían las condiciones económicas, sino que además se escucharía la voz de la periferia, particularmente del sur del país.

La variable de las redes del narcotráfico también es importante en este escenario. Para la consecución de éste es necesario un control efectivo del mercado de drogas, con o sin la cooperación directa de los estadounidenses. El ascenso de países africanos y asiáticos como proveedores de los distintos tipos de drogas podría favorecer este control. Así, el mercado y los recursos administrativos legítimos ayudarían a México, circunstancia que alteraría la imagen del mexicano en Estados Unidos y lo haría sentirse cómodo con su identidad.

Las decisiones de Washington y la política exterior del Gobierno mexicano también influyen para conseguir este escenario. La ampliación y ahondamiento de la identidad mexicana podrían lograrse no sólo con la doble ciudadanía tolerada por el país, sino también mediante la política exterior ejercida a través de los cónsules en Estados Unidos y otras medidas que favorezcan este acercamiento, como las misiones culturales y los intercambios.

En este escenario también se hace algo que no se ha hecho, y es que México finalmente se resuelve a crear un grupo de presión política en los Estados Unidos. La creación de un grupo de este tipo, a diferencia de otros países de América Latina, es algo absolutamente legítimo en Estados Unidos y afín a su espíritu democrático. Existen grupos de presión muy importantes como el judío, el irlandés, el católico y el polaco. Todos ellos influyen sobre el Congreso y las decisiones políticas en general. México no lo hace porque crear un grupo de presión en la actual coyuntura es un arma de doble filo: por un lado, podría determinar por ejemplo quiénes son los gobernantes en diferentes estados de la parte occidental y tal vez también del norte de ese país, con lo que se posibilitaría la existencia de más de un funcionario de origen mexicano; sin embargo, si es un grupo lo suficientemente organizado, también podría protestar por hechos anárquicos o violentos que se presentaran en México, con lo cual más bien se favorecería el primer escenario descrito.

Actitudes inestables de rechazo y retorno al centro

Este escenario es probablemente la situación presente: existen tendencias a un retorno y a una identificación, pero también podría haber a un rechazo, particularmente en la segunda y la tercera generaciones. Esto último

ha ocurrido con grupos de judíos, irlandeses y polacos, los cuales llegan Estados Unidos para quedarse y se consideran ante todo estadounidenses, no obstante su origen. Es decir, en este escenario se produce un proceso de norteamericanización, por lo menos en las últimas generaciones. Las probabilidades de rechazo o retorno dependerán de la evolución de las variables identificadas hasta el momento

Para finalizar, quisiera hacer una invitación a ver realmente la aplicación de este modelo de escenarios no sólo en este tema, sino en general. La mayoría preferimos vivir al día, pero eso no lo puede hacer un país. Lamentablemente en América Latina nos encontramos con Gobiernos irresponsables y eso explica el hecho de que esta región, padezca un atraso acumulativo con respecto a otros países, por ejemplo China, la India o Japón. Basta con ver las estadísticas del Banco Mundial para ver cómo el rezago de América Latina es casi incurable, a menos que se aplique otro tipo de metodología para la resolución de estos problemas. Nos estamos acercando a la africanización de América Latina y la única manera de evitarlo, a mi modo de ver, es hacer ese ejercicio de pensar a largo plazo.

Este libro se terminó de imprimir en enero de 2008,
en los talleres de Gráfica, Creatividad y Diseño, S.A. de C.V.
La edición consta de mil ejemplares.
Para los interiores se utilizó papel Cultural de 90 gr.
y Sundance felt de 216 gr. para los forros.
En su composición se utilizaron tipos de la familia Leawood.
El cuidado estuvo a cargo del Fondo Editorial de Nuevo León.