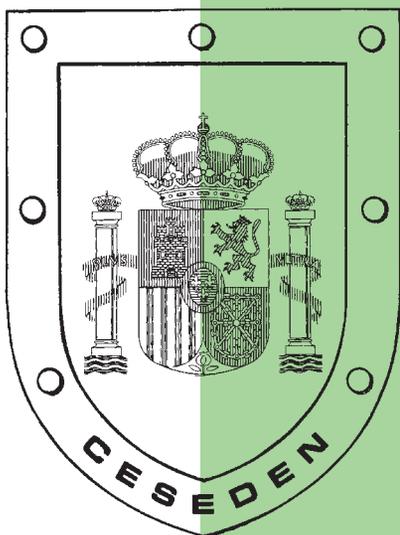


BOLETÍN DE INFORMACIÓN

núm. 309



año 2009

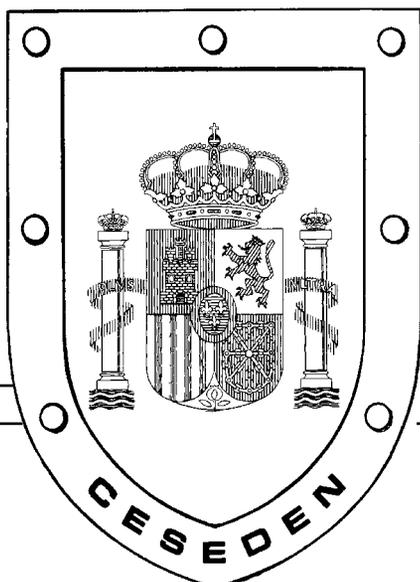
COLABORACIONES

- LOS NUEVOS POPULISMOS: ¿AMENAZAS A LA ESTABILIDAD EN IBEROAMÉRICA?
Inmaculada Toribio Candil
Magíster en Seguridad y Defensa.
- EL PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL DIÁLOGO NORTE-SUR
David Cotorruelo Sánchez
Comandante del Ejército de Tierra.
- LA EVOLUCIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD ISRAELÍ (I)
Guillem Colom Piella
Sociólogo y politólogo.
- LA PREVISIÓN DE LAS CRISIS MIGRATORIAS EN EL CONTEXTO GEOPOLÍTICO DEL MEDITERRÁNEO
Jorge Garris Mozota
Comandante de Ingenieros.

RESEÑAS DE LIBROS Y REVISTAS

ACTIVIDADES DEL CENTRO

MINISTERIO DE DEFENSA



BOLETÍN DE INFORMACIÓN

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

SUMARIO

Colaboraciones

- Los nuevos populismos: ¿amenazas a la estabilidad en Iberoamérica? 7
- El papel de las Fuerzas Armadas en el Diálogo Norte-Sur 31
- La evolución de la Estrategia Nacional de Seguridad israelí (I) 67
- La previsión de las crisis migratorias en el contexto geopolítico del Mediterráneo 81

Reseñas de libros y revistas

Actividades del Centro

Las ideas contenidas en estos trabajos son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación.

CORREO ELECTRÓNICO: ceseden@oc.mde.es
esfas@oc.mde.es

PÁGINA WEB: www.ceseden.es

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://www.060.es>

Edita:



NIPO: 076-09-067-X (edición en papel)
ISSN: 0213-6864

Depósito Legal: M-4350-1987

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 900 ejemplares

Fecha de edición: julio 2009

NIPO: 076-09-068-5 (edición en línea)



COLABORACIONES

LOS NUEVOS POPULISMOS: ¿AMENAZAS A LA ESTABILIDAD EN IBEROAMÉRICA?

Inmaculada Toribio Candil
Magister en Seguridad y Defensa

Introducción

El fenómeno del populismo ha estado presente en la política iberoamericana a lo largo de todo el siglo XX. En estos últimos años, resurge de nuevo lo que se han llamado los nuevos populismos. A lo largo de este trabajo se pretende mostrar las características de este fenómeno, si puede considerarse como una amenaza a la estabilidad en el área iberoamericana, así como las posibles repercusiones en un futuro próximo de la expansión de estos nuevos populismos.

En este trabajo veremos lo que se ha llamado el «giro a la izquierda» en Iberoamérica y el contexto en el que surgen los nuevos líderes populistas; de entre los líderes iberoamericanos que pueden ser caracterizados como populistas, se analizan dos casos, Venezuela, no sólo porque Hugo Chávez es un ejemplo claro de este nuevo populismo, sino por su influencia y el papel que quiere jugar en el resto del continente, y en segundo lugar, Bolivia, que si bien Evo Morales presenta algunas diferencias como líder respecto a lo que caracteriza el estilo de liderazgo populista, la crisis de gobernabilidad que presentaba el país en el momento del acceso al poder de Morales muestra un buen ejemplo de la situación política y social del área. Además, Bolivia, con el peso que ha adquirido en el sector de la energía, juega un papel muy importante en el nuevo mapa geopolítico de la zona. También se analiza el modelo de integración iberoamericana y la repercusión de la política exterior de Chávez en los mecanismos de cooperación así como la utilización del petróleo como arma de política exterior; y el papel de los actores extrarregionales en la configuración geopolítica de la región iberoamericana.

El giro a la izquierda y la llegada de los líderes populistas

En los últimos años han tenido lugar en Iberoamérica una serie de procesos electorales, tras los cuales, como ya se ha mencionado, se habló del giro a la izquierda de la región, y que como veremos es un fenómeno con muchos matices. El mapa político de la región ha cambiado en la última década con la sustitución de los gobiernos liberales de los años noventa por partidos socialdemócratas y populistas de izquierda. Pero detrás de esto hay que distinguir entre la llegada al poder de partidos de izquierda, como en el caso de Chile o Brasil, en unas condiciones de consolidación democrática y la victoria de unos líderes, que aparentemente ubicados en la ideología de izquierda, son más bien ejemplos de lo que se ha llamado el nuevo populismo. Así, podemos hablar de dos izquierdas, una reformista y moderna y otra que entronca con la gran tradición iberoamericana del populismo.

En los años noventa la región registró una recuperación económica que la situó entre las zonas más prometedoras del planeta. Pero desde el punto de vista social no se repartieron equitativamente los beneficios del crecimiento, lo que aumentó la frustración generalizada. En el plano político, la incapacidad de los gobiernos para resolver los problemas sociales, junto con el aumento de la corrupción generó un profundo desencanto con el funcionamiento de la democracia. Como consecuencia de esto se agravaron las situaciones de ingobernabilidad, a lo que se respondió de dos formas, con el surgimiento de los líderes neopopulistas y desde el punto de vista externo, con el relanzamiento de la integración regional.

El *Informe de Latinobarómetro 2005* revela, por ejemplo, la ineficacia del sistema judicial en la región, donde el 66% de los encuestados tiene poca o nada confianza en el poder judicial; en cuanto a la extensión de la corrupción, el 60% tiene la percepción de que los funcionarios públicos son corruptos, y que el clientelismo como práctica política está ampliamente extendido. A pesar de todo, la democracia goza de una amplia legitimidad, el 70% cree que es el mejor sistema.

El populismo es el discurso de un líder fuera del sistema de partidos. De ese modo, el líder populista no se presenta como un político pero asume la representación del pueblo. Un contexto de crisis de representación es favorable a la aparición de estos líderes populistas que para consolidar su poder contribuyen a la crisis de las instituciones democráticas.

La llamada «crisis de representación» es para Ludolfo Paramio (Pérez Herrero, 2006) una crisis de adaptación del sistema de partidos a la nueva realidad económica y social, consecuencia de las reformas económicas de los años noventa y por los efectos de la globalización. Bajo estas nuevas reglas parece que los políticos no han sabido responder a las demandas sociales.

La crisis de representación, como decíamos, se presenta como un contexto favorable para la aparición de líderes populistas. A su vez, la consolidación de un liderazgo populista contribuye a profundizar la crisis de los partidos políticos, ya que una de las ideas básicas del discurso populista es el descrédito de estos partidos, y muchas veces sus políticas se dirigen a socavar los mecanismos de funcionamiento de la representación, recortando su papel en las instituciones, intentando crear una nueva institucionalidad a la medida del régimen populista (Paramio y Revilla, 2006).

Para Walker (2006) el verdadero dilema que enfrenta América Latina, en el contexto de la globalización, es el que se da entre inclusión y exclusión social, y el que enfrenta «democracia o populismo». Es la situación de exclusión, junto con la incapacidad de las élites tradicionales y sus instituciones para responder a las demandas sociales, lo que posibilita el surgimiento de este nuevo populismo.

Los populismos han estado presentes prácticamente desde siempre en Iberoamérica. Los populistas contemporáneos como Chávez o Correa basan el ejercicio del poder en un liderazgo personalista que genera una relación ecléctica con las masas y desarrollan una fuerte interrelación con los seguidores, desestimando el funcionamiento de las instituciones democráticas.

Las encuestas revelan una profunda desconfianza de los iberoamericanos en sus gobiernos. Las desigualdades sociales y económicas provocan el desencanto de la población y afectan a la confianza en la democracia. Esta insatisfacción con las instituciones políticas puede ser fácilmente aprovechada por estos líderes. En el año 2005, Venezuela ocupaba el puesto 130 en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparency International, con una puntuación de 2,3. En el año 2008, Venezuela ocupa el puesto 158, con una puntuación de 1,9. Respecto a Bolivia, en el año 2008 ocupa el puesto 102, con una puntuación de 3,0 (1).

En los últimos años el sistema de partidos se ha revelado altamente inestable en muchos países andinos, donde además han hecho acto de presencia en el escenario político poblaciones indígenas que hasta entonces se habían sentido ninguneadas por los gobiernos de la región.

Recientemente hemos asistido a la fragilidad de algunos presidentes en países como Bolivia y Ecuador, al estallido de movimientos sociales de protestas, etc. Esta situación de inestabilidad provoca que los gobiernos surgidos de ella sean de una fragilidad extrema. Además, a esto hay que añadir el papel que Chávez ha jugado o ha intentado jugar en los procesos electores de varios países de la zona, desde Bolivia a Nicaragua, o el último ejemplo con el controvertido asunto de la financiación de Chávez a la candidata, y ahora presidenta de Argentina, Cristina Kirchner.

A pesar de llegar al poder por procesos electorales democráticos, los líderes populistas han buscado mantenerse en él y concentrar más competencias a través de nuevas Constituciones, véase Chávez en Venezuela, Morales en Bolivia, Correa en Ecuador, tomando el control de los medios de comunicación y debilitando las instituciones democráticas.

La revolución bolivariana de Chávez y el Movimiento al Socialismo (MAS) de Morales

De entre todos estos ejemplos de líderes populistas, analizaremos con más detalle dos países, a mi modo de ver, significativos del fenómeno del populismo actual. Por un lado, el movimiento chavista en Venezuela, objeto de este análisis por dos razones, el objetivo de Chávez de desempeñar el rol de líder regional en Iberoamérica y sus pretensiones de exportar la revolución bolivariana a otros países. Por otro lado, Bolivia presenta un buen ejemplo de lo que en un contexto de inestabilidad e ingobernabilidad junto con la emergencia de un movimiento social de protesta, puede desembocar en la aparición de un liderazgo populista.

El cuestionamiento a la democracia venezolana surgida del Pacto de Punto Fijo en el año 1958, comenzó ya en la década de los años ochenta. Una crisis estructural de la eco-

(1) El IPC de Transparency International mide los niveles de percepción de corrupción en el sector público en un país determinado y consiste en un índice compuesto que se basa en diversas encuestas a expertos y empresas. El IPC 2008 clasifica 180 países en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a diez (percepción de ausencia de corrupción), disponible en: http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008/cpi_2008_table

nomía, como consecuencia de la caída del petróleo y el aumento de la deuda externa, impidió continuar satisfaciendo las expectativas nacionales. La clase media y los sectores populares responsabilizaron de la crisis a la clase política por su alto nivel de corrupción. Este resentimiento también se dio en algunos sectores de las Fuerzas Armadas que comenzaron a vincularse con grupos de izquierda.

Tras participar en una intentona golpista en el año 1992, en 1994 Chávez recibió la amnistía y comenzó a trabajar con un grupo de militares con vistas a presentarse a las siguientes elecciones. En el año 1997 creó la coalición electoral Movimiento V República, bajo la promesa de recomposición radical del sistema de representación. En el año 1998, Chávez ganó las elecciones a la Presidencia de la República gracias a una importante mayoría de votos, 56,4%, sin necesidad de segunda vuelta. Pero hay que señalar un dato importante, la abstención en las elecciones de diciembre de 1998 alcanzó el 36%. En resumen, Chávez alcanzó el poder con el apoyo de un tercio del electorado. Su victoria quizá debe ser vista más como un rechazo al viejo sistema que como el apoyo a la nueva visión bolivariana.

Chávez alcanzó el poder porque todas las oportunidades para conseguir un cambio político de forma pacífica habían sido bloqueadas. A este respecto, el hecho de que Chávez represente una amenaza para la democracia venezolana muestra sólo una parte de la fotografía, porque el término «democracia venezolana» no era precisamente una certeza (Buxton, 2001).

Chávez fue el primer beneficiado de la dramática situación de la economía. En el mes de marzo de 1998 los precios de petróleo alcanzaron su precio más bajo en nueve años. El gobierno de Caldera se vio obligado a efectuar una serie de recortes en el presupuesto. El sentimiento popular se volvió con fuerza contra la política económica de Caldera, y hacia las posiciones de Chávez. Su apuesta por la redistribución económica y la renegociación de la deuda internacional encontró apoyos entre las clases más bajas y las clases medias de Venezuela.

Hay que decir que Hugo Chávez ha sido probablemente quien más pruebas electorales haya pasado en América Latina en los últimos años. El arrollador triunfo electoral de Chávez fue consecuencia del masivo repudio que los ciudadanos tenían hacia la élite política y del desencanto con el modo en que habían gobernado hasta ese momento. Aunque Chávez ha ganado legítimamente cada uno de los procesos electorales a los que se ha presentado, hay varios indicadores que muestran la debilidad de la democracia en Venezuela. Por otro lado, el surgimiento de una democracia basada en la consulta popular es un fenómeno nuevo en Venezuela, cuyo objetivo es crear un ambiente político favorable a la división del país entre adversarios y partidarios del Gobierno. Este proceso de consultas populares fue usado por Chávez para sacar partido, en cierto modo, del funcionamiento del Estado de Derecho. Mediante el uso del referéndum por parte del chavismo, un mecanismo que en principio parece inobjetable, y en una situación de intensa movilización política, se creó una relación cada vez más directa entre el líder y la parte del pueblo que le apoyaba. De este modo, se intenta sustituir la anterior institucionalidad por una nueva.

Hugo Chávez se dio prisa en poner en práctica su compromiso de revisión de las estructuras institucionales y el sistema de partidos. La Constitución de 1999 reforzó el carácter

fuertemente presidencialista del régimen. La acción de Chávez suponía la reforma del sistema de representación, introduciendo un fuerte sesgo mayoritario y la inclusión del componente antipartido en el diseño institucional (Freidenberg, 2007). En las primeras fases del gobierno de Chávez, éste se centró en el desmantelamiento del entramado institucional heredado de la situación anterior, proceso que culminó con la aprobación de esa nueva Constitución. Desde el primer momento, Chávez aseguró que su proyecto iría más allá del neoliberalismo en el plano interno, y por otra parte arremetió contra la democracia representativa, proponiendo una «democracia participativa». Esta «democracia participativa» se ha traducido en clima de profunda tensión política, que ha dividido el país en bloques irreconciliables y que ha hecho casi imposible llevar a cabo cualquier tipo de reforma en un contexto de consenso. Además presentó su visión de mundo multipolar, en realidad, un acusado antiamericanismo que sirvió de faro ideológico de la política exterior venezolana.

El régimen chavista tiene dos bases fundamentales de sustento, las Fuerzas Armadas y los sectores populares no organizados. La utilización de oficiales en puestos de gobierno y prestigio permitieron fortalecer al grupo chavista dentro de las Fuerzas Armadas. El necesario control de las Fuerzas Armadas por el chavismo se logró a través de la una marcada ideologización de los cuadros. Por otra parte, el Movimiento V República ha contado con un gran apoyo popular, debilitando a su vez a los partidos tradicionales. El liderazgo chavista se ha caracterizado por un fuerte personalismo y una clara tendencia a la concentración de poder. Todo esto se ha planteado como un ejemplo de democracia delegativa. La identificación del líder con los sectores populares y la permanente confrontación con la oposición han sido fuentes de legitimación para Chávez, así como una forma de fortalecer los lazos entre el pueblo y el líder. Este discurso de confrontación que alude directamente al pueblo frente a otros grupos sociales constituye la base de identificación de los populismos (Freidenberg, *opus citada*). El discurso antiamericano ha servido también para exaltar los ánimos de ese pueblo víctima, frente a la oligarquía política, social y económica. Por otro lado, el uso de Bolívar en el régimen chavista ha sido una constante, y permitió llenar un vacío ideológico, además de ser un mecanismo para nacionalizar las operaciones políticas e implicó la asunción de una serie de valores que no tienen nunca que someterse a validación.

Los tres objetivos políticos más importantes del movimiento chavista son la promoción de un mundo multipolar, la configuración de un régimen democrático que supere la democracia representativa para convertirse en una democracia participativa y la consolidación de las Fuerzas Armadas. Respecto al primer objetivo, lo abordaremos posteriormente al hablar de la política exterior chavista. En cuanto a la superación del modelo de democracia representativa por una democracia participativa ya hemos aludido a ello con anterioridad por lo que nos referiremos ahora al papel de las Fuerzas Armadas en el proyecto chavista.

La tradición militarista del proyecto chavista se ha introducido en la política venezolana e incluso ha sido plasmada en la Constitución de 1999, donde se atribuye al estamento militar su implicación en el desarrollo nacional, rompiendo el equilibrio entre los actores sociales de una democracia pluralista. Este militarismo es una de las diferencias más claras entre Chávez y los viejos populistas clásicos. En la V República las Fuerzas Armadas se han convertido en los principales ejecutores de los programas y las políticas del

Gobierno. Desde el comienzo de su mandato, Chávez ha asegurado que sólo aprovechando los recursos humanos y técnicos de las Fuerzas Armadas se puede atajar la crisis que padece Venezuela. La expansión de las tareas asignadas a los militares ha generado un considerado debate interior en el país. Existe preocupación por la creciente participación de los militares en tareas tradicionalmente asignadas a civiles. Se asiste a una creciente politización del ámbito militar, que incluye una orientación hacia la defensa de un proyecto cívico determinado. Además, en la Administración pública hay una creciente presencia de militares.

Respecto a la economía venezolana, en general ha experimentado una profunda inestabilidad durante los años de mandato de Chávez, con altibajos en el crecimiento. Los altos precios del petróleo han sostenido hasta ahora la economía venezolana. Pero, pese a que el Gobierno ha dedicado continuos recursos a programas sociales, las fluctuaciones del crecimiento económico y la alta inflación tendrán consecuencias negativas en la pobreza y en la desigualdad. Así, las cifras de pobreza y desarrollo en Venezuela se han deteriorado desde el año 1999. A pesar del aumento de los precios del petróleo, parece que el Gobierno venezolano no ha podido aprovechar esa riqueza para construir una base económica fuerte y diversificada. La dependencia absoluta de la economía venezolana en la producción petrolera la hace particularmente vulnerable a las fluctuaciones de precio. Si bien las exportaciones de petróleo son esenciales para la economía nacional, el discurso de Chávez es claramente antagónico a la globalización y el libre comercio. El cambio político más importante fue el intento por parte del gobierno de Chávez de hacer valer un mayor control sobre la nacionalizada compañía petrolera, Petróleos de Venezuela, S. A. (PDVSA), y en consecuencia sobre sus ingresos.

El tema petrolero se convirtió en elemento esencial del diseño estratégico, político y económico del gobierno de Chávez. No se trata sólo de un elemento estructural de la economía venezolana, sino que se va a convertir en parte fundamental del proyecto revolucionario. Y el fortalecimiento de la propiedad estatal sobre el negocio del petróleo fue la pieza primordial de las políticas destinadas a paliar las necesidades de los sectores más pobres de la sociedad. Una caída de los precios del petróleo resultaría muy problemática para los planes de Chávez, debido a los grandes problemas de infraestructura, ineficacias en la economía y en el sector público. Para algunos autores lo peor de la política económica de Chávez es que continúa los presupuestos de la etapa anterior y por lo tanto, las mismas debilidades, dependencia del petróleo, escaso compromiso social y un débil control. Y todo esto exacerbado por el estridente discurso del presidente, que aterroriza a los inversores tanto extranjeros como nacionales.

Quizá la mayor duda respecto al futuro económico de Venezuela resida en la ausencia de cambio que Chávez trae consigo. La economía, como decíamos, no muestra ningún signo de desprenderse de la dependencia del petróleo. Los compromisos sociales en materias como la sanidad o las pensiones pueden colocar de nuevo a Venezuela en el dilema en el que estaba durante el régimen puntofijista, excesivas promesas de subsidios estatales que sobrepasarían la habilidad del país de pagar por ellos.

Respecto a la política exterior del gobierno de Chávez hay que señalar que la naturaleza de ésta fue redefinida en consonancia con el énfasis puesto en mantener unas rela-

ciones constructivas con la Organización de Países Exportadores de Petróleo. El punto central de la estrategia fue profundizar los lazos con otros países productores. Esta posición rompió el aislamiento internacional de países exportadores de petróleo, considerados «Estados parias», como Irak, Libia e Irán. En otras palabras, el avance en los contactos institucionales con esos países del Oriente Próximo formaba parte de la visión del Gobierno para construir un nuevo polo de poder, un grupo de países que hicieran de contrapeso a la hegemonía política y económica de Estados Unidos. Hoy por hoy, la política exterior venezolana es una de las más dinámicas y a la vez controvertidas de Iberoamérica. Esta política ha generado una cierta inquietud por el afán intervencionista de Chávez, que ha aprovechado las crisis de los países de la zona como Ecuador o Bolivia. El debilitamiento de los liderazgos tradicionales de Brasil y México ha favorecido también el protagonismo de Venezuela en la escena regional aprovechando además el debilitamiento de los mecanismos de cooperación.

La cercanía de Chávez con el presidente boliviano Morales ha tenido ciertas repercusiones en algunos países vecinos. El anuncio de un proyecto en Bolivia respaldado por Venezuela de construir bases militares bolivianas cerca de las fronteras generó preocupación en Paraguay, Perú y Chile. Chávez ha aprovechado una serie de factores favorables para construir una red de alianzas y erigirse como un líder regional y como un contrapeso al poder de Estados Unidos. Algunos de estos factores son el dinero del petróleo, las crisis de gobernabilidad de diversos países del área andina, el desentendimiento de Estados Unidos hacia la región, etc. La agresiva diplomacia petrolera de Chávez también ha jugado un papel importante. El discurso de Chávez apelando a la justicia social, su antiimperialismo y el uso de los recursos energéticos, han tenido tanta resonancia en Iberoamérica porque otros líderes como Morales en Bolivia responden a las mismas frustraciones que permitieron el ascenso de Chávez en Venezuela.

En diciembre de 2008 Chávez se ha proclamado precandidato presidencial a las elecciones de diciembre de 2012, tras insistir a sus partidarios en convocar un referéndum para aprobar la enmienda constitucional que permitiría su reelección indefinida. Chávez ya propuso reformar la Carta Magna con ese mismo fin y para aplicar en la práctica su idea de «socialismo del siglo XXI», propuesta que fue rechazada en las urnas. La reforma ha comenzado a discutirse en diciembre de 2008 en la Asamblea Nacional y se prevé que en febrero de 2009 se celebre un referéndum para que el país decida si la aprueba o no. Si de nuevo los electores no admiten una reforma constitucional, el mandatario venezolano deberá retirarse al culminar su presente mandato, en febrero de 2013. En el caso contrario, comenzará la tercera etapa «revolucionaria», entre los años 2009 y 2019.

Para entender el acceso de Evo Morales al poder en Bolivia, hay que analizar el proceso político, económico y social que sufrió el país en los últimos años y que le llevó de ser una democracia aparentemente consolidada a aparecer como el mejor ejemplo de lo que se ha llamado crisis de gobernabilidad. Desde hace años el país, a pesar de la riqueza de los recursos naturales, figura entre los más pobres de América Latina. Desde el año 2003 se han sucedido las caídas de varios presidentes por presión popular. Esto se explica por los problemas de institucionalización democrática que presentaba el país, a pesar de las reformas llevadas a cabo durante la transición. Aunque los factores económicos y sociales son importantes a la hora de explicar la situación a partir del año 2003, el problema de

la legitimidad política está claramente en la base de la crisis de gobernabilidad sufrida por el país. Esta crisis estructural ha puesto de manifiesto la tensión entre un orden institucional y otro clientelar que finalmente ha colapsado el sistema. Esta crisis se ha desarrollado en un contexto de un «Estado débil» incapaz de organizar la vida social del país.

La pérdida de credibilidad de los partidos políticos que impulsaron la transición democrática y las reformas subsiguientes y el descenso de la calidad de vida por efecto de la crisis económica, explican en gran medida la recuperación de fuerzas del populismo. En el año 2002 se presenta una situación de tensión social en la que se combinan la brecha creciente entre las expectativas de consumo y la productividad de la población laboral, un sistema institucional asediado por la protesta social y una débil capacidad política, lo que les sitúa entre la parálisis del Gobierno y el radicalismo de la oposición. El sistema de partidos reflejaba la fragmentación política del país. La pérdida de confianza en los partidos es preocupante porque acompaña la insatisfacción con la democracia. En el año 1995 cerca del 78% de la población los consideraba necesarios para la democracia. En 2003 los datos del *Latinobarómetro* muestran que sólo el 52% de la gente considera a los partidos necesarios. La existencia de problemas de gobernabilidad es un indicador de que esta democracia no está consolidada.

La desilusión por parte de los ciudadanos respecto al sistema político favorece la presencia de los nuevos movimientos sociales que se presentan como alternativas a los partidos tradicionales como el MAS de Morales.

Se produce un fracaso del modelo político en tres sentidos: incapacidad para satisfacer las expectativas de mejora de vida de la población, abuso discrecional del poder e incapacidad para garantizar la cohesión interna del país. Hay, pues, una necesidad de una renovación del liderazgo político (Paramio y Revilla, 2006).

Las elecciones del año 2005 fueron la culminación de un proceso de transformación de la política boliviana que ha supuesto el acceso a las instituciones de dirigentes provenientes del mundo sindical o de movimientos sociales.

El MAS de Morales surgió de un movimiento social de cocaleros y campesinos indígenas. Morales venció con un discurso de nacionalismo económico, en particular sobre el desarrollo de los recursos de gas natural de Bolivia, de insubordinación a Estados Unidos y de mejor representación del pueblo indígena. Las luchas del movimiento sindical agrario fueron claves en la configuración del liderazgo de Morales. La estructuración del movimiento de protesta por parte de los dirigentes de base local encontró en Morales un agente para proyectar sus intereses y sus demandas. A partir de mecanismos de acción directa como huelgas y bloqueos, Morales encarnó el papel de víctima del sistema político.

El resultado de estas elecciones demostró la importancia de la división regional en Bolivia. El occidente se inclinó mayoritariamente por Morales, y el oriente por Quiroga del Poder Democrático y Social. La gobernabilidad se vio afectada, puesto que el MAS sólo ganó en tres prefecturas. El principal escenario de conflicto ha sido la Asamblea Constituyente. La rivalidad entre el Gobierno central y las regiones orientales, las más prósperas es también una de las claves de la situación actual. El país ha ido hacia una situación cada vez más crispada que el Gobierno se ha visto incapaz de frenar.

Respecto a la política económica, a corto plazo los altos precios del sector energético proporcionan un soporte importante para mantener el crecimiento de la economía en torno al 4%. Pero el problema surge a largo plazo donde se requiere un esfuerzo multidimensional para mantener y generar niveles de crecimiento más altos que permitan resolver problemas como el desempleo y la baja productividad de la economía en general.

Entre las medidas más controvertidas de Morales destaca el Decreto de Nacionalización de los Hidrocarburos en 2006 que supuso que las segundas reservas de gas suramericanas pasaran a control estatal. La nacionalización de los recursos energéticos, también en la estela de la política chavista, sin embargo, no ha servido para reducir los índices de pobreza del país. Con este tipo de iniciativas, el petróleo y el gas han pasado a ser poderosas armas de política exterior, tanto en Bolivia como en Venezuela. Por otro lado, entre los países iberoamericanos, Bolivia es el que cuenta con la proporción más grande de población indígena. La emergencia de los indígenas en la escena nacional no puede analizarse sin tener en cuenta la cuestión del acceso a los recursos naturales.

La evolución de la situación en Bolivia tiene amplias repercusiones sobre su entorno vecinal. El mapa estratégico de la región ha variado en los últimos años y las enormes reservas de gas natural y la infraestructura física que comparte con sus vecinos del Atlántico y del Pacífico hacen de Bolivia un actor esencial en la función articuladora del centro de América del Sur. El peligro es que el país se convierta en el escenario de complicados conflictos geopolíticos si no administra equilibradamente sus reformas internas y las relaciones internacionales emergentes de su colocación geográfica (Grebe López, 2006).

Mecanismos de cooperación en Iberoamérica

La integración es un proceso por el que se expresa la voluntad política de los países para compartir el futuro, con el objetivo de lograr un desarrollo integral en beneficio de sus ciudadanos y buscando metas globales. Iberoamérica es una región propicia para llevar a cabo un proceso de integración. La región es inmensamente rica en reservas de petróleo, gas natural, carbón, etc. Los principales obstáculos al proceso de integración regional en Iberoamérica hay que buscarlos más en la realidad interna de la región que a la postura de los Gobiernos de Estados Unidos, como hasta ahora se ha venido sosteniendo.

Para Malamud (2005, p. 2) habría que analizar el papel que representan en este proceso, por un lado el nacionalismo y la retórica y por otro el déficit de liderazgo regional. La falta de liderazgo, para este autor, debe explicarse por los costes asociados al ejercicio de ese liderazgo, que para muchos países serían superiores a los beneficios. Sin embargo, la irrupción de Venezuela en el panorama actual ha cambiado esta situación. Nos encontramos con un país lo suficiente rico en recursos y con una idea clara de cómo utilizarlos, en un momento, además, de ausencia de liderazgo en la región. Chávez, con una enorme popularidad en el continente, y con los recursos económicos suficientes, quiere asegurarse un respaldo político en las distintas organizaciones multinacionales, como la Organización de Estados Americanos (OEA), a través de empresas como Petrocaribe, repartiendo petróleo a precios subsidiados. Respecto al nacionalismo, éste se refleja en la variedad de organizaciones multinacionales, casi todas con poco éxito.

Incluso el Mercado Común del Sur (Mercosur), en su día un ejemplo de integración subregional en Iberoamérica, pasa actualmente por dificultades y tensiones, entre las que se encuentra la entrada de Venezuela.

La cuestión es si la integración favorece la consolidación de la democracia. Para Dabène (2001) la respuesta es afirmativa, la integración sanciona una transición hacia la democracia y contribuye a su consolidación porque produce la interdependencia. Y ofrece como ejemplo el caso de Argentina y Brasil respecto al Mercosur, en ese caso el objetivo de la integración era claramente el desarrollo económico y la consolidación democrática, los dos procesos debiendo autoalimentarse.

En los años noventa se relanzó el proceso de integración regional en Iberoamérica. Hoy, la lucha por el liderazgo regional supone que los distintos mecanismos de cooperación de la región, Mercosur, Comunidad Andina de Naciones (CAN), Comunidad Suramericana de Naciones, OEA, etc., han sido utilizados como instrumentos para conseguir los objetivos de determinadas políticas exteriores. Chávez anunció en el año 2006, de forma sorpresiva, su salida de la CAN. Días después, Evo Morales anunció la nacionalización de los hidrocarburos. Venezuela alegó que los perjuicios que le causarían los Tratados de Libre Comercio firmados por Colombia y Perú fueron la causa de su salida de la CAN. Paralelamente a la salida de Venezuela de la CAN, se aceleraba su ingreso en el Mercosur. Estos movimientos produjeron inquietud por un lado en el bloque andino y por otro en Argentina y Brasil, miembros del Mercosur y que desconfían de las intenciones de Chávez. De este modo, la salida de Venezuela de la CAN amenaza la viabilidad no sólo de la CAN y del Mercosur sino de la Comunidad Suramericana de Naciones, un proyecto impulsado por Brasil.

El liderazgo de Brasil en la región se ve amenazado por estos acontecimientos, a los que hay que sumar la decisión de Evo Morales de sumarse a la Alternativa Bolivariana para las Américas, y el anuncio de nacionalización de los hidrocarburos, decisión que afecta al equilibrio geopolítico de la región.

La salida de Venezuela de la CAN, como decíamos, ha tenido repercusiones en todo el proceso de integración regional del área iberoamericana, y como ya se ha expuesto, poniendo en peligro la continuidad de la CAN y afectando incluso a otras organizaciones supranacionales como el Mercosur. Todo esto hace dudar de las verdaderas intenciones de Chávez respecto a la integración regional, pues a pesar de sus declaraciones abogando por la unidad latinoamericana, su actuación se está convirtiendo más en un factor de desintegración.

En este contexto, Brasil y Venezuela, como venimos señalando, sostienen una dura pugna por el liderazgo nacional, con la ventaja por parte de Venezuela de contar con el respaldo de sus cuantiosos ingresos petroleros. Sin embargo, su política exterior es sumamente polarizante, mientras que Lula cuenta con todo el respaldo de su Ministerio de Exteriores, aunque existe una cierta reticencia en invertir en el liderazgo regional.

En estos momentos, el proceso de integración muestra dos elementos novedosos, la convergencia política o ideológica, lo que se ha llamado el giro a la izquierda y la energía. Estos dos factores que podrían favorecer la integración, parece que hasta ahora no

ha sido así. La salida de Venezuela de la CAN y su objetivo de refundar el Mercosur ha dinamitado el mapa político de la integración.

Entre las líneas de acción de la política energética, una de las claves es la integración, que permite el aprovechamiento energético de países y regiones, ahorrando costes y ampliando mercados. Pero este proceso no es fácil, y debe estar relacionado con la integración económica y con unos objetivos que permitan luchar contra las deficiencias económicas y sociales de la región y aumentar su competitividad (Zanoni, 2006).

Para resumir, el proceso de integración regional tiene una serie de puntos fuertes como son la voluntad política de los gobiernos latinoamericanos y la conciencia de que es necesaria la integración para impulsar el desarrollo de la región, pero también muestra unos puntos débiles como la falta de liderazgo regional, con la tradicional pugna entre México y Brasil y la aparición de Venezuela como líder regional, apoyándose en los cuantiosos ingresos del petróleo.

Si no es a través de la vía supranacional, América Latina nunca va a poder competir con el bloque europeo o el bloque asiático. El mundo está dividiéndose en tres grandes bloques de comercio, América del Norte y Centroamérica, la Unión Europea y Asia. Si las exportaciones latinoamericanas no tienen acceso a algunos de estos tres bloques de comercio mundial quedarán marginadas y serán cada vez más pobres.

La energía ¿factor de integración regional o arma de política exterior?

América Latina se caracteriza por la diversidad de sus fuentes energéticas, por el consumo autosostenible en conjunto, la desigual distribución de los recursos energéticos y la falta de eficiencia y de utilización de tecnología. De acuerdo con los indicadores de la Organización Latinoamericana de Energía, América Latina y el Caribe producen el 9% de la energía del mundo, consumen el 6,8% y exportan el 2,2%. En América Latina y el Caribe, el petróleo y sus derivados representan el 13,5% de las reservas mundiales. Es el principal recurso energético regional, tanto para el consumo doméstico (48%) como para la exportación. Los principales exportadores hacia el resto del mundo son: Venezuela, México, Colombia, Ecuador y Trinidad y Tobago, que poseen los excedentes más importantes. En el plano político, el sector energético es objeto de preocupación respecto a situaciones de dependencia y desequilibrio de poderes, entre países, exportadores e importadores, y entre grupos económicos, abastecedores y clientes, e incluso entre Estados y empresas. En el plano macroeconómico, el sector energético tiene fuertes impactos sobre la balanza comercial y los ingresos fiscales y también sobre los gastos y las inversiones públicas del Estado. El enfoque de los asuntos energéticos ha ido cambiando con el tiempo, y en los últimos años se han añadido análisis formulados desde una perspectiva política, popularizando expresiones como petropolítica o petrodiplomacia. En Iberoamérica los hidrocarburos juegan un papel importante en las relaciones entre Estados Unidos y Venezuela, pero también entre México, Cuba, Bolivia, Colombia o Brasil.

Arriagada Herrera (2006) identifica dos situaciones bajo el nombre de política de petróleo. Una es el resultado de la aplicación de la fuerza y hegemonía que da ese recurso.

Otra, el ejercicio de la riqueza que origina el petróleo para actuar sobre otros Estados. Cuando las naciones que carecen de este recurso desarrollan una dependencia respecto de otros con abundancia de hidrocarburos, nos encontramos ante la primera situación. Respecto a la segunda situación, ésta acontece cuando países productores de petróleo deciden aplicar parte de estos recursos para ganar influencia y poder en otros Estados, actuando directamente sobre sus gobiernos o sobre grupos o movimientos de protesta.

Las posibilidades de usar el petróleo como instrumento de poder en la región iberoamericana se ven facilitadas si la oferta está concentrada en unos pocos países y otro grupo de países son dependientes de proveedores extranjeros. América Latina es, como decíamos, una región rica en energía, posee el 13% de las reservas de petróleo y el 4% de las reservas mundiales de gas. En cuanto a la oferta y la demanda, la zona tiene una pluralidad de situaciones.

La región andina, respecto a la cuestión energética, se caracteriza por dos rasgos esenciales, su riqueza energética y la gravedad de su crisis política, social y étnica. La riqueza energética de la zona la hace menos proclive a un impacto de la política del petróleo, puesto que los países que la componen son exportadores de energía. Pero la segunda característica, la inestabilidad social, política y étnica abre la puerta a otras potencias que quieran ganar poder en esos Estados a base de invertir en ellos financiando acciones políticas que desestabilizan sus gobiernos o apoyando grupos o partidos afines a sus intereses y proyectos.

Los países del área andina son vulnerables a la intervención política por sus graves problemas de gobernabilidad. Las relaciones entre Venezuela y Colombia se han ido enredando a lo largo de los últimos años. Desde el punto de vista energético, Venezuela es quien necesita a Colombia y no al revés, y en ese sentido, Chávez da prioridad a proyectos como el gasoducto Transguajiro que transportaría el gas colombiano a los consumidores venezolanos. Perú no es dependiente ni de Venezuela ni de otros países. Sin embargo, Chávez intervino activamente en la política peruana apoyando la candidatura de Ollanta Humala. Hay que recordar que Perú juega un papel clave en el llamado anillo energético, una interconexión de gasoductos que uniría el país a través del norte de Chile, con Argentina, Paraguay, Uruguay y Brasil. Respecto a Bolivia, la victoria de Evo Morales en las presidenciales del país en el año 2006 ha redefinido la actitud del país en dos aspectos, la política de nacionalizaciones y una política de revisión de precios de exportación del gas natural.

La nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia supuso dos medidas nuevas, la creación de una participación adicional para Yacimientos Petroleros Fiscales Bolivianos y la nacionalización del 50% más uno de las acciones de las empresas surgidas de los procesos de capitalización y privatización. Tanto la inestabilidad política de los últimos años como el Decreto de Nacionalización produjeron una drástica reducción de las inversiones. La falta de inversiones pone en riesgo el cumplimiento de los contratos de exportación de gas e incluso el abastecimiento interno. La nacionalización ha dejado de ser tal, pues se ha reducido a producir una nueva forma de contratos y a la compra mayoritaria de acciones a empresas de administración privada, aunque políticamente cumplió los

fines buscados y aseguró la estabilidad económica del Gobierno. Tanto el Gobierno boliviano como las empresas necesitan desesperadamente la continuidad de las operaciones. Bolivia necesita los ingresos derivados de las exportaciones de gas para financiar su Gobierno y Petrobras necesita el gas boliviano.

Otro aspecto que tiene que ver con las perspectivas de desarrollo energético de Bolivia es la afinidad política de los Gobiernos de Bolivia y Venezuela, que ha dado lugar a la firma de cinco convenios. La inversión total de PDVSA en Bolivia llegaría a 1.500 millones de dólares. Los intereses venezolanos van más allá de la cooperación e integración energética con Bolivia. Los intereses geopolíticos del presidente Chávez están dirigidos a utilizar su potencial petrolero para disputar el liderazgo iberoamericano, desplazando a Brasil y a México.

Por otro lado, no hay que olvidar que la mayor influencia de Chávez sobre Bolivia no viene por el lado de la dependencia energética sino que sus instrumentos son políticos e ideológicos y se reflejan en el Documento de Cooperación firmado por ambos países y que refleja el existente entre Castro y Chávez (Arriagada Herrera, 2006).

Venezuela tiene un 6,8% de las reservas mundiales, es la sexta nación más rica en petróleo. Pero muestra una preocupante incapacidad para aumentar su oferta de crudos, sobre todo en los últimos años en los que la producción no ha podido recuperar los niveles de antes del paro general del año 2002, como consecuencia de la baja inversión a la que ha estado sujeta la petrolera estatal. El tema petrolero se ha convertido en un elemento esencial del proyecto estratégico, político y económico del gobierno de Chávez, entre otras cosas porque es parte de la estructura de la economía venezolana.

Los altos precios del petróleo en los primeros años del gobierno de Chávez le permitieron atribuirse una intervención esencial en el alza y la enorme suma de ingresos fiscales que produjo, y que permitió afrontar el volumen del gasto social. Esta política del petróleo se basa en la concepción de la propiedad estatal sobre el petróleo como pieza primordial en la política de redistribución a los sectores más pobres. El Estado, según esta concepción, asume el papel de redistribuidor del ingreso petrolero, asume la responsabilidad de la solución de los problemas sociales mediante la redistribución del ingreso. Así, la conexión del Estado con el petróleo adquiere una característica no sólo estructural, sino ideológica, al concebirse como un recurso y un factor que permite el cumplimiento adecuado de los compromisos estatales. La participación privada se convierte en discutible y la privatización de la industria es indeseable en la medida en que atenta contra la función del Estado (Blanco, 2002).

Por lo tanto, el objetivo de Chávez fue fortalecer el Estado y en cierto modo volver a estatizar el Estado, es decir impedir que las instituciones favorezcan los intereses privados. Esta visión ha creado una situación, prácticamente, de ruptura con el mundo empresarial. Pero el desmantelamiento de la presencia privada en el aparato estatal ha llevado a una sustitución del personal e implica la necesidad de reorientar los fines de las instituciones hacia el cumplimiento de los objetivos de carácter social, y en este objetivo se ha implicado a diferentes sectores de la Administración, como las Fuerzas Armadas. El rentismo petrolero se convirtió una vez más en expreso objetivo político e institucional.

Venezuela estableció una serie de acuerdos en materia de energía con países de Centroamérica, como el Acuerdo de San José en 1980, el Acuerdo de Caracas de 2000, o la creación en 2005 de Petrocaribe. Estos acuerdos son una ayuda para las naciones de Centroamérica y el Caribe, pero crean dudas respecto a la dependencia que esta ayuda pueda crear y la disposición de Venezuela de utilizarla como instrumento de presión. Estos acuerdos, como ya se ha comentado, han sido objeto de numerosas críticas. El intento de usar el petróleo como arma de intromisión política en las luchas electorales de otros países está presente, y de un modo aún más flagrante en dos acuerdos firmados recientemente por Chávez con El Salvador y Nicaragua. Todos estos acuerdos y ofrecimientos tienen un precio a pagar. Como muchos autores destacan, Chávez usa el petróleo como un arma política. Y desde el Gobierno no se niega que se empleen los hidrocarburos como un instrumento de la política exterior. Hay que señalar que la diplomacia del petróleo de Chávez tiene lugar en un contexto específico, con un estancamiento en los niveles de producción, subinversión, incapacidad para atraer inversión privada, una politización y una mala gestión de la empresa PDVSA. Las posibilidades de Chávez de usar el petróleo como herramienta de política exterior dependen de la cantidad y calidad de las reservas petrolíferas, de que Venezuela mantenga una situación relevante como productor y exportador de crudos y de la solidez de la industria, además depende de elevados precios del crudo y sólo es posible mientras esta situación se mantenga (Arriagada Herrera, 2006).

La riqueza energética convierte a Iberoamérica en una región de un enorme potencial de complementación entre productores y consumidores. La integración energética se presenta como una oportunidad para mejorar las condiciones de desarrollo y la proyección económica, y también para mejorar la convivencia social y la organización política. Pero al mismo tiempo, parece que América Latina está especialmente expuesta a los males que derivan de la riqueza energética, sobre todo debido a la vulnerabilidad de las instituciones iberoamericanas. La cuestión es el papel que desempeñan los recursos energéticos en la integración, sobre todo en torno a tres conceptos: seguridad, gobernabilidad e integración.

Venezuela concibe la energía como un recurso de poder y como una herramienta de influencia regional. En cambio, si fuera concebida como un recurso sociopolítico, podría ser aprovechada para una integración más amplia.

Los actores extrarregionales

Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina están hoy día en su punto más bajo desde el fin de la guerra fría. Después del 11 de septiembre de 2001 (11-S), Estados Unidos perdió interés en América Latina y limitó su visión a situaciones especialmente problemáticas o urgentes. Así, las relaciones se han deteriorado a consecuencia de la falta de liderazgo de Washington, a la vez que algunos de los líderes de la región se han vuelto populistas y se valen de una retórica antiestadounidense para ganar votos y partidarios. Estados Unidos ha rebajado la posición de Iberoamérica en su lista de prioridades, en el contexto de su guerra contra el terrorismo y el conflicto de Oriente Próximo.

Por otro lado, existen tres situaciones negativas en Iberoamérica que producen preocupación en Estados Unidos, la influencia de Venezuela y su incipiente pero ambicioso proyecto de mundo multipolar, la incertidumbre de la transición cubana y la creciente presencia de China en la región.

En todo caso, la escasa relevancia que el conjunto de la región tiene para Washington en estos momentos no afecta de forma uniforme a todo el continente. México y el Caribe siguen siendo territorios vitales para Estados Unidos. No es así respecto a la región suramericana, precisamente en un momento en que los problemas de gobernabilidad se han multiplicado, problemas que en otro momento hubieran implicado directamente a la política exterior estadounidense, y ante los que, hoy, permanece ajena a todo compromiso. Y esto no ocurre sólo en los ámbitos políticos, sino que alcanza a otros ámbitos, como el mundo empresarial y financiero, o los medios de comunicación. Aún así, Estados Unidos sigue siendo el principal inversor de la zona.

El factor clave en las relaciones entre Estados Unidos e Iberoamérica sigue siendo la asimetría de poder entre ambos actores. Comparado con la situación de los últimos años, hoy en día, las relaciones entre ambos tienen menos que ver con la geopolítica y la seguridad nacional y con la ideología. Las agendas son en la actualidad más específicas y locales. Las preocupaciones de Estados Unidos respecto a Iberoamérica son sobre problemas prácticos de intercambios comerciales, finanzas, energía, etc. y acerca de cómo resolver problemas comunes que no pueden resolverse individualmente, como el terrorismo, narcotráfico, etc.

Durante años Venezuela ha sido considerada como una pieza de gran importancia para la estabilidad regional por la solidez de su sistema político. Desde el año 1958 hasta 1999 las relaciones entre Venezuela y Estados Unidos se desarrollaron en un clima de cordialidad. Pero la llegada de Chávez al poder supuso que esta relación se modificara y asumiera nuevos parámetros, vinculados a una política energética diferente y a una nueva posición sobre el estado actual del orden internacional. Venezuela ha sido una constante entre las preocupaciones estratégicas de Estados Unidos, por su situación geográfica, por su industria petrolera, así como unas reservas petroleras y gasíferas de consideración. Venezuela es uno de los principales proveedores de petróleo de Estados Unidos. La inserción actual de Venezuela en la geopolítica mundial está definida por los siguientes escenarios: los diversos grados de ingobernabilidad en algunos países de la región, el agravamiento de las crisis institucionales, la irrupción de los nacionalismos y la profundización de los sentimientos indigenistas y por último, el creciente deterioro de la imagen de Estados Unidos en Iberoamérica (González Urrutia, 2006).

La política exterior de Chávez reconoce dos etapas, la primera se inicia en el año 1999 hasta mediados de 2004 y se encuentra detallada en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007 donde se encuentran los objetivos relativos al equilibrio internacional. La segunda etapa comienza a finales del año 2004 cuando se inaugura una era que busca el «nuevo mapa estratégico de la revolución bolivariana», cuyo principal objetivo es consolidar el proceso revolucionario en el llamado «socialismo del siglo XXI».

Desde Washington se critica la «profundidad» de la democracia venezolana, sobre todo tras la victoria de Chávez en el año 1999. Tanto la política nacional como la internacio-

nal puesta en práctica por Chávez han sido vistas con escepticismo en Estados Unidos, al que le preocupó en primer lugar, la participación en asuntos políticos de una importante facción de las Fuerzas Armadas. Washington temía que la orientación de izquierdas de este grupo les llevará a una falta de compromiso con la democracia y con la libre empresa. Todo esto introdujo un factor de inestabilidad que afectó a los inversores capitalistas extranjeros en Venezuela. Las amenazas de Chávez de cortar el suministro de petróleo, la intensificación de los acuerdos antiamericanos con países como Irán, o el apoyo a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, han sido factores de preocupación para Washington. En un principio, la política de Washington fue esperar y ver. Pero las diferencias respecto a la política exterior entre Venezuela y Estados Unidos se hicieron más agudas durante el año 2001, entre otras razones por el compromiso de Chávez para intensificar las tendencias multipolares en la comunidad internacional. La actitud del propio Chávez hacia Estados Unidos ha sido contradictoria. Por un lado, ha mostrado respeto e incluso admiración hacia Estados Unidos y su sistema político. Pero en otras ocasiones, se ha mostrado francamente antagonista. Sus críticas se centraron en el supuesto plan para cambiar el equilibrio militar y estratégico en el norte de Suramérica, mediante el Plan Colombia.

Para el gobierno de Chávez, Washington busca socavar el desarrollo de la revolución venezolana en el orden mundial, en el regional, tratando de limitar la irradiación del proceso chavista y en el plano bilateral, refiriéndose continuamente a las limitaciones gubernamentales a la democracia y a la libre iniciativa. La estrategia del Gobierno venezolano se basa en una política de amenaza al adversario hasta obligarlo a desarrollar un gesto de conciliación. El Gobierno venezolano ha amenazado a Estados Unidos con cortar el suministro de petróleo, profundizando la revolución en Venezuela y exportándola al resto del continente.

Antes del año 2003, Estados Unidos veía en Venezuela un sólido eje de producción petrolera, Venezuela suministraba cerca del 15% de las importaciones de petróleo y gasolina estadounidenses. Venezuela exporta en torno a 1,5 millones de barriles diarios de su producción (el 60% del total) a Estados Unidos. Esta cantidad supone entre el 10% y el 15% de todas las importaciones de petróleo de Estados Unidos, lo que convierte a Venezuela en un proveedor importante. Además, Venezuela siempre ha sido un proveedor estratégico para Estados Unidos, dada su cercanía a los puertos y refinerías del golfo de México y de la costa este, de tal forma que el crudo venezolano tarda seis días en llegar a Estados Unidos, mientras el de Oriente Medio unas cuatro o cinco semanas.

El nuevo presidente de Estados Unidos se enfrenta a retos procedentes de América Latina, una región que ya ha causado preocupación en anteriores presidentes. Respecto a Venezuela, Obama puede optar por continuar con la misma política de Bush hacia Chávez, aunque quizá es el momento, con la caída de los precios del petróleo o las últimas derrotas electorales de Chávez, de plantear una nueva estrategia.

La primacía del petróleo otorga a Chávez influencia más allá de América Latina. Y así trabaja en fortalecer los vínculos con países como India y China. Lo más preocupante de esta línea de actuación de Chávez es su alianza con Irán. Los dos países negocian diversos acuerdos comerciales. Una alianza emergente con Irán y el desarrollo de un progra-

ma nuclear elevarían el nivel de tensión en las relaciones de Venezuela con Estados Unidos. Una de las petropolíticas más mediáticas de Chávez es el proyecto de desviar la mayor parte de sus exportaciones de petróleo que actualmente van al mercado estadounidense a China, aunque las dificultades económicas y técnicas hacen que sea más una amenaza que un proyecto plausible.

La poca atención que Estados Unidos ha prestado a sus vecinos del Sur desde los ataques del 11-S empieza a pasar factura al país que históricamente más influencia ha tenido en la región. La ausencia estadounidense pudo haber sido aprovechada por Europa para incrementar su presencia, pero aunque la Unión Europea y sobre todo España pugnan por ganar terreno, han dejado suficiente espacio para que otros países, como China e Irán, que nunca habían estado en la región se hicieran un hueco.

A comienzos del siglo XXI parece que China está llevando una activa política en América Latina. Un punto de interés para China en la región son los recursos energéticos. Empresas multinacionales chinas están empezando a trabajar en la región, sobre todo en aquellos países que mantienen una relación antagónica con Estados Unidos. Así, los intereses del petróleo de Estados Unidos en la región se ven amenazados por las agitaciones políticas en Venezuela y en la región andina, lo que ha permitido una mayor injerencia china. A través de sus inversiones en recursos energéticos, el país asiático busca una mayor presencia en las estructuras de producción. Al mismo tiempo, la menor presencia de Estados Unidos en el área iberoamericana genera espacios geográficos disponibles, como ya se ha señalado. La pregunta es si China constituye realmente una amenaza para las posiciones estadounidenses. Para la administración Bush, el mayor temor es que China se convierta en el principal apoyo militar para algunos gobiernos radicales como Venezuela. A cambio, para muchos gobernantes iberoamericanos, China podría convertirse en un futuro próximo en un contrapeso o incluso un relevo a Estados Unidos en la región.

En el año 2007, el presidente iraní realizó una gira por diversos países de Iberoamérica. Con Nicaragua llegó a un acuerdo para construir viviendas, centrales hidroeléctricas y puertos a cambio de productos alimenticios. Irán aparecía como un auténtico salvador en el país, dada la situación en el sector eléctrico que vive el país, y del que las autoridades nicaragüenses culpan a Unión Fenosa, la empresa española que distribuye la electricidad.

Además de Nicaragua, Venezuela, Bolivia y Ecuador están en el punto de mira de la diplomacia iraní. En cuanto a Bolivia, la llegada al poder de Evo Morales en el año 2006 y su alineamiento con Hugo Chávez en su oposición a la política estadounidense colocó por primera vez a Bolivia en el interés de la diplomacia iraní.

En Venezuela, el presidente Ahmadineyad firmó tres convenios de cooperación en el terreno energético e industrial, algunos de ellos buscaban especialmente aumentar la inversión productiva. El acercamiento iraní a América Latina busca nuevos aliados diplomáticos, pero también hay elementos económicos. Irán ha elegido el momento preciso pues sus planteamientos encuentran respaldo en unos dirigentes regionales contrarios a Estados Unidos y a su política hegemónica. En el caso de Venezuela, ambos países buscan debilitar a Estados Unidos, y a través de Chávez, Irán también ha accedido a Ortega en Nicaragua, Morales en Bolivia o Correa en Ecuador.

En cuanto a la relación de España con Iberoamérica, además de los lazos culturales, actualmente las relaciones económicas entre ambos se han acentuado. Pero los problemas de las empresas españolas con algunos gobiernos de Iberoamérica han sido frecuentes en los últimos años. Venezuela, Nicaragua, Argentina, Bolivia y Ecuador son los principales escenarios de conflictos con empresas españolas por los beneficios que obtienen y los impuestos que pagan. Las empresas con más presencia en la región son Telefónica, Repsol YPF, BBVA, Santander, Mapfre, Endesa, Indra o Gas Natural. España es uno de los principales inversores extranjeros en estos países. Entre las organizaciones empresariales se extiende una profunda preocupación por el aumento de la inseguridad política y jurídica, así como los ataques a la iniciativa privada en algunos países de la región, como los casos de Venezuela, Bolivia o Ecuador.

Conclusiones

En estos últimos años se han identificado en Iberoamérica una serie de amenazas capaces de desestabilizar la democracia de los países de la región. Por un lado, las amenazas económicas, como la crisis y la deuda externa; las amenazas sociales, inseguridad ciudadana, pobreza y marginación; y por último, las amenazas políticas, la deslegitimación de las instituciones, terrorismo y violencia política, etc.

América Latina es la región más desigual del mundo, y esta situación no ha disminuido en los últimos años. En torno al 40% de la población es pobre, y ante esto, las estrategias para combatir la pobreza basadas sólo en el crecimiento no son suficientes, porque la desigualdad, entre otras cosas, enmascara la pobreza si la riqueza está muy concentrada, como ocurre en América Latina. Además la desigualdad disminuye la capacidad que tiene el crecimiento de reducir la pobreza. Estas situaciones de inequidad son, además, un lastre para el crecimiento pues generan inestabilidad social y política y favorecen la volatilidad macroeconómica. La pobreza daña la confianza en la cohesión social y la legitimidad de las instituciones. En América Latina, la desigualdad alimenta la corrupción a través de la destrucción de la confianza en las instituciones. La corrupción además tiene efectos negativos sobre la inversión, tanto interna como extranjera, pues eleva los riesgos e introduce un factor de inseguridad. En esta situación, las instituciones del Estado se sitúan en niveles mínimos de confianza.

Para romper el círculo vicioso de desigualdad-corrupción es preciso afianzar la confianza en las instituciones, librándolas de la corrupción. En una crisis de gobernabilidad que afecta al ámbito institucional, político, social y cultural, la solución no es la aparición de un líder carismático, ni políticas de izquierda o derecha, sino el fortalecimiento de las instituciones. El dilema que aparece ante Iberoamérica en los próximos años es entre democracia o populismo, y este nuevo populismo aparece como un obstáculo tanto en términos de democratización como de modernización. Para consolidar una democracia estable en la región deberían abordarse tres aspectos básicos, la cuestión de la calidad de las instituciones políticas, la capacidad del sistema de dar respuesta a las demandas sociales y la capacidad de expandir el crecimiento económico como base a lo anterior. Si no se dan estas circunstancias, la salida es el populismo. Para muchos autores, la pri-

mera cuestión es esencial, a mayor institucionalización, menor posibilidad de surgimiento o consolidación del populismo (Walker, 2006).

Una de las principales instituciones políticas en dificultad en Iberoamérica son los partidos políticos, con graves problemas de legitimidad, de representación y de desempeño. Y tal como hemos visto a lo largo de este trabajo, la crisis de representación se presenta como un contexto favorable para la aparición de líderes populistas. Esto, junto a la situación de exclusión y a la incapacidad de las élites tradicionales y sus instituciones para responder a las demandas sociales, es lo que posibilita el surgimiento de este nuevo populismo.

Para algunos autores, el riesgo de ascenso del populismo va más ligado al descrédito de las élites políticas y a la debilidad del sistema de partidos que a la gravedad de la situación social o a la influencia de actores exteriores. La fragmentación del sistema de partidos en Ecuador y Bolivia, la ausencia de partidos de amplia implantación nacional, no explican ciertamente el descrédito de las élites políticas, pero es llamativa la diferencia con la situación en Perú, donde no aparece en este momento el fantasma del populismo. Por eso, muchos autores insisten en que el fenómeno populista es político y que lo que puede estar cambiando son las expectativas sociales, que ya no dejan sitio para un populismo neoliberal como el de los años noventa. Si se extiende el populismo en los próximos años en América Latina, es posible que siga la estela del populismo redistributivo de Chávez, ya que la presión social hará difícil la aplicación de políticas económicas ortodoxas o simplemente responsables en un gobernante (Paramio, 2006).

La experiencia de Venezuela nos demuestra que la habilidad de un sistema político de alcanzar los requisitos previos de la democracia liberal es insuficiente para la legitimación de la misma y para la estabilidad. Como ya señalamos al comienzo de este trabajo, Chávez alcanzó el poder porque todas las oportunidades para conseguir un cambio político de forma pacífica habían sido bloqueadas. A este respecto, el hecho de que Hugo Chávez represente una amenaza para la democracia venezolana muestra sólo una parte de la fotografía, porque el término «democracia venezolana» no era precisamente una certeza (Buxton, 2001). Después de todos estos años de desempeño, el gobierno de Chávez, a través de un proceso de deslegitimación y retroceso, ha llevado al país al desarrollo de un frágil sistema de partidos y un débil marco institucional.

La herencia política del populismo es grave no sólo por el balance económico o por las consecuencias de su política social. Después del populismo no sólo hay que recuperar las instituciones democráticas, sino también la confianza de los ciudadanos en las mismas. El renacimiento del populismo redistributivo encarnado en el régimen bolivariano de Venezuela plantea muchas incógnitas. La primera se refiere a la posibilidad de que se extienda por la región, y en especial en países andinos como Bolivia y Ecuador, dada la fragilidad de sus sistemas de partidos e instituciones democráticas y su desesperante situación social. Pero, el objetivo de Chávez de extender su revolución bolivariana, no ha tenido un verdadero éxito. Y las amenazas a la estabilidad de la región, más que por un efecto contagio del régimen venezolano, surgen por el contexto de inestabilidad política, corrupción, inequidad y desigual social que estamos describiendo.

El mayor peligro en América Latina no es que se produzca una oleada de populismo macroeconómico como respuesta a las frustraciones y demandas de los ciudadanos,

sino que la crisis de representación a la que se ha llegado por la insatisfacción popular lleve a un auge de los liderazgos populistas que podrían derivar hacia una gestión populista de la economía con graves consecuencias a medio plazo, que no priorice la inversión y la transformación de las estructuras económicas. Es decir, si las instituciones democráticas mantienen su legitimidad, la demanda de mejores resultados económicos y sociales no tiene por qué conducir a una nueva fase de populismo económico. Así, el problema sería mantener la legitimidad de las instituciones en una situación de crisis del sistema de partidos. Las reformas electorales por sí solas no pueden resolver el problema de la crisis de adaptación de los sistemas de partidos. La clave está en la recuperación de la credibilidad de los partidos políticos como representantes de los ciudadanos.

El populismo, en general, ofrece un discurso de confrontación que puede crear sociedades divididas. Mientras haya grandes mayorías de ciudadanos que se encuentren excluidos de la distribución de los ingresos, de las redes democráticas, en ausencia de servicios estatales básicos o de una profunda crisis institucional de representación política, siempre habrá un potencial líder populista con la tentación de movilizar a todos estos ciudadanos.

Las desigualdades sociales y económicas provocan el desencanto de la población y afectan a la confianza en la democracia. Por eso, en un momento de bonanza económica, en los últimos años el crecimiento en Iberoamérica está en torno al 4%, los Estados de la región deberían aprovechar para repartir de forma más justa la riqueza que se está generando. Aún está por ver como va a afectar la actual crisis a la región iberoamericana, pero no parece el mejor escenario para superar los problemas de desigualdad de la región. De otra forma, la profunda desconfianza de los iberoamericanos en sus gobiernos seguirá aumentando, así como el debilitamiento de las instituciones democráticas. Y ya hemos visto cómo esto último constituye un factor decisivo en las crisis de gobernabilidad y estabilidad de muchos gobiernos iberoamericanos y la llegada al poder de líderes populistas que no hacen nada por poner freno a este proceso de deslegitimación democrática. Si los gobiernos actualmente en el poder no logran responder a los retos a los que se enfrentan los diferentes países de la región, corrupción, seguridad ciudadana, transparencia, todo lo que se alcance en el plano de las reformas sociales, será incompleto y difícil de llevar a cabo. Es decir, la consolidación de la democracia política va de la mano de la equidad social.

Bibliografía

ALDA MEJÍAS, S.: «Los nuevos movimientos sociales: ¿nuevas amenazas o aliados de las Fuerzas Armadas?», en «El mundo iberoamericano ante los actuales retos estratégicos», *Monografías del CESEDEN*, número 96, Ministerio de Defensa, Madrid, abril de 2007.

ALENDA, S.: «Bolivia: la erosión del pacto democrático», *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 18, número 12, pp. 3-22, Santiago de Chile, enero-junio, 2004.

ARCE Y TEMES, A.: «Venezuela. Hugo Chávez: ¿Hacia una nueva política de seguridad nacional y defensa?», en «Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso», *Cuadernos de Estrategia*, número 109, capítulo segundo, pp. 57-94, Ministerio de Defensa, Madrid, junio, de 2000.

- ARRIAGADA HERRERA, G.: «Petróleo y gas en América Latina. Un análisis político de relaciones internacionales a partir de la política venezolana», *Documentos de Trabajo*, número 20, Real Instituto Elcano, Madrid, 19 de septiembre de 2006.
- ARTEAGA MARTÍN, F.: «La seguridad de América Latina: un enfoque regional desde la perspectiva europea», *Monografías del CESEDEN*, número 84, pp. 94-148, Ministerio de Defensa, Madrid, marzo de 2006.
- BILLIG, M.: «The Venezuelan oil crisis», *Foreign Affairs*, 83, 5, september/october de 2004, disponible en: <http://www.foreignaffairs.org>.
- BLANCO, C.: *Revolución y desilusión. La Venezuela de Hugo Chávez*, editorial Los Libros de la Catarata, Madrid, 2002.
- BONAL, X. (ed.): *Globalización, educación y pobreza en América Latina. ¿Hacia una nueva agenda política?*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2006.
- BUXTON, J.: *The failure of political reform in Venezuela*, Ashgate Publishing Limited, Hampshire, 2001.
- CABALLERO, M.: *La gestación de Hugo Chávez. 40 años de luces y sombras en la democracia venezolana*, editorial Los Libros de la Catarata, Madrid, 2000.
- CARDOZO, E.: «La gobernabilidad democrática regional y el papel desintegrador de la energía», *Nueva Sociedad*, número 204, pp. 136-149, Buenos Aires, junio-julio de 2006.
- CASTAÑEDA, J. G.: «Latin America's Left Turn», *Foreign Affairs*, may/june de 2006, disponible en: <http://www.foreignaffairs.org>.
- CEPAL: *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2004-2005*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, septiembre de 2005, disponible en: www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloEconomico/9/LCG2279PE/LCG2279_e_.pdf.
- DABÈNE, O.: *América Latina en el siglo XX*, editorial Síntesis, Madrid, 2000.
— *La región América Latina. Interdependencia y cambios políticos*, ediciones Corregidor, Buenos Aires, 2001.
- DIRMOSER, D.: «Democracia sin demócratas», *Nueva Sociedad*, número 197, pp. 28-40, Buenos Aires, junio/julio, 2005.
- ESPINASA, R.: «La contradicciones de PDVSA: más petróleo a Estados Unidos y menos a América Latina», *Nueva Sociedad*, número 204, pp. 50-70. Buenos Aires, junio/julio de 2006.
- FERRERO, M. (ed.): *Chávez y el movimiento sindical en Venezuela*, Alfadil Ediciones, Caracas, 2002.
— *Chávez, la sociedad civil y el estamento militar*, Alfadil Ediciones, Caracas, 2002.
- FREIDENBERG, F.: *La tentación populista. Una vía al poder en América Latina*, editorial Síntesis, Madrid, 2007.
- FUENTES, C. y ÁLVAREZ, D.: «¿América Latina en la encrucijada?» *Nueva Sociedad*, número 198, pp. 774-788, Buenos Aires, septiembre/octubre de 2005.
- GALL, N.: «Gas en Bolivia: conflictos y contratos», *Revista ARI*, número 130, 25 de enero de 2007, Real Instituto Elcano, Madrid, 2006.
- GIUSTI, L. E.: «Petróleo en Venezuela. Impacto del proyecto de Chávez», *Foreign Affairs* en español, julio/septiembre de 2007, disponible en: <http://www.foreignaffairs-esp.org>.
- GONZÁLEZ MANRIQUE, L. E.: «Las Fuerzas Armadas como partido político: la nueva "geometría del poder" chavista», *Revista ARI*, número 117, Real Instituto Elcano, Madrid, 8 de noviembre de 2007.
- GONZÁLEZ URRUTIA, E.: «Las dos etapas de la política exterior de Chávez», *Nueva Sociedad*, número 205, pp. 159-171, Buenos Aires, septiembre/octubre de 2005.

- GRANADO COSÍO, H.: «La situación energética en Bolivia», *Revista ARI*, número 13, Real Instituto Elcano, Madrid, 7 de febrero de 2007.
- GREBE LÓPEZ, H.: «Las incertidumbres del proceso boliviano», *Revista ARI*, número 79, Real Instituto Elcano, Madrid, 11 de julio de 2006.
- HAKIM, P.: «¿Pierde Washington a América Latina?», *Foreign Affairs* en español, 7, enero/marzo de 2006, disponible en: <http://www.foreignaffairs-esp.org>.
- ISBELL, P.: «El gas: una cuestión conflictiva en América Latina», *Revista ARI*, número 48, Real Instituto Elcano, Madrid, 21 de abril de 2006.
- «Hugo Chávez y el futuro del petróleo venezolano (I): el resurgimiento del nacionalismo energético», *Revista ARI*, número 14, Real Instituto Elcano, Madrid, 9 de febrero de 2007.
- «Hugo Chávez y el futuro del petróleo venezolano (II): el pillaje de PDVSA y la amenaza a su nivel de producción», *Revista ARI*, número 15, Real Instituto Elcano, Madrid, 12 de febrero de 2007.
- KERN, S.: «¿Cuáles son los intereses de Estados Unidos en Latinoamérica?», *Revista ARI*, número 141, Real Instituto Elcano, Madrid, 19 de diciembre de 2005.
- KLESNER, J. L.: «El crucial año electoral de América Latina», *Foreign Affairs* en español, 6, 2, abril/junio de 2006, disponible en: <http://www.foreignaffairs-esp.org>.
- LACLAU, E.: «La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana», *Nueva Sociedad*, número 205, pp. 56-61. Buenos Aires, septiembre/octubre de 2006.
- LAGOS, M.: «A apearse de la fantasía: Hugo Chávez y los liderazgos en América Latina», *Nueva Sociedad*, número 205, pp. 92-101. Buenos Aires, septiembre/octubre de 2006.
- Informe Latinobarómetro*: Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, noviembre de 2007, disponible en: www.latinobarometro.org.
- LAZARTE ROJAS, J.: «Análisis Bolivia: entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro», *Documento de Trabajo*, análisis de Bolivia, ADEFAL, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», Madrid, 2006.
- LOWENTHAL, A. F.: «From regional hegemony to complex bilateral relations: The United States and Latin America in the early 21st Century», *Nueva Sociedad*, número 206, Buenos Aires, noviembre/diciembre de 2006.
- «Estados Unidos y América Latina a inicios del siglo XXI», *Foreign Affairs* en español, enero/marzo 2007, disponible en: <http://www.foreignaffairs-esp.org>.
- LOZANO, W.: «La izquierda latinoamericana en el poder», *Nueva Sociedad*, número 197, pp. 129-145, Buenos Aires, junio/julio de 2005.
- MALAMUD, C.: «El aumento de la conflictividad bilateral en América Latina: sus consecuencias dentro y fuera de la región», *Revista ARI*, número 61, Real Instituto Elcano, Madrid, 12 de mayo de 2005.
- «Los frenos a la integración regional en América Latina», *Revista ARI*, número 134, Real Instituto Elcano, Madrid, 4 de noviembre de 2005.
- «La situación de la seguridad y la defensa en América Latina. Hacia una política de cooperación en seguridad y defensa con Iberoamérica», *Monografías del CESEDEN*, número 84, pp. 33-52, Ministerio de Defensa, Madrid, marzo de 2006.
- «La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional (primera parte)», *Revista ARI*, número 54, Real Instituto Elcano, Madrid, 10 de mayo de 2006.
- «La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional (segunda parte): su impacto en el Mercosur», *Revista ARI*, número 64, 3 de mayo de 2006, Real Instituto Elcano, Madrid, 31 de mayo de 2006.

- «La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional (tercera parte): la nacionalización de los hidrocarburos bolivianos», *Revista ARI*, número 81, Real Instituto Elcano, Madrid, 18 de julio de 2006.
 - «La cumbre energética de América del Sur y la integración regional: un camino de buenas (y no tan buenas) intenciones», *Documentos de Trabajo*, número 18, Real Instituto Elcano, Madrid, 17 de mayo de 2007.
 - «El Mercosur y Venezuela: la Cumbre de Asunción y el impacto de una posible ruptura venezolana», *Revista ARI*, número 78, Real Instituto Elcano, Madrid, 12 de julio de 2007.
 - «Los actores extrarregionales en América Latina (I): China», *Documento de Trabajo*, número 51, Real Instituto Elcano, Madrid, 2007.
 - «América Latina en renovación. El mundo iberoamericano ante los actuales retos estratégicos», *Monografías del CESEDEN*, número 96, Ministerio de Defensa, Madrid, abril de 2007.
- MALAMUD, C. y GARCÍA ENCINA, C.: «¿Rearme o renovación del equipamiento militar en América Latina?», *Documentos de Trabajo*, 31, Real Instituto Elcano, Madrid, 15 de diciembre de 2006.
- «Los actores extrarregionales en América Latina (II): Irán», *Revista ARI*, número 124, Real Instituto Elcano, Madrid, 26 de noviembre de 2007.
- MCCOY, J. and MYERS, D.: *The unraveling of representative democracy in Venezuela*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2004.
- NYE, J.: *La paradoja del poder norteamericano*, editorial Taurus, Madrid, 2002.
- OPPENHEIMER, A.: *Cuentos chinos. El engaño de Washington y la mentira populista en América Latina*, editorial Debate, Barcelona, 2006.
- ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA DE ENERGÍA (OLADE): *Informe Energético 2005*, Quito, 2005, disponible en: www.olade.org/documentos/versi%F2n%20esp%F1ol.zip.
- PARAMIO, L. y REVILLA, M. (eds.): *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina*, Fundación Carolina, Madrid, 2006.
- PÉREZ HERRERO, P. (ed.): *La «izquierda» en América Latina*, editorial Pablo Iglesias, Madrid, 2006.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD): *Human Development Report 2004. Cultural Liberty in Today's Diverse World*, PNUD, Nueva York, disponible en: <http://hdr.undp.org/reports/global/2004/?CFID=1017062&CFTOKEN=65210007>.
- QUINTANA, J. R.: *Gobernabilidad democrática y Fuerzas Armadas en Bolivia*, CAJ, La Paz, 2002.
- RAMÍREZ VERDÚN, P.: «Las potencias extrarregionales: presencia y estrategia. Las fronteras del mundo iberoamericano», *Monografía del CESEDEN*, número 68, pp. 12-60, Ministerio de Defensa, Madrid, febrero de 2004.
- ROETT, R.: «United States-Latin American relations: the current state of play», *Nueva Sociedad*, número 206, Buenos Aires, noviembre/diciembre de 2006.
- ROJAS ARAVENA, F.: «Ingovernabilidad: Estados colapsados, una amenaza en ciernes», *Nueva Sociedad*, número 198, pp. 56-73, Buenos Aires, septiembre/octubre de 2005.
- «El nuevo mapa político latinoamericano», *Nueva Sociedad*, número 205, pp. 114-130, Buenos Aires, septiembre/octubre de 2006.
- ROMERO, C.: «Venezuela y Estados Unidos: ¿una relación esquizofrénica?», *Nueva Sociedad*, número 206, pp. 78-93, Buenos Aires, noviembre/diciembre de 2006.
- ROMERO BALLIVIÁN, S.: «CONDEPA y UPS: el declive del neopopulismo boliviano», *Revista de Ciencia Política*, volumen XXIII, número 1, pp. 67-98, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2003.
- SÁNCHEZ ALBAVERA, F.: «América Latina y la búsqueda de un nuevo orden energético mundial», *Nueva Sociedad*, número 204, pp. 39-49, Buenos Aires, junio/julio de 2006.

- SÁNCHEZ MÉNDEZ, J.: «La posible aportación de la industria europea de defensa al desarrollo y estabilidad en Iberoamérica», *Monografías del CESEDEN*, número 84, pp. 188-226, Ministerio de Defensa, Madrid, marzo de 2006.
- SENNES, R. y PEDROTI, P.: «Integración energética regional: viabilidad económica y desafíos políticos», *Foreign Affairs* en español, julio/septiembre de 2007, disponible en: <http://www.foreignaffairs-esp.org>.
- SEPÚLVEDA MUÑOZ, I.: «La nueva geopolítica de Iberoamérica: políticas exteriores y de defensa», en «El mundo iberoamericano ante los actuales retos estratégicos», *Monografías del CESEDEN*, número 96, Ministerio de Defensa, Madrid, abril de 2007.
- SHIFTER, M.: «En busca de Hugo Chávez», *Foreign Affairs* en español, 7, 1. julio/septiembre de 2006, disponible en: <http://www.foreignaffairs-esp.org>.
- URBANEJA, D.: «La política exterior de Venezuela», *Revista ARI*, número 41, Real Instituto Elcano, Madrid, 31 de marzo de 2005.
- VALDIVIESO DUMONT, J. A.: «Principales riesgos y desafíos a la seguridad iberoamericana», en «El mundo iberoamericano ante los actuales retos estratégicos», *Monografías del CESEDEN*, número 96, Ministerio de Defensa, Madrid, abril de 2007.
- VILAS, C.: «La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares», *Nueva Sociedad*, 197, pp. 84-99, Buenos Aires, 2005.
- WALKER, I.: «Democracia en América Latina», *Foreign Affairs* en español, 6, 2, abril/junio de 2006, disponible en: <http://www.foreignaffairs-esp.org>.
- YERGIN, D.: «Ensuring Energy security», *Foreign Affairs*, 85, 2, march/april 2006, disponible en: <http://www.foreignaffairs.org>.
- ZANONI, J.: «¿Qué pueden hacer las políticas energéticas por la integración?», *Nueva Sociedad*, número 204, pp.176-185. Buenos Aires, julio/agosto de 2006.

EL PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL DIÁLOGO NORTE-SUR

David Cotorruelo Sánchez
Comandante del Ejército de Tierra

[...] con sus llaves del reino el Norte es el que ordena. Pero aquí abajo, abajo el hambre disponible recurre al fruto amargo de lo que otros deciden mientras el tiempo pasa y pasan los desfiles y se hacen otras cosas que el Norte no prohíbe con su esperanza dura el Sur también existe [...].

MARIO BENEDETTI (1)

Introducción

En el mundo moderno, la seguridad física, tradicionalmente geográfica y basada en la defensa, ya no es el único criterio que define el desarrollo y el bienestar humano. Cada vez más, la seguridad es vista como una combinación de atributos relativos a la libertad frente a la persecución, la pobreza, el miedo y un amplio abanico de otros intereses como el agua, los alimentos y la seguridad medioambiental; en términos militares, las personas se han convertido en el «centro de gravedad». Estos aspectos se hallan recogidos en la agenda de Naciones Unidas sobre la «Responsabilidad para proteger» (2) que pone el toque de atención en líneas de acción preventivas y de desarrollo más que en una acción puramente reactiva.

Dicha prevención requiere una visión mayor y un gran esfuerzo para reconocer los indicadores de una crisis inminente así como abordar las causas profundas de la inestabilidad más que los síntomas más visibles.

En este sentido, el diálogo sirve de factor catalizador pues el conflicto siempre existe, a menudo es inevitable y la única opción es manejarlo, transformarlo para construir la paz y, en definitiva prevenir el conflicto. Para ello, un sistema de construcción de la paz requiere de un amplio abanico de actores tanto externos como internos que proporcio-

(1) BENEDETTI, Mario: Extracto del poema *El Sur también existe* para el disco de Joan Manuel Serrat el mismo nombre (1985).

(2) Iniciada en el año 2001, la agenda sobre la «Responsabilidad para proteger» está ganando aceptación en la comunidad internacional. En la cumbre mundial de Naciones Unidas celebrada en el año 2005 (14-16 de diciembre), hubo una clara aceptación por parte de todas las naciones, de que la soberanía nacional ya no puede utilizarse como excusa para la inacción ante el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad sobre las poblaciones, así como la voluntad de tomar medidas colectivas de manera oportuna y decisiva para proteger a dichas poblaciones, por conducto del Consejo de Seguridad, cuando los medios pacíficos demuestren ser inadecuados y las autoridades nacionales no lo estén haciendo manifiestamente.

nen medidas económicas, diplomáticas, militares, de desarrollo y humanitarias aunadas en un esfuerzo coherente y coordinado (3).

La aportación militar a dicho sistema de construcción de la paz es una pieza importante, si no básica del mismo, pudiendo actuar, además de proporcionando la dimensión de seguridad, como interlocutor muy válido en el diálogo propuesto a través de sus capacidades operativas inherentes y de herramientas como la diplomacia de defensa.

Encuadrando el diálogo. Contexto estratégico

El ambiente estratégico del siglo XXI se caracteriza por su alta complejidad y su continua mutabilidad, donde el fenómeno dominante de la globalización facilita que los retos potenciales más significativos para la paz y la seguridad estén presentes en todo el globo. El alcance y la naturaleza interconectada de todas las tendencias transnacionales afectarán a las dimensiones política, militar, social, económica y de la ciencia y la tecnología.

Por lo general, en un mundo de Estados soberanos, en general heteropotenciales y, sobre todo, desiguales al nivel de desarrollo y recursos, parece que los conflictos y las tensiones van a continuar instalados entre las naciones y los grupos de poder. Así, los síntomas de crisis se reproducirán a partir de una combinación de cambios medioambientales, lucha de ideologías, codicia, animosidad étnica, reivindicaciones territoriales, fanatismo religioso y competencia por los recursos (4).

En este contexto, el deseo de una mejora económica y las migraciones populares debidas a las guerras, al colapso económico y ambiental o a un desastre natural generarán solicitudes de asistencia internacional. Además, las acciones terroristas, la violencia dentro del Estado, la criminalidad endémica y la violencia étnica continuarán complicando las relaciones internacionales, mientras que es muy probable que los individuos y los intereses comerciales presenten múltiples identidades y lealtades.

Del análisis de la situación anteriormente descrita podemos considerar, desde el llamado «mundo desarrollado», que las causas subyacentes de los conflictos y de inseguridad de hoy y los posibles detonantes de las fricciones del mañana pueden agruparse en (5):

1. El cambio climático.
2. La competencia por los recursos (6).

(3) Estos agentes deben de hacerse cargo de todo un amplio espectro de actividades que abarcan las dimensiones de seguridad, política, desarrollo, derechos humanos, acción humanitaria e imperio de la ley. CONING, Cedric de: *Coherence and Coordination in United Nations Peacebuilding and Integrated Missions.-A Norwegian Perspective*, Norsk Utenrikspolitisk Institutt/Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Oslo, 2007, disponible en: <http://www.nupi.no/>

(4) Incluyendo tierras de labor, recursos mineros, derechos sobre el agua y recursos marinos.

(5) ABBOTT, Cris; ROGERS, Paul y SLOBODA, John: *Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI*, p. 3, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), WP. 27, septiembre 2006, disponible en: <http://www.fride.org/>

(6) Véase nota anterior.

3. La marginación del mundo mayoritario (7).
4. La militarización global (8).

De hecho, podemos asegurar sin ningún género de dudas, que los países más castigados por este tipo de conflictos serán los que pertenecen al antiguamente llamado «Tercer Mundo», hoy día «países menos desarrollados» o «mundo en desarrollo», produciéndose en mayor o menor medida el fenómeno de los «Estados fallidos» o «frágiles» (9). Al diálogo con estos países será a los que dedique gran parte del presente trabajo.

Relaciones internacionales. El Diálogo Norte-Sur

El fenómeno de la globalización ha provocado que hoy como nunca antes en la Historia, las diferentes sociedades que componen la humanidad estén interrelacionadas y sean interdependientes. Los escenarios según los ejes ya tradicionales en las relaciones internacionales, que tienen en cuenta aspectos políticos, económicos, sociales y estratégicos del Norte, Sur, Este y Oeste (10) son: relaciones Norte-Sur, Sur-Sur, Este-Este, Este-Oeste, y Norte-Norte u Oeste-Oeste. Para el desarrollo de este trabajo analizaremos las dos primeras; las relaciones Norte-Sur por ser objeto de este trabajo y las Sur-Sur (11)

-
- (7) En esta categoría podemos hablar de «Estados frágiles», en colapso o por colapsar, pandemias y la influencia de las pandemias y las crecientes diferencias socioeconómicas. Consultar ABBOTT, Cris *et al.*: *opus citada*, pp. 15 a 21.
 - (8) El término «militarización global» se refiere a la atención puesta en mantener la seguridad internacional mediante el uso enérgico de la fuerza militar, la lucha contra el terrorismo global y la proliferación de las armas de destrucción masiva. Consultar ABBOTT, Cris *et al.*: *opus citada*, pp. 22 a 27.
 - (9) El concepto de «Estado fallido» nació en el seno de las relaciones internacionales a partir de los atentados del 11 de septiembre. El concepto, aunque discutido, se refiere a aquellos Estados que no pueden ejercer control sobre su territorio, que fracasan en el desempeño de sus funciones básicas (como la recaudación de impuestos o la provisión de infraestructuras públicas) o que no son capaces de asegurar a la población los servicios y necesidades básicas, y proteger sus derechos políticos. «Estados frágiles», Documento base, Foro de Ayuda Oficial al Desarrollo de FRIDE, Madrid, enero 2007, disponible en: <http://www.fride.org/experto/265/publicaciones-foroad/>: El *think-tank* estadounidense *Fund for Peace* publica un índice anual llamado Índice de «Estados fallidos» (*Failed States Index*), que también se publica en la revista *Foreign Policy* en el que se ordena a los países basándose en doce factores determinantes clasificados en tres grupos de indicadores: social, político y económico. Estos factores son la presión demográfica; los movimientos masivos de refugiados y desplazados internos; descontento grupal y búsqueda de venganza; huida crónica y constante de población; desarrollo desigual entre grupos; crisis económica aguda o grave; criminalización y deslegitimación del Estado; deterioro progresivo de los servicios públicos; violación extendida de los derechos humanos; la existencia de un «Estado dentro del Estado»; el ascenso de élites faccionalizadas e intervención de otros Estados o factores externos, disponible en: <http://www.fundforpeace.org/>
 - (10) División Operativa de SENGHAAS, D.: *Konfliktformationen im Internationalem System*, editorial Suhr-kamp, Frankfurt, 1988. «La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos», *Cuadernos de Estrategia*, número 56, pp. 22 y siguientes, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)-Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Madrid, 1992.
 - (11) Según el Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur: «La cooperación Sur-Sur no puede sustituir a la cooperación Norte-Sur, sino que representa un complemento de ésta y de otras formas tradicionales de asistencia para el desarrollo», Informe del Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur, decimoquinto periodo de sesiones, 29 de mayo a primero de junio de 2007, Naciones Unidas, Nueva York, 2007.

por la influencia que tienen sobre las anteriores y sobre la sensación de seguridad percibida por el Norte.

Relaciones Norte-Sur

La división Norte-Sur se utiliza para referenciar a la división social, económica y política que existe entre los países desarrollados, también conocidos como países del «Norte» y los países menos desarrollados o «Sur». Aunque muchos países que componen este «Norte» se localizan en el hemisferio norte, la división no es totalmente fiel a la división geográfica. Al «Norte» pertenecen cuatro de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y todos los miembros del G-8. El «Norte» coincide con casi toda la geografía denominada como Occidente y el llamado Primer Mundo, con algunos del Segundo Mundo. El término de «división Norte-Sur» se sigue utilizando en la actualidad, pero los términos «Norte» y «Sur» han quedado en desuso. Así como las naciones consiguen un cierto desarrollo económico, se convierten al «Norte» independientemente de su posición geográfica, las demás naciones que no consiguen este estatus de desarrollo económico son parte del «Sur». Aunque la división es eminentemente económica, no sólo este tipo de factores son los que determinan la división, otros factores como el Índice de Desarrollo Humano (12) definen la posición de un país en una división u otra.

En la actualidad, las relaciones Norte-Sur están altamente condicionadas por los sucesos del 11 de septiembre de 2001, pues en el «Sur», definido anteriormente se hallan la totalidad de los «Estados fallidos» o «frágiles», que vistos desde el Norte, suponen una amenaza a su seguridad, no ya desde el punto de vista de una guerra convencional, sino porque reúnen todas las características que les hacen candidatos a desestabilizar su modelo de vida.

Desde la otra parte, el «Sur», se mira al «Norte» con desconfianza y se le culpa de no querer responsabilizarse de ellos ni compartir los beneficios del Estado del bienestar (13), de establecer las relaciones en base a criterios de seguridad o de intereses económicos, además de ser el causante de su situación socioeconómica fruto de la colonización de los siglos XIX y XX.

Relaciones Sur-Sur

La importancia de las relaciones Sur-Sur ha sido reconocida internacionalmente desde la Conferencia de Bandung en 1955 (14), pero su potencial se ha hecho realidad duran-

(12) El IDH es una medición por país, elaborada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Está basado en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno, disponible en: <http://hdr.undp.org/en/statistics/indices/hdi/question,68,en.html>

(13) AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico: «Las Fuerzas Armadas en la construcción de las relaciones internacionales», *Revista ECOFIN*, p. 29, abril de 2008.

(14) La Conferencia de Bandung fue una reunión de Estados asiáticos y africanos, la mayoría de los cuales acababan de acceder a la independencia. Fue organizada por los grandes líderes independentistas: Nehru de la India y Sukarno de Indonesia, además de los líderes de Pakistán, Birmania y Sri Lanka.

te las dos últimas décadas con la ayuda y el impulso de la Unidad Especial del Departamento para el Desarrollo de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (15).

Tradicionalmente, los países en desarrollo habían mirado hacia los países industrializados, particularmente sus antiguas potencias coloniales, buscando ayuda, comercio, inversiones y oportunidades de desarrollo, llegando a caer en una especie de neocolonialismo o, dicho de otra manera, retomando una política de «independencia en la interdependencia». Pero en los últimos años, se ha hecho evidente que una mayor interacción entre estos países puede proporcionarles unos enormes beneficios sociales y económicos.

Ejemplo de este hecho es la reciente importancia que está adquiriendo como potencias emergentes Brasil, India y Suráfrica y su Foro de Diálogo Trilateral (IBSA) (16) en el fomento de la cooperación y en el aumento de su impacto global.

Estas relaciones Sur-Sur, en general, han llegado a ser particularmente importantes en el área del comercio, pero esta tendencia necesita ser estimulada mediante otras medidas pues, aunque la cooperación bilateral y regional es importante y continúa creciendo, existe una necesidad manifiesta de revigorizar los foros multilaterales (17) para poder afrontar eficazmente los retos transnacionales.

Los factores desestabilizadores de estas relaciones son: el interés de algunos países por convertirse en una potencia a nivel regional, los conflictos fronterizos y la represión de las minorías étnicas insurgentes (18).

Estos cinco países asiáticos invitaron a otros 25 a participar en la Conferencia. En total acudieron 29 países distribuidos de la siguiente forma: los llamados cinco de Colombo: Indonesia, India, Pakistán, Birmania y Ceilán, otros 12 países también asiáticos, ocho árabes y cuatro del África Negra. A éstos habría que sumar otros cinco que acudieron como observadores, ya que sus países aún no habían logrado la independencia. Ni la China nacionalista ni Israel fueron invitados para evitar el boicoteo de la China Popular y de los países árabes respectivamente. Tampoco lo fue Suráfrica, condenada por su política de *apartheid*, disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Conferencia_de_Bandung/. Dentro del proceso de descolonización, la Conferencia de Bandung supuso un jalón importante que significó la toma de conciencia y la aparición internacional de lo que se denominará Tercer Mundo, después, No Alineados [...] que, finalmente hipotecados por su falta de desarrollo [...] plantearían la relación en términos inmediatos: desarrollados y subdesarrollados, o el eufemismo actual Norte-Sur. BALLESTEROS, Ángel: *Diplomacia y relaciones internacionales*, pp. 238 y 244, tercera edición, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1995.

(15) U.N. Secretary-General: *The State of South-South Cooperation*, pp. 4 y siguientes, Naciones Unidas, Nueva York, 2005.

(16) A diferencia de otros foros, IBSA está compuesto por poderes emergentes que tienen objetivos definidos y limitados. No quieren cambiar el sistema internacional, ni tienen la intención de distanciarse de otros bloques, sino que optan por ganar más influencia en los organismos internacionales existentes para fomentar el desarrollo y la paz, la democracia y la protección de los derechos humanos y del medioambiente. JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea: «Brasil, India y Suráfrica, potencias para un nuevo orden», *Política Exterior*, número 121, p. 169, enero/febrero de 2008.

(17) En este sentido, la Unión Africana y la Nueva Asociación para el Desarrollo de África, NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*), está desempeñando un papel clave en la facilitación de las relaciones Sur-Sur en el continente africano en la promoción del Buen Gobierno y la Resolución de Conflictos, *South Emerging as the New Driver of the World Economy*, p. 7, United Nations (IPS), Terraviva, marzo de 2008, disponible en: <http://tcdc1.undp.org/execbrief/index.html>.

(18) *Cuadernos de Estrategia*, número 56, *opus citada*, p. 22.

Necesidad del diálogo

Según Juan Carlos Herrera:

«El diálogo es, sin duda, un instrumento de reconocida aptitud no sólo ética sino también metodológica para generar las condiciones que posibiliten la construcción de visiones compartidas entre los diversos actores enfrentados» (19).

Buceando en lo que ha sido la historia del Diálogo Norte-Sur, el resultado de las experiencias vividas en el pasado son una muestra de los sentimientos de impotencia, frustraciones y desengaños ante la rigidez estructural que inhibió el avance de las relaciones internacionales. Es lo que Ángel Ballesteros denomina «utopía de las relaciones internacionales» (20).

Esto es así porque el planteamiento del diálogo como ejercicio contemplativo no lleva a superar las distintas percepciones y a reconocer la complejidad que caracteriza a la multiplicidad de intereses y actores. Incluso los procesos de comunicación y la necesaria identificación de un ámbito de convergencia de ideas y proyectos que lidere la formación de consensos básicos se ven afectados por este hecho. Es por tanto necesario que el diálogo sea un proceso generativo a través del cual se tiendan los puentes necesarios para el entendimiento.

En consecuencia, nuestro objetivo no es un diálogo concebido estrictamente como un intercambio de información, sino que debe buscarse la sinergia y la transformación a través del mismo; es decir construir o generar nuevos significados que integren expectativas diferentes y aún contradictorias, pues como dice David Bohm:

«El diálogo no está vinculado a la verdad sino al significado y éste no es resultado de una opción individual sino de una construcción social» (21).

Escenarios de diálogo para las Fuerzas Armadas

Establecida ya la necesidad de entablar el diálogo como medio para la construcción de relaciones estables y duraderas, es imperativo determinar cuales serán los escenarios preferentes de actuación militar.

El primero está relacionado con el nivel interestado. Según Federico Aznar:

«En las estructuras de muchos Estados del Tercer Mundo existe aún una profunda división entre los poderes real y formal; es posible hablar de un iceberg en el que la parte visible, la constituyen las instituciones constitucionales, mientras que la parte sumergida, el poder difuso, serían las élites. De hecho, éstas se suelen asentar

(19) HERRERA, Juan Carlos: *Diálogo y crisis. Notas para una reflexión*, Tesis de Ciencia Política, Argentina, 2005.

(20) La disección de la utopía de las relaciones internacionales comporta tres variables: la primera está en función del estándar de civilización o el mito de la democracia internacional, lastrada por la figura del veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La segunda se deriva de la autodefensa de los intereses parciales que raras veces tendrán relación con los intereses globales. Y la última, derivada de las anteriores, se refiere a que las relaciones internacionales serán totales-globales cuando así lo sean los intereses. BALLESTEROS, Ángel: *opus citada*, pp. 244-246.

(21) BOHM, David: *Sobre el diálogo*, p. 33, editorial Kairós; Barcelona, 1997. Citada por HERRERA, Juan Carlos: *opus citada*.

sobre tres grupos sociales: dirigentes políticos de los partidos en el poder, altos cuadros de la Administración y grandes empresas nacionales o nacionalizadas, y altos cuadros de las Fuerzas Armadas» (22).

Yo añadiría a la anterior sentencia que, en muchos de dichos Estados del «Sur», la mayoría de los componentes de estos tres grupos sociales que componen las élites proceden de la misma extracción social: las Fuerzas Armadas, cuyo papel en la vida de su país ha estado marcado por varios factores (23): su estatus en relación con la población, su compromiso social con los valores democráticos, su papel en la construcción de la nación (24) y la visión que, tanto los militares como los políticos, tienen sobre el papel que debe jugar las Fuerzas Armadas en la gestión de los asuntos nacionales.

Además por lo general en estos países, los oficiales de las Fuerzas Armadas poseen mayores niveles de educación que el resto de la población, a menudo obtenidos en las antiguas metrópolis coloniales (25) lo que, junto con la capacidad de organización y los mecanismos de integración social para dirigirlos directa o indirectamente, les sitúa en un plano superior en el entorno de su nación, que les «habilitan» para materializar las relaciones inter Estado no sólo en el ámbito de la defensa y seguridad.

Por su parte, los interlocutores en el lado del «Norte» se encuentran en diferente posición dentro de la estructura de sus naciones, ya que se encuentran sometidos al poder político, lo que según Federico Aznar:

«Puede desequilibrar el diálogo, pero también puede hacerlo más interesante, ventajoso y global al servir para vehicular, por ejemplo, propuestas democráticas» (26).

El otro escenario preferente para la actuación de las Fuerzas Armadas, desde el punto de vista del diálogo, se encuentra circunscrito al ámbito de la Cooperación Cívico-Militar (CIMIC) *stricto sensu*, es decir, aquella que se produce sobre el terreno en el que tiene o ha tenido lugar un conflicto o desastre natural, entre los militares y la población civil local (27) y que se materializa preferentemente mediante actividades de Apoyo al Entorno Civil (SCE) (28).

(22) AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico: *opus citada*, p. 30.

(23) SORENSON, David S.: «Civil-Military Relations in North Africa», *Middle East Policy Council*, invierno 2007.

(24) En muchos Estados-nación poscoloniales emergentes, los militares fueron el organismo principal en la lucha por la independencia y, por tanto, bien posicionada para liderar la independencia, sobre todo si después de ésta el espacio político quedaba relativamente vacío. *Ibidem*.

(25) Un ejemplo cercano es el del presidente de Guinea Ecuatorial, don Teodoro Obiang Nguema, que cursó estudios en la Academia General Militar española durante los años 1963-1965. *Fuente*: Jefatura de Estudios Academia General Militar, Zaragoza, España.

(26) AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico: *opus citada*, p. 31.

(27) La Doctrina Española define el concepto de CIMIC como: «Conjunto de actividades encaminadas a conseguir el apoyo a la misión mediante la cooperación y coordinación entre el mando de la fuerza y el entorno civil del área donde son o van a ser empleadas las fuerzas militares. El entorno civil incluye a la población, autoridades, organizaciones y agencias locales, nacionales o internacionales, bien sean gubernamentales o no.» DO1-001. *Doctrina. Empleo de las Fuerzas Terrestres*, pp. 8-13, tercera edición, Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC), octubre de 2003.

(28) El SCE comprende el conjunto de actividades encaminadas al apoyo a las autoridades civiles u organizaciones en la ejecución de sus cometidos, o para colaborar en la asistencia humanitaria que necesite la población civil. OR5-018. *Orientaciones CIMIC*, pp. 5-2, MADOC, noviembre de 2007.

Ambos escenarios tratados son necesariamente coincidentes en el espacio y en el tiempo, pues a menudo, el hecho de realizar una acción humanitaria puede conllevar la apertura o mejora de relaciones interestado o bien, la existencia previa de estas relaciones puede motivar la solicitud de cooperación o asistencia por parte del Estado necesitado de ésta.

Definido pues el escenario y los interlocutores necesarios del diálogo desde la perspectiva militar, pasemos a explorar la dimensión práctica del mismo en el área de la construcción y consolidación de la paz.

La cooperación militar

Desde el final de la guerra fría, las operaciones de paz se han convertido en una herramienta imprescindible utilizada por la comunidad internacional con la voluntad de dirimir enfrentamientos armados y estabilizar las situaciones de posconflicto. Muestra de ello es que la demanda mundial de personal en operaciones de paz siguió aumentando en el año 2007 (29).

El cambio de naturaleza de los conflictos armados ocurrido en los últimos años (30), y el interés de la comunidad internacional en la gestión de éstos, ha ido modificando el tipo de operación de paz a desarrollar, evolucionando desde el mantenimiento de la paz, o sea mantener el *statu quo*, a la construcción de la paz, que tiene más que ver con gestionar la transición de los conflictos. Asimismo, el nexo de unión entre desarrollo, paz y seguridad se ha convertido en el centro del debate internacional sobre la gestión de conflictos, y la construcción de la paz ha sido vista como el marco colectivo en el que las dimensiones humanitaria, de paz, de seguridad, del gobierno de la ley, de los derechos humanos y el desarrollo pueden ser reunidos bajo una estrategia común al nivel del Estado en cuestión (31) dando forma a un sistema (32).

(29) Al terminar el año 2007, había sobre el terreno más de 160.000 personas como efectivos en dichas operaciones. SARJOH BAH, A.; DIDOMENICO, Victoria; JONES, Bruce D. y TORTOLANI, Benjamin C.: *Informe anual sobre las operaciones de paz en el mundo 2008*, p. 2, Centro de Cooperación Internacional, Universidad de Nueva York, publicado por FRIDE, abril de 2008.

(30) La naturaleza de los conflictos ha tornado de guerras entre Estados a enfrentamientos violentos entre elementos no estatales y Estados, siendo los desafíos más importantes que afrontar el terrorismo, las rémoras asociadas a la fragilidad del Estado y la necesidad de armonizar las agendas de los países que aportan efectivos. Informe de Conferencia 02, *Presente y futuro de las operaciones de paz*, p. 1, FRIDE, Madrid, junio de 2007.

(31) Estos desarrollos culminaron, como piedra central de las propuestas de reforma de Naciones Unidas, de la cumbre de 2005, con la creación de la Comisión de Construcción de la Paz de Naciones Unidas, véase ANNAN, Kofi: *opus citada*.

(32) En palabras de Cedric de Coning, el sistema de construcción de la paz se define como: «Una intervención posconflicto que proporciona actividades en paralelo, concurrentes y conectadas a corto, medio y largo plazo que trabajan para impedir que la escalada de las disputas, o evitar una recaída en un conflicto violento abordando tanto las consecuencias inmediatas como las causas profundas de un conflicto.» CONING, Cedric de: *opus citada*, pp. 2-3.

La cooperación militar en la construcción de la paz

«Los encargados del mantenimiento de la paz destinados a zonas en conflicto deben aportar seguridad y protección a la población civil. En primer lugar y, ante todo, deben poner fin a los combates. A continuación, deben tener la capacidad de desviar las energías de la gente hacia actividades de reconstrucción. Deben poder llevar a cabo propuestas integradas de repatriación, reasentamiento, reintegración y rehabilitación de refugiados, de desplazados a nivel doméstico, y de excombatientes y sus familias, haciendo especial hincapié en las mujeres y los niños víctimas de la violencia. Deben planificar e implantar programas bien armonizados de Desarme, Desmovilización, Rehabilitación y Reintegración (DDRR) (33) que sirvan de base para consolidar la seguridad y la protección.»

Con estas palabras, el ministro de Defensa sudafricano (34) resume todas las iniciativas de cooperación militar que englobadas bajo las denominaciones de *Integrated Missions* (35), *Comprehensive Approach* (36), *Whole-of-government Approach* (37) y *Effect-based Operations* (38) y con ligeros matices entre ellas, se han identificado como las mejores herramientas para llevar a cabo la resolución sostenible de crisis y conflictos.

(33) *Demobilization, Disarmament, Rehabilitation and Reintegration*, en inglés.

(34) LEKOTA, Mosiuoa: *opus citada*, p. 3.

(35) El concepto de Naciones Unidas misión integrada, *Integrated Missions*, se refiere a un tipo de misión en el que existen procesos, mecanismos y estructuras que generan y sostienen un objetivo estratégico común, además de un enfoque integral operacional entre los actores políticos, de seguridad, de desarrollo, de derechos humanos y donde sea conveniente actores humanitarios y de Naciones Unidas en el nivel nacional. Naciones Unidas: *Integrated Missions Planning Process*, p. 3, Guidelines endorsed by the Secretary-General on 13 June 2006. Citado por CONING, Cedric de: *The implications of the Integrated missions Concept for Training in UN and African Union Peace Operations*, Africa Peace Support Trainers' association, disponible en: <http://www.apsta-africa.org/>

(36) La iniciativa OTAN del enfoque integral o *Comprehensive Approach* es un marco conceptual aplicable a todo el espectro del conflicto. UK Ministry of Defence: *The Comprehensive Approach*, pp. 1-2, Joint Discussion Note 4/05 de enero de 2006. Basado en el concepto *Effect Based Operations*, trata de evaluar la totalidad de los factores políticos, geográficos, sociales, económicos y culturales, entre otros muchos, que intervienen en la aparición de una crisis internacional. En función de esos factores se analiza su repercusión sobre la seguridad y estabilidad internacionales, para abordar todas las dimensiones de las crisis combinando distintos instrumentos y distribuyendo los recursos disponibles por los participantes. GARCÍA, Fernando: «La nueva gestión internacional de crisis: el experimento multinacional número 5», *Revista ARI*, número 122, p. 1, Real Instituto Elcano, noviembre de 2007.

(37) El concepto *Whole-of-government approach* se enmarca dentro de acuerdos bilaterales firmados entre los países receptor-donante y se centra en un enfoque holístico que abarque todas las facetas de un gobierno (económico, social, político, de seguridad, etc.). CHRISTENSEN, Tom y LÆGREID, Per: *Reformas posnueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos*, p. 540, Comisión de Inversión y Desarrollo Económico, volumen XVI; número 2; segundo semestre de 2007; México. 2007, disponible en: www.gestionypoliticapublica.cide.edu

(38) El concepto *Effect Based Operations*, también perteneciente al entorno OTAN, se define como un modo de pensar y los procesos específicos que, juntos, permiten la integración y eficacia de la contribución militar en un enfoque integral. UK Ministry of Defence: *The Comprehensive Approach. Joint Discussion note 4/05*, pp. 1-5 y 1-8, enero de 2006. Los efectos se refieren al espectro completo de resultados, hechos o consecuencias de acciones que se derivan del uso de los elementos del poder nacional. Se distinguen cuatro bloques de instrumentos, acciones o efectos de ese poder: diplomáticos, informativos, militares y económicos. Los efectos consideran también el espectro completo del conflicto [...]

Todas estas iniciativas multidimensionales, desarrolladas o adaptadas por organizaciones internacionales y regionales tales como Naciones Unidas, Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Unión Europea y la Unión Africana, tienen como punto en común, que la manera más eficaz de afrontar todos los desafíos actuales para la seguridad se basa en una actuación multidimensional y multilateral (39).

El antecedente a estas iniciativas lo podemos encontrar en el llamado «Informe Brahimi» (40) que formuló las primeras recomendaciones en este sentido, abogando por la necesidad de poner los instrumentos políticos, militares y humanitarios bajo un liderazgo unificado.

Sin embargo, a día de hoy, aún no existe un acuerdo común sobre cómo plantear este tipo de iniciativas, como definir las y como llevarlas a la práctica. En este sentido, Naciones Unidas que es quien más avanzado tiene el concepto, se aproxima a este tipo de misiones desde tres perspectivas (41):

1. Restauración de la estabilidad, la ley y el orden.
2. Protección de civiles.
3. Proporcionar las bases para una recuperación a largo plazo, el desarrollo y el gobierno democrático.

Todas estas perspectivas están intrerrelacionadas ostensiblemente, sin embargo, cada una de ellas conduce a una forma distinta de abordarlas, según los objetivos y prioridades de integración de cada uno de los actores humanitarios, de desarrollo y militares.

Por tanto, podemos concluir que las Fuerzas Armadas, como un actor más, pueden participar en mayor o menor medida en cualquiera de las perspectivas e iniciativas comentadas. Pero, ¿cuáles son las áreas preferentes de cooperación desde el punto de vista militar, ligadas a los escenarios de Diálogo Norte-Sur propuestos en el capítulo anterior? En general, todas aquellas que contribuyan a una construcción y consolidación de la paz mejorada o *peacebuilding plus* (42).

-
- Las *Effect Based Operations*, implican acciones diseñadas para alcanzar efectos específicos que contribuyen a la consecución de una situación final deseada. VICENTE CRESPO, Antonio Manuel de: «Las Operaciones Basadas en Efectos: la última abstracción», *Revista Ejército*, número 804, p. 75, abril de 2008.
- (39) NAGELHUS SCHIA, Niels and ULRIKSEN, Stale: *Multidimensional and Integrated Peace Operations. A discussion paper for MNE5*, pp. 9 y 14, WP. 728.
- (40) El Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de Naciones Unidas ponía de manifiesto la necesidad de que las diferentes agencias de Naciones Unidas trabajaran juntas para maximizar el impacto de sus acciones y la utilización de recursos. En el Informe se proponía la creación de equipos de trabajo integrados para la planificación de misiones y la prestación de apoyo (una *Integrated Mission Task Forces*). Organización de Naciones Unidas: *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de Naciones Unidas (Informe Brahimi)*. A/55/305-S/2000/809, Naciones Unidas, Nueva York, 2000.
- (41) BARTH EIDE, Espen; KASPERSEN, Anja Therese; KENT, Randolph and HIPPEL, Karen von: *Report on Integrated Missions: Practical Prospectives and Recommendations*, p. 12, Expanded UN ECHA Group, mayo de 2005.
- (42) *Peacebuilding* es un concepto de Naciones Unidas que se refiere al proceso, complejo y a largo plazo, de crear las condiciones necesarias para una paz sostenible y el desarrollo, a través de medidas que combatan de un modo comprensivo las causas estructurales y profundas de los conflictos violentos. Estas medidas afectarán al funcionamiento de la sociedad y el Estado buscando la mejora de la capacidad de éste para que lleve a cabo de forma legítima y eficaz sus funciones fundamentales. Organización de Naciones Unidas: *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, p. 10, United Nations Department of Peacekeeping Operations. Department of Field Support, enero de 2008.

Este concepto, de propio cuño, no sólo englobaría las actividades tradicionales (43) de *peacebuilding*, sino que además incluiría medidas de diálogo multilaterales necesarias que permitieran la integración regional e internacional.

En resumen, la cooperación militar podría materializarse en las siguientes áreas:

1. Reforma del Sector Seguridad (SSR) (44).
2. Desminado humanitario.
3. Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR).
4. Asistencia humanitaria.
5. Diplomacia de defensa (45).
6. Asociacionismo y otros programas.

Como se puede observar, las áreas afectan a los dos ámbitos de diálogo expuestos: por una parte al área inter Estado, conteniendo el mensaje subliminal de democratización, y por otra, la faceta humanitaria en su aspecto de seguridad humana.

La SSR (46)

Un Estado de Derecho necesita instituciones, pero su construcción lleva mucho tiempo, y cuando la prioridad de los Estados es el fortalecimiento de una nascente democracia, los organismos de seguridad de dichos Estados deben modificarse y quedar asegurados; para ello, el empleo de la SSR debe de ir integrado dentro de una estrategia general conjunta de desarrollo y democratización de la sociedad.

El concepto SSR, relativamente reciente en los campos de transformación del Estado, desarrollo y *peacebuilding* posconflicto (47), tiene como objetivo crear un entorno de seguridad y protección para el Estado afectado y su población a través del restablecimiento de la arquitectura y la estructura de dicho Estado.

(43) Las actividades críticas de *peacebuilding* son: DDR, SSR y otras actividades relacionadas con el imperio de la ley, protección y promoción de los derechos humanos, asistencia electoral y apoyo a la restauración y extensión de la autoridad del Estado. *Ibidem*, pp. 16-17.

(44) *Security Sector Reform*, en inglés.

(45) La diplomacia de defensa abarca, entre otras, las actividades de: medidas de fomento de seguridad y confianza, medidas de control de armamentos, representaciones oficiales permanentes, intercambios de profesionales entre países, formación de profesionales en otros países y viceversa, intercambios doctrinales o de inteligencia y otras que contribuyan a la finalidad de contribuir a la estabilidad de las relaciones internacionales mediante la mejora del conocimiento mutuo y de la confianza entre las Fuerzas Armadas de diferentes países, a través del diálogo y la cooperación pertinentes. Estado Mayor de la Defensa: *Nuevos retos, nuevas respuestas. Estrategia Militar Española*, p. 23, Estado Mayor de la Defensa, Madrid, marzo de 2003.

(46) *Security Sector Reform*, en inglés.

(47) Los conceptos de democratización, buen gobierno y transformación pacífica de las sociedades, y los programas de seguridad humana y de supresión de la pobreza, han empezado a ocupar parte del ámbito de la seguridad a desde el año 1994 con el *Informe sobre el Desarrollo Humano* del UNDP, seguidos del Informe *Human Security Now* de la Comisión de Desarrollo Humano de 2003, y de diversos trabajos de BALL, Nicole: *Voice and Accountability in the Security Sector y Governance in the Security Sector*, en los años 2002 y 2003 respectivamente; citado por WULF, Herbert: *Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries*, p. 2, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, disponible en: <http://www.berghof-handbook.net/>

La naturaleza global de la SSR no abarca solamente a todos los sectores nacionales responsables de la seguridad, sino que debe de incluir a la sociedad entera como un conjunto. En palabras del ministro de Defensa surafricano, Mosiuoa Lekota, bajo este concepto se agrupa:

«El control democrático, la sociedad civil, la reforma del sector de defensa, los servicios de inteligencia y seguridad, el control de fronteras, el mantenimiento del orden, la justicia, las prisiones y las empresas de seguridad privada» (48).

Esto implica, que un programa SSR no puede ser implementado en ausencia de otros planes o programas, sino que debe de encontrarse embebido dentro de un programa general de desarrollo y construcción de la paz.

Entre las actividades esenciales a llevar a cabo en un programa SSR, desde el punto de vista militar, se encuentran, entre otros (49): la educación sobre el papel de las Fuerzas Armadas en una sociedad democrática, el desarrollo de la política de defensa, la revisión del concepto de Defensa Nacional, el refuerzo de la gestión de los recursos y del personal militar, la profesionalización militar, la reorganización militar y el refuerzo de la cooperación militar regional y estabilidad.

Uno de los mayores retos, de los anteriormente mencionados, a los que hay que enfrentarse a la hora de iniciar una SSR es la profesionalización militar. Algunos teóricos argumentan, inspirados en parte por la labor de Samuel P. Huntington (50), que la profesionalización de los militares modernos creará una fuerza más preocupada preparándose para el arte de la guerra en vez de en la política (51). Los defensores de este argumento sostienen que la modernización de los ejércitos, la educación militar profesional y los procedimientos para el reclutamiento de soldados profesionales mantendrá los militares en sus acuartelamientos y fuera de la órbita del poder. Sin embargo, Kamrava, poniendo como ejemplo lo sucedido en países de Oriente Próximo, mantiene que la introducción del profesionalismo militar en general no ha dado lugar a:

«... la despolitización del ejército y el aumento de su subordinación al control civil» (52).

Señala que incluso en países democráticos como Turquía e Israel, el alto estatus público de los militares los mantiene en la vanguardia política, mientras que en los Estados autocráticos, los militares son con frecuencia el aglutinante político que mantenía al país

(48) LEKOTA, Mosiuoa: *opus citada*, p. 3.

(49) HENDRICKSON, Dylan *et al.*: *Understanding and Supporting Security Sector Reform*, p. 10 y Box 2.3, p. 11, Departamento para el Desarrollo Internacional, Londres, 2004.

(50) HUNTINGTON, Samuel P.: *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Harvard University Press, 1957.

(51) En el documental *30 años no es nada* emitido con motivo del trigésimo aniversario de la Constitución Española y producido por Globomedia, para la cadena de televisión *La Sexta*, Santiago Carrillo, ex dirigente del Partido Comunista de España, declaraba que aunque su partido era en principio totalmente contrario a la entrada de España en la OTAN, el paso del tiempo demostró que el tener ocupados a los militares en esa tesitura resultó beneficioso porque les hizo olvidar su interés por intervenir en la vida política española.

(52) LEKOTA, Mosiuoa: «Military Professionalization and Civil-Military Relations in the Middle East», *Political Science Quarterly*, p. 68, primavera de 2000.

unido mediante las mitologías nacionales sobre la revolución y la independencia creada por ellos mismos, como hemos visto en el apartado anterior (53).

Por otra parte, la profesionalización unida a una regulación legal a nivel nacional evitaría otra de las amenazas para la estabilidad de todos estos países: las compañías privadas de seguridad. La proliferación de estas empresas en los países africanos tiene su origen en la necesidad de contar con personal militar con alta cualificación debido a los avances tecnológicos en materia militar, la emergencia del comercio a nivel global de la contratación de compañías privadas de seguridad y a los recortes en los presupuestos de Defensa de muchos países, lo que ha supuesto la privatización de muchos sectores en materia de defensa y la asunción, por dichas compañías de tareas muy importantes en las zonas de conflicto y de diversos cometidos de seguridad. Finalmente, y como se ha citado al principio, el hecho de no encontrarse reguladas por el Derecho Internacional ni contar con responsabilidad ante los organismos internacionales, las coloca en una posición de ambigüedad que hace necesaria su regulación legal a nivel nacional (54).

Dentro del concepto SSR, contamos también con otra tarea importante a reseñar, la construcción de las Fuerzas Armadas para extender la acción del Estado en todo su territorio. Es el caso, por ejemplo, de Afganistán e Irak (55).

En el primero de los casos, Afganistán, la necesidad de evitar convertirse en un protectorado debido a la dependencia de tropas extranjeras, hizo realidad la construcción del Ejército Nacional Afgano (ANA) (56), aunque su viabilidad ha quedado en entredicho debido a que se ha producido un desequilibrio con el resto de iniciativas de reconstrucción del Estado asiático, pues su financiación y ejecución, inicialmente proporcionada exclusivamente por parte de Estados Unidos, contaba con mayores recursos que las demás lo que la situaba en una posición de privilegio (57). Actualmente, el adiestramiento es llevado a cabo por los OMLT (58) fuera de la estructura de los Equipos Provinciales de Reconstrucción (PRT) (59) pero dependientes de la misión de ISAF (60), lo que garantiza su carácter multilateral.

Finalmente, quisiera hacer hincapié en que aunque las Fuerzas Armadas dentro de un sector de seguridad sin reformar son parte del problema, no suelen ser la causa de la

(53) Véase nota pie de página 24.

(54) El primer caso de regulación proviene de la República de Suráfrica, que en el año 1998 emitió un edicto en este sentido. ARIENZA FERNÁNDEZ, Manuel: «Privatización y transnacionalización de la defensa. Las compañías privadas de seguridad», exposición Monografía IX CEMFAS, Madrid, mayo de 2008.

(55) Para conocer más sobre la situación en Irak consultar SHARP, Jeremy M. and BLANCHARD, Christopher M.: *Post-War Iraq: Foreign Contributions to Training, Peacekeeping, and Reconstruction*, Congressional Research Service, Report for Congress, Washington D.C., septiembre de 2007.

(56) *Afghan National Army*, en inglés.

(57) Para más información sobre la construcción del ANA consultar: SUHRKE, Astrí «Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán», pp. 14-16, FRIDE, WP 26, Madrid, septiembre de 2006.

(58) *Operational Mentoring & Liaison Teams*, es un programa clave dentro de la misión ISAF de la OTAN formado por equipos de 12 a 19 personas cuya misión es la de proporcionar enlace y adiestramiento a las unidades del ANA en la que se encuentran empotrados, disponible en: <http://www.nato.int/issues/afghanistan/factsheets/omlt.html>

(59) *Provincial Reconstruction Teams*, en inglés.

(60) *International Security Assistance Force*, en inglés.

violencia sino un instrumento en los conflictos. Por consiguiente esta acción debe ser una división de una reforma política y económica más amplia.

El DDR

Desde el final de la guerra fría, la reducción de las Fuerzas Armadas y la desmovilización de los combatientes ha sido el núcleo del proceso de las reformas militares (61). Y ciertamente, como se ha expuesto en el apartado anterior, la reforma de lo militar es fundamental en la promoción del control civil sobre los gobiernos en transición ya que, una vez finalizado el conflicto en cuestión, la existencia de soldados sin misión clara, con una instrucción inadecuada y pocos recursos conducen irremisiblemente a la inestabilidad.

El marco en el que se inicia el proceso DDR se caracterizará, fundamentalmente (62) por problemas de seguridad, deficiencia democrática en la sociedad e instituciones, infraestructuras dañadas, reestructuración de los partidos políticos o creación de otros nuevos, y gran facilidad económica, siendo, por tanto dependiente de la ayuda exterior y humanitaria. Los combatientes sobre los que habrá que aplicar los programas DDR provienen de todas los extractos sociales y de todas las edades, incluyendo «niños-soldado», y han sido reclutados voluntaria o forzosamente para combatir en uno u otro lado de la contienda sin tener en cuenta ninguna relación con sus afinidades.

Los programas DDR tienen fundamentalmente dos metas. La primera, a corto plazo, el desarme y la desmovilización de los combatientes, proporciona un importante lapso de tiempo para la mejora de la seguridad sobre el terreno además de proporcionar al gobierno recientemente erigido o interino, la oportunidad de emerger sin la amenaza de una represión militar. Lo que se olvida son los aspectos a medio y largo plazo de la segunda meta de la desmovilización, el proporcionar a los antiguos combatientes un nuevo comienzo reintegrándolos en la sociedad civil. Este último proceso necesita de una mayor consideración dentro de la programación democrática y es vital en el desarrollo de cualquier proceso para promover unas relaciones cívico-militares mejoradas y por ende en la estabilidad del Estado.

El papel militar en este tipo de programas puede limitarse a la ejecución de las misiones de desarme y el asesoramiento a corto plazo, aunque cada conflicto es diferente y depende del contexto (63) y características del país donde sucede.

En el caso del desarme, los instrumentos clásicos empleados en los programas de DDR –influencia, incentivos y coerción (64)– tienden a difuminarse en al aplicación genérica del

(61) BERDAL, Mats R.: «Disarmament and Demobilization after Civil Wars», *Adelphi Paper* 303, Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, Londres, 1996. citado en *Civil-Military Relations: USAID's Role*, Center for Democracy and Governance, Washington D.C., julio de 1998.

(62) «Actuación de las Fuerzas Armadas en la consolidación de la paz», *Documentos de Seguridad y Defensa*, número 3, p. 99, CESEDEN, Madrid, 2006.

(63) Entre estos podemos contemplar, el reconocimiento de la motivación de los actores, tanto individuales como de las comunidades, el contexto del temor permanente, las estrategias y prácticas sociales que se hayan desarrollado durante el conflicto además del papel de los particularismos. ARNOLD, Matthew B. and ALDEN, Chris: *This Gun is Our Food. Demilitarising the White Army Militias of South Sudan*, p. 1, WP. 722, NUPI, Oslo, 2007.

(64) *Ibidem*.

mandato internacional y puede, por consiguiente, producir una serie de consecuencias no intencionadas, incluyendo reacciones de resistencia por parte de los grupos armados.

La experiencia adquirida en el conflicto de Sudán (65) nos enseña que para que la campaña de desarme alcance sus objetivos clave, además de ser multidimensional, debe de estar estructurada en torno a un empleo selectivo de los instrumentos antes mencionados de un modo secuencial y estar acompañado de una campaña de publicidad con el objetivo puesto en los potenciales reincidentes. Más aún, y lo que es más importante para nuestra participación, es que para que tanto la influencia como la coerción sean eficaces, deben de ser ejercidas por agentes legítimos y reconocidos que tengan la autoridad y el mandato para informar y persuadir a las partes, acompañados de representantes legales del gobierno local (66).

También podemos enfrentarnos a fuerzas centrífugas durante el proceso, como por ejemplo el fácil acceso a la compra-venta de armas y la posibilidad de que el personal a desmovilizar o ya desmovilizado, sea reclutado por parte de las mafias y del crimen organizado, al encontrar dificultades para adaptarse a su nueva realidad tras la reintegración. Esta situación:

«Perjudicará los posibles incentivos para la inversión de donantes y en definitiva dará lugar a grandes dificultades para alcanzar el desarrollo y la estabilidad perdurable» (67).

Acción humanitaria

Los sucesos acaecidos en la década de los años noventa en los Balcanes con la consiguiente declaración, por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de crisis humanitaria, propició la introducción de los militares en el panorama humanitario, lo que supuso el inicio de la alteración del concepto de acción humanitaria en sí mismo. Esta alteración se ha visto agravada por las posteriores actuaciones en Afganistán e Irak y por las omisiones en el caso del África Central.

La cuestión de si las Fuerzas Armadas pueden llevar a cabo una acción humanitaria o no, es un debate de actualidad en los foros internacionales de cooperación y humanitarismo.

Las principales organizaciones humanitarias, como por ejemplo Médicos Sin Fronteras, definen que toda acción humanitaria debe respetar los siguientes principios (68): huma-

(65) Para más información consultar ARNOLD, Matthew B. and ALDEN, Chris: *opus citada*.

(66) En el caso de Sudán, el modelo estándar de «puesto de desarme» constaba de soldados del SPLA (*Sudanese Peoples Liberation Army*), apoyados por civiles con ascendencia armados, quienes recogían el armamento; Naciones Unidas proporcionaban apoyo logístico y técnico a través de su Unidad DDR de la UNDP mientras que la presencia de observadores militares y soldados de la fuerza de protección de la Misión de Naciones Unidas para Sudán (UNMIS) proporcionaban la coerción y la monitorización de la situación necesarias. *Ibidem*, p. 4.

(67) *Documentos de Seguridad y Defensa*, número 3, p. 100, *opus citada*.

(68) Véase Médicos Sin Fronteras: *Principios Básicos de la Acción Humanitaria*, disponible en: <http://www.msf.es/conocenos/identidad/accion/index.asp>. Los principios fundamentales de la Cruz Roja son en esencia los mismos que los de Médicos Sin Fronteras a los que añaden los orgánicos de Unidad, Universalidad y Carácter Voluntario. Véase Cruz Roja Española, disponible en: <http://www.cruzroja.es/>. En cambio, la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991, los redujo a tres: humanidad, imparcialidad y neutralidad, disponible en: <http://www.un.org/>

nidad, independencia, imparcialidad y neutralidad; y es en esta definición de principios donde surgen las primeras desavenencias entre los ambientes civil y militar.

Las organizaciones humanitarias argumentan que las Fuerzas Armadas no pueden llevar a cabo una acción humanitaria ya que, generalmente, sirven a un propósito político de sus respectivas naciones u organizaciones internacionales, lo que las aleja de los principios de neutralidad e independencia. Pero hoy día, muchos autores consideran imposible permanecer neutral ante los complejos conflictos actuales pues:

«Inevitablemente la provisión de asistencia y recursos y la protección de ciertos sectores tiene un impacto político, y la cuestión sería aprovecharlo de modo positivo para que contribuya a la construcción de capacidades y a sentar las bases para la paz, es decir, reemplazar el humanitarismo clásico por una forma más política del mismo, integrado en los objetivos de política exterior de seguridad y paz» (69).

En otras ocasiones, el uso de determinadas acciones de ayuda por parte de las Fuerzas Armadas en operaciones que buscaban más el entendimiento y la aceptación por parte de las poblaciones de países ocupados –dentro de la estrategia *win hearts and minds* (70)– que los fines propiamente humanitarios, ha hecho que las organizaciones humanitarias sean muy escépticas y críticas con estas misiones.

Para ampliar el contexto en el que se va a producir la acción humanitaria, se pueden añadir otros factores, estos negativos, hijos de las experiencias obtenidas por las diferentes organizaciones humanitarias, y que afectan directamente a su seguridad y a la ejecución de su misión, como pueden ser el rechazo de la población civil a la que se pretende ayudar por la militarización de la ayuda humanitaria, el riesgo que esto conlleva para los trabajadores humanitarios y la puesta en peligro del acceso a las víctimas del conflicto (71).

Pero, por otra parte, no deben omitirse las áreas de contacto y colaboración entre civiles y militares que tradicionalmente han supuesto una especie de sinergia sobre el terreno en los conflictos y crisis recientes. Entre ellos podemos citar, además de los casos en los que los militares han proporcionado ayuda humanitaria a gran escala en caso de desastres naturales (72), el empleo de medios militares para transporte de la ayuda

(69) REY, Francisco; THIEUX, Laurence y NÚÑEZ VILLAVARDE, Jesús A.: «Fuerzas Armadas y acción humanitaria: debates y propuestas», *Documento* número 13, p. 7, Fundación Carolina, CeALC, Madrid, septiembre de 2007.

(70) La frase *Hearts and Minds* fue un eufemismo empleado por Estados Unidos durante la guerra de Vietnam aunque su origen es más antiguo, en una campaña para ganar el apoyo de la población vietnamita. Actualmente es empleado en las campañas en Irak y Afganistán como indicativo de empleo de estrategias *soft power*.

(71) En este sentido, el artículo «Lo que no vio la ministra» publicado en el periódico *El Mundo* de 21 de abril de 2008, hace referencia a las quejas del Comité Internacional de la Cruz Roja en referencia al empleo de los distintivos humanitarios en helicópteros y vehículos militares españoles desplegados en Afganistán. Asimismo, la Organización No Gubernamental (ONG) *World Vision Internacional* se quejó de que el contingente español «reparte la ayuda sin condiciones y eso genera dependencia y acostumbra mal a la población» lo que provoca interferencias en los proyectos de reconstrucción de esta ONG dirigidos a la implicación de la población local en la reconstrucción a cambio de dicha ayuda.

(72) La operación *Respuesta Solidaria II* llevada a cabo por parte de la Unidad de Ingenieros de la NRF 5 de la OTAN durante el invierno de 2005. Entrevista al jefe del Batallón Multinacional que desplegó en Pakistán, teniente coronel don Rafael Martín Linares.

humanitaria de las agencias, el empleo de fuerzas militares para la protección de convoyes humanitarios, personal y entrega de ayuda humanitaria, y el intercambio de información sobre situación humanitaria generalmente (73).

Por tanto, a pesar de ciertas tendencias centrífugas, podemos concluir que la vinculación entre lo militar y lo humanitario no sólo es positiva, sino necesaria gracias a las capacidades militares inherentes, en casos de extrema urgencia y dificultad de acceso a las zonas afectadas. Pero, para que esta cooperación-asistencia sea lo más eficiente posible debe ajustarse a las siguientes condiciones obtenidas a partir de las conclusiones de foros de debate civiles y militares:

1. Aunque las acciones humanitarias y la participación militar con mandatos claros y en operaciones de paz pueden coexistir, la diferenciación entre ambas debe ser nítida y unos y otros deben tener claros los límites de su acción (74). En este caso es mejor que lleven a cabo su labor de manera separada aunque complementaria, pudiéndose actuar de este modo, tanto sobre la causa como sobre el efecto del sufrimiento.
2. Los recursos militares deben ser utilizados preferentemente allí donde no sea viable ninguna otra alternativa civil y donde el uso de estos recursos sea la única manera de satisfacer una necesidad humanitaria crítica. En todos los casos, los recursos militares deben desplegarse de acuerdo a las directrices MCDA (75) de marzo de 2006 (76). Además del principio de empleo como «último recurso», entre los criterios fundamentales de las directrices MCDA se encuentran los siguientes (77):
 - Capacidad única: no existen recursos civiles alternativos adecuados.
 - Prontitud: la urgencia de la tarea exige una acción inmediata.
 - Dirección claramente humanitaria: control civil sobre el uso de los recursos militares.
 - Delimitada en el tiempo: el tiempo y la escala del uso de los recursos militares para apoyar las actividades humanitarias están claramente delimitados.

Diplomacia de defensa

La diplomacia de defensa es un concepto aparecido en el Reino Unido tras la Revisión Estratégica de Defensa (SDR) (78) de 1998, definiéndola en términos de:

(73) BARRY, Jane and JEFFERYS, Anna: «A bridge too far: aid agencies and the military in humanitarian response», *Network Paper* 37, p. 4, Humanitarian Practice Network, enero de 2002, disponible en: <http://www.odihpn.org/> citado en REY, Francisco; THIEUX, Laurence y NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús A.: *opus citada*, p. 12.

(74) REY, Francisco; THIEUX, Laurence y NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús A.: *opus citada*, p. 12.

(75) El concepto *Military and Civil Defense Assets* hace referencia a cualquier recurso sea de personal, de información, de equipo o servicio, que pertenezca a una institución gubernamental de defensa militar o civil. *Information Summary on Military and Civil Defence Assets and the Military and Civil Defence Unit*, disponible en: <http://ochaonline.un.org/>

(76) Organización de Naciones Unidas *et al.*: *Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas*, marzo de 2003-Revisión II, marzo de 2006, disponible en: <http://ochaonline.un.org/>

(77) OXFAM Internacional: *Posición de Oxfam Internacional relativa a la provisión de ayuda humanitaria por fuerzas militares*, disponible en: http://www.oxfam.org/en/files/oj_hum_policy_military_aid_es.pdf, septiembre de 2007.

(78) UK Ministry of Defence: *The Strategic Defence Review* (1998).

«Proporcionar fuerzas para afrontar las distintas actividades llevadas a cabo por el Ministerio de Defensa para disipar la hostilidad, fomentar y mantener la confianza y asistir en el desarrollo de Fuerzas Armadas democráticamente homologables, y así hacer una significativa contribución a la prevención y resolución de conflictos» (79).

Vemos por tanto, que la expresión «diplomacia de defensa» abarca un amplio abanico de actividades (80) enmarcadas dentro de la cooperación militar que, lejos de ser nuevas, sí que tienen un enfoque diferente en el entorno estratégico actual: su contribución, directa o indirecta, a la prevención de conflictos (81).

Dentro de las diferentes medidas existentes procederé al análisis de la importancia de la enseñanza militar como forma de cooperación militar y prevención de conflictos y como claro ejemplo de diálogo.

LA ENSEÑANZA MILITAR COMO FORMA DE COOPERACIÓN

Desde antiguo, los intercambios en el ámbito académico han sido fruto de relaciones entre los individuos como medio de compartir conocimientos y progresos de la humanidad así como de establecer lazos profundos en las relaciones humanas.

En el ámbito militar, y poniendo como ejemplo la Macedonia clásica, la educación conjunta del futuro heredero al reino, a la sazón Alejandro Magno, con los vástagos de los nobles de todas las provincias de su reino, además de producir sentimientos de lealtad hacia el futuro monarca, con la instrucción y el adiestramiento común se establecían vínculos fraternales indisolubles y una comunidad de doctrina y pensamiento. Esta técnica fue mejorada y desarrollada en el transcurso de la historia incluyéndose posteriormente a las élites de los pueblos conquistados como medio para la expansión de la cultura e influencia de la metrópoli.

Y es que, como afirma Federico Aznar:

«[...] el conocimiento genera confianza mutua y la interacción, generalmente, afinidad hacia la sociedad de acogida. Así, los beneficios de la cooperación en materia de enseñanza se encuentran en aspectos como las relaciones personales, el intercambio de conocimientos y experiencias, el cambio de perspectiva y ejes de referencia en la aproximación a los problemas, el conocimiento de la organización, los medios y posibilidades de la nación de acogida, la socialización, la empatía [...]» (82).

En la actualidad, la cooperación militar en la enseñanza puede ejecutarse en varios planos, desde la formación básica hasta los estudios de posgrado, siendo preferibles para el objeto de este estudio, aquellos en los que se favorezca el debate y el encuentro, ya que el enriquecimiento en este tipo de intercambio, no sólo se produce por la formación

(79) UK Ministry of Defence: «The Strategic Defence Review-Supporting Essays», *Essay 4*. p. 106.

(80) Véase nota pie de página 47.

(81) Dentro de las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas «contribuir militarmente a la paz y estabilidad internacionales», se recoge la diplomacia de defensa como: «El conjunto de actividades, basadas en el diálogo y la cooperación, que realizan las Fuerzas Armadas con la finalidad de crear un entorno de confianza y contribuir a prevenir la aparición de conflictos o a su control y erradicación.» *Revisión Estratégica de la Defensa, Anejo C: «Misiones y Cometidos de las Fuerzas Armadas»*, pp. 183-184.

(82) AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico: *opus citada*, p. 33.

académica que se otorga por parte de quien imparte la enseñanza, sino por la aportación de los concurrentes foráneos quienes, a partir de sus experiencias en sus países de origen, pueden enriquecer y abrir nuevos horizontes en el país de acogida. Este intercambio de conocimientos sería aún mayor con la ampliación de la asistencia a estos cursos de personal no perteneciente al ámbito militar.

Un factor a tener en cuenta es que, para una mayor eficacia y penetración de estos programas de enseñanza, es fundamental el empleo de un mismo idioma como vía de comunicación. Así, no es de extrañar que la mayoría de los alumnos inmersos en estos programas en todas las escuelas militares sean provenientes de antiguas colonias y zonas de influencia. Por consiguiente, entre las medidas a adoptar, si se quiere ampliar el abanico de países beneficiarios de estas iniciativas, debe encontrarse la difusión del idioma en cuestión como ya ocurre con el francés a través de la *francofonía* (83) y del español con el Instituto Cervantes (84).

Otras actividades de enseñanza pueden llevarse a cabo en los países de origen a través del intercambio de profesores entre escuelas militares o de acciones como el RECAMP francés. Este tipo de iniciativas son más aconsejables para la formación de nivel básico o medio, para que la difusión y alcance de del mensaje a transmitir sea mayor (85).

Finalmente, Javier Chinchón señala como beneficios obtenidos de la enseñanza militar para el mantenimiento del Diálogo Norte-Sur el que:

«Aquellos integrantes de las Fuerzas Armadas que se han formado, en un grado u otro, en instituciones o programas diseñados y/o implementados por terceros Estados son, evidentemente, más receptivos a mantener los vínculos y experiencias adquiridas, así como a sacar el mayor provecho de los conocimientos técnicos recibidos, a la hora de tomar las decisiones que les correspondan en el nivel que ocupen, ya sean éstas de carácter estrictamente político o económico-industrial» (86).

(83) El término *francofonía*, designa a la comunidad de personas y países que usan el francés, y es una organización internacional de la que son miembros de pleno derecho 49 Estados, además de cuatro miembros asociados y diez miembros observadores. La mayoría de los Estados miembros son francófonos. La *francofonía* proclama entre sus principios y valores fundamentales los siguientes: la democracia y los derechos humanos; el respeto y promoción de la diversidad cultural y lingüística; la solidaridad y el desarrollo sostenible, Organisation Internationale de la Francophonie, disponible en: <http://www.francophonie.org/>

(84) El Instituto Cervantes es una institución cultural pública creada el 11 de mayo de 1990 por el Consejo de Ministros, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España. Su tarea es la promoción y enseñanza de la lengua española, así como la difusión de la cultura de España e Hispanoamérica, disponible en: <http://www.maec.es/> y <http://www.cervantes.es/>

(85) El Programa RECAMP (*Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix*) es una iniciativa francesa de cooperación diseñada e impulsada por los Ministerios de de Asuntos Exteriores y de Defensa desde 1997; en la actualidad está auspiciado por Naciones Unidas y bajo coordinación de la Unión Africana. Este Programa está prioritariamente dirigido a lograr el reforzamiento de las capacidades militares de los países africanos a fin de que puedan conducir operaciones de mantenimiento de la paz en el continente. La aportación francesa se realiza en los campos de formación, equipamiento y entrenamiento. CHINCHÓN ÁLVAREZ, Javier: *Cooperación en materia de enseñanza/formación militar entre España y los Estados de Iberoamérica*, pp. 40-41, WP 13/2007, Observatorio de Política Exterior Española, 2007.

(86) *Ibidem*, p. 20.

Lo que en un futuro puede retornar al Estado otorgante de la formación en cualquiera de los aspectos siguientes: político, económico-industrial y de cooperación en futuras misiones.

Asociacionismo y democratización

La democracia como elemento esencial y la defensa de los valores democráticos por medio de la seguridad colectiva son dos de los pilares ideológicos de la Alianza que aparecen en el Preámbulo del Tratado del Atlántico Norte (87).

En este campo, el asociacionismo ha supuesto una herramienta fundamental de la OTAN para la democratización de los países de Europa del Este y la estabilidad de la zona euroatlántica tras el final de la guerra fría. Y es que, el incentivo de la integración en la Alianza Atlántica supuso, en muchos casos, un aliciente para la aceleración de los procesos democráticos internos (88).

Sin embargo, su aplicación a los países del «Sur» no ha podido hacerse del mismo modo ni ha obtenido los mismos resultados, ya que tanto la idiosincrasia como las expectativas de dichos países son distintas de la de los países del Este. De hecho, mientras que los últimos, como ya he apuntado, buscaban los beneficios en materia de seguridad y desarrollo que suponía adherirse a la Organización (89) y la evolución de sus sistemas económicos para su futura integración en la Unión Europea, los países del «Sur» están más interesados en las iniciativas de cooperación militar y el aumento de sus capacidades y conocimientos en materia de defensa (90).

Asimismo, la promoción de la democracia en los países musulmanes a través de la OTAN se ve restringida debido a la percepción negativa que de la Alianza se tiene en dichos países. Esto es debido (91) a entre otros factores, la imagen formada en el mundo árabe frente a las actitudes tomadas por los países principales de la OTAN ante sucesos relevantes de este mundo (92), la pertenencia de Turquía –por ser un Estado de mayoría musulmana pero secular y heredero del Imperio Otomano– a la organización y a los movimientos ideológicos y nacionales árabes, más próximos al bloque del Este, que tuvieron lugar durante la guerra fría.

Por estas razones, la OTAN no está presionando, como lo hiciera en su día sobre los países del Europa del Este a través de la PfP (*Partnership for Peace*), en el área de la demo-

(87) «Las partes de este Tratado [...] desean salvaguardar la libertad, el patrimonio común y la civilización de sus pueblos, fundamentándose, para ello, en los principios de la democracia, la libertad individual y el imperio de la ley.» OTAN. Tratado del Atlántico Norte, Preámbulo, Washington D.C., 4 abril 1949, disponible en: <http://www.nato.int/docu/basicxt/treatry.htm>.

(88) Para más información consultar BOONSTRA, Jos: *El papel de la OTAN en la reforma democrática*, FRIDE WP. 38, Madrid, mayo de 2007.

(89) BOONSTRA, Jos: *opus citada*, p. 3.

(90) *Ibidem*, p. 7.

(91) ALANI, Mustafa: «Arab perspectives in NATO», *NATO Review, Combating Terrorism*, Autumn 2005, disponible en: <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue4/english/art3.html>

(92) Entre ellos se encuentran el comportamiento colonial de Francia y especialmente su actitud en la guerra de Argelia; la participación de Italia en el norte de África árabe, la ocupación, control e influencia del Reino Unido sobre de la región del Golfo y el aparentemente apoyo sin límites y proporcionado por Estados Unidos al Estado de Israel además de sus intereses energéticos. *Ibidem*.

cratización sobre los países participantes en el Diálogo del Mediterráneo (DM) (93) y la Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICI) (94), pero sí trata, por el momento, de trabajar con los distintos socios de forma multilateral para establecer instituciones que podrían favorecer su implantación.

En este contexto, y aunque ambas iniciativas se encuentran en distintos estadios evolutivos, las principales áreas de cooperación y temas de debate con estas asociaciones se centran (95) en: asesoramiento en temas de defensa; promoción de la cooperación militar para contribuir a la interoperabilidad; coordinación en la lucha contra el terrorismo; la no proliferación de armas nucleares; los planes de emergencia civil y la seguridad de las fronteras.

A las áreas anteriores hay que añadir, tras la Cumbre de Riga de noviembre de 2006 y visto el interés de los socios de ambas iniciativas en la dimensiones prácticas de sus respectivas asociaciones, la Iniciativa de Cooperación para el Adiestramiento (NTCI) (96), mediante la cual la OTAN tiene la intención de ir desarrollando una red de actividades de adiestramiento que modernizarán las estructuras de defensa y adiestrarán a las Fuerzas de Seguridad mediante un planteamiento evolucionista y escalonado (97). Dentro de esta iniciativa se recoge, en una primera fase, la creación de una facultad de Oriente Medio en la Escuela de Defensa de la OTAN en Roma para cursos reducidos adaptados a las necesidades de los socios del DM y la ICI y para cursos modulares destinados a civiles y militares de estos países y de países de la OTAN. En una segunda fase, se apoyará la creación de un centro regional de cooperación sobre seguridad (98), que sería propiedad de los países del DM y la ICI y que dispondría de financiación tanto regional como de la misma OTAN.

En resumen, podemos afirmar que las iniciativas de asociacionismo propuestas por la Alianza son, en principio, una buena herramienta para el diálogo y la estabilidad de las

(93) El DM es una iniciativa OTAN iniciada 1994, diseñada para crear buenas relaciones y mejorar el entendimiento mutuo con los países del Mediterráneo, que refleja la visión de la Alianza sobre que la seguridad en Europa está íntimamente ligada a la seguridad y estabilidad en la región. Actualmente incluye a siete países no-OTAN: Egipto, Israel, Mauritania, Marruecos, Túnez (ingresados en 1994), Jordania (1995) y Argelia (2000), disponible en: <http://www.nato.int/med-dial/summary.htm>

(94) La ICI fue creada durante la Cumbre de la OTAN celebrada en esa ciudad turca en 2004, y ofrece a los países de Oriente Próximo cooperación práctica en materia de seguridad de forma bilateral. Hasta la fecha agrupa a: Bahrein, Kuwait, Qatar y los Emiratos Árabes Unidos, disponible en: <http://www.nato.int/issues/ici>

(95) NATO Public Diplomacy Division: *Security Cooperation with the Mediterranean Region and the broader Middle East*, p. 8, Bruselas, agosto de 2005.

(96) *NATO Training Cooperation Initiative*, en inglés.

(97) RADEMACHER, Fritz: «La Iniciativa de Cooperación para el Adiestramiento», *NATO Review* Revisando Riga, primavera de 2007, disponible en: <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue1/spanish/art3.html>, Committee 2. *NATO's Mediterranean Dialogue and Istanbul Cooperation Initiative: Opportunities for Enhanced Cooperation?*, p. 5, Senior Course 110, NATO Defense College. Roma, primer semestre 2007.

(98) La decisión de participar en la creación de un centro de estas características en la región precisaría de más trabajos preparatorios con los socios del DM y la ICI, y también dependería de las consideraciones globales tanto políticas como de seguridad y de las lecciones que se extrajeran de la fase inicial, especialmente en lo relativo a la implementación de cursos modulares en instalaciones regionales. RADEMACHER, Fritz: *opus citada*.

áreas en cuestión y, más aún, una vía a muy largo plazo para introducir la democracia en los países que comprenden, pero que deben de ser seguidas muy de cerca para adaptarlas continuamente tanto a las necesidades propias como a los deseos de sus socios.

Otros programas: cooperación interorganizaciones

El fenómeno de cooperación entre organizaciones, ha evolucionado a partir de la premisa de que:

«Ningún país puede hacer frente en solitario a los complejos problemas del mundo de hoy» (99) pero aplicado a ese ámbito.

La cooperación entre organizaciones de seguridad puede ser motivada por factores tanto individuales como holísticos; el nuevo concepto de seguridad, la demanda creciente de respuestas multinacionales y multidimensionales a los conflictos, la internacionalización de los mismos y las políticas de seguridad de las organizaciones regionales han producido cambios en el ambiente externo de las mismas e incluso en sus necesidades internas. Asimismo, el que las organizaciones internacionales tengan potencias y mandatos diferentes a menudo ha resultado una ventaja a la hora de realizar un reparto de tareas razonable (100).

Kristin M. Haugevik ha identificado seis motivos (101) que pueden generar esta cooperación entre organizaciones de seguridad, agrupándolos en motivos materialistas e idealistas. Dichos motivos son: supervivencia de la organización, neutralización de la competencia, dependencia de recursos, legitimización, valores compartidos y aprendizaje organizativo.

En este sentido analizaremos las relaciones entre las organizaciones internacionales del «Norte» con la más representativa del «Sur»: la Unión Africana.

RELACIONES UNIÓN EUROPEA-UNIÓN AFRICANA

A pesar de la relativa juventud de ambas Organizaciones (102) los primeros pasos para una colaboración formal se dieron en el año 2005, con la declaración de la Unión Europea de su voluntad de «trabajar con la Unión Africana, las organizaciones subregionales y los países africanos para predecir, prevenir y mediar en los conflictos, incluido en sus causas profundas, y mantener la paz en su continente» (103). Más aún, en la Cumbre Unión Europea-Unión Africana celebrada en Lisboa en diciembre de 2007 se convi-

(99) Unión Europea: *Una Europa segura en un mundo mejor*, Estrategia Europea de Seguridad, p. 1, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

(100) YOST, David. S.: «Mejorar la cooperación de la OTAN con otras organizaciones internacionales», *NATO Review*, otoño de 2007, disponible en: <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue3/spanish/main.htm>.

(101) HAUGEVIK, Kristin M.: *New partners, new possibilities. The evolution of inter-organizational security cooperation in international peace operations*, pp. 8-9, NUPI, Oslo, 2007.

(102) La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) fue activada formalmente en 2001, siendo su primera operación en 2003. Por su parte, la Unión Africana fue fundada en 2002, y su papel como organización de seguridad y paz comenzó en el año 2004.

(103) Consejo de la Unión Europea: *The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership*, Bruselas, 2005, disponible en: http://www.europa-eu-un.org/articles/es/article_5499_es.htm

no en la adopción de una estrategia conjunta África-Unión Europea, en la que el aspecto de seguridad constituye una parte muy importante (104).

Por otro lado, los creadores de la Unión Africana supuestamente habrían elegido el modelo de la Unión Europea como plantilla para la creación de esta Organización en el año 2002, en particular en lo referente a las estructuras institucionales y los objetivos básicos (105).

Hasta el momento esta cooperación se ha materializado mediante financiación de la Unión Europea a misiones de la Unión Africana, apoyo técnico y logístico además de contribuciones de observadores y consejeros militares, policiales y civiles en las misiones en Burundi y en Sudán.

RELACIONES OTAN-UNIÓN AFRICANA

Está mucho menos desarrollada que la anterior. Sin embargo, aunque la OTAN y la Unión Africana aún no han adoptado ningún acuerdo formal de cooperación, la OTAN, a petición de la Unión Africana, ha contribuido mediante apoyo logístico y técnico a las misiones de ésta en Sudán y Somalia. Recientemente, la Unión Africana ha mandado el mensaje de que espera una cooperación más duradera y global con la OTAN (106).

El caso español. La política exterior de España hacia el Sur

La política exterior de España ha estado históricamente ligada a su posición geoestratégica como punto de contacto entre los países del Atlántico, de África, del Mediterráneo y Europa.

Parfraseando a Jacinto Romero Peña, el devenir histórico de nuestra nación ha llevado a España a interesarse por ámbitos geográficos más lejanos (107). Esto ha tenido como consecuencia el olvido del Sur cercano y de su problemática hasta el inicio del presente siglo.

Es entonces cuando, la España que, después de su paso por una trabajada transición democrática, por un más que largo proceso de integración en la Comunidad Europea y por una accidentada inserción en la Alianza Atlántica, se ha convertido en un actor desacomplejado en sus foros naturales y en la defensa de sus intereses. Sin duda, se puede afirmar que la política exterior reciente ha ganado en horizonte y en envergadura, no sólo físicos, sino también políticos.

(104) Unión Africana y Unión Europea: *The Africa-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-EU Strategy and new areas and arenas*, Lisboa, 2007, disponible en: http://www.europa-eu-un.org/articles/es/article_6804_es.htm

(105) BABARINDE, O.: *The EU as a model for de African Union: The limits of imitation*, Universidad de Miami, Miami, 2007, citado en HAUNEVIK, K. M.: *opus citada*, p. 15.

(106) «African Union looks to long term cooperation», disponible en: <http://www.nato.int/docu/update/2007/03march/e0302a.html>

(107) «La preferencia estratégica española asumida tras la unificación territorial peninsular en el año 1492, le llevó a otras zonas mucho más alejadas.» ROMERO PEÑA, Jacinto *et al.*: «Visión española del África Subsahariana», *Documentos de Seguridad y Defensa*, número 1, p. 91, CESEDEN, Madrid, 2006.

En este contexto, la política exterior se ha visto sometida, en los últimos años, a un intenso movimiento pendular, a un proceso de acción-reacción y a un ajuste marcado por los impulsos de ese movimiento (108). Así hemos pasado de la búsqueda de un primer lugar en la escena internacional, a través de una relación preferente con Estados Unidos, en detrimento de nuestra vocación europeísta y enfrentándonos en cierta manera con el «Sur», a una posición más centrada y acorde con nuestro contexto estratégico y posición mundial (109) en la que esta relación con el «Sur» se ve potenciada. Muestra de ello son todas las iniciativas (110) que, bien a título particular o en el seno de organizaciones internacionales, ha impulsado o propuesto el Gobierno de nuestra nación.

Finalmente, quisiera traer a colación la propuesta de decálogo sobre política exterior que recientemente ha ofrecido el ministro de Asunto Exteriores, don Miguel Ángel Moratinos, para su consenso a todas las fuerzas políticas que, en lo que se refiere a iniciativas hacia el «Sur», se articulan en medidas sobre inmigración, ayudas al desarrollo, el entorno euromediterráneo, el Proceso de Paz de Oriente Próximo e Iberoamérica (111).

Fuerzas Armadas españolas y acción exterior

La simple enumeración de las misiones en el exterior en las que han participado nuestras Fuerzas Armadas durante el último cuarto de siglo (112), es una muestra tangible de papel principal que ha jugado las Fuerzas Armadas en la acción exterior de España en el contexto actual de la política española, llegando a considerarse en ambientes diplomáticos que:

(108) ESTRELLA, Rafael: «Política exterior de España», conferencia en «Diálogo Europeo», Madrid, marzo de 2006.

(109) Los nuevos ejes de aproximación de la política exterior son desde el año 2004: apuesta por una aproximación multilateral a los problemas internacionales; una vuelta a la política continental y a América Latina y al Mediterráneo como ejes políticos tanto de España como de la Unión Europea. «Promoción de la democracia durante el gobierno de Rodríguez Zapatero 2004-2008», *Democracia en Contexto*, número 13, p. 7, FRIDE, Madrid, febrero de 2008.

(110) Entre dichas iniciativas podemos contar con la Alianza de Civilizaciones, el Plan África, la Conferencia Euromediterránea de Barcelona y el Plan Asia-Pacífico.

(111) Los diez puntos ofrecidos son los siguientes: 1. Ratificar el Tratado de Lisboa y pactar las prioridades de la Presidencia española de la Unión Europea en el año 2010. 2. Avanzar hacia una política común europea de inmigración. 3. Destinar el 0,7% del producto interior bruto a ayuda al desarrollo. 4. Apoyar la reforma de Naciones Unidas y la modernización de los organismos multilaterales. 5. Contribuir a las operaciones de paz de la Organización de Naciones Unidas e impulsar una PESD. 6. Desarrollar el Proceso de Barcelona, enmarcado en la Unión para el Mediterráneo. 7. Apoyar el Proceso de Paz en Oriente Próximo y la integración del Magreb y resolver el conflicto del Sáhara con un acuerdo entre las partes que respete el derecho de autodeterminación. 8. Consolidar la Comunidad Iberoamericana de Naciones y apoyar el proceso de reformas de Cuba, «a través del respeto mutuo y el diálogo constructivo». 9. Luchar contra el cambio climático. 10. Regular legalmente y potenciar el servicio exterior. «Moratinos ofrece al Partido Popular un decálogo para consensuar la política exterior». *El País*, edición nacional número 11.301 de 23 de mayo de 2008, p. 20, disponible en: <http://www.maec.es/>

(112) Ministerio de Defensa: «Cuadro resumen de las operaciones en el exterior», actualizado en junio de 2008, disponible en: <http://www.mde.es/>

«Las actuaciones y misiones de paz son una parte esencial de la política exterior y de cooperación en España» (113).

Esta realidad, también ha sido reconocida en los documentos oficiales en vigor sobre Defensa –Directiva de Defensa Nacional (DDN) 1/2004 y Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional– y en la Estrategia Militar Española y, sin duda, continuará en la nueva DDN, actualmente en elaboración.

En el segundo Documento anteriormente mencionado, se refleja expresamente que nuestras Fuerzas Armadas han participado de la proyección internacional de nuestra nación y que la política de defensa se halla imbricada dentro de la acción exterior de España (114). Al mismo tiempo expone cómo, dentro del nuevo panorama internacional, la defensa debe concurrir con la cooperación al desarrollo, la defensa de los derechos humanos y la lucha por la erradicación de la pobreza como garantía de seguridad (115).

No es pues de extrañar que esta atingencia política de defensa, acción exterior del Estado se vea reflejada también en los documentos oficiales del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (116).

En este sentido, el Plan Director de Cooperación Española establece como una de las prioridades sectoriales la «Prevención de los conflictos y la construcción de la paz» (117). Dentro de este sector se señala la importancia del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas, enmarcadas con el resto de actores, en:

«La «necesidad de hacer de España un activo, constructor de la paz» «como una señal de identidad de un proyecto de política exterior, de seguridad y de cooperación» (118).

Es pues, necesaria una acción integral para acometer las líneas estratégicas y acciones prioritarias definidas para cumplimentar esta prioridad sectorial.

Dentro de esta acción integral, las Fuerzas Armadas colaboran a través de la CIMIC, que en el ámbito español se define como:

«El conjunto de actividades, distintas de las operaciones militares, llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas, con medios militares, en apoyo de la acción exterior del Estado» (119).

(113) SPIEGELBERG DE ORTUETA, Arturo en VEGA FERNÁNDEZ, Enrique *et al.*: *Realidades y perspectivas de la gestión internacional de crisis*, p. 123, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2007.

(114) Cortes Generales de España: Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional, «Exposición de motivos», Madrid, noviembre de 2005.

(115) *Ibidem*.

(116) Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, resumen ejecutivo de Plan África 2006-2008 y libro del Plan de Acción Asia-Pacífico: *España hacia Asia y el Pacífico* por ejemplo, disponible en: <http://www.maec.es/>

(117) Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación: *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, Madrid, 2005, dentro del capítulo tercero «Estrategias y prioridades sectoriales», pp. 93-98, este Plan Director recoge en qué sectores centrará su acción, al tiempo que define las líneas estratégicas y actuaciones prioritarias a seguir para conseguir los objetivos sectoriales. El sector 7 es el que trata sobre la prevención de conflictos y la construcción de la paz.

(118) *Ibidem*, p. 94.

(119) Estado Mayor Conjunto: *Fuerzas Armadas españolas. Mejorando la eficacia operativa*, pp. 12-13, Cuartel General del Estado Mayor de la Defensa, España, junio de 2007.

Diplomacia de defensa en España

La Estrategia Militar Española contempla a la diplomacia de defensa como uno de los seis modos de acción o procedimientos utilizados para desarrollar las Líneas de Acción Estratégica Militares (120). El objetivo de la participación de las Fuerzas Armadas en la misma es claro:

«Contribuir a la estabilidad de las relaciones internacionales mediante la mejora del conocimiento mutuo y de la confianza entre las Fuerzas Armadas de diferentes países, a través del diálogo y cooperación pertinentes» (121).

Para conseguir este objetivo, la propia Estrategia Militar recoge las actividades que se pueden realizar en el ámbito de la diplomacia de defensa: medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, medidas de control de armamentos, representaciones oficiales permanentes, intercambios de profesionales, formación de profesionales en otros países y viceversa, intercambios doctrinales o de inteligencia, visitas a instalaciones y otras que contribuyan a la estabilidad de las relaciones internacionales. Se puede concluir, por tanto, que nuestra diplomacia de defensa está decididamente orientada hacia el fomento de la confianza con otros países y así lo corrobora la DDN 1/2004 (122).

Ahora bien, la Revisión Estratégica de la Defensa contempla una segunda finalidad en la definición que ofrece de la diplomacia de defensa (123): la prevención de conflictos. Este hecho se ha visto reflejado en los presupuestos del Ministerio de Defensa para el año 2008 (124), que recoge una novedosa referencia a la potenciación de la reforma del sector de seguridad. Esta aparición, junto con la futura creación del Colegio Virtual Iberoamericano de Seguridad y Defensa (125) son los primeros pasos en el campo de la prevención de conflictos.

Cooperación militar española con el Sur

La cooperación militar contribuye a reforzar las relaciones con las Fuerzas Armadas de aquellos países con los que compartimos intereses comunes, para encontrar solucio-

(120) Las Líneas de Acción Estratégicas Militares son: la disuasión militar, la cooperación militar, la prevención militar y la respuesta militar.

(121) *Estrategia Militar Española*: capítulo noveno, «Procedimientos de la Estrategia Militar», p. 23.

(122) Entre las directrices para el desarrollo de la política de defensa, en el ámbito internacional, se contempla: «Intensificar la diplomacia de defensa, impulsando el fomento de la confianza mutua con las Fuerzas Armadas de los países de las áreas de interés estratégico», Presidencia de Gobierno: *DDN 1/2004*, p. 7.

(123) «Es el conjunto de actividades, basadas en el diálogo y la cooperación, que realizan las Fuerzas Armadas con la finalidad de crear un entorno de confianza y contribuir a prevenir la aparición de conflictos o a su control y erradicación.» *Revisión Estratégica de la Defensa, Anexo C.*: «Misiones y cometidos de las Fuerzas Armadas», p. 183.

(124) *Presupuestos del Ministerio de Defensa para 2008*: Consideraciones generales, Objetivos generales del sector, Consolidación del papel de las Fuerzas Armadas como elemento relevante de la acción exterior del Estado, p. 13.

(125) La Memoria de la VIII Legislatura del Ministerio de Defensa (documento interno de la DIGENPOL) afirma que la creación de este Colegio, en el ámbito iberoamericano favorecerá: «los procesos de reforma de las estructuras de defensa y seguridad de estos países para adecuarlas a estándares democráticos», p. 13.

nes bilaterales o multilaterales, a través de la unificación de esfuerzos, y a colaborar en el fortalecimiento de las relaciones pacíficas (126). En el caso del Diálogo España-Sur, esta cooperación no debe dirigirse sólo en el sentido de facilitar la formación de capacidades operativas conjuntas en el campo multinacional, sino que debe basarse en la comunicación, la coordinación y la convergencia de esfuerzos para conseguir una proyección de estabilidad que contribuyan a la prevención de conflictos y la construcción de la paz.

Es en este sentido analizaremos las iniciativas netamente españolas, enmarcadas dentro de las relaciones bilaterales (127), obviando por tanto las que nuestra nación lleva a cabo en el marco de organizaciones de carácter multilateral por la abundancia de estudios que las refieren.

Plan África

El marco de relaciones de España con África Subsahariana ha sufrido una rápida transformación en el último lustro. La cercanía del continente, la creciente interdependencia y el gradual conocimiento mutuo han ido marcando paulatinamente las relaciones entre las dos regiones (128).

El Plan África, dentro de la visión integradora de todas las políticas del Estado, recoge la contribución de la política de defensa a la acción exterior a emprender en el África Subsahariana. Dentro de la línea de acción de participación en el afianzamiento de la democracia, la paz y la seguridad, prevé entre otras acciones, las de contribución activa en los mecanismos de gestión de conflictos y la cooperación en materia de seguridad (129), así como la lucha contra el terrorismo (130).

De facto, la cooperación militar en todas estas acciones se reducen a un incremento en la contribución a las operaciones de mantenimiento de la paz en África y el apoyo a la Unión Africana y a actividades de intercambios en enseñanza (131), olvidándose de la posible participación de las Fuerzas Armadas en la SSR como se recoge en el Plan

(126) *Ibidem*.

(127) Las relaciones militares bilaterales en el ámbito de defensa pueden considerarse como el medio fundamental para materializar la cooperación militar. Estas relaciones bilaterales se materializan utilizando diversos procedimientos, como son las reuniones de Estados Mayores, intercambios de oficiales o contactos con los agregados de Defensa, por citar algunos de ellos, y son mantenidas en dos tipos de reuniones diferentes dependiendo de si pertenecen a organizaciones multilaterales (OTAN, Unión Europea) y/o fuerzas multinacionales o si se trata de países con los que las relaciones se encuentran en proceso de normalización. *Ibidem*, pp 13-14. para conocer el estado de los tratados bilaterales firmados por el Ministerio de Defensa.

(128) Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación: *Plan África 2006-2008. Resumen Ejecutivo*, Madrid, 2006, disponible en: <http://www.maec.es/>

(129) Se impulsarán las negociaciones para la firma de Protocolos de Cooperación en el ámbito de la seguridad y defensa con Angola, Mozambique, Suráfrica y Namibia. Asimismo se reforzarán los intercambios en materia de formación y se incrementará la cooperación en materia de enseñanza militar. *Ibidem*, p. 5.

(130) *Ibidem*.

(131) Véase nota pie de página 132.

Director de Cooperación (132) y en la misma línea de acción del Plan África, centrándose ésta exclusivamente al ámbito policial.

En este sentido, aunque España no participa como nación en los procesos SSR de África Subsahariana, sí que se le ha confiado el mando de la recientemente creada misión de la Unión Europea de apoyo a la reforma del sector de la seguridad en Guinea-Bissau (133) al general de brigada español don Juan Esteban Verástegui (134).

No quisiera dejar de recordar que ésta no será la primera misión de este tipo que militares españoles desarrollan en el África Subsahariana. Hay que remontarse a finales de 1979, a los once años de la independencia de Guinea Ecuatorial, para encontrarnos con la solicitud al Gobierno español por parte del teniente coronel don Teodoro Obiang Nguema, al iniciarse el golpe de Estado que lo llevaría al poder, de: ayuda humanitaria, cooperación para la reconstrucción del país y el envío de unas fuerzas militares que le prestasen seguridad. Contestadas afirmativamente las tres primeras peticiones, se procedió al inicio de la misión, abordándose en el ámbito estrictamente militar las actividades de: envío de asesores militares, cooperación en la organización de los organismos superiores de Defensa y en concreto el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, completar la formación de cuadros de mando y personal de tropa, concesión de becas de estudios en academias militares y proporcionar al Gobierno ecuatoguineano material necesario para estos fines (135).

El nombramiento del jefe de la misión militar, el entonces comandante don Francisco Laguna Sanquirico, fue a petición expresa del presidente Nguema, ya que fue profesor del militar guineano durante su formación en la Academia General Militar entre 1963-1965 (136). Este hecho da fe de la importancia de la enseñanza militar en la creación de relaciones personales que faciliten en el futuro posibles misiones de cooperación.

Finalmente, a la vista del discurso de investidura del presidente del Gobierno, don José Luis Rodríguez Zapatero (137), debemos esperar nuevas iniciativas que afecten a esta zona y que quizás incluyan una mayor presencia de la cooperación militar en el área.

(132) [...] la democracia constituye una condición indispensable para el desarrollo. Desde esta premisa, el objetivo de este Plan Director es la promoción de la calidad de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales [...] En este sentido, España da seguimiento a las orientaciones del Comité de Ayudas al Desarrollo en el último examen de la cooperación española, en el que le insta a jugar un papel de liderazgo en distintos ámbitos del desarrollo institucional, tales como la reforma judicial, la descentralización, la administración fiscal o la reforma de los sistemas de seguridad. *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, pp. 37-38.

(133) Acción Común 2008/112/PESC del Consejo de 12 de febrero de 2008 relativa a la Misión de la Unión Europea de apoyo a la reforma del sector de la seguridad en la República de Guinea-Bissau (EU SSR Guinea-Bissau). *Diario Oficial de la Unión Europea L 40* de 14 de febrero de 2008, p. 11.

(134) Decisión Unión Europea SSR Guinea-Bissau/1/2008 del Comité Político y de Seguridad de 5 de marzo de 2008 (2008/226/PESC). *Diario Oficial de la Unión Europea L 73* de 15 de marzo de 2008, p. 34.

(135) Resumen de LAGUNA SANQUIRICO, Francisco *et al.*: *Documento de Seguridad y Defensa*, número 5, «La cooperación militar española con Guinea Ecuatorial», CESEDEN, Madrid, octubre de 2006. «La cooperación con Guinea Ecuatorial: Un primer paso a nuevas misiones», *Revista Ejército*, número 804, abril de 2008.

(136) *Ibidem*.

(137) «Tras situarla en el primer plano de nuestra política exterior, me propongo en esta Legislatura consolidar al África Subsahariana como nuevo eje de nuestra acción exterior, aprobando un nuevo Plan Áfri-

Plan de Acción Asia-Pacífico

En palabras de nuestro ministro de Asuntos Exteriores:

«El desafío asiático no es una cuestión de alta política o de prestigio diplomático: es una clave para nuestra seguridad exterior, para aumentar nuestras exportaciones, crear empleo, captar inversiones y establecerse en mercados donde nuestros principales socios europeos nos llevan una importante ventaja. La dimensión asiática es, junto con la latinoamericana y la mediterránea, la clave para reforzar la posición internacional de España como potencia media con intereses globales» (138).

Además, al igual que en la zona subsahariana, Asia-Pacífico es una de las regiones en las que nuestra contribución al desarrollo, a su democratización y a su participación en el orden mundial en consonancia con su peso específico, forman parte del debate para asegurar la coherencia de la política española de cooperación cuyo fruto ha sido el Plan de Acción Asia-Pacífico 2005-2008.

Desde el punto de vista de la defensa, el área no dispone de organizaciones regionales con competencia efectiva en materia de seguridad y defensa y, a excepción de las tradicionales relaciones entre las Armadas española y tailandesa, España ha venido manteniendo una presencia muy limitada en la zona. A pesar de ello, se han establecido unas aceptables relaciones en el ámbito de la enseñanza militar (139) y en el campo de la industria de defensa con determinados países del área.

En lo que respecta a la colaboración del Ministerio de Defensa en el marco del Plan de Acción Asia-Pacífico 2005-2008, su misión es la de apoyar de forma real y con el mayor grado de eficacia la acción exterior de España e incrementar de forma progresiva y sensible la presencia española en la región (140). En este contexto, las actividades emprendidas han superado las previsiones asignadas en la fecha de redacción del citado Plan (141).

ca 2008-2012 que produzca nuevos avances en los objetivos de consolidación de la paz y de la democracia, cooperación para el desarrollo, política e institucional, cultural y económica, y cooperación en materia migratoria.» RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis: *Discurso en la sesión de Investidura como presidente del Gobierno*, Congreso de los Diputados, Madrid, 8 de abril de 2008.

(138) Ministerio de Asuntos Exteriores: *España hacia el Asia y el Pacífico. Plan de Acción 2005-2008*, p. 14, octubre de 2005.

(139) Además de la ya tradicional asistencia de alumnos en las academias militares y de los concurrentes al Curso de Estado Mayor para las Fuerzas Armadas, se encuentra el Curso de Defensa para Oficiales Superiores afganos, organizado por el CESEDEN cuyos objetivos son: formar a un grupo de oficiales superiores y funcionarios civiles afganos, que han asumido o puedan asumir al cabo de unos años cargos de responsabilidad en la Administración pública y las Fuerzas Armadas de su país, a fin de poder contribuir a la creación y consolidación de una comunidad de paz y seguridad e impulsar procesos y mecanismos de conocimiento mutuo, de interrelaciones personales y experiencias compartidas que, al mismo tiempo que ayuden a comprender diferentes enfoques e interpretaciones, consoliden vínculos comunes de relación e integración institucionales entre España y Afganistán. A este Curso asisten 30 concurrentes afganos entre civiles y militares y cinco españoles, teniendo una duración de cuatro semanas, disponible en: <http://www.ceseden.es/>

(140) Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación: *España hacia el Asia y el Pacífico. Plan de Acción 2005-2008, opus citada*, p. 95.

(141) Además de ampliarse la red de Consejerías de Defensa (India y Malasia), se impulsarán las visitas a los centros y organismos de los Ministerios de Defensa de los países de la región, así como la creación de

Las acciones de cooperación militar llevadas a cabo han comprendido: desde acciones humanitarias como las operaciones *Respuesta Solidaria I y II* tras el *tsunami* que afectó a Indonesia (142) y el terremoto que afectó a Pakistán (143), las acciones de seguridad y reconstrucción propias del PRT desplegado en Afganistán con ISAF y la apertura de las Consejerías de Defensa en Malasia e India (144).

Respecto a la cooperación en el futuro en la zona, no existe ninguna mención ni por parte del presidente del Gobierno en su discurso de investidura ni se encuentra en la propuesta del decálogo para la política exterior, por lo que cabe esperar que continúen las actuales actividades de cooperación, pero a un menor nivel que en la zona subsahariana y que no dé comienzo ninguna nueva iniciativa a excepción de la ocurrencia de cualquier catástrofe humanitaria.

Cooperación militar española en Iberoamérica

En su discurso de investidura, el presidente Rodríguez Zapatero definió a España como:

«[...] puente entre Europa e Iberoamérica [...]» así como que «[...] Iberoamérica ocupará una posición relevante entre nuestras prioridades. Trabajaremos para consolidar allí la democracia, para fortalecer la cohesión social y para luchar contra la desigualdad y la pobreza en esa región [...]» extremo esté materializado en la reciente propuesta de acuerdo sobre política exterior en su punto número 8 (145).

Por otra parte, la Estrategia Militar Española, engloba a Iberoamérica dentro del área de estabilidad de especial interés, dotándola de una preeminencia especial en nuestra política de defensa a través de las actividades de diplomacia de la defensa, la presencia, el apoyo a la paz y la colaboración con las autoridades civiles, y dándole más preponderancia a las medidas bilaterales que a las multilaterales llegando a indicar explícitamente que:

«Iberoamérica es la zona del mundo donde la Estrategia Militar Española debe potenciarse de manera más especial» (146).

comisiones mixtas como marco esencial de cooperación bilateral. Se promoverá la asistencia de militares españoles a cursos de estudios militares en la región. Se invitará, asimismo, a oficiales de la zona, especialmente del sureste asiático, a programas de formación en España. El ministro de Defensa incluirá Asia en su agenda de visitas, comenzando por la que realizará a China. El Centro Nacional de Inteligencia reforzará, además, la cooperación en temas de seguridad e inteligencia con su presencia en China y la India. *Ibidem*, p. 95.

(142) Esta operación se articuló en dos fases: la primera, con carácter inmediato, de apoyo al despliegue y transporte de ayuda humanitaria y una segunda en la que se proporcionaron capacidades de asistencia hospitalaria, aeroevacuación, restablecimiento de servicios básicos y apoyo al desescombro y reconstrucción. Ministerio de Asuntos Exteriores, *España hacia el Asia y el Pacífico. Balance final del Plan de Acción 2005-2008*, p. 212, febrero de 2008.

(143) Esta operación se realizó bajo el auspicio de la OTAN.

(144) En la actualidad existen las siguientes agregadurías militares en la zona de Asia-Pacífico: China, Corea del Sur, Afganistán, Tailandia (con acreditación múltiple en Filipinas y Singapur) y Malasia (con acreditación múltiple en Indonesia). Está prevista la apertura de otra agregaduría en Australia. Ministerio de Asuntos Exteriores: *España hacia el Asia y el Pacífico. Balance final del Plan de Acción 2005-2008*, opus citada, p. 217.

(145) Consolidar la Comunidad Iberoamericana de Naciones y apoyar el proceso de reformas de Cuba, a través del respeto mutuo y el diálogo constructivo, *El País*, p. 20, disponible en: <http://www.maec.es/>

(146) Estado Mayor de la Defensa, opus citada, p. 29.

En este mismo sentido, la DDN 1/2004, señala que:

«Iberoamérica constituye otra área preferente para España. La política de defensa intensificará las relaciones bilaterales y, en su caso, de cooperación militar. Igualmente, apoyaremos las iniciativas regionales encaminadas a reforzar la cooperación multilateral entre los países de la Comunidad Iberoamericana» (147) y es que «Iberoamérica se contempla desde España como una región geopolítica con características propias» (148) además de la vinculación especial que nos une debido a nuestros avatares históricos y afinidades idiomáticas y culturales.

Iberoamérica es, por tanto, una de las prioridades de la política exterior de España y por consiguiente la aportación de los militares a la acción exterior del Estado debe de estar en consonancia con ella.

Consecuentemente, los procedimientos más adecuados a emplear en nuestra cooperación militar con Iberoamérica deben ser la diplomacia de defensa, el apoyo a la paz y la colaboración con las autoridades civiles, sobre todo bajo el punto de vista bilateral y potenciando las actividades de carácter multilateral subregionales, sin dejar de lado la posibilidad de apoyar mediante la respuesta militar a desastres de tipo humanitario.

Al mismo tiempo, y como consecuencia del discurso del presidente, el carácter de España como puente entre Iberoamérica y Europa debe de verse reflejado en la constitución de las Fuerzas Armadas españolas como interlocutor y mediador privilegiado de los intereses en Europa en América en materia de la PESD de Europa, lo que nos proporcionará un mayor peso específico en el concierto internacional.

De una manera más específica, la actuación militar española en el ámbito bilateral deberá de definirse en términos de: actuaciones de respuesta ante situaciones de emergencia, como ha sucedido recientemente en Centroamérica (149), la contribución a la resolución de conflictos y de apoyo a la paz, y de actividades en el ámbito de la diplomacia de defensa, muy provechosas debido en gran medida al factor idioma, en acciones como el despliegue de Agregadurías de Defensa (150), el intercambio de profesorado y alumnos entre escuelas militares, la organización de cursos y seminarios, el intercambio

(147) Presidencia de Gobierno, *opus citada*, p. 4.

(148) FUENTE COBO, Ignacio: *Documento de Seguridad y Defensa*, número 15, p. 64, «Seguridad y Defensa en Iberoamérica: posibilidades actuales para la cooperación», CESEDEN, Madrid, noviembre de 2007.

(149) Operación *Alfa-Charlie* (huracán *Mitch*), *Monografías del CESEDEN*, número 53, p. 53, «Cooperación con Iberoamérica en el ámbito militar», CESEDEN, Madrid, marzo de 2002.

(150) España dispone de 38 Agregadurías de Defensa, con acreditación en 85 países, además de cuatro Consejerías en las Representaciones Permanentes de España en las organizaciones internacionales: Naciones Unidas, Unión Europea, Alianza Atlántica y Organización de Seguridad y Cooperación en Europa; así como dos oficinas de enlace en las Embajadas de España en Líbano y Australia. De todas ellas, nueve se encuentran en Iberoamérica; en concreto, en México, Nicaragua (con acreditación múltiple en Honduras, El Salvador y Guatemala), Cuba (con acreditación múltiple en la República Dominicana), Venezuela, Colombia (con acreditación múltiple en Ecuador), Perú, Brasil, Chile (con acreditación múltiple en Bolivia) y Argentina (con acreditación múltiple en Uruguay y Paraguay). Elaboración propia a partir de información, disponible en: <http://www.mde.es/> *Memoria de la VIII Legislatura del Ministerio de Defensa*, (documento interno de la DIGENPOL), p. 14 y *España hacia el Asia y el Pacífico. Balance final del Plan de Acción 2005-2008*, p. 217.

de expertos, la colaboración en el desminado (151), la asistencia mutua a ejercicios y maniobras y sobre todo, como propone Ignacio Fuente, el desarrollo de una «doctrina específica militar común» (152) que, a semejanza de las actividades efectuadas con los países PfP por la OTAN, incorporen a las Fuerzas Armadas iberoamericanas al proceso de transformación de ésta al objeto de lograr una mayor interoperabilidad en cuestiones de procedimientos y capacidades militares que facilitarían una mayor participación de estas Fuerzas Armadas en operaciones militares desarrolladas por la OTAN y la Unión Europea. Asimismo, la aplicación de este último extremo conduciría a la posibilidad de la incorporación e integración de personal iberoamericano en aquellas misiones internacionales (153) en las que España participe y al intercambio de oficiales de enlace en los cuarteles generales nacionales.

Finalmente, la cooperación más fluida y visible entre las Fuerzas Armadas españolas e iberoamericanas se manifiesta en el campo de la enseñanza, actuando como un factor multiplicador de fuerza de la cooperación en el ámbito militar. Las iniciativas desarrolladas en este campo abarcan todo el espectro, desde la enseñanza de formación hasta los denominados altos estudios militares. Las actividades que se desarrollan en la actualidad son:

1. Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.
2. Curso de Altos Estudios Estratégicos para Oficiales Superiores Iberoamericanos (154).
3. Curso de Observadores y Operaciones de Paz.
4. Intercambio de oficiales de enlace-profesorado.
5. Conferencia de Directores de Colegios de Defensa Iberoamericanos (155).

(151) Desde la firma del Acuerdo de Paz Global entre Perú y Ecuador en el año 1999, que puso fin a una disputa histórica sobre una franja de territorio situada en la frontera común, y a petición de ambos países, instructores españoles del Centro Internacional de Desminado de Hoyo de Manzanares (Madrid) han impartido varios cursos en Perú. *Ibidem*, p. 54 y también en Chile y Colombia, *Memoria de la VIII Legislatura del Ministerio de Defensa*, p. 7. Está previsto realizar otro en el año 2008, conjuntamente con Chile y Ecuador, disponible en: http://www.mde.es/NotasPrensa?accion=1&id_nodo=4072&id_nota=1544

(152) FUENTE COBO, Ignacio: *opus citada*, p. 69.

(153) Ejemplos de integración-colaboración han sido la participación española en la Brigada *Plus Ultra* desplegada en Irak, que supuso la primera creación de una brigada mixta en la que participaron miembros de las Fuerzas Armadas de España, República Dominicana, Honduras y El Salvador, o la Misión de Estabilización de la Organización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), liderada por Brasil e integrada por contingentes de Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay, en la que España participó con un batallón hispano-marroquí.

(154) El objetivo del Curso de Altos Estudios Estratégicos para Oficiales Superiores Iberoamericanos es que un grupo de oficiales superiores que han asumido o puedan asumir al cabo de unos años, cargos de responsabilidad en las Fuerzas Armadas de los países de Iberoamérica, compartan unas semanas de trabajo, en las que se den circunstancias que faciliten el conocimiento mutuo suficiente que permita a todos comprender distintos puntos de vista e interpretaciones, de forma que las correspondientes Fuerzas Armadas contribuyan a la formación y consolidación de una real Comunidad Iberoamericana. A este curso asisten 40 colaboradores-concurrentes, generales/almirantes o coroneles/capitanes de navío de países iberoamericanos, de las Fuerzas Armadas y Guardia Civil españolas y tiene una duración de siete semanas, disponible en: <http://www.ceseden.es/>

(155) La evolución de estas Conferencias será el Colegio Virtual Iberoamericano de Seguridad y Defensa, configurado a semejanza del Colegio Europeo de Seguridad y Defensa, también de naturaleza virtual sus requisitos serán apoyarse y tratar los temas aprobados en las cumbres iberoamericanas, incorporar temáticas de seguridad y defensa regionales, basarse en la aplicación de las nuevas tecnologías y

La cooperación a través de la enseñanza militar en España

Este sector de nuestra cooperación militar constituye un ejemplo particularmente positivo en cuanto a su diseño y funcionamiento. La base del sistema es el Plan de Cooperación en Materia de Enseñanza Militar complementado por los acuerdos bilaterales a los que llegan los Ejércitos, datando su regulación actual del año 2000 (156), y estando ligado el objetivo de la misma al fomento de la confianza y la amistad con otros países (157).

La Comisión de Cooperación Internacional en Materia de Enseñanza Militar (158) es el elemento coordinador de todas las acciones en esta área (159), siendo la Dirección General de Política de Defensa (DIGENPOL) la responsable de establecer los países beneficiarios y contemplándose la posibilidad de que los Ejércitos, de manera individualizada, ofrezcan otras colaboraciones a países que ellos determinen (160). Una de las claves de su éxito es el generoso sistema de becas, y es que en los presupuestos del Ministerio de Defensa se reseña una aplicación presupuestaria específica que sufraga las actividades del programa de cooperación.

Sin embargo, pese al buen funcionamiento de este sistema y las sobresalientes potencialidades de las Fuerzas Armadas españolas en el ámbito de la enseñanza-formación militar, no se debe ocultar que el esfuerzo realizado en este campo aún sigue siendo limitado (161). Así lo demuestra la comparación de su grado de aprovechamiento con lo implementado por los países líderes en este campo como son: Estados Unidos, Francia y Reino Unido (162) por lo que no es de extrañar que se afirme que sus:

proporcionar un auténtico valor añadido a la sinergia del trabajo en común de todas las naciones con intereses concurrentes. Esta iniciativa se aprobó durante la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Santiago de Chile, del 8 al 10 de noviembre de 2007, *Monografías del CESEDEN*, número 101, pp. 136-137, «La evolución de la seguridad y defensa en la Comunidad Iberoamericana», CESEDEN, Madrid, enero de 2008.

(156) Orden 194/200, de 6 de julio, por la que se establece el modelo de cooperación con otros países en materia de enseñanza militar, *Boletín Oficial de Defensa*, número 191.

(157) La citada orden marca como objetivo: «propiciar, fomentar y desarrollar los intereses de nuestra política exterior en el área de la defensa, mediante las acciones derivadas de la enseñanza militar, la cooperación profesional, y el estrechamiento de los lazos de entendimiento y amistad con los miembros de las Fuerzas Armadas de otros países». *Ibidem*.

(158) Formada por representantes, entre otros, de la DIGENPOL, de la Dirección General de Reclutamiento y Enseñanza Militar, del Estado Mayor de la Defensa y de cada uno de los Estados Mayores de los Ejércitos y la Armada.

(159) Para más información consultar: Estado Mayor del Ejército: *Directiva 03/05* «Postura del Ejército de Tierra para las relaciones internacionales».

(160) En este caso, deben informar previamente al resto de la Comisión: «con objeto de que la adjudicación de plazas se realice coordinadamente, con criterios de globalidad y sirva como herramienta de apoyo a la política exterior, y más concretamente a la diplomacia de defensa.»

(161) En el año 2008, la dotación asciende a 1,5 millones de euros, frente a un millón del año precedente: *Presupuesto del Ministerio de Defensa para el año 2008*, Capítulo 488, «Ayudas a alumnos extranjeros en centros docentes de las Fuerzas Armadas».

(162) Si comparamos el esfuerzo español con el desarrollado por los otros dos países en este campo, vemos que el desequilibrio es significativamente mayor que el que pueda existir, por ejemplo, en los presupuestos de Defensa, pues aun contando con el crecimiento presupuestario del último año, en España casi apenas se alcanzarán los 300 alumnos formados, frente a los 2.500 de Francia o los más de 4.500 del Reino Unido en el año 2000. CHINCHÓN ÁLVAREZ, Javier: *opus citada*, p. 47.

«Potencialidades no encuentran un grado de aprovechamiento ni tan siquiera cercano a lo actuado por Francia o el Reino Unido» (163).

Conclusiones

El mundo globalizado de hoy en día presenta un gran número de desigualdades y amenazas que se materializan en la división Norte-Sur. Y es que, tras un largo historial de conferencias que fracasan, esfuerzos fallidos de entendimiento y cooperación, negociaciones y declaraciones truncadas, la relación Norte-Sur sigue caracterizándose por su limitado progreso y el estancamiento en debates y decisiones, reclamaciones y propuestas desatendidas y los acuerdos económicos insuficientes e insatisfactorios, con el riesgo agravado de los Estados que no han podido adaptarse al nuevo ritmo global convirtiéndose a los ojos del mundo desarrollado en una amenaza para el orden internacional establecido: los denominados «Estados fallidos».

Se hace pues necesaria una revisión del concepto de diálogo, dejando de lado las concepciones estáticas y alentando su sentido más generativo y transformador para llegar a un verdadero encuentro entre estos dos mundos. Para ello debe buscarse la generación de nuevos significados en un ambiente multidimensional que nos conduzca a un entendimiento e integración de la multiplicidad de actores e intereses aunando expectativas contradictorias.

Uno de los planos posibles para la generación de este nuevo diálogo es el de la seguridad y defensa, en forma de cooperación militar, que podrá llevarse a cabo tanto en el nivel interestado como en el de la CIMIC.

Dicha cooperación militar no puede contemplarse como una acción aislada, pues las enseñanzas aprendidas a lo largo de las experiencias en los conflictos sucedidos a finales del siglo pasado, han demostrado que para conseguir el mantenimiento del *statu quo* y la estabilidad hay que actuar sobre la triada desarrollo-paz-seguridad, constituyendo el origen de las iniciativas multidimensionales integrales.

Dentro de estas iniciativas multidimensionales las Fuerzas Armadas pueden operar como un actor más sobre cualquiera de los componentes del trinomio anterior, siendo las áreas preferentes de actuación todas aquellas que contribuyan a la construcción y consolidación de la paz mejorada o *peacebuilding plus*.

Entre estas áreas podemos citar las asociadas a la democratización –SSR; el DDR; la diplomacia de defensa y la participación en asociaciones– y las que van dirigidas a la seguridad humana, asistencia y desminado humanitario.

Las iniciativas de democratización están orientadas a las relaciones interestado y a la regulación de las instituciones internas que proporcionen la necesaria seguridad para el afianzamiento del desarrollo, siendo muy importante el empleo de actividades de asociacionismo y la integración subregional como herramientas de diálogo y estabilidad.

(163) *Ibidem*, p. 62.

Uno de los ámbitos favorables para el diálogo, no sólo con la población local sino con los interlocutores de diversas organizaciones, es el de la acción humanitaria. La estrecha colaboración entre actores humanitarios y Fuerzas Armadas sobre el terreno en cuestiones logísticas o de seguridad ha proporcionado alivio en situaciones humanitarias comprometidas. Más aún, las capacidades militares inherentes, hacen aconsejable su empleo en caso de extrema urgencia y de difícil acceso a las zonas afectadas.

En España convergen simultáneamente distintas realidades que contribuyen a su definición como europea, africana, mediterránea e iberoamericana lo que la convierte en el escenario adecuado ideal para el encuentro de culturas.

En esta idea, la política exterior del Gobierno actual se dirige principalmente hacia estas cuatro dimensiones como actor comprometido en el ámbito de la seguridad y la cooperación. Las Fuerzas Armadas españolas como elemento esencial de la acción exterior del Estado participan en mayor o menor medida de todas las iniciativas del Plan Director de la Cooperación Española, y especialmente en la prevención de conflictos y la construcción de la paz mediante las actividades de la diplomacia de defensa.

Dentro de esta área, sobresale el papel desempeñado por la enseñanza militar como herramienta de diálogo por su capacidad para generar lazos permanentes entre Estados y personas además de los beneficios en los campos político o económico-industrial derivados del conocimiento y la interacción personal. Como refuerzo a esta iniciativa, es fundamental implementar programas adecuados de difusión del idioma que proporcionen la oportunidad de acceder al mayor número posible de países a las actividades de enseñanza, así como su potenciación en general.

España, finalmente, aprovechando los lazos y aspectos emotivos que de algún modo unen a los países del «Sur» de nuestro ámbito histórico y nuestra situación geoestratégica debe adoptar una actitud de mediación ante el resto de países del «Norte» de nuestro entorno para conseguir la superación positiva de las fuerzas centrífugas y aspectos diferenciadores que nos distancian. Para ello, sus Fuerzas Armadas pueden jugar un papel muy importante desde el ámbito del diálogo sectorial integrado tanto en las iniciativas multidimensionales nacionales como en las multilaterales.

LA EVOLUCIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD ISRAELÍ (I)

Guillem Colom Piella
Sociólogo y politólogo

El sueño de Theodor Herzl de erigir una nación judía en Palestina se hizo realidad en el año 1948, cuando el sionismo, el holocausto nazi y la inevitable marcha británica de Oriente Próximo sentaron las bases para la obtención de un amplio acuerdo entre la comunidad internacional para crear el Estado de Israel. Sin embargo, sus vecinos árabes –contrarios a los asentamientos judíos desde tiempos inmemoriales– lo consideraron ilegítimo desde el primer momento, por lo que emprendieron un conflicto que se ha prolongado durante más de 50 años y en el cual Israel ha sobrevivido gracias a sus Fuerzas Armadas, que hasta la fallida campaña libanesa del año 2006 eran unánimemente consideradas como las mejor preparadas del mundo.

Aunque la práctica militar israelí tradicionalmente ha suscitado un gran interés entre la comunidad de defensa internacional debido a su heterogeneidad, efectividad y originalidad de las soluciones planteadas a los problemas operativos identificados, en nuestro país prácticamente no existe ningún estudio que pueda verse sobre esta temática. Es por ello que el presente trabajo será el primero de dos artículos que expondrán a muy grandes rasgos la evolución de la doctrina estratégica israelí hasta hoy en día, un momento de enormes cambios en el planteamiento, organización y orientación de las Fuerzas Armadas hebreas para adaptarse a la nueva realidad estratégica, política y social de este pequeño país mediterráneo.

Mientras el primer trabajo repasará la evolución del modelo estratégico israelí desde la formación del país hasta las transformaciones que emprendieron las Fuerzas de Defensa Israelíes (FDI) durante la pasada década para acomodarse a la nueva coyuntura doméstica, regional e internacional; el segundo analizará la campaña libanesa del año 2006 contra las milicias de *Hezbollah* y los enormes cambios que su relativo fracaso está provocando en el pensamiento militar hebreo.

La estrategia de seguridad y defensa israelí

A lo largo de su corta historia, Israel nunca ha articulado oficialmente una estrategia de seguridad nacional que identifique los objetivos del país (*ends*), exponga las distintas maneras de conseguirlos (*ways*) y perfile los medios a emplear para alcanzarlos (*means*). Solamente ha asegurado su determinación de defender la integridad del Estado por todos los medios posibles, una vaguedad que le ha permitido responder dinámicamen-

te ante cualquier cambio en la región, pero siempre garantizando que cualquier violación del *status quo* tendría inexorablemente una respuesta inmediata (1).

Dicho esto, es necesario mencionar que Israel ha utilizado su poder militar de formas muy distintas a lo largo de su historia (2); aunque siempre basándose más en el pragmatismo que en análisis razonados o estrategias definidas (3). Tal realismo político-militar –centrado en una doctrina de seguridad que responde a objetivos políticos sin explicitar los medios militares (4)– ha impedido hasta fechas recientes la creación de un Consejo de Seguridad Nacional que estudie la situación geopolítica de Israel y plantee una estrategia coherente a largo plazo que articule y equilibre sus necesidades políticas con sus capacidades militares (5).

Esta situación ha sido juzgada de manera desigual por la comunidad de defensa israelí. El profesor David Rodman sostiene que este pragmatismo responde a unas necesidades concretas y la inexistencia de un planteamiento político-estratégico integrado nunca ha amenazado realmente la seguridad ni la hegemonía israelí en la región (6). El ortodoxo Gerald Steinberg sigue este razonamiento y añade que la existencia de una doctrina nuclear ambigua también ha sido esencial, pues ha facilitado enormemente la adaptación de Israel a la cambiante coyuntura regional (7). Por otro lado, Stuart Cohen se ha mostrado muy crítico con esta doctrina tácita y pragmática al considerar que el país debería esbozar unas directrices claras que combinaran los elementos políticos con los militares para así permitir que ambos estamentos tuvieran claros los fines y los medios a emplear en cada supuesto (8). Siguiendo esta misma lógica, el profesor Beres

(1) En efecto, a pesar de las demostraciones de fuerza y acciones ofensivas que Israel ha realizado a lo largo de su historia para acabar con cualquier amenaza o disuadir a sus enemigos, los distintos gobiernos del país sólo han expuesto su voluntad de evitar cualquier conflicto por medios políticos y mediante una disuasión creíble. En este sentido, véase los trabajos de HANDEL, Michael: «The Evolution of Israeli Strategy: The Psychology of Insecurity and the Quest for Absolute Security», MURRAY, Williamson; KNOX, MacGregor and BERNSTEIN, Alvin (eds.): *The Making of Strategy: Rulers, States, and War*, pp. 534-578, Cambridge University Press, Nueva York, 1994, o TAL, Israel: *National Security: The Israeli Experience*, Praeger Publishers, Westport, 2000.

(2) COHEN, Stuart and INBAR, Ephraim: «A Taxonomy of Israel's Use of Force», *Comparative Strategy*, volumen 10, número 2, pp. 9-15, abril de 1991.

(3) El empleo de la fuerza basado en el pragmatismo es una de las conclusiones de la obra de INBAR, Ephraim: *Rabin and Israel's National Security*, John's Hopkins University Press, Baltimore, 1991.

(4) HELLER, Mark: «Continuity and Change in Israeli Security Policy», *Adelphi Paper*, número 335, International Institute for Strategic Studies, Londres, 2000.

(5) Aunque en el año 1974 se creó un órgano similar al Consejo Nacional de Seguridad estadounidense, la oposición política y militar hicieron que esta iniciativa se mantuviera congelada hasta el año 1999, cuando el primer ministro Netanyahu logró su definitivo establecimiento. No obstante, esta institución nunca ha tenido una función clara ni destacada al estar sometida a presiones basadas en un conflicto de intereses –el Ministerio de Defensa, Asuntos Exteriores y las Fuerzas Armadas no están dispuestos a ver reducido su poder por la aparición de un cuarto actor con poder decisivo– y por la reticencia de la plana mayor del Ejército, contraria a reconocer la necesidad de un órgano que elabore análisis y estudios multidisciplinarios.

(6) RODMAN, David: «Israel's National Security Doctrine, an Introductory Overview», *Middle East Review of International Affairs Journal*, volumen 5, número 3, pp. 7-13, septiembre de 2001.

(7) STEINBERG, Gerald: «The Future of Nuclear Weapons: Israeli Perspectives» ponencia presentada en el Seminario *Security Questions at the End of the Twentieth Century*, Ginebra 21 de noviembre de 1996, disponible en: www.faculty.biu.ac.il/~steing/arms/amaldi.htm.

(8) COHEN, Stuart: «An Exchange on Israel's Security Doctrine», *Middle East Review of International Affairs Journal*, volumen 5, número 4, pp. 6-14, diciembre de 2001.

considera vital plantear una doctrina nuclear explícita que, fundamentada en una disuasión clara y unas respuestas proporcionadas, permitiera a los potenciales agresores de Israel conocer de antemano los costes que cualquier acción contra el país (convencional o no) podría tener para ellos (9).

A fecha de hoy parece evidente –como ya explicará con más detalle el siguiente artículo– que este debate ya tiene solución, pues para enfrentarse a la proliferación iraní será necesario acabar con esta tradicional ambigüedad que ha gobernado la estrategia nuclear israelí durante las últimas décadas (10).

Condicionantes

En este apartado y el siguiente se mostrarán las constricciones objetivas –geográficas y demográficas– que Israel ha asumido y superado; por lo que a fecha de hoy tienen una limitada capacidad para determinar el comportamiento militar del país.

Condicionantes geográficos

La geografía israelí ha condicionado enormemente su doctrina estratégica, ya que su forma y extensión imposibilitan la existencia de obstáculos naturales. Históricamente, esta situación ha determinado el comportamiento de los estrategas israelíes, que afirmaron que el país, dada la inexistencia de profundidad estratégica, no podía sostener una guerra total dentro de su territorio ni tampoco resistir un conflicto continuado de baja intensidad. De esta forma nació la creencia, posteriormente plasmada en doctrina, que cualquier guerra en la que se viese implicado Israel tendría que transferirse a territorio enemigo (11).

Sin embargo, la situación territorial originaria de Israel, basada en la Línea Verde de 1949, cambió drásticamente como consecuencia de la guerra de los Seis Días, cuando en junio de 1967, Israel capturó gran cantidad de territorios que le proporcionaron una vasta profundidad estratégica en el frente sur ante Egipto –el desierto del Sinaí– un obstáculo natural en el frente norte contra Siria –los Altos del Golán– y Cisjordania, que además de aportar profundidad, también protegía Israel de Jordania –en estado de guerra hasta el año 1994– y de Irak, que representó una amenaza estratégica real para el país hasta el año 1991 (12). Sin embargo, aunque esta nueva situación territorial tuvo un limitado

(9) BERES, Louis: «Israel's Strategic Nuclear Doctrine: Ambiguity vs. Openness», *Tzemaach News Service*, 1 de junio de 2001, disponible en: www.tzemaach.org/fyi/docs/beres/june01-01.htm

(10) BERES, Louis: «Reconsidering Israel's Nuclear Ambiguity», *Haaretz*, 6 de marzo de 2009, disponible en: www.haaretz.com/hasen/spages/1069131.html

(11) El concepto de *transferencia del conflicto* ha tenido enormes implicaciones en la doctrina operacional de las FDI, que desde el inicio optaron por tácticas ofensivas que compensaran la menor potencia de fuego con una mayor movilidad y coordinación táctica.

(12) El hipotético frente oriental fue una consecuencia indirecta de la situación posterior al año 1973, cuando la creciente desigualdad militar entre Israel y sus potenciales enemigos junto con el proceso de paz con Egipto, que acabó con el frente sur, comportaron que Irak iniciara una política más ofensiva frente a Israel. Sin embargo, la guerra entre Irán e Irak (1980-1988) limitó enormemente esta amenaza que acabó por desaparecer después de la guerra del Golfo de 1991.

impacto en los principios tácticos y operacionales de las FDI, basados en la defensa a escala estratégica, sí influyó en su doctrina de seguridad porque estas zonas ofrecían ventajas evidentes frente a Egipto, Siria y Jordania (13).

La consecuencia más importante de esta nueva situación fue el aislamiento de Israel frente a una guerra convencional a gran escala. Sin embargo, el control de estas áreas sentó las bases para la guerra del Yom Kippur y fue el detonante del conflicto de baja intensidad –clara respuesta asimétrica o irregular frente a la supremacía convencional israelí– en los territorios palestinos y en el sur del Líbano.

A fecha de hoy, la doctrina estratégica israelí pone un limitado énfasis en el control del territorio nacional como elemento básico de seguridad dada la gran capacidad que poseen sus Fuerzas Armadas para proyectar su poder y la proliferación de armamento no-convencional y de vectores capaces de transportarlo. Esta situación hace suponer que, en caso de guerra convencional, el principal objetivo de las FDI sería la destrucción del poder militar árabe y su infraestructura político-económica, renunciando a la conquista territorial como objetivo militar. No obstante, existen autores que alertan que en el hipotético caso de una ofensiva convencional iniciada por los árabes, la profundidad estratégica volvería a ser un elemento muy importante para la defensa de Israel (14).

Condicionantes demográficos

Junto a su particular geografía, la enorme desigualdad demográfica que existía entre Israel y sus vecinos árabes definieron una postura militar que ha ido evolucionando con el paso del tiempo. Sin embargo, la inmigración judía, el crecimiento natural de la población y el incremento del diferencial militar entre Israel y sus adversarios han convertido en irrelevante tal desequilibrio, por lo que la demografía ha dejado de ser un condicionante de la seguridad israelí.

Desde un punto de vista estratégico, tal desproporción demográfica entre Israel y sus adversarios permitía a los árabes mantener ejércitos profesionales mientras que Israel no. En consecuencia, para superar esta situación se consideró vital disponer de unas FDI estructuradas a modo de milicia, con un núcleo profesional encargado de preservar la seguridad diaria del país y prepararse para una guerra convencional a gran escala; mientras que en caso de guerra, el ejército multiplicaría su tamaño gracias a la llamada a filas en masa de hombres y mujeres. Mientras en tiempo de paz esta estructura maximizaba las capacidades demográficas israelíes al asegurar la estabilidad socioeconómica del

(13) Sin embargo, a pesar de las ventajas que suponía para el país la conservación de estos territorios, Israel no dudó en renunciar al desierto del Sinaí para lograr la paz con Egipto y ofreció los Altos del Golán a Siria.

(14) El profesor Steinberg afirma que la proliferación de armas de destrucción masiva en Oriente Medio comportará la aparición de un entorno de disuasión multipolar susceptible de amenazar la estabilidad regional que socavaría el monopolio disuasorio israelí y quebrantaría la superioridad estratégica que ofrecen Israel, Estados Unidos y la Alianza Atlántica en el Mediterráneo y Oriente Medio. En el caso que se diera este balance estratégico –que no simétrico– en la región, aumentaría la probabilidad de escalada bélica convencional, siendo necesario volver a enfatizar la importancia del control del territorio como medio indispensable para la defensa de Israel. STEINBERG, Gerald: «Israel looks over the horizon: responding to the threats of weapons proliferation», *Jerusalem Center for Public Affairs*, número 457, julio de 2001.

Estado, en tiempo de guerra –cuando la población se movilizaba en masa– las operaciones militares debían ser resueltas rápida y decisivamente para evitar una hipotética parálisis de la economía israelí.

Este modelo de ejército fue muy eficaz durante las guerras de 1956 y 1967, cuando Israel tenía la iniciativa estratégica y llevaba a cabo operaciones ofensivas; pero durante la guerra de Yom Kippur, cuando fuerzas egipcias y sirias atacaron a Israel por sorpresa, las FDI estuvieron al borde del colapso ya que sus fuerzas permanentes fueron sobrepasadas por los ejércitos atacantes, por lo que las FDI se vieron obligadas a combatir defensivamente reforzando las líneas del frente y movilizando a los reservistas. Aún así, la contraofensiva israelí infligió gran cantidad de bajas entre los atacantes, forzando a las superpotencias a imponer un alto el fuego que salvó a Siria y Egipto de una gran derrota.

Como consecuencia de la guerra del año 1973, el Gobierno y el Ejército israelí articularon su doctrina nuclear y sus aplicaciones en el ámbito político-militar. Además, las fuerzas convencionales aumentaron de tamaño y modificaron su organización con el objetivo de lograr una superioridad tecnológica que actuara de multiplicador en el campo de batalla y permitiera mantener la estructura miliciana vigente hasta entonces.

A partir de la década de los años noventa, factores como las presiones sociales (una menor voluntad de la población por formar parte del ejército), la evolución demográfica (el incremento natural de la población y la inmigración judía de terceros países) y las nuevas tecnologías permitieron incrementar el volumen de fuerza de las FDI mientras se reducían las levadas y se profesionalizaba parte del ejército (15). No obstante, esta profesionalización no ha comportado en absoluto la desaparición del ejército de base miliciana porque su existencia se cree necesaria por razones socializadoras y porque en caso de una guerra convencional a gran escala continuaría siendo esencial (16).

Las respuestas israelíes

Para afrontar estos condicionantes, los estrategas israelíes elaboraron una serie de respuestas que, con el paso del tiempo, han contribuido a configurar un pensamiento estratégico implícito nunca expuesto públicamente. Aunque este artículo no estudiará de forma exhaustiva dichas respuestas, sí se expondrán las soluciones más conocidas que el Ejército y el Gobierno israelí escogieron para superar la particular situación de Israel.

La disuasión: concepto central de la estrategia de seguridad israelí

Israel ha sido, durante mucho tiempo, un Estado no reconocido por sus vecinos y todavía es considerado ilegítimo por parte de la comunidad internacional y de la opinión pública mundial. Esta situación le ha obligado a defender su integridad de dos formas: por medios pacíficos, disuadiendo a sus oponentes de iniciar un conflicto; o por medios mili-

(15) COHEN, Stuart A.: «Small States and Their Armies: Restructuring the Militia Framework of the Israel Defense Force», *The Journal of Strategic Studies*, volumen 18, número 4, pp. 78-93, diciembre de 1995.

(16) CREVELD, Martin van: *The Sword and the Olive: A Critical History of the Israeli Defense Forces*, Public Affairs, Nueva York, 1998.

tares, mediante acciones preventivas con objeto de demostrar su poder y avanzarse a cualquier acción enemiga. A continuación, se examinarán las relaciones entre Israel y sus enemigos tanto en tiempo de paz como en situación de guerra, cuando el país emplea su poder militar para lograr sus objetivos políticos de seguridad y mantener el *statu quo*.

La disuasión –bien sea convencional o no-convencional– es uno de los medios que ha empleado Israel para prevenir que sus adversarios lo ataquen; por lo que históricamente ha proyectado una imagen de fuerza mucho mayor que la de sus oponentes. Según el profesor Rodman, la disuasión convencional puede dividirse en general y específica o por negación y castigo (17), actitudes siempre basadas en la manifestación de una mayor capacidad militar israelí. En contraste a la disuasión convencional –explicitada en menor o mayor medida a lo largo del tiempo– Israel ha mantenido una postura menos clara frente las amenazas no-convencionales, aunque siempre se ha basado en la posibilidad de llevar a cabo represalias masivas. En este sentido, para intentar disuadir las acciones terroristas como forma de guerra asimétrica, Israel siempre ha respondido de manera desproporcionada; y para evitar el empleo de armas de destrucción masiva, ha asegurado que hará lo mismo en el caso que se lleve a cabo un ataque no-convencional contra Israel.

La anterior afirmación –la amenaza de responder con armamento nuclear contra un ataque nuclear, químico, biológico o radiológico– cuestiona la repetida declaración que Israel no será el primer Estado que introducirá armas no-convencionales en la región. Esta contradicción, basada en la posesión real de armamento de destrucción masiva mientras se niega su existencia, ha permitido a Israel disfrutar de los beneficios de ser un Estado con armas nucleares, en términos de disuasión y de capacidad de respuesta, sin sufrir las repercusiones internacionales derivadas del conocimiento de su arsenal. Además, mediante la llamada «Doctrina Begin» de ataques preventivos, Israel ha impedido que sus potenciales adversarios puedan desarrollar armas nucleares susceptibles de alterar el monopolio israelí, un hecho que se evidenció con el ataque a la planta nuclear iraquí de Osirak en el año 1981 y que podría repetirse en un futuro no demasiado lejano contra Irán.

Igualmente, es interesante apuntar que desde el año 1973 –fecha en que se elaboró la doctrina nuclear israelí– este país contempla el empleo real de ingenios nucleares a todos los niveles: mientras a escala táctica podría usarlas para reducir a cualquier ejército invasor, a escala estratégica podría utilizar sus vectores –aviones y misiles de largo alcance basados en tierra y de crucero en submarinos– para atacar los centros de gravedad enemigos (18). En última instancia, Israel también podría llevar a cabo la llamada

(17) Rodman (2001) sostiene que la disuasión general se basa en el hecho que mientras los Estados árabes pueden iniciar una guerra, Israel acabará determinando su alcance e intensidad; mientras que la específica se ha construido en torno al concepto de líneas rojas explícitas que, en caso de ser traspasadas, supondrán una respuesta militar. La disuasión por negación puede definirse como la capacidad de evitar que un oponente inicie una acción porque ésta será fácilmente repelida; mientras que la disuasión por castigo entraña la capacidad de evitar que cualquier enemigo ataque Israel porque no sólo podrá defenderse, si no también atacarlo en represalia e imponerle unos costes inaceptables.

(18) Los elementos de su disuasión estratégica se componen de aviones de combate capaces de transportar armamento convencional o nuclear; misiles balísticos de corto y medio alcance que proyectan el poder israelí más allá de su espacio estratégico y misiles de crucero lanzables desde submarinos, base de la respuesta y represalia convencional o nuclear del país.

Opción Sansón, un ataque nuclear total contra el adversario en caso que la integridad de Israel estuviera realmente en peligro (19).

A modo de conclusión cabe decir que, como sostienen Ephraim Inbar y Shmuel Sandler (20), la capacidad israelí para disuadir a sus enemigos se ha mantenido estable a lo largo de los años, aunque el surgimiento del conflicto de baja intensidad muestra que ésta –en forma de represalias– no ha logrado el efecto buscado sobre los grupos que emplean medios y procedimientos irregulares o híbridos, que a día de hoy representan una de las mayores amenazas para la seguridad diaria de Israel. Igualmente, Rodman asume improbable el inicio de una guerra convencional en la región porque la cada vez mayor asimetría militar entre Israel y sus adversarios disuade a cualquier ejército árabe de atacar a Israel; y añade que es posible que se mantenga la misma disuasión nuclear a pesar de que otros Estados de la región hayan adquirido armamento químico y biológico u obtengan armamento nuclear. No obstante, parece evidente que esta nueva situación, que todavía no puede considerarse de disuasión multipolar, influirá –junto con elementos políticos y diplomáticos– para que la doctrina estratégica israelí renuncie a las acciones militares preventivas contra objetivos estratégicos enemigos como medio para lograr la seguridad de Israel (21).

La predilección por guerras cortas y ofensivas

Si en el anterior punto se analizaba la disuasión cómo forma de evitar cualquier conflicto entre Israel y sus enemigos, éste examinará el tipo de operaciones militares que las FDI han llevado a cabo a lo largo de su historia.

Desde un punto de vista estrictamente militar, la única estrategia viable para afrontar las constricciones territoriales y demográficas del país era desarrollar un tipo de acciones militares que maximizaran las capacidades israelíes –adiestramiento, movilidad táctica y coordinación– a escala operacional y táctica, minimizando el riesgo de verse involucrados en guerras de desgaste o defensivas en las que los ratios de fuerzas son determinantes.

(19) La *Opción Sansón*, formulada en 1966 bajo el gobierno de Eshkol, fue la primera articulación teórica sobre el empleo de armas nucleares. Esta opción se llevaría a cabo si se daba alguno de los siguientes supuestos: si los ejércitos árabes penetraban dentro las fronteras de 1949 y amenazaban los centros de población; si las Fuerzas Aéreas israelíes eran destruidas; si las ciudades israelíes se exponían a ataques aéreos masivos con armamento convencional, químico o biológico; y finalmente si se utilizaban armas nucleares contra territorio israelí. Para analizar más detalladamente la doctrina nuclear israelí es recomendable la lectura de HERSH, Seymour: *The Samson Option, Israel's Nuclear Arsenal*, Foreign Policy Press, Nueva York, 1991 o COHEN, Avner: *Israel and the bomb*, Columbia University Press, Nueva York, 1998.

(20) INBAR, Ephraim y SANDLER, Shmuel: «Israel's Deterrence Strategy Revisited», *Security Studies*, volumen 14, número 3, pp. 13-28, invierno de 1993.

(21) Según Heller (2000, pp. 13-19), la política nacional de seguridad israelí sirve al objetivo político de la paz sólo si existe una superioridad militar real capaz de disuadir a los adversarios árabes de iniciar una guerra, obligándoles a renunciar a ella como opción política. Sin embargo, también afirma que Israel nunca tendrá ni los recursos ni la libertad de acción para conseguir una victoria estratégica –la capacidad de imponer su paz en los términos de un adversario vencido– porque los objetivos políticos de Israel no pueden ser trasladados al campo militar.

La solución elegida por los estrategas israelíes fue optar por guerras cortas para limitar el impacto económico, los costes humanos y la posibilidad de intervenciones diplomáticas o militares extranjeras; y ofensivas, en las que los ataques preventivos o por sorpresa permitieran a las FDI mantener la iniciativa en todos los frentes y garantizar que sus fuerzas –con enorme movilidad táctica pero con una potencia de fuego limitada– se enfrentaran con garantías de éxito a todos sus enemigos. Finalmente, estas guerras se tenían que librar en territorio enemigo para mantener intactos los centros de población israelíes mientras las FDI aprovechaban su movilidad para ganar terreno enemigo y llevar a cabo sus operaciones ofensivas con mayores garantías de éxito.

Los ejemplos paradigmáticos de este tipo de operaciones son la guerra de los Seis Días, la campaña del Sinaí y la invasión del Líbano. Por otro lado, la guerra del Yom Kippur (y, en cierta forma, la campaña de verano de 2006 contra las milicias de *Hezbollah*, objeto de estudio del siguiente artículo) representa el caso contrario y el escenario más temido por las FDI: a causa de un ataque sorpresa por parte de fuerzas sirias por el norte y egipcias por el suroeste, el Ejército israelí se vio obligado a combatir dentro de su territorio, la mayor parte obtenido en el año 1967 y que le proporcionaba profundidad estratégica, contra fuerzas más numerosas que gozaban de iniciativa estratégica y que atacaban desde dos frentes distintos. Después de este relativo desastre –que pudo evitarse por la profundidad estratégica que brindaba el territorio conquistado durante la guerra de los Seis Días, la plena movilización de los reservistas y la inestimable ayuda norteamericana– se empezó una reestructuración de los Ejércitos y la Armada con el fin de equilibrar su fuerza y aumentar su tamaño con el objetivo de conseguir una superioridad aplastante en cualquier guerra convencional; aunque operacionalmente continuaron con la doctrina vigente de guerras cortas y ofensivas iniciadas por ellos.

A modo de conclusión se puede afirmar que, vista la experiencia histórica y observando las tendencias de los ejércitos modernos, en el campo convencional las FDI combinarán la potencia de fuego, la precisión y la movilidad para llevar a cabo acciones conjuntas encaminadas al logro de sus objetivos militares –la protección de la población civil y la destrucción de las fuerzas enemigas– en el menor tiempo y con el menor número de bajas posible.

El énfasis israelí por la calidad

La dicotomía entre calidad y cantidad es una cuestión muy recurrente a lo largo de la historia militar, dicotomía que ha resultado paradigmática en el caso israelí. De este modo, durante la guerra de la Independencia, el embrión de las FDI consideró que la única opción para superar la gran desigualdad demográfica entre judíos y árabes era crear un ejército intensivo en soldados y armamento que pudiera enfrentarse con garantías de éxito a las fuerzas militares árabes, extensivas en soldados y material (22). No obstante, la experiencia empírica contrasta con este modelo teórico ya que los árabes no siempre han gozado de superioridad cuantitativa ni los israelíes han poseído mejor armamento

(22) Sin embargo, téngase en cuenta que la aplicación de Israel de la fuerza ofensiva no buscaba la destrucción física de los ejércitos enemigos, sino disminuir su capacidad de sostener sus operaciones antes que una potencia extranjera impusiera un alto el fuego.

que los primeros. El único factor que se ha mantenido constante ha sido la calidad de las tropas israelíes que, mejor instruidas, adiestradas y entrenadas que las árabes, les ha permitido maximizar sus capacidades y minimizar la desproporción numérica.

La superioridad israelí en el campo armamentístico es un fenómeno relativamente reciente. Antes de la guerra de los Seis Días las FDI disponían de armamento de menor calidad que el árabe, ya que mientras éstos recibían armamento soviético nuevo –como Siria y Egipto– o poseían armamento británico de gran calidad como Jordania, Israel disponía de anticuados sistemas obtenidos de los excedentes de la Segunda Guerra Mundial. Después de la guerra del año 1967, las FDI consiguieron la superioridad tecnológica en el aire cuando Estados Unidos proporcionó a la fuerza aérea aviones de combate de última generación capaces de transportar armamento nuclear, y la armada incorporó buques de fabricación local. Por otra parte, el Ejército de Tierra –el más numeroso y la punta de lanza de todas las operaciones militares– logró cierta paridad respecto a sus adversarios árabes (23). No obstante, esta situación se decantó por completo después del año 1973, cuando Israel empezó a producir sus propios sistemas de armas con el fin de lograr la independencia estratégica en el campo de la guerra terrestre.

Por otro lado, la preferencia israelí por un ejército cualitativamente intensivo cambió después de la guerra de Yom Kippur, ya que el desastre moral vivido por Israel convenció a las FDI que solamente con calidad no se podía hacer frente a ejércitos más numerosos que actuaran con iniciativa estratégica. En consecuencia, el país decidió aumentar el tamaño de sus Fuerzas Armadas y equiparse con sistemas de última tecnología, creando con ello una brecha militar respecto a sus adversarios que no ha parado de aumentar y que ha convertido a las FDI en las más poderosas de la región. Además, Israel también posee la hegemonía en la esfera no-convencional al ser el único país de Oriente Medio que posee ingenios nucleares y vectores capaces de batir cualquier objetivo enemigo.

El nuevo entorno regional (1973-2006)

Aunque el riesgo de guerra convencional era la gran amenaza para la integridad de Israel hasta el año 1973, los cambios políticos en la región derivados de la guerra de Yom Kippur (el proceso de paz entre Israel y Egipto, el intento fallido de Siria por conseguir la paridad militar con Israel y la determinación iraquí por convertirse en potencia regional), la creciente brecha militar entre Israel y sus adversarios y la nueva estrategia adoptada por la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), comportaron el surgimiento de nuevas amenazas de naturaleza irregular (24) y la proliferación de armamento de des-

(23) Aunque es difícil resumir la relación entre los sistemas de armas empleados por ambos contendientes, en términos generales se podría afirmar que en equipos individuales y carros de combate existía una cierta paridad, la artillería israelí era inferior pero su Capacidad de Mando, Control y Comunicaciones era superior a la de sus adversarios.

(24) Aunque a fecha de hoy es *Hamas* la organización que emplea medios y tácticas irregulares para el logro de sus objetivos políticos, inicialmente fue la OLP el actor que usó estos métodos para erosionar la sociedad israelí, situar el problema palestino en la vanguardia de la agenda israelí e internacional y forzar la retirada hebrea de los territorios ocupados. Un interesante análisis de la evolución de las distintas estrategias –tanto pacíficas como violentas– empleadas por los palestinos a lo largo de las dos Intifadas puede hallarse en el HELLER, Mark: «The Arab-Israeli Arena», en KAM, Ephraim and SHAPIR, Ytzak (eds.): *The Middle East Strategic Balance 2002-2003*, Jefe Center for Strategic Studies, Tel Aviv, 2003.

trucción masiva. En consecuencia, Israel se vio obligado a plantear posibles respuestas como el fortalecimiento de la disuasión o el desarrollo de medidas de defensa activas dentro y fuera de las fronteras del país (25).

La adaptación a la proliferación de armamento no-convencional

A partir de los años ochenta, cuando en Oriente Medio se empezaron a adquirir misiles balísticos (26), los principales objetivos estratégicos de la región comenzaron a manifestarse vulnerables; pero esta situación adquirió una importancia estratégica vital cuando éstos se pudieron combinar con ojivas químicas y biológicas.

Este incremento en el número de Estados con capacidad no-convencional (hoy en día química y biológica, aunque en un futuro es posible que también nuclear) y con vectores capaces de proyectarla más allá de sus fronteras podrá determinar el surgimiento de unas relaciones regionales basadas en la disuasión multipolar (27), situación a la que Israel se está preparando de dos maneras. En primer lugar, reforzando su capacidad de disuasión y respuesta al afirmar que responderá con ingenios nucleares frente a cualquier ataque con armas de destrucción masiva, una declaración que todavía esconde una postura nuclear ambigua (28). En este sentido, el profesor Beres sostiene que en este contexto es necesario que Israel refrende su poder mediante una demostración clara de su fuerza para así dar credibilidad a la amenaza de responder masivamente frente a cualquier ataque químico, biológico o nuclear (29). En segundo lugar, Israel está adoptando una estrategia de seguridad más defensiva con objeto de crear un paraguas que aisle el país de cualquier amenaza aérea (30). No obstante, ningún sistema defensi-

(25) El órgano encargado de desarrollar las medidas de defensa activa y pasiva es el mando estratégico de las FDI, que agrupa a los servicios de inteligencia, las fuerzas aéreas y las fuerzas de operaciones especiales y tiene la misión de defender Israel de cualquier amenaza a su seguridad, sobre todo también no-convencional.

(26) Los misiles balísticos de mayor alcance los posee Israel –hasta 4.500 kilómetros– aunque Irán dispone de misiles de medio alcance *Shehab III* con 1.300 kilómetros de autonomía y está desarrollando con tecnología norcoreana vectores con alcances de 4.500 kilómetros. Por su parte, Siria posee misiles con alcances comprendidos entre 300 y 500 kilómetros e Irak poseía misiles *Scud* (de 300 a 500 kilómetros), *Al-Hussein* (650 kilómetros) y *Al-Abbas* (950 kilómetros).

(27) Heller (2000, pp. 32-34).

(28) Esta afirmación interesante porque Israel no sólo posee un nivel de reacción superior al de sus enemigos porque dispone de un número superior de armas nucleares de mayor potencia que sus enemigos; sino que sus sistemas de defensa activos y pasivos le dotan de una mayor capacidad de detección y respuesta frente a cualquier ataque no-convencional.

(29) Beres (2001, p. 17). De los tres supuestos de ataque, el que requiere un análisis más detallado es el ataque químico porque, aunque estas armas tienen un valor estratégico similar a las nucleares, su poder destructivo es más limitado; de manera que no sería lógico que Israel utilizara armas nucleares como respuesta, siendo más probable que usara armas químicas, Israel no ha ratificado la Convención para la Prohibición de Armas Químicas (1995). La disuasión y la respuesta frente a ataques biológicos es más fácil ya que su letalidad es similar al armamento nuclear, siendo creíble responder con armas nucleares.

(30) Este paraguas ha recibido el nombre de *homa* –muro en hebreo– e incluye Sistemas Defensa de Misiles Balísticos para interceptar objetos en las últimas fases de vuelo (el misil *Arrow* y el control de tiro asociado *Green Pines*, en fase de despliegue) y posiblemente Sistemas Interceptación Primaria de Misiles Balísticos con el objetivo de destruir vectores balísticos y de crucero en las primeras etapas de vuelo, mientras se mueven lentamente y representan blancos fáciles.

vo protegerá completamente a Israel, de modo que la única opción viable para garantizar la seguridad del Estado será mantener las relaciones exteriores con sus vecinos y establecer contactos con sus potenciales enemigos mientras conserva, moderniza e incrementa sus capacidades de disuasión y contraataque.

La respuesta israelí al nuevo entorno regional

Hace diez años, el profesor Steinberg afirmó que el poder israelí en Oriente Medio estaba disminuyendo a causa del impacto de un proceso de paz incierto, el aumento de la capacidad militar iraní, la proliferación de armamento de destrucción masiva y el gradual retorno a las políticas de confrontación entre algunos países de la región (31). Aunque a día de hoy –con un Irán en plena proliferación, un Líbano en descomposición y un *Hezbollah* reforzado– la situación no es en absoluto esperanzadora, Israel también mantiene fluidas relaciones con sus vecinos turco y jordano a la vez que continúa como aliado preferente de Estados Unidos (32).

En efecto, las relaciones entre Israel y Turquía (33) están basadas en una alianza firme que les proporciona multiplicadores estratégicos al mantener ambos lazos con Estados Unidos, compartir una visión común frente a Siria y frente a la proliferación de armas no convencionales en la región. Al mismo tiempo, Israel también mantiene una entente con Jordania (34), articulada en base a la cuestión Palestina y las necesidades de seguridad comunes, aislando a Siria de las relaciones regionales. Atendiendo a estos avances diplomáticos, es posible afirmar que si algunos de estos problemas regionales llegan a solventarse –básicamente la cuestión Palestina y la situación Siria– Turquía, Jordania e Israel podrían, incluso, llegar a establecer el núcleo de una estructura regional defensiva, a la que Egipto se podría unir si éste reevaluara sus intereses geoestratégicos.

No obstante, parece evidente que cualquier hipotético avance diplomático entre Israel y sus vecinos estará supeditado a la suspensión –o restricción en el número y alcance– de las acciones militares preventivas, un recurso todavía posible, plausible y necesario a ojos de la comunidad estratégica israelí pero cuyos costes diplomáticos, políticos, sociales y mediáticos son cada vez mayores.

Unas nuevas Fuerzas Armadas israelíes

La estrategia de seguridad israelí se ha basado en unos principios que, planteados durante la creación del país y adaptados después del desastre del año 1973, han permanecido casi inalterables hasta la década pasada, cuando una *Revolución en la Segu-*

(31) STEINBERG, Gerald: *Re-examining Israel's security doctrine*, Royal United Services Institute for Defence Analysis, Londres, 1999.

(32) Para que Israel continúe gozando de la hegemonía en Oriente Medio, es imprescindible que mantenga el diálogo estratégico con Estados Unidos. Esta relación, basada en intereses geoestratégicos comunes, se ha visto reforzada por la política exterior norteamericana en la región después del 11 de septiembre.

(33) EISENSTADT, Michael: «Turkish-Israeli Military Cooperation: an Assessment», *Policywatch*, número 262, The Washington Institute for Near East Policy, 1997.

(34) SATLOFF, R.: «The Jordan-Israel Peace Treaty, a Remarkable Document», *The Middle East Quarterly*, volumen 2, número 1, 1995.

ridad *Israelí* obligó a reformular algunos puntos de la doctrina vigente hasta la fecha. Hoy en día, otra transformación mucho más profunda se está produciendo en la arquitectura defensiva del país que, impulsada por el fiasco libanés del año 2006, será analizada en el siguiente artículo.

La Revolución en los Asuntos Militares (RMA)

Los cambios internos en la estructura de las FDI y su relación con la sociedad israelí responden, en palabras de Cohen, Eisenstadt y Bacevich a una *Revolución en la Seguridad Israelí* que está fracturando la base social y militar de la defensa israelí (35). Este cambio –fácilmente equiparable a la RMA– pretende preservar la supremacía militar israelí mediante una profunda transformación de sus Fuerzas Armadas (36).

Las tecnologías vinculadas con la RMA –Sistemas C4ISTAR, armamento inteligente y sofisticadas plataformas– están dotando a las Fuerzas Armadas de la capacidad para batir prácticamente cualquier objetivo enemigo con una precisión y efectividad sin precedentes. Ello ha resuelto una de las grandes demandas de la sociedad israelí –reducir las bajas propias– y determinado importantes cambios en el despliegue (utilización extensiva de sistemas tecnológicamente avanzados en operaciones diarias de seguridad), composición (limitado empleo de reservistas, abandono del servicio militar universal) (37) y organización de la fuerza (reducción y compensación del volumen de fuerza).

Al aceptar todos los principios de la RMA, Israel ha *americanizado* en gran medida la doctrina, organización, táctica y tecnología de las FDI (38), cosa que ha generado enormes resistencias entre las filas de un ejército ávido por preservar sus rasgos distintivos e influencia sociopolítica. Ello discurre en paralelo a la fractura que existe entre la esfera civil y militar del país determinada por la entrada de las FDI en una era *posheroica* (39). En esta nueva etapa no sólo se está redefiniendo la Defensa Nacional y el papel de las Fuerzas Armadas, que pasan de una percepción positiva a una negativa por la necesidad de realizar labores calificadas como *sucias* (antiterrorismo, asesinatos selectivos u ocupación) que garantizan la seguridad diaria del país pero alteran el planteamiento de las FDI como una fuerza puramente convencional y degradan la capacidad operativa del ejército al distraer efectivos para llevar a cabo labores de guerra irregular.

(35) COHEN, Eliot; EISENSTADT, Michael and BACEVICH, Andrew: *Knives, Tanks, and Missiles: Israel's Security Revolution*, Washington Institute for Near East Policy, Washington D.C., 1998.

(36) COLOM, Guillem: *Entre Ares y Atenea: el debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares*, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», Madrid, 2008.

(37) En efecto, el abandono del sistema militar universal coincidirá con la adopción de un sistema híbrido que mantendrá el principio de universalidad para hombres y mujeres aunque estableciendo diferentes métodos de alistamiento (reclutas con un servicio militar básico seguido por tareas en la reserva al estilo suizo, voluntarios con un periodo más largo de servicio activo o profesionales de carrera). Esta fórmula permitirá contener la creciente tensión entre la Sociedad israelí y sus Fuerzas Armadas y maximizar la nueva estructura demográfica del país.

(38) GAL, Reuven and COHEN, Stuart: «Israel: still waiting in the wings», en MOSKOS, Charles; WILLIAMS, James and SEGAL, Don: *The Post-Modern Military: Armed Forces After the Cold War*, Oxford University Press, Nueva York, 2000.

(39) LUTTWAK, Edward, N.: «A Post-Heroic Military Policy», *Foreign Affairs*, volumen 75, número 4, pp. 33-44, julio-agosto de 1996.

Conclusiones

Después de medio siglo de existencia, Israel todavía basa su seguridad nacional en unas Fuerzas Armadas que, a fecha de hoy y gracias a la adopción de las tecnologías, conceptos operativos, orgánicas y procedimientos vinculados con la RMA, gozan de la incontestable supremacía convencional y nuclear en la región.

Sin embargo, este vasto poder militar no sólo tiene cada vez mayores frenos políticos, sociales y mediáticos para ser empleado en operaciones militares; sino que también se ha demostrado incapaz de disuadir la amenaza irregular que presenta *Hamas* o *Hezbollah* y ha expuesto sus limitaciones frente a la estrategia híbrida –que combina métodos irregulares con acciones convencionales limitadas– empleada en la pasada campaña libanesa.

Estas recientes experiencias no sólo han puesto de manifiesto las enormes carencias de una fuerza todavía equipada, adoctrinada y preparada para el combate convencional y el grave error que ha supuesto la *americanización* de la doctrina israelí (en estos años las FDI han acogido, entre otros, conceptos como el de Operaciones Basadas en Efectos o Guerra en Red sin realizar ningún análisis crítico previo sobre la conveniencia de su adopción); sino que están obligado a emprender un nuevo proceso de transformación encaminado a adaptar la estructura de fuerzas y catálogo de capacidades a los retos actuales y futuros más probables (40).

Todos estos elementos esenciales para entender la adaptación de las FDI al nuevo ambiente doméstico e internacional serán analizados también con más detalle en el próximo trabajo.

(40) GLENN, Russell W.: *All Glory is Fleeting: Insights from the Second Lebanon War*, Rand Corporation, Santa Monica, 2008.

LA PREVISIÓN DE LAS CRISIS MIGRATORIAS EN EL CONTEXTO GEOPOLÍTICO DEL MEDITERRÁNEO

Jorge Garris Mozota
Comandante de Ingenieros
y licenciado en Ciencias Políticas y Sociología

El presente trabajo pretende realizar una aproximación sucinta al fenómeno migratorio en la actualidad de los países geográficamente más próximos a España y en su relación con otros fenómenos como la globalización de alcance mundial, los cuales pueden derivar en generadores de diversos conflictos y fracturas en la sociedad de acogida. Para ello, se estudiará la situación socioeconómica de España en referencia a la de estos países norteafricanos cercanos, citando la evolución histórica del fenómeno migratorio así como su repercusión en el *statu quo* del Mediterráneo Occidental.

Es constatable que nuestro país es un caso paradigmático debido a la alta afluencia de migrantes que dibuja un paisaje diverso en los terrenos culturales, lingüístico y étnico tratándose sin dudas de una transformación demográfica que tiene relación directa con el despegue económico de España y el proceso de mundialización económica. La intención es acometer el estudio de los efectos distorsionadores de la inmigración ilegal en las estructuras tanto del país origen como en el de acogida, efectos que pueden multiplicarse con gestiones deficientes también en su control, con humanismos irreflexivos o exacerbados.

De igual modo, se pretenderá mostrar cómo el fenómeno migratorio puede modificar las condiciones sociopolíticas del país receptor de tal modo, que las importantes transformaciones que se puedan producir podrían afectar al equilibrio social en determinadas circunstancias y generar reacciones de repulsa social. Es conveniente para ello el estudio de las causas de los movimientos migratorios en primer lugar, las influencias económicas que los motivan, la utilización política del fenómeno en ciertas etapas históricas así como intentar establecer determinadas previsiones de su evolución e incidencia en el futuro.

Introducción

La historia de la humanidad está repleta de hitos, bien de carácter evolutivo, o bien involutivo, que por su importancia han orientado su desarrollo en uno u otro sentido, condicionando en muchas ocasiones la estructura social de los mismos y el nivel económico alcanzado.

Sin lugar a dudas, aparte de las innumerables guerras que han acaecido a lo largo de los siglos, los movimientos migratorios de los distintos pueblos desde la Antigüedad hasta

nuestros días conforman uno de los fenómenos mundiales más determinantes por sus consecuencias a la par que apasionantes en su estudio.

Es en los comienzos del nuevo siglo XXI, en el estadio actual evolutivo de nuestras sociedades, cuando este fenómeno es considerado en toda su amplitud, y ello es debido fundamentalmente al contexto en el que se produce, es decir, el hecho de estar inmerso en otro más amplio como es el de la globalización.

El anteriormente señalado fenómeno ha sido uno de los promotores de los desplazamientos masivos de población en nuestros días, y se puede afirmar con total seguridad, que actualmente hay cerca de 192 millones de personas que se encuentran viviendo fuera de su país de origen, lo cual representa la no desdeñable cantidad equivalente a casi el 3% de toda la población mundial, y para ser todavía más conscientes de su relevancia, unos sencillos cálculos muestran que de cada 35 personas en el mundo, una es migrante (1).

El presente trabajo pretende hacer una aproximación al fenómeno migratorio, condicionado por el de la globalización, así como su posible incidencia en la generación de crisis que puedan afectar a los Estados de la zona mediterránea, y también España en particular.

Antes de abordar otros asuntos, es obligado detenerse en el fenómeno principal que engloba al de la migración y en cierto modo lo cataliza, me refiero al anteriormente citado de la globalización.

La globalización como actor principal

Buscando una definición, está la consecución a escala planetaria, de una eliminación progresiva de cualquier tipo de barreras tecnológicas al tráfico legal de mercancías, al capital humano, a su factor de trabajo y la consiguiente eliminación paulatina de interferencias legales para ello.

De todo ello, incide de modo directo en la migración el movimiento de capitales a nivel internacional, y a este efecto, las economías más desarrolladas demandan mano de obra que en muchas ocasiones proviene de los países en desarrollo o subdesarrollados, los cuales emulando la deslocalización, pretenden reducir los costos de producción.

Pero existen otras consecuencias, ya que también implica el movimiento de trabajadores cualificados, ello muy favorecido por las corporaciones multinacionales al igual que las industrias de servicios, que consideran a los trabajadores en movimiento como «proveedores de servicios» (2).

A la par de todo lo anterior, con la globalización se desarrollan organismos supranacionales hacia los cuales se da una paulatina cesión de soberanía desde los Estados-nación, que acuerdan precisamente su cosoberanía en multitud de aspectos, mientras

(1) Organización Internacional para las Migraciones, disponible en: <http://www.iom.int>

(2) BECK, U. *¿Qué es la globalización?*, editorial Paidós, Barcelona, 1998.

que en otros muchos son determinados organismos de carácter supranacional los que llevan a cabo aquello que se denomina la «gobernanza global» (3).

Ejemplos de estos últimos son entre otros, la Organización Mundial del Comercio, la cual se ocupa de la eliminación de barreras para el tráfico legal de mercancías y el Fondo Monetario Internacional, que se centra en asegurar el libre movimiento de capitales entre los diferentes países, por sólo citar los más comúnmente conocidos.

Por otra parte, el fenómeno de la globalización de alcance planetario, consigue de un modo paulatino establecer un sistema estratificado entre los diversos países del mundo y a su vez dentro de cada uno de ellos establece un subsistema jerárquico de población, aspecto que provoca continuos ajustes y reajustes de tipo social y económico en los mismos.

Es en este sistema antes descrito, donde deben convivir en distintos escenarios que se superponen, diversos países que se encuentran dentro de uno de los estadios en un *continuum* que va desde el preindustrial o de suma cero-agrario en un extremo, pasando por el industrial-modernista hasta llegar al posindustrial-posmodernista en el otro.

Los anteriores términos se han empleado con la intención de mostrar que al igual que existe una jerarquización económica, existe otra de tipo social referente al nivel de vida y evolutivo, ambas jerarquías se dan, reiterando, tanto entre las relaciones de los países como en el interior de cada uno de ellos. En términos económicos, una consecuencia inmediata de la globalización, es que polariza zonas de desarrollo en el planeta, y por ello los países deben esforzarse en adecuar sus estructuras a las exigencias del mercado mundial, ya que de lo contrario sufrirán profundos desajustes que harán incrementar su nivel de pobreza y aumento del paro, superando al propio estructural de cada país.

De entre los gráficos que representan esta consecuencia, existe el conocido como «copa de champán» de Robert Wade, el cual es un gráfico de esa forma que mide el patrón de desigualdad entre países considerados ricos y pobres, y en la que se muestra que los calificados como más ricos obtienen el 82,7% de la renta mundial en comparación con el 1,4% obtenida por los más pobres (4).

Sin embargo, otros autores consideran que el actual movimiento migratorio proviene del anterior sistema de imperios que se basaba en la búsqueda de mercados externos que daban salida a los excedentes de producción y en donde se creaba un sistema de élites, a menudo sobre la base de las autóctonas preexistentes, que servían como cimiento al sistema configurado por la metrópoli, pero en el que las respectivas poblaciones de los países coloniales no se veían beneficiados. Ello sería el origen tanto del sistema actual de clases de esos países como de su incapacidad de adaptación al nuevo sistema económico.

A ello se sumaría el hecho de que desde los inicios del año 2001, la economía mundial está experimentando una recesión, con un crecimiento global inferior al de años anteriores que ha producido una presión a la baja en el movimiento de la mano de obra y en

(3) HELD, D. y MCGREW, A.: *Globalización/antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, editorial Paidós, Barcelona, 2003. (La globalización ha generado organismos de carácter supranacional que la impulsan y en cierto grado controlan, dicho conjunto de organismos recibe ese nombre).

(4) HELD, D. y MCGREW, A.: *Globalización/antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, editorial Paidós, Barcelona, 2003.

especial de la altamente cualificada. Pero la recesión, que influye considerablemente sobre el crecimiento económico y la generación de puestos de trabajo temporales y estables, sin embargo no parece hacerlo con la misma fuerza sobre la población migrante, ya que según se desprende de los estudios de esta realidad, añadidos a la experiencia de la crisis financiera asiática del año 1999, se observa que la mayoría de los migrantes tienden a permanecer en el país de destino a pesar de empeorar las condiciones económicas, incrementando en muchas ocasiones el número de desempleados.

Además de todo ello, se insiste en que los procesos de globalización económica conlleven los consiguientes de integración entre países sobre la base de grupos de economía regionales, lo cual lleva a muchos de ellos a dismantelar o limitar los beneficios de un Estado del bienestar, y a reducir las partidas de gasto público con la progresiva desregulación de las economías.

Aparte de estos factores negativos, se constata el surgimiento de una auténtica red de migración transnacional apoyada en la evolución constante de las modernas redes de transporte y de las tecnologías de la comunicación, que genera una tupida estructura que sirve de base a los movimientos de migrantes.

Esta estructura es evidentemente supranacional y cubre muchos espacios geográficos, con lo que se llega a constituir un auténtico «espacio de migración transnacional» que permite el movimiento no sólo físico de los migrantes, sino el de información y el de capitales produciendo efectos de múltiple identidad, siendo ejemplo de ello la cada vez más extendida aceptación de la doble nacionalidad y la desvinculación estricta entre territorio-ciudadano-Estado, que está provocando cambios profundos en las relaciones internacionales y a su vez las de los ciudadanos con sus respectivos Estados-nación.

De todo ello se desprende que en la actualidad, como ya ha venido ocurriendo en las últimas décadas, cada vez más personas en todo el mundo se ven impulsadas a moverse desde sus lugares de origen en busca de mejores condiciones vitales para sí mismos y para sus familias. Es obvio que no todas ellas estarán en la misma situación de partida en cuanto a la posibilidad de efectuar dicho cambio, debido fundamentalmente a situaciones de pobreza, políticas o una combinación de ambas que les impidan efectuar dicho movimiento migratorio, aunque como se verá posteriormente, son precisamente las condiciones político-sociales junto a las económicas las que sirven de acicate al flujo migratorio.

Muchos expertos del fenómeno migratorio han destacado, dentro del capítulo de las críticas, que los países más desarrollados del mundo no han conseguido articular hasta el momento una política de gestión eficaz de la migración, con lo que la de tipo irregular se ha convertido en uno de los problemas más importantes a los que se debe enfrentar actualmente el conjunto de la comunidad internacional, ya que se ha convertido actualmente en uno de los mayores negocios junto al narcotráfico para el crimen organizado.

El impacto sobre España y el noroeste de África

Una vez presentado de modo sucinto y panorámico el fenómeno de la globalización como soporte del migratorio, debe realizarse una aproximación a la influencia e impacto

del mismo tanto en nuestro país como en los más cercanos geográficamente del entorno norteafricano.

Huelga decir que los niveles de desarrollo entre ellos distan mucho de ser iguales, ni siquiera similares, en cuestiones como la igualdad de oportunidades y condiciones laborales, estructuras de cobertura social y sanitaria, participación ciudadana, derechos sociales y políticos, así como acceso a la información. Los diferentes regímenes políticos entre los tres países, los conflictos internos y externos de carácter armado así como el escaso respeto y garantías de los derechos humanos, han producido flujos migratorios desde hace años entre las dos orillas mediterráneas.

La situación de envejecimiento de la población europea en general y española en particular llevó a la argumentación por parte de ciertos sectores políticos y sociales, de la necesidad de impulsar la entrada de población migrante al objeto de disponer de mayor número de mano de obra y fundamentalmente de aumentar el número de cotizantes al sistema nacional de Seguridad Social para hacer posible el mantenimiento de las prestaciones de jubilación y de cobertura asistencial y social en España.

Pero sin embargo, y a pesar de lo apuntado en anteriores líneas, los países tienden a atraer a los flujos de mano de obra cualificada de un modo preferente por razones obvias de necesidad productiva y mayor adaptación al mercado de trabajo nacional, la realidad es que la mayor parte de los migrantes procedentes de estos países pertenecen a los sectores de poca o nada cualificación laboral.

Si bien esta circunstancia negativa *a priori* no es óbice para su empleo en sectores de actividad donde no es necesaria esa alta cualificación, no deja de ser menos cierto que se trata de trabajos de bajo valor añadido y que inciden en el nivel de productividad. Además la aceptación de salarios más bajos en ese tipo de trabajos afecta a la productividad marginal, implicando una reducción del nivel salarial del sector, que puede afectar a la población autóctona empleada en los mismos trabajos.

Y por último, a colación de ello, a menor nivel salarial sigue una menor contribución derivada de una también menor retención fiscal, existiendo una falta de proporcionalidad entre lo aportado a la Hacienda Pública y lo recibido por la red de cobertura asistencial.

En resumen, si bien el aporte de la población migrante abarata el factor de trabajo produciendo un teórico aumento de la demanda del mismo a la vez que una mayor contribución fiscal, el nivel salarial del sector puede verse disminuido afectando a la población nativa generando el correspondiente rechazo y tensiones sociales a consecuencia de sentirse discriminados y perjudicados por ello.

Esta afirmación no obstante no se encuentra suficientemente consensuada en los diferentes estudios econométricos, ya que a pesar del empleo de herramientas de cálculo conocidas como el análisis de series temporales o datos de corte transversal (5), ningún estudio concluye, sin embargo, una relación determinada entre migración y salarios, lo cual genera diferentes opiniones y posturas al respecto.

(5) Las primeras magnitudes cambian de valor con el paso del tiempo, las segundas adoptan un valor preciso del tiempo en distintos lugares o en distintos grupos sociales.

Otra argumentación clásica es la de relacionar la diferencia de nivel de vida y de precios entre los diferentes países como causante de movimientos migratorios, aunque siguiendo las teorías del imperialismo de Hobson (6), el nivel de precios de un país industrializado como España será siempre mayor que el de los países de producción primaria, como Marruecos y Argelia, donde mediante las ayudas al desarrollo en dichos países, tanto de España como del resto de la Unión Europea, se busca la deslocalización de las empresas que abaraten los costes de producción y mantengan los niveles de precios acorde con el nivel salarial, pagando sin embargo más por los productos en estos países que lo que pagan en los de producción primaria, con la consiguiente asunción de los excedentes de producción a un precio menor (7).

Una vez visto todo lo anterior, se entiende de forma más clara cómo a la población migrante que reside en España y en cualquier otro país industrializado, puede observar que el factor inflación hace crecer los precios, no siempre acorde con el aumento de salarios, lo cual incidirá directamente en la necesidad de quedarse en el país de acogida beneficiándose de las políticas de reagrupación familiar y seguir intentando acumular capital que le permita continuar disfrutando del mayor nivel de vida.

Las políticas que al efecto han llevado a cabo tanto España como el resto de la Unión Europea, de creación de espacios de acercamiento económico entre estos países, inversiones directas en ayuda al desarrollo, aumento de los intercambios comerciales y deslocalización de empresas, han favorecido la creación de una zona de estabilidad económica que pretende la cuasi igualación de ambas orillas, y con el fin último de disminuir los flujos de migración.

Como no podría ser de otra manera, existen posturas críticas que argumentan que a pesar de todo ello, no se va más allá de la búsqueda de mano de obra barata para las empresas deslocalizadas que rentabilicen en mayor medida sus inversiones, lo cual paradójicamente provoca un rechazo de la población implicada al país que le ayuda, deseando seguir emigrando a ese mismo país para buscar mayores sueldos por el trabajo realizado, así como alcanzar un mayor nivel de vida (8).

Una vez vistas de forma panorámica, las bases económicas generales del fenómeno, conviene seguir abundando en ellas pero esta vez centrándonos en los casos de Marruecos y de Argelia, países referenciados en el estudio de este artículo.

El caso de Marruecos

El Reino de Marruecos, se encuentra en un estadio de evolución política e institucional así como económica muy diferente a España, tal vez con justicia habría que afirmar que ambos países se encuentran girando en órbitas muy distintas.

(6) Basada en sus experiencias en África del Sur como corresponsal del *Manchester Guardian* en la que criticaba la expansión imperialista del capitalismo.

(7) GALINDO LUCAS, A.: *Inmigración, desarrollo y subconsumo*, Universidad de Cádiz.

(8) Para los neoliberales, la globalización aumenta la perspectivas de desarrollo de los países y es un remedio para erradicar la pobreza, aunque muchos de ellos no puedan adecuar sus estructuras.

Comenzando por la total diferencia en la concepción del aparato político que sustenta a Marruecos, en la que se concibe al monarca como «Príncipe de los Creyentes», con una familia que pretende estar emparentada con el Profeta y que se basa en el concepto teocrático de la monarquía. De igual modo se apoya en el *Majzén* a modo de gobierno particular y basamento del régimen, y sigue a ello su peculiar estratificación social con carencias en el segmento de las clases medias, conceptualmente considerado como base fundamental para la consolidación de un Estado con rasgos de democracia liberal.

Estudiada la pirámide de población del país, aproximadamente el 70% se encuentra en los segmentos de población menor de 35 años, lo cual representaría una cifra de alrededor de 21 millones de personas (9).

Constatada la proporción de cohortes jóvenes, esta situación poblacional así como el régimen peculiar de Marruecos no ha logrado articular una política de integración de este segmento ni en las instituciones ni en la participación política, con el consiguiente sentimiento de exclusión del aparato sociopolítico.

Ello significa que en general los estratos más jóvenes se encuentran desvinculados del régimen y la militancia política se circunscribe fundamentalmente a las formaciones islamistas o en el socialismo de la USFP (*Union Socialiste des Forces Populaires*) (10).

Los índices de analfabetismo, por otro lado, se encuentran en torno al 55% de la población alcanzando el 80% en las mujeres y en medios rurales. El éxodo rural también es muy elevado, dándose la opción del traslado de la zona rural a las ciudades en seis de cada diez campesinas marroquíes. Esta migración interna ha creado lo que los sociólogos catalogan como *bidonvilles*, barrios de chavolas, que rodean las ciudades de Rabat, Tánger, Fez y Casablanca. En estos barrios no se alcanza el umbral de sostenibilidad social, y el deterioro de las condiciones de vida, y los procesos de marginación social son de una entidad extrema.

Además de todo lo anterior, el campo marroquí que se apoyaba en las exportaciones, ha visto como éstas se han visto frenadas sobre todo desde 1986, fecha en la que la anterior Comisión Económica Europea se amplió dando entrada a productos de origen español, serios competidores de los marroquíes y que vieron multiplicarse por cinco sus exportaciones en contra de la estancación de estos últimos.

El panorama descrito se complementa, en cuanto a grado de desestructuración social, con los altos niveles de desocupación y de explosión demográfica que son aprovechados por los movimientos islámicos para realizar su proselitismo ahondando en el desprecio a las autoridades y al sistema político general. Un régimen que tan sólo destina un 10% del presupuesto estatal a la lucha contra la pobreza, a políticas de mejora de infraestructuras y de escolarización, no puede evitar el aumento de bolsas de pobreza internas. Es decir, en Marruecos, a los movimientos migratorios hacia la Unión Europea y España en concreto, se les suman los movimientos internos campo-ciudad creando las correspondientes *cleavages* en la sociedad (11).

(9) Disponible en: <http://www.guiadelmundo.org.uy>

(10) Partido de Abderrahim Boabid, fundado en 1975.

(11) Término politológico que hace referencia a las fracturas sociales relevantes que sirven para generar diferentes partidos políticos.

El modelo de descentralización marroquí se ha demostrado como un catalizador de conflictos sociales y de desigualdades locales que empujan a mucha población a la migración exterior. El 20% de la población total se encuentra por debajo del umbral de la pobreza y en las ciudades un 23% de los marroquíes se encuentran en situación de paro, fundamentalmente de tipo estructural.

A toda la situación anteriormente descrita se añade una disminución de la renta *per cápita* y las escasas perspectivas de futuro para aquellos sectores con titulación universitaria o estudios superiores, los cuales en su mayor número desean emigrar al extranjero, España y resto de Unión Europea, ávidos de encontrar un puesto de trabajo que les resulta muy difícil conseguir en su país, máxime si no pertenecen a las estructuras de poder social y político o al funcionariado.

Con la llegada del nuevo monarca Mohamed VI, los *mass-media* de Occidente se apresuraron a proclamar la aparición de la «Generación Mohamed VI», los nuevos JASP (12) norteafricanos similares a los occidentales, pero sin embargo, la realidad una vez más dejó en evidencia que las esperanzas de estos jóvenes en aras de conseguir ocupar los resortes del poder y catalizar una evolución en sentido democrático de la sociedad quedaban muy lejanas. Ello, como se indicó en líneas anteriores, se ve influenciado por el ascenso del islamismo entre estos sectores jóvenes de la población, que ante la falta de esperanza vital observan esta opción como la alternativa a su situación individual y de conjunto.

El régimen marroquí ha luchado desde el primer momento contra el ascenso del movimiento islamista, siendo un ejemplo de lo último la respuesta a la manifestación de mujeres islamistas en Casablanca contra la reforma del «Estatuto personal» de enero de 2004, que afectaba a la celebración del matrimonio, su disolución y la autoridad paternal sobre los hijos menores de edad. Dicha reforma si bien no alcanzaba las cotas exigibles según los patrones occidentales, sí hacía avanzar en los derechos a las mujeres con respecto a los de los hombres.

Sin embargo, la anterior manifestación en contra antes apuntada evidenció que el islamismo había adquirido una gran fuerza, y es por ello que el Gobierno se convenció de la necesidad de retrasar la reducción de la mayoría de edad desde los 21 a los 18 años, a fin de evitar el ascenso de los votos de la juventud hacia el Partido Justicia y Desarrollo, el cual aboga por un sistema democrático de referencia islámica y donde el islam se convierta en el principio ordenador de toda la sociedad, planteamientos que superan el actual sistema político marroquí.

En el mismo orden de cosas, las opciones islamistas más radicales de la formación Justicia y Caridad, movimiento fundado por Abdesalam Yasín a favor de la total islamización de la sociedad marroquí y autor de la famosa carta escrita a Hassan II titulada «islam o el diluvio» y en la cual acusaba al *Majén* de grupo «corrupto y corruptor de la sociedad de Marruecos» así como de la excesiva occidentalización del régimen, deben de tenerse en consideración a la hora de estudiar la situación política del país.

Se significa que existe un «islamismo oficial» fabricado desde el poder marroquí cuyo sentido se encuentra en el intento de contrarrestar al ascenso de los grupos políticos de

(12) Expresión occidental que hace referencia a Jóvenes Aunque Sobradamente Preparados.

izquierda que también buscan a los sectores de población más jóvenes como pilar de apoyo, y cuyos planteamientos políticos de reforma y modernización también son incompatibles con el actual régimen (13).

Dentro del espectro político, los principales partidos y organizaciones que apoyan el terrorismo son: el Movimiento de los Combatientes Marroquíes, *Al-Yihad* (Movimiento por la Revolución Islámica), el Grupo Islámico Marroquí de Combate y el Grupo de Combatientes Marroquíes (14).

En el plano económico, España ha colaborado con Marruecos en la creación de espacios de acercamiento económico, dando paso a un proceso de búsqueda de la complementariedad e intercambio entre ambos países aumentando el número de importaciones de productos españoles por parte de Marruecos en un 27% entre los años 2001 y 2002, llegando al 40,4% en los primeros meses del año 2008, sobre todo de abastecimientos de trigo, maíz y mantequilla.

En cuanto a las exportaciones de productos marroquíes a España, se pasó del aumento de las mismas en un 14,42% en esos mismos primeros años hasta llegar a un incremento del 180% de productos hortofrutícolas en los últimos cuatro años, convirtiéndose de este modo en el primer país tercero proveedor de España en virtud del Acuerdo de Asociación de la Unión Europea con Marruecos vigente desde el año 2000 (15).

En este sentido se han visto aumentadas las relaciones comerciales entre ambos países, ya iniciada en el año 1978 con una política de equilibrio con Marruecos y la consideración a partir del año 1982 de socio estratégico así como la penetración de empresas españolas en el intento de consolidarse como un socio preferente de aquél. No obstante lo anterior, actualmente los bienes industriales y de consumo son los más importados por Marruecos dando paso cada vez más a los de servicios que hagan mejorar las oportunidades empresariales.

La situación de Argelia

La de este país es algo distinta en cuanto al aporte de migrantes a España, ya que el mismo se encuentra en una situación de marcado interés estratégico debido a su abastecimiento a España de gas natural y su relación con el vecino Marruecos.

Al margen de aportes migratorios, en el año 2004, tras el cambio de gobierno en España y lo que se entendió como un acercamiento a las posturas marroquíes en el asunto del Sáhara, se produjo una crisis entre ambos Gobiernos que amenazó con aumentar los precios de gas y de suministrarlo a otros países.

Al final se logró un apaciguamiento de la misma con el compromiso por parte de la empresa argelina Sonatrach de vender a gas natural un 10% del Medgaz (el túnel submarino que lleva el gas hasta Almería), a cambio de que la citada empresa argelina pudiera incrementar sus tarifas entre un 10% y un 12%.

(13) Disponible en: <http://www.maec.es>

(14) ARISTEGUI, G. de: «El islamismo contra el islam», 2004.

(15) MARTÍN, I.: *Bibliografía económica sobre Marruecos*, 2008.

La importancia de todo ello es evidente desde el punto de vista estratégico al ser Argelia el principal suministrador de gas licuado a través del gaseoducto que tras recorrer 200 kilómetros bajo las aguas del Mediterráneo desembocará en Almería transportando cerca de 8.000 millones de metros cúbicos de gas al año, todo ello cuando comience a funcionar a partir del año 2009.

El ritmo de migrantes procedentes de Argelia a España ha seguido otro ritmo diferente al procedente de Marruecos, siendo prueba de ello el que a pesar de aumentos puntuales de ilegales llegados a las costas españolas, sobre todo a las comunidades murciana y valenciana en los años 2008 y 2009, su número es menor que los contabilizados en el año 2007.

Precisamente por lo anteriormente citado en lo referente al poder energético de este país, las autoridades argelinas desde el año 2006 se han tomado muy en serio la lucha contra la emigración clandestina, los *harragas* como son conocidos en el Magreb, y prueba de ello es que la Gendarmería Nacional de Argelia creó cuatro brigadas especiales con la misión de vigilar las cuatro provincias del oeste del país, que son las más implicadas en estos movimientos migratorios.

El celo con el que es tratado el fenómeno tiene un trasfondo político ya que el Gobierno argelino impregnado de nacionalismo considera un desprestigio el que los jóvenes quieran escapar de un país rico en hidrocarburos y gas, que desempeña además un papel destacado por ello entre los países en vías de desarrollo.

Al igual que se destacaba en Marruecos, el régimen argelino ha sufrido diversos avatares desde su independencia de Francia. En este país nos encontramos con un sistema capitalista de carácter mixto y una democracia representativa que parece no superar el aprobado en cuanto al respeto de los derechos humanos. El Ejército se ha perpetuado en el control de los resortes del poder, que al igual que lo que ocurría en Marruecos, ha creado un «islamismo oficial» para contrarrestar el ascenso de otros grupos políticos, si bien con un sentido algo más radical.

En relación con ello, se podría atribuir al Gobierno, según ciertas tesis, la promoción de grupos islámicos armados como el Grupo Islámico de Salvación (GIA). Esta formación terrorista se ha destacado en los últimos años por sus atentados contra militares argelinos y población no islamista partidaria de la laicidad, llegando a los trágicos sucesos sangrientos de Rais y Bentalha en el año 1997 así como las de Cabilla en el año 2001, pretendiendo incluso crear un gobierno propio en el territorio de Medea con el nombre de Califato Islámico de Argelia. Todo lo anterior tendría la pretensión última de que se acentuaran las disputas entre esos grupos y consolidaran al Ejército como garante del orden político y social del país.

Las fuerzas de oposición se centran en el ente de Fuerzas Socialistas (FFS) (16) de Ait Ahmed, y en el Partido de los Trabajadores de orientación troskista y liderado por Louisa Hanoun (17), que postulan cambios drásticos en la concepción del Estado y en la

(16) Partido político fundado en el año 1963 tras la independencia del país y miembro de la Internacional Socialista.

(17) Partido político de los considerados «laicos» junto al FFS y a la Agrupación por la Cultura y la Democracia.

estratificación social, vinculados al pensamiento occidental de izquierdas, rasgo similar al existente en Marruecos.

Encontramos otro paralelismo con el caso marroquí en cuanto a la población, ya que de los 32 millones de habitantes, cerca del 70% son menores de 30 años, y de igual modo se presentan procesos de hacinamiento en las ciudades con cinturones de miseria y de condiciones de vida infrahumanas.

Todo ello en un país donde tan sólo un 3% del territorio es cultivable y con una escasez crónica de agua según los informes de la Organización de Naciones Unidas, con lo que al 97% de las exportaciones argelinas basadas en los hidrocarburos se contraponen la necesidad de importar cerca del 90% de los alimentos básicos, todo ello inmerso en una situación de aumento galopante de la deuda externa del país.

De igual modo a como ocurre en Marruecos, el aumento del precio del crudo y de las tasas sobre la exportación del gas, han conseguido ajustar las cifras macroeconómicas del país y un cierto control de la inflación, lo que no es óbice para que la inmensa mayoría de la población haya sufrido la reestructuración de la economía y se haya visto aumentada la cifra de población argelina, cerca de la mitad, no superando el umbral de la pobreza, con la consiguiente reducción de la renta *per cápita* y el aumento de la cifra del paro en torno al 30%. A diferencia de Marruecos, en Argelia las inversiones extranjeras no están diversificadas y se centran sobre todo en los hidrocarburos, lo cual no proporciona una buena base de creación de nuevos empleos que contrarresten el aumento del paro (18).

Destacamos por último las palabras pronunciadas por el ministro de Solidaridad argelino en el año 2000, Djamel Ould Abbès, en las que señalaba que en su país «la clase media había desaparecido», con lo que nos encontramos de nuevo con un país bloqueado en dos segmentos sociales divergentes sin la base de esa clase capaz de modernizar y de desarrollar un país hacia modelos de Estado democrático de corte liberal.

Un último paralelismo entre los dos países recae sobre la celebración de las elecciones generales del 27 de septiembre de 2002 en Marruecos en relación con las efectuadas en Argelia el 26 de diciembre de 1991, las cuales abrieron el camino a la guerra civil. En ambas elecciones se apreció un hecho incuestionable, el aumento del apoyo de la población a las tesis del islamismo apoyado por los *wahabitas* (19) saudíes, algo que los respectivos gobiernos se encargaron de combatir y de minimizar en lo posible. Para ello se contó con los acuerdos bilaterales con Estados Unidos, los cuales no sólo favorecerían la presencia de sus tropas en ambos países sino que se elaboraba una política de retención del islamismo radical favoreciendo el moderado.

A resultas de todo lo anterior, se puede afirmar que en general el Magreb es inestable y no sólo por el mayor o menor desarrollo de grupos terroristas en sus países sino por la presencia y desarrollo de movimientos islamistas de una u otra intensidad. Al igual que en Marruecos existen grupos terroristas, siendo los más conocidos: el GIA, el Grupo

(18) *Solidaritat, observatori*, Especial Argelia, 2006.

(19) Subsecta religiosa fundamentalista musulmana del sunismo de la escuela hanbalí, dedicada esta última a resolver los problemas en el contexto de la Ley Coránica.

Salafista de Predicación y Combate, la organización *Takfir Wal Hiyra* y el Ejército Islámico de Salvación (20).

Éstos aglutinan en su seno a amplios sectores de población joven que no participa de ningún proceso de modernización en su país, dándose la paradoja que existe en muchos países musulmanes de que a pesar de la existencia de fuentes de riqueza como las procedentes de hidrocarburos, una determinada clase que ostenta el poder es capaz de beneficiarse de ella sin necesidad de desarrollar un proceso de modernización en sus Estados y manteniendo a la vez estructuras arcaicas y preindustriales, resultando de ello que una gran parte de la población se encuentra excluida de sus beneficios.

Los antecedentes históricos migratorios

Una vez presentados los antecedentes sociopolíticos y económicos que se encuentran en el origen de los movimientos migratorios procedentes de los dos países norteafricanos y continuando con la pretensión del presente trabajo de mostrar la inevitabilidad de los mismos, se hace necesaria una sucinta recapitulación histórica que muestre el *continuum* migratorio entre ambas orillas para posteriormente conocer la situación real y actual en España pudiendo posteriormente plantear hipótesis al respecto.

Sin remontarse en exceso en el tiempo, se podría decir que ya desde el año 1497, cuando se funda Melilla, los cambios en el entorno producidos por la construcción de fortificaciones militares, el aporte de población de origen europeo y el comienzo de relaciones comerciales actuaron como foco de atracción para todas las poblaciones colindantes ansiosas de integrarse en el nuevo espacio urbano creado.

Es en el año 1862 cuando se procedería a iniciar la delimitación de dicha ciudad, definiendo sus límites administrativos y en el año 1864 a través de una Real Orden se derogarían todas las disposiciones relativas a la prohibición o restricción de la inmigración foránea, aunque con excepción de la musulmana.

Es tras ello que la comunidad sefardita (21) se presenta como la principal en la inmigración a la ciudad norteafricana y claro ejemplo de integración con su población. Aunque ya en aquella época, existía una cuantiosa población berebere en los alrededores de Melilla que ansiaba la protección de las autoridades españolas y así escapar del poder del sultán de Marruecos. Las cinco cabilas bereberes (22) vieron denegadas sus peticiones de forma continua y por el contrario fueron castigadas y reprimidas por dicho sultán, lo que originó la primera gran oleada de migrantes hacia la ciudad.

(20) ARISTEGUI, G. de: «El islamismo contra el islam», 2004.

(21) Aunque en un principio su centro fue Fez, en el sur de Marruecos, al cabo de unas décadas la población sefardi tendió a desplazarse hacia las ciudades del norte, y especialmente hacia Tetuán (cuya comunidad se constituyó en el año 1530), de donde irradiarían hacia otros puntos: Alcazarquivir, Larache y, posteriormente, Tánger, Casablanca, Ceuta, Melilla, Orán o Gibraltar.

(22) En el año 1885, dicha población volvió a solicitar protección de España, pidiendo la creación de un Protectorado español en las cinco cabilas que conforman el *hinterland* de Melilla.

Las continuas aportaciones de población berebere supondrían el sustrato de la misma y desde el primer momento se manifestó por parte del sultán la intención de no frenarla y así exportar dicho contingente hacia territorio español.

Con la creación del Protectorado Español de Marruecos tras los acuerdos franco-españoles firmados el 27 de noviembre de 1912 en la zona norte de Marruecos, territorio que incluían las regiones del Rif, Yebala y Tarfaya, el cual duró hasta el año 1956, los flujos migratorios fueron constantes hacia las ciudades de Ceuta y Melilla, presentándose siempre permeables sus fronteras a las oleadas de población berebere incluso después de la proclamación de independencia de Marruecos en el 7 de abril del mismo año.

Mención aparte del continuo trasiego de cabecillas rebeldes rifeños que acontece entre los años 1958 y 1959, las poblaciones de ambas ciudades debieron convivir con un número cada vez mayor de población de origen berebere indocumentada, en el sentido de que no gozaba ni de la nacionalidad marroquí ni de la española (23).

Sería en la década de los años ochenta, con el acceso al poder del primer gobierno socialista cuando se presenta un doble problema. Por un lado atender a las continuas reivindicaciones de soberanía lanzadas desde el Gobierno marroquí y por otro el de asumir la legalización de una población no europea que en aquel momento alcanzaba la cifra de 17.837 residentes, según el Ministerio de Interior y Delegación del Gobierno en Melilla, y de los cuales tan sólo el 16,6% poseía la nacionalidad española.

Ante ello la solución que se adoptó, con el fondo reivindicativo del Gobierno marroquí, muy en particular en el año 1986, y con el fin de evitar a toda costa un conflicto armado con dicho país, fue la de conceder la nacionalidad española a todo aquel residente que pudiera acreditar el «arraigo» en las ciudades norteafricanas durante un determinado periodo de tiempo.

Las medidas anteriores se verían acompañadas por las presiones hacia la población musulmana de Ceuta y Melilla por parte del *Istiqlal* (24), el cual organizó numerosas concentraciones y manifestaciones de protesta contra las autoridades españolas, así como acusaba de apostasía a todo aquel musulmán que estaba dispuesto a adquirir la nacionalidad española.

Ello estaba inmerso en una estrategia de control del flujo migratorio hacia las dos ciudades norteafricanas que le permitiera sustentar sus reivindicaciones de soberanía, favorecidas por la actitud del Gobierno español de aquella época de no llegar a una situación de conflicto armado con el país vecino, aunque no obstante, toda esta situación se iría agravando conforme se llegaba a los años noventa. Resulta importante destacar que durante todo ese tiempo no se realizaron construcciones en la frontera que impidieran la llegada de las cada vez más numerosas avalanchas de población migrante, continuando las viejas alambradas de espino a modo de frontera, las cuales eran incapaces de servir como freno a la entrada de ilegales.

A ello se sumó, tras la aprobación por parte del Gobierno español de ese momento del Acuerdo de Readmisión de Inmigrantes el 17 de marzo de 1992 y en virtud del cual se

(23) BOUKILI, K.: *Le Maroc ocupable d'émigration et de transit vers l'Europe*, 2000.

(24) Partido de la Independencia de Marruecos, fundado en 1937 por Allal al-Fasi.

planteaba la readmisión de marroquíes y de subsaharianos que entraban en España a través de Marruecos, la presión del Gobierno de este último, no reconociendo dicho acuerdo y demostrando una escasa colaboración con España en el cumplimiento de lo allí estipulado.

Habría que esperar al año 2006 para que en la séptima reunión permanente de trabajo hispano-marroquí, entre la Secretaría de Estado y de Seguridad del Gobierno de España y el director general de Asuntos del Interior de Marruecos, se relanzara dicho acuerdo y este último país se comprometiera a la readmisión de migrantes que llegaban a la península a través de su país.

Antes de dicha reunión, en el año 2005, se presentó la mayor escalada de tensión en relación con la entrada de migrantes ilegales, ya que coincidiendo con la Cumbre Hispano-Marroquí de Sevilla del 4 de diciembre del 2008, se produjo una de las mayores avalanchas de inmigrantes en la que hubo numerosas víctimas en el intento de saltar las vallas fronterizas de las ciudades de Ceuta y Melilla. Ello contrastaba con la imagen de amistad y cooperación que se quería impulsar desde la Cumbre y se evidenció que la realidad era muy distinta, debiéndose implicar a la sazón al Ejército español en la custodia de las fronteras.

No debe olvidarse que la inmigración ilegal también se emplea como arma arrojada entre los dos países norteafricanos. Un ejemplo de ello sería la acusación lanzada por el Gobierno marroquí sobre el argelino, de promover la crisis de las vallas fronterizas anteriormente citadas para perjudicar la imagen de su país, llegando a afirmar el ministro marroquí, Driss Jetu que:

«Argelia está reuniendo en la región de Tinduf a candidatos a la inmigración clandestina con el fin de hacer de ello un instrumento propagandístico en el conflicto del Sáhara.»

A la búsqueda de soluciones

Llegados a este punto del trabajo, y presentado de forma resumida el antecedente histórico, resulta evidente el problema al que debe enfrentarse España tanto en el control y gestión de la inmigración procedente de Marruecos y Argelia, con la de origen subsahariano que atraviesa el primero de ellos en su camino hacia Europa, así como de los posibles conflictos que pudieran generar con los residentes en nuestro país.

En relación con ello es obligado estudiar la postura de la Unión Europea, en cuanto a legislación y posturas sobre la inmigración. Para ello se expondrán a continuación los tratados internacionales más relevantes (25).

En primer lugar, el análisis se debe realizar teniendo en cuenta los condicionamientos propios de los que sufren todos los Estados en su acción exterior y que adquieren carácter no sólo legal, por pertenecer al mundo del Derecho, sino políticos, siendo uno de los principales condicionantes la llamada cláusula de «democracia y derechos humanos» ya

(25) Actividades Unión Europea, justicia, libertad y seguridad, disponible en: <http://europa.eu>

que la Unión Europea es una clara defensora de estos valores y se muestra al mundo como uno de los pilares de su salvaguarda. Además la legislación sobre los movimientos migratorios debe respetar el derecho a la libre circulación de las personas reconocida en el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos ya que en todos los acuerdos se introduce la cláusula como base sustantiva de todos ellos.

Para centrar un poco más la situación, se señala que a todo ello se añaden otras cláusulas que entran en combinación con aspectos y principios de los derechos humanos, y me refiero a las de readmisión de extranjeros y los tratados de readmisión.

Las primeras exigen que un Estado readmita en su territorio a un nacional suyo que se encuentre ilegalmente en otro Estado que forme parte del acuerdo, incluyéndose también a los apátridas. Esto supone realmente que para que un país como Marruecos readmita a marroquíes, apátridas pero también a terceros como senegaleses, mauritanos, etc., éstos deben haber partido del territorio de ese primer Estado.

Ante la mayor o menor colaboración de los diferentes Estados en el cumplimiento de este principio, lo cual podría llevar a situaciones de crisis diplomáticas, se debe indicar que existe en el Derecho Internacional el llamado Principio de Efectividad, en virtud del cual cada Estado es responsable del control «efectivo» de su territorio, es decir que cada país deberá ejercer realmente su soberanía territorial sobre sus ciudadanos. Por ejemplo, no es posible que un Estado expulse o extrañe a sus ciudadanos, sino que tiene la obligación de juzgarlos si éstos cometieran delitos, además tampoco puede inhibirse de ello.

Lo anteriormente indicado es de suma importancia ya que la Unión Europea pretende incluir dicha cláusula en todos los acuerdos y tratados que elabore en relación con la cooperación, desarrollo e inmigración, incluyendo diálogos políticos acerca de democracia, derechos humanos, inmigración y buen gobierno y la Unión Europea habla cada vez con mayor insistencia de retorno forzoso, distinguiendo el concepto de retorno, como acto voluntario, del de readmisión, que tiene un significado forzoso.

Lo que se puede deducir de todo lo anterior es que parece plausible que la Unión Europea emplee esta condición para la concesión de ayudas al desarrollo y la cooperación de forma que resulte más factible el control de la inmigración ilegal y permita hacer responsable de ello a los Estados de origen.

Como antecedente histórico de la postura de la Unión Europea ante el problema resalta la iniciativa finlandesa, cuando este país ostentó la Presidencia de la Unión Europea y tras la celebración del Consejo Europeo de Tampere, en la cual se pretendía establecer obligaciones de readmisión entre Estados miembros de la Unión.

Según dicha iniciativa, si una persona que no era miembro de un Estado de la Unión y residía en uno de ellos, atravesaba irregularmente las fronteras de otro Estado miembro, el primero estaba obligado a readmitirlo.

La iniciativa finlandesa que creaba esta obligación dentro de la Unión Europea fue sin embargo rechazada por el Parlamento Europeo, ya que encontró posibles faltas de garantías en la aplicación de la medida por un lado y por otro no quedaba suficiente-

mente claro que los principios de readmisión entre Estados miembros iban a ser los mismos que entre los no miembros. Según se argumentó en el Informe de la Comisión de Derechos y Libertades de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Interiores, no existía una estrategia clara de la Unión Europea en cuanto a la inmigración.

El Consejo Europeo de Tampere, reunido en esta ciudad finlandesa en octubre de 1999, afirmaba en sus conclusiones que se hacía preciso un enfoque global de la inmigración y la lucha contra el origen ilegal de la misma, recordando a los Estados a admitir a sus nacionales. De igual modo destacaba la necesidad de programas de asistencia a los países de origen con el fin de favorecer el retorno voluntario de los emigrados, confiriendo para ello competencia a la Comunidad para la readmisión, aconsejando la introducción de cláusulas de ello en los distintos tratados y acuerdos de la Unión Europea.

Posteriormente dichas conclusiones fueron reiteradas en el Consejo Europeo de Laeken, celebrado en esta ciudad belga en diciembre de 2001, donde se insistió en disponer de una política de flujos migratorios en la política exterior de la Unión Europea con la celebración de acuerdos de readmisión con los países interesados.

Por último destacar la ya nombrada reunión del Consejo Europeo de Sevilla que se celebró en junio de 2002, y en el que se planteó que cualquier futuro acuerdo de cooperación, asociación o equivalente que la Unión Europea celebrara con cualquier país no miembro incluyera una cláusula de gestión común de flujos migratorios y readmisión obligatoria en caso de inmigración ilegal, y en la que de un modo más concreto se establecía que la readmisión debería incluir a los propios nacionales presentes ilegalmente en un Estado miembro y a los nacionales de países terceros en los que se constatare el paso por el país del que se trate.

Con ello se dio un paso importante endureciendo la postura de la Unión Europea, que con el *Libro Verde* de abril de 2002 relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales, se pretendía la cooperación con los Estados de origen y de tránsito en materia de retorno y de readmisión, es decir buscaba un equilibrio entre la represión de la inmigración ilegal y los fondos para la cooperación al desarrollo.

Hasta ahora se han visto las principales disposiciones y posturas por parte de la Unión Europea sobre el asunto migratorio, indicándose anteriormente el acuerdo entre España y Marruecos sobre readmisión. Conviene entonces dedicar una líneas al mismo para entender la postura de nuestro país con respecto a otro no miembro.

El 13 de febrero de 1992, se firmaba entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, el acuerdo relativo a la circulación de personas, tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente, el cual se articulaba en tres partes, siendo la primera la relativa a la readmisión de extranjeros, la segunda a la expulsión de los mismos y la tercera a otras disposiciones complementarias.

En puridad, la aplicación del acuerdo no obliga a España a devolver a personas cuya nacionalidad no pudiera llegar a probar o no pudiera demostrar su entrada ilegal o procedencia. Por supuesto, en todo ello no existía obligación alguna de readmitir a nacionales de Estados terceros que teniendo fronteras con el requeriente hubieran sido autorizados a permanecer en dicho territorio, a los que entraron legalmente o bien a los que

se les hubiera permitido la estancia por haberseles reconocido la condición de refugiados de acuerdo con las normas del Derecho Humanitario. Así, en el Reglamento 539/2001 se establecía un listado de Estados cuyos nacionales estaban sometidos a la obligación de visado y los que estaban exentos de ello. Para todas aquellas personas que pudieran entrar ilegalmente o permanecer en un Estado miembro de la Unión Europea cuando su plazo hubiera terminado, se tenían previstas una serie de medidas tales como la expulsión, la readmisión y el retorno voluntario.

Tras haber acometido el estudio de las causas primarias que originan movimientos migratorios, y situar a España dentro del contexto geopolítico del Mediterráneo, inserta en una entidad supranacional como la Unión Europea generadora de tratados específicos sobre inmigración, iré concluyendo el presente trabajo con una presentación de la postura específicamente española y la situación del colectivo de inmigrantes en nuestro país.

Para poder entender la política nacional con respecto al fenómeno migratorio, debe primero hacerse un repaso de las distintas fases que han existido en cuanto a las promulgaciones de leyes y de reglamentos, incluidas las orientaciones que también se dieron en cada caso.

En primer lugar existió una fase preliminar entre los años 1968 y 1985, donde toda la normativa generada al efecto carecía de rango de ley, ya que se trataba de decretos-leyes y un número extenso de disposiciones que emanaron directamente de la Dirección General de Seguridad. Todo ello se tradujo en esa época en no disponer de una verdadera ley de inmigración, ya que realmente no existía un organismo especial del complejo institucional del Estado dedicado a ello. A resultas de ello se produjeron numerosos vacíos legales que conllevaron una serie de consecuencias más o menos llamativas.

En un principio la situación de ilegalidad en esos años del porcentaje de extranjeros en España se estimaba en torno al 70%. En segundo lugar, la inmigración y todo lo que estaba en relación con ella se consideró como un problema de orden público, quedando bajo la responsabilidad del Ministerio del Interior, y aplicando criterios puramente policiales, que en ciertas ocasiones rayaban la inconstitucionalidad.

Para paliar esta situación, se emitió la Ley Orgánica 7/85 sobre Derechos y Libertades de Extranjeros en España, en la que se reconoció a los mismos la máxima cuota de derechos y libertades equiparándolos en su ejercicio a los de los propios ciudadanos españoles así como estableció mayores garantías jurídicas tan sólo limitadas por las exigencias de la seguridad pública. Tras ella, se iniciaría la segunda etapa, durante el periodo de tiempo entre los años 1985 y 1990, y durante el cual se elaboró el Real Decreto 1196/86 de 26 de mayo por el que se aprobaba el Reglamento de Ejecución de la Ley Orgánica 7/1985 de 1 de julio sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

No obstante, dicha Ley Orgánica adolecía de una serie de defectos que resultaron evidentes, entre los que destacaban la no definición de una política de inmigración activa, no se proclamaba el derecho al trabajo ni se garantizaba la estabilidad legal, tampoco existía el derecho de residencia permanente y del mismo modo no se facilitaba la reagrupación familiar.

Como consecuencia primera de todas estas indefiniciones, los inmigrantes que se encontraban en esos momentos en nuestro país se verían abocados a situaciones de ilegalidad durante los seis años siguientes, hecho que repercutió sobre manera en el clima de seguridad ciudadana.

En la etapa siguiente, del año 1990 al 1992, se trató fundamentalmente de conseguir articular una verdadera política de inmigración en España. Se promulgó una proposición no de ley el 9 de abril de 1991, en la que se pretendía hacer extensivos los derechos de los inmigrantes con los de los españoles, de acuerdo con la Constitución y Ley Orgánica 7/1985.

Las continuas presiones a que se vería sometido el Gobierno español de aquel momento, le obligó a remitir al Congreso de los Diputados el 2 de diciembre de 1990 un informe llamado «Situación de los extranjeros en España. Líneas básicas de la política española de extranjería», el cual supuso colocar los pilares sobre la actuación de carta al futuro. En función de ello, y mediante el desarrollo de la utilización del visado, instrumento de orientación de la política migratoria, se pretendió potenciar la política de los poderes públicos en la organización y canalización de los flujos migratorios según las necesidades de mano de obra.

Surgió el llamado proceso excepcional de regularización, de junio a diciembre de 1991, en el que se aceptó la condición de España como país de inmigración, así como el reconocimiento y la necesidad de tratamiento de la inmigración clandestina. Dicho proceso se complementaría más tarde con la etapa de búsqueda de la estabilidad y de integración social, desde el año 1993 al 1996, mediante un intento por parte del Gobierno de desarrollar una política activa de inmigración, donde se crearon para ello órganos que tendrían competencia específica en el control de los flujos.

La Comisión Interministerial de Extranjería creada mediante el Real Decreto 551/1992 de 14 de mayo, con el objetivo de establecer una política coherente de extranjería, que generó Comisiones Delegadas importantes tales como, la Política de Visados, el Régimen de Extranjería, el de Empleo y de Flujos Migratorios y el de la Promoción e Integración Social de los Inmigrantes y Refugiados. Todo ello con el interés de crear mecanismos agilizados y simplificados para la obtención de permisos.

Si hubiera que resumir hasta ese momento la situación en España, se debería decir que lo que destacó fue la falta de coordinación y conflictos de competencias entre los diferentes Departamentos Provinciales de los Ministerios, las Direcciones Provinciales de Trabajo y Asuntos Sociales, las Brigadas de Extranjería y los Grupos Operativos de la Policía. Al final y con el objeto de solucionar los conflictos de competencias entre las distintas Comisiones Delegadas se redactó el Real Decreto 155/96 de 2 de febrero, que también serviría para mejorar la seguridad y la estabilidad jurídica de los trabajadores extranjeros, requisitos que se consideraron esenciales para su integración en acuerdo con las orientaciones del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes.

En el año 1996, se introdujo una proposición no de ley en la que se establecía en términos generales una fijación anual de los contingentes en función de las necesidades de los diferentes sectores económicos, permitía aflorar situaciones de irregularidad laboral y dotaba de recursos para la integración.

Ya en nuestros días a través del Ministerio de Trabajo e Inmigración, se han articulado una serie de políticas para la integración de los inmigrantes, pues a través del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración dirigido al conjunto de la población, se pretende potenciar la cohesión social mediante la potenciación de igualdad de oportunidades y extensión de derechos y libertades, el sentimiento de pertenencia a la sociedad que acoge al colectivo de inmigrantes y el respeto a la diversidad.

La resolución de 11 de agosto de 2008 de la Dirección General de la Integración de Inmigrantes, establecía un número de subvenciones a los distintos municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para desarrollar políticas innovadoras a favor de la integración de los inmigrantes en las distintos territorios.

Por otra parte también se ha tratado de desarrollar una política al más alto nivel de retorno voluntario de los migrantes en la Unión Europea. Prueba de ello es la resolución de 23 de octubre de 2008 de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convocaban subvenciones para el retorno voluntario de inmigrantes en el marco de una decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, y mediante la cual se estableció un Fondo Europeo para el Retorno Voluntario dentro del Programa General «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios».

Esta decisión de la Unión Europea complementa la ayuda a la integración, con el propósito de apoyar a los países de origen a recuperar a personal cualificado y evitar de ese modo el flujo de migrantes no controlado a otras zonas del continente.

A propósito de ello se destaca la existencia del Fondo Europeo para el Refugiado (26), enmarcado en la estrategia europea de impulsar acciones dirigidas a acoger a personas apátridas, refugiadas, solicitantes de asilo y reasentados, en conformidad con la legislación comunitaria al efecto (27). Así los Centro de Acogida de Refugiados, tiene como misión el proporcionar alojamiento, manutención y asistencia psicosocial al inmigrante, todo ello con fondos públicos de la Administración y orientado a personas que solicitan asilo en nuestro país, que obtengan la condición de refugiado o desplazado y que obviamente carezcan de recursos económicos (28).

Por parte del Ministerio de Trabajo y de Inmigración, se han articulado una serie de políticas tendentes a la integración y a observar las conductas tanto de la población inmigrante como de la autóctona en relación a ella, destacándose el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, en el que se trabaja para la integración sociolaboral, las garantías de personal especialmente vulnerable, el impulso al desarrollo del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, y demás medidas vinculadas a potenciar el papel de las corporaciones locales en el proceso.

Tras haber realizado este rápido repaso a las principales políticas y medidas gubernamentales tendentes al proceso de integración de la población migrante en España, los

(26) La creación del Fondo Europeo para los Refugiados constituye un primer paso hacia un régimen de asilo común. Creado para un periodo de cinco años (2000-2004), establece un sistema de redistribución financiera para equilibrar las cargas asumidas por los Estados miembros.

(27) Dentro del Programa General de «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios» (2008-2013).

(28) Por Real Decreto 511/85 España se incorpora a los países que ofrecen protección a los perseguidos por motivaciones políticas, raza, religión o nacionalidad.

datos sobre el número de ilegales que se introducen en España sigue alcanzando cifras preocupantes y ni que decir tiene que las sociedades tanto en un estadio de evolución industrial como posindustrial, tienen una capacidad de asimilación o de integración determinada en función de su situación económica y el porcentaje de paro estructural.

Esto determina la capacidad mayor o menor de un país de integrar a personas foráneas, incluyendo a las procedentes de la reagrupación familiar y los descendientes de los residentes en España. Algunos estudios sociológicos estiman que una población alógena de más de un 5% en una sociedad puede llegar a producir situaciones de conflicto y generar poblaciones que se aislen de la misma en guetos según el país de origen o la raza. Además entre los años 2000 y 2005, el número de nacidos de madres no autóctonas en España se triplicó suponiendo un nivel de crecimiento doce veces mayor que el de la media de nacimientos a nivel nacional. Estas cifras aumentaron considerablemente en las ciudades norteafricanas de Ceuta y Melilla, llegando a casi el 50% en esta última.

El fenómeno que afecta a toda la Unión Europea, y en la que ciertos países han conocido el surgimiento de conflictos sociales en sus territorios, como son los ejemplos de Alemania, Francia y Holanda, ha sido objeto de diversos debates en el Parlamento Europeo. A tal efecto se acordó por parte de Alemania, España y Francia, el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo en el que se afirma que:

«[...] La Unión Europea no tiene medios para acoger dignamente a todos los inmigrantes que buscan una vida mejor. Una inmigración mal controlada puede atentar contra la cohesión social de los países de acogida.»

La Unión Europea, ante el fenómeno migratorio y en previsión de posibles situaciones conflictivas, a la par que poder compatibilizar la filosofía de la Unión Europea en materia de derechos humanos y libertades con el control de los flujos migratorios, ha pretendido disponer de una herramienta legal de aplicación coordinada entre los diferentes países, si bien el resultado del citado pacto deja bastante libertad de acción a cada uno de ellos.

Algunas hipótesis para concluir

A modo de conclusión se puede afirmar que sin ningún género de dudas el fenómeno de los flujos migratorios de alcance mundial, afecta en mayor o menor grado a determinadas zonas del planeta y está inmerso en otro fenómeno aún mayor como es el de la globalización.

Los continuos flujos de migrantes catalizados por lo anterior, entre otros factores, además de las guerras, hambrunas, epidemias y regímenes que violan los derechos humanos, llegan a transformar el entorno social de los países en los que son integrados o asimilados. A la par de todo ello, las concepciones estáticas sobre identidades sostenidas por los Estado-nación se tambalean dejando paso a sociedades multiculturales y a Estados más plurales. Por supuesto todo lo anterior no se produce de forma lineal ni secuencial, ni tampoco sucede sin que surjan las correspondientes fricciones producto de los desajustes respectivos.

La Unión Europea, y por inclusión España, situada en la entrada del Mediterráneo, es el puente natural de acceso de los migrantes procedentes del continente africano. Estos canales de acceso han sido objeto de estudio y de políticas aplicadas al efecto de conseguir cierto control sobre ellos, ya que no sólo acceden migrantes previstos por las autoridades de los países de la Unión Europea sino que también lo hacen en número considerable los ilegales conducidos por las distintas mafias que controlan dichos flujos, pues las situaciones tan distintas entre las dos orillas reflejan un aumento de movimientos migratorios que parten de los dos países más cercanos, Marruecos y Argelia, sobre todo del primero y también procedentes de países subsaharianos que los emplean como país de paso.

Las legislaciones entre los países de ambos lados también son muy distintas así como las condiciones sociopolíticas y económicas. Las diferentes disposiciones de España y el resto de la Unión Europea tienden a establecer políticas de control y acogida, a la vez que de integración y asimilación. De igual modo se tiende a potenciar el retorno a los países de origen de muchos inmigrantes y de luchar contra el tráfico de seres humanos que realizan las mafias organizadas.

El esfuerzo por parte de la Unión Europea de acometer el fenómeno se enmarca en el respeto a los derechos humanos y a un sistema de libertades de la que es garante, su defensa y extensión además es uno de sus compromisos.

No obstante a todo lo anterior, las sociedades como organismo vivo tiene cierta capacidad de absorción de población alógena, tanto desde el punto de vista sociocultural como económico, y los gobiernos de los países de acogida asumen el reto de armonizar los conflictos y fracturas que se puedan originar.

Las distintas identidades friccionan en muchos aspectos y pueden reclamar para sí cuotas de poder y de representación en las nuevas sociedades creándose nuevos centros de presión. Resultan sintomáticos los ejemplos de Alemania y Francia, donde la población inmigrante ha creado espacios «sin ley» expulsando de ellos a la población autóctona.

Los conflictos pueden proceder de desajustes en las situaciones económicas productos de escasa integración y de frustración en la consecución de expectativas vitales y también pueden surgir conflictos de la mano de concepciones religiosas y políticas rígidas que hagan incompatible la asimilación y difícil la integración de sectores de la población. Además dichos problemas se pueden unir a los propios preexistentes o apoyarse en los mismos transformándose en nuevos focos de conflicto.

La sociedades multiculturales provocan cambios en los sistemas representativos, de tal modo que se demanda una cuota de presencia en las instituciones más elevada conforme la población de origen extranjero va aumentando su número, ya que a pesar de las políticas de integración o de asimilación, según los casos, estos colectivos tienden a crear asociaciones y partidos políticos que representen sus intereses específicos asociados a sus origen común, bien étnico o bien nacionalidad, tanto más virulentos cuando la percepción subjetiva de discriminación por parte del Estado del país que los acoge es mayor. Los focos de conflicto latentes en sociedades que han procedido a integrar colectivos de inmigrantes son en cierto modo mayor a aquellas que han conseguido la asimilación de los mismos.

Por otro lado, en uno y otro caso, el respeto al ordenamiento legal y constituyente del país de acogida se torna condición necesaria para conseguir cierto grado de cohesión social. Una sociedad occidental basada en el respeto a valores como la libertad individual y los derechos humanos, difícilmente puede tolerar en su seno a colectivos que basan sus planteamientos políticos y religiosos contrarios a dicha legalidad.

De igual modo, las variaciones de la situación económica de un país en un momento determinado puede repercutir negativamente en las situaciones laborales y vitales de la población alógena, y ello puede ser aprovechado por determinados grupos políticos para presionar sobre la sociedad y el gobierno del mismo con el objeto de obtener mayores recursos.

Otro asunto relacionado y posible origen de conflictividad es la distinta influencia de los diversos grupos de población inmigrante sobre las comunidades autónomas de España. El peso proporcional de la población inmigrante que reside en las diferentes comunidades autónomas y su distinto origen, hacen que en función del territorio en el que residan, los intereses de grupo cultural y/o étnico se mezclen con los preexistentes, reforzando las fracturas anteriores o bien creando otras nuevas.

A ello se sumarían las reacciones de grupos de presión nacionales y de determinados partidos políticos que podrían canalizar o bien potenciar el descontento de la población autóctona ante situaciones de inseguridad o de discriminación positiva y según el grado alcanzado de integración y asimilación, que podrían producir variaciones en el concepto identitario del país. La evolución de las sociedades hacia la multiculturalidad podría añadir a la anterior pluralidad interna la creación de nuevas identidades múltiples a distinto nivel, lo cual condicionaría los programas de los principales partidos políticos, el surgimiento de otros nuevos virulentos con el sistema y la posible desaparición de aquellos que defendían unas identidades caducadas.

La situación requiere un trabajo conjunto desde diversas instancias que armonicen las distintas políticas y consigan evitar o mitigar tanto los problemas derivados del incremento de población alógena como la limitada capacidad de absorción de un país en función de su potencial y situación económica.

Sin duda las próximas décadas serán la pantalla sobre la que se proyectarán todos estos cambios sociales, donde los principios humanitarios que emanan de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, deben guiar las actuaciones de los poderes públicos aunque no siempre habrá posibilidad de una aplicación directa en las políticas públicas.

Bibliografía

- AJA, Eliseo: *La nueva regulación de la inmigración en España*, editorial Tirant lo Blanch, 2000.
- ARJONA, Ángeles y CHECA, Juan Carlos: *Inmigración y derechos humanos, la integración como participación social*, editorial Icaria, 2003.
- ARISTEGUI, Gustavo de: «El islamismo frente al islam», *Sine qua non*, 2004.
- DUMETT, Michael: *Sobre inmigración y refugiados*, editorial Cátedra, 2004.
- FUNDACIÓN CIBOB: «España en la construcción de una política europea de inmigración: Primer seminario inmigración y Europa», 2005.

GALINDO LUCAS, Alfonso: *Inmigración, desarrollo y subconsumo*, 2006.

INGLEHART, R.: «Modernización y posmodernización», Centro de Investigación Sociológica, 1999.

KHADER, Bichara: *La religión como factor geopolítico en el espacio Mediterráneo*, 2001.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, disponible en: <http://www.iom.int>

Página principal del Ministerio de Trabajo e Inmigración, disponible en: <http://www.mtas.es>

ROJO TORRECILLA, Eduardo: *La inmigración. Análisis de mercado de trabajo y de los derechos laborales*, 2006.

SIMPOSIO DE BAGDAD: «La globalización y sus efectos en la economía árabe», 2003.

TORRES UGENA, N.: *Textos normativos de Derecho Internacional Público*, editorial Civitas, 2002.

VV.AA.: *La integración social de los inmigrantes, modelos y experiencias*, editorial Icaria, 2003.

RESEÑAS DE LIBROS Y REVISTAS



KAGAN, Robert

El retorno de la Historia y el fin de los sueños

Editorial Taurus, Madrid 2008

Rústica. 180 páginas.

Introducción

El libro *El retorno de la Historia y el fin de los sueños* es la obra más reciente del columnista y escritor estadounidense Robert KAGAN, graduado de la Universidad de Yale y de la *Kennedy School of Government* (1) de la Universidad de Harvard, y autor en el año 2003 de la obra *Poder y debilidad*, que contenía la célebre afirmación de que «los americanos son de Marte, los europeos de Venus». En la actualidad reside en Bruselas y es miembro de la Fundación Carnegie para la Paz Internacional, así como del Consejo de Relaciones Internacionales.

Esta obra corta no se divide en capítulos independientes, sino que es un continuo de pequeñas secciones (2) en las que el autor va articulando sus ideas fuerza: la nueva era de convergencia mundial y de triunfo del orden liberal que parecía alcanzada con el fin de la guerra fría era un espejismo, la Historia ha regresado y las disputas por la influencia y el estatus en el mundo vuelven a ser los rasgos principales de la escena internacional, y las democracias occidentales deben unirse para dar forma a esta nueva situación, antes de que la resurgentes autocracias lo hagan por ellas.

En todo caso, se pueden identificar dos bloques diferenciados en el libro: en el primero KAGAN define el retorno del «nacionalismo de gran potencia» como el factor clave de las relaciones internacionales, para a continuación hacer un análisis de la evolución de la política internacional de las principales potencias regionales, finalizando con los propios Estados Unidos de América (Estados Unidos). En el segundo bloque el autor aborda el estado actual de las relaciones entre esas potencias regionales, destacando los principales retos al orden internacional liberal que se suponía habría de imponerse en los años noventa.

Se llega así a la conclusión de que esa visión optimista era completamente equivocada, que Estados Unidos no pueden voluntariamente renunciar a su papel hegemónico, y que sus acciones deben estar coordinadas con las de las restantes democracias. Una vez revisados los datos clave del autor y su obra, y descritas las ideas principales y la estructura del libro, pasemos a estudiar su contenido en detalle.

Desarrollo

La primera frase del libro es especialmente reveladora: «el mundo ha vuelto a la normalidad». Frente a la visión optimista de los años noventa, según la cual desaparecería todo

(1) Institución, por cierto, de carácter progresista en la muy liberal Nueva Inglaterra.

(2) El libro tiene un total de 180 páginas, 150 de texto propiamente dicho. Esas 150 páginas se dividen en un total de 13 secciones no numeradas, cada una de ellas con un título descriptivo.

conflicto estratégico e ideológico en el mundo, y se alumbraba un nuevo orden mundial en que los Estados-nación se unificaban o disolvían, las culturas se entremezclaban y había una libertad creciente en el comercio y las comunicaciones, el autor constata que el Estado-nación sigue siendo tan fuerte como siempre, al igual que las ambiciones nacionalistas y la competencia entre naciones que han ido dando forma a la Historia.

Aunque Estados Unidos siguen siendo la única superpotencia a nivel mundial, varias grandes potencias pugnan por el predominio regional en diversas zonas del planeta, potencias a las que el autor irá dedicando sucesivas secciones del libro. Esta pugna se solapa con los dos principales conflictos identificados por KAGAN, el antagonismo entre liberalismo y autocracia y la lucha entre el islamismo radical y las potencias modernas y laicas, dando como resultado una era de divergencia en las relaciones internacionales.

Esperanzas y sueños

Esta sección está dedicada a recordar el determinismo ideológico imperante a principios de los años noventa, resultado del repentino fin de la guerra fría. A pesar de hechos como la represión china que comenzó en Tiananmen en el año 1989 y los eventos de 1993 en Rusia (3), se impuso la visión de que en una economía globalizada las naciones no tendrían otra opción que la liberización, primero económica y luego política, si querían competir y sobrevivir.

Ese determinismo dio lugar a dos principios genéricos: una fe ilimitada en que el progreso humano es inevitable, y una receta de paciencia y contención, de modo que antes que plantar cara a las autocracias era mejor implicarlas en la economía global, apoyar el imperio de la ley y dejar que las fuerzas del progreso humano obraran la transformación. No es de extrañar que una de las primeras referencias del libro sea a Francis Fukuyama y su tesis de que «al final de la Historia (que suponía llegada con el fin de la guerra fría), a la democracia liberal no le quedan competidores ideológicos serios».

Llegado este punto, el autor realiza un interesante resumen de las ideas políticas y filosóficas que, a lo largo de la Historia, vendrían a reforzar o a contradecir al determinismo imperante en los años noventa del pasado siglo. Así, frente al concepto griego del *thumos* (4), para la Ilustración de los siglos XVII y XVIII el comercio acabaría domesticándolo o incluso haciéndolo desaparecer (5); Kant incidió en estas ideas al imaginar una «paz perpetua» constituida por repúblicas democráticas y construida sobre el natural deseo de paz y confort material de todos los pueblos.

Esas ideas ilustradas, aplastadas por la brutalidad del siglo XX, resurgen con fuerza al final de la guerra fría, e incluso en sus años finales ante las transformaciones en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) bajo el liderazgo de Mijail Gorbachov, ten-

(3) Al fracasar las negociaciones entre los reformistas y los involucionistas en Rusia, el 4 de octubre de 1993 el Ejército intervino en favor del presidente Yeltsin, se bombardeó el Parlamento, y se venció la resistencia con un resultado de más de 100 muertos.

(4) El *thumos* se encuentra incrustado en la naturaleza humana, y es un coraje y ferocidad que lleva a la defensa del clan, la tribu, la ciudad o el Estado propios.

(5) «Allí donde hay comercio», escribía Montesquieu, «hay maneras y morales pacíficas».

dencia acentuada en la nueva Rusia bajo la Presidencia de Boris Yeltsin y con Andrei Kozyrev en el Ministerio de Exteriores (6). La visión optimista de Occidente iba desde la autoreafirmación de Estados Unidos como la nación indispensable (7) a la creencia europea de que el nuevo orden mundial tendría como modelo a la Unión Europea (8).

Sin embargo, a la vez que esas expectativas optimistas surgían, ya se iban desmoronando por la existencia de obstinadas tradiciones culturales, civilizaciones, religiones y nacionalismos que resistían o se oponían a la adopción generalizada del liberalismo democrático y la economía de mercado.

El retorno del nacionalismo de gran potencia

Cuando la URSS se desmoronó en el año 1991 finalizaron cuatro décadas de pugna ideológica entre dos superpotencias, y Estados Unidos permanecieron como única nación con intereses y capacidad de influencia global, con Rusia sumida en un caos interno y debilitada militarmente, China aislada tras los sucesos de Tiananmen, Japón en recesión económica tras el desplome bursátil del año 1990, la India lejos de iniciar su propia revolución económica, y Europa rechazando las posturas de fuerza y perfeccionando, tras la firma del Tratado de la Unión en el año 1991, sus instituciones posmodernas.

La tradicional corriente realista de la política exterior norteamericana, cuyo representante más paradigmático es el citado por el autor Henry Kissinger (9), no dejaba de advertir que ese conjunto de circunstancias no podía durar, y aunque no se ha llegado a la multipolaridad global que algunos presagiaron, la rivalidad internacional incrustada en la naturaleza humana se ha materializado en el concepto de «una superpotencia, muchas grandes potencias», con un nacionalismo resurgente de intereses enfrentados y ambiciones que ha acabado con el «nuevo orden mundial» y está produciendo líneas de fractura geopolítica.

El ascenso de Rusia

Es muy significativo que KAGAN dedique la primera de las secciones de su análisis por países a Rusia, nación menospreciada durante los años noventa y que no despertaba interés alguno incluso tras el 11 de septiembre de 2001 (11-S) y el comienzo de la Guerra Global Contra el Terror, GWOT (*Global War On Terror*) en el año 2001. Rusia ha regre-

(6) Moscú ya no definía sus intereses en términos de territorio ni de las esferas de poder tradicionales, sino más bien en términos de integración económica y de desarrollo político. La era de la geopolítica había dado paso a la era de la geoconomía.

(7) Según esta visión, sólo Estados Unidos tenían el poder y la comprensión necesaria para ayudar a reunir a la comunidad internacional en una cusa común. La formación de una gran coalición de naciones para responder a la invasión de Kuwait por parte de Sadam Husein en el año 1990 sería el mejor ejemplo de este liderazgo.

(8) Europa estaba guiando al mundo hacia una era posmoderna, donde los tradicionales intereses nacionales y la política de fuerza dejarían paso al Derecho Internacional, a instituciones supranacionales, y a una soberanía compartida.

(9) En esta corriente cabe incluir, con un importante papel al final de la guerra fría, a James Baker y Ben Scowcroft, secretario de Estado y Consejero de Seguridad Nacional respectivamente del presidente George H. W. Bush de 1989 a 1993.

sado a la geopolítica mundial, puesto que ya no es una nación empobrecida y decadente, con un poder militar en descomposición, y con unos políticos sumisos a los dictados de Occidente y de sus instituciones económicas, en aras de un liberalismo radical que enriqueció a unos pocos y sumió al conjunto de la población en la miseria (10).

Hoy en día, y en «poder nacional agregado» (término de origen chino suma del poder económico, militar y diplomático) (11) Rusia es una de las naciones más poderosas del mundo, pero como destaca el autor es el componente económico la clave de su resurgimiento. Los altos precios de los recursos energéticos, que Rusia posee en cantidades ingentes, han posibilitado la cancelación de la deuda externa, la acumulación de divisas, el superávit por cuenta corriente, y el aumento de los presupuestos militares en un 20% anual durante el último trienio. Lo que KAGAN obvia citar es que han sido las políticas de Estados Unidos tras el 11-S, y muy especialmente la invasión de Irak, las que han impulsado ese crecimiento exponencial de los precios de la energía (12).

Definiendo el poder como la capacidad de conseguir que los demás hagan lo que uno quiere y de evitar que hagan lo que no quiere, con su recuperado poder económico, su derecho de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y su influencia en Eurasia, Rusia se ha ganado un papel en todas las cuestiones internacionales, papel que había perdido de un modo humillante durante los años noventa (13). Los nuevos dirigentes (y el pueblo ruso en general) consideran que los cambios producidos entonces fueron una imposición externa, incluyendo la independencia de las antiguas repúblicas soviéticas, la retirada de las tropas, la ampliación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la creciente influencia norteamericana en el centro y este de Europa y en el Asia Central.

KAGAN destaca como otro cambio relevante en la política rusa que ahora sus líderes no ansían una integración en Occidente, como en los años noventa, sino el regreso a la grandeza peculiar de Rusia. Este análisis es erróneo, ya que Rusia es demasiado grande y demasiado compleja (o peculiar, como dice el autor) para integrarse plenamente en las instituciones europeas como un miembro más. A lo que los dirigentes rusos han aspirado siempre es a ser tratados como un igual, mediante el establecimiento de un acuerdo estratégico global con la Unión Europea, o con un mínimo de respeto al menos que lleve a Occidente a tratar de entender las razones rusas.

El autor realiza un acertado estudio de las relaciones entre Rusia y la Unión Europea, que en todo caso es incompleto al no contemplar al tercer actor en liza, Estados Unidos. La

(10) Bajo la Presidencia de Vladimir Putin el tamaño global de la economía rusa ha crecido un 50%, la renta *per capita* un 65% y la tasa de pobreza se ha reducido a la mitad.

(11) En Estados Unidos se usa un concepto similar, el DIME (*Diplomatic, Information, Military, Economy*) para agrupar todos los elementos del poder nacional.

(12) El barril de petróleo subió de 10 dólares en el año 1998 a 35 dólares en el año 2000, aumento significativo pero nimio comparado con las subidas posteriores al año 2003, hasta los más de 120 dólares por barril actuales.

(13) El ya citado ministro ruso de Asuntos Exteriores, Andrei Kozyrev, conocido en Rusia como el «señor sí» por acomodarse siempre a la postura de Occidente, con el tiempo llegó a afirmar que: «Es lo suficientemente malo que los americanos nos digan lo que van a hacer nos guste o no, pero que no añadan el insulto a la injuria diciéndonos que es en nuestro interés obedecer sus órdenes.»

relación cuasi simbiótica entre la Unión Europea y Rusia, principalmente en el campo de la energía, haría necesario ese acuerdo estratégico global ya citado. Los dos grandes obstáculos para lograrlo son la falta de cohesión interna de la Unión (es especial tras la ampliación a 27 países, que sólo ha aportado problemas (14), y la intervención de Estados Unidos, a los que bien poco le interesan los problemas que pueda generar a la Unión Europea sus intentos por aumentar su influencia en Eurasia (15).

En resumen, si bien es cierto que ya es difícil de por sí la relación entre una potencia posmoderna como la Unión Europea y una potencia crecientemente nacionalista como la resurgida Rusia, precisamente por ello esa relación debe estar libre de los condicionantes externos impuestos por la superpotencia americana, que actúa en función de unos intereses globales que, en el caso de Rusia, son también en muchos casos opuestos a los europeos.

El ascenso de China

En la sección dedicada al gigante asiático, KAGAN destaca que tras el fin de la guerra fría Occidente intentó encauzar el ascenso de China comprometiéndola económica y diplomáticamente, en una compleja red de relaciones comerciales y organizaciones políticas, en un esfuerzo por superar la tradicional política de fuerza y encaminarse a una existencia pacífica y posmoderna en el siglo XXI.

Los líderes chinos parecían en principio colaborar con este objetivo, declarando que China iba a trascender las formas tradicionales de emerger de las grandes potencias y esforzarse por la paz, el desarrollo y la cooperación con todos los países del mundo. Sin embargo, se constata que la realidad es bien distinta, debido a múltiples causas perfectamente identificadas por KAGAN. Estas causas son históricas, ideológicas, económicas e incluso de índole moral.

En el aspecto histórico se recuerda la centralidad de China como potencia hegemónica en Asia durante más de un milenio. Esa realidad se desmoronó a principios del siglo XIX con el auge del imperialismo europeo y el siglo de la humillación que siguió para China (incluyendo las invasiones japonesas). Pero hoy en día los dirigentes chinos miran con mayor asiduidad al pasado imperial buscando directrices para el futuro, en el cual ninguna potencia exterior (ni siquiera la «superpotencia», Estados Unidos) tendría capacidad de impedir la recuperación de la hegemonía china en la esfera geopolítica asiática.

En el aspecto ideológico China ha impulsado un nacionalismo popular, dirigido bien contra Japón o contra Estados Unidos, que se ha constituido como la principal fuente de legitimación del Partido Comunista chino, ayudando a encauzar las expansivas ambiciones de su pueblo que podrían suponer, de otro modo, la caída del propio Gobierno.

(14) Entre otros muchos, y relacionados con la temática del libro, el resentimiento hacia Rusia de los países del este de Europa, el temor de las antiguas repúblicas bálticas soviéticas, e incluso las importantes minorías rusas que habitan en esos países.

(15) La instalación del escudo antimisiles, la continua expansión de la OTAN hacia el este, y la creciente influencia y presión estadounidense en la «nueva Europa» (formada por los antiguos miembros del Pacto de Varsovia), son ejemplos de la acción de Estados Unidos que no hacen sino perjudicar los intereses de la Unión Europea, al constituir abiertas e innecesarias provocaciones a Rusia.

En el aspecto económico, y aunque China nunca había estado tan íntimamente ligada al resto del mundo como en la actualidad, los chinos no consideran que la economía globalizada les garantice el acceso a las materias primas necesarias para mantener su desarrollo y que se mantenga el libre tránsito en las líneas de comunicaciones que les ligan con los países productores, y por ello buscan aumentar su influencia mediante el establecimiento de acuerdos comerciales con regímenes oscuros como, por ejemplo, Sudán.

Por último, el aspecto moral y de orgullo nacional se manifiesta con el problema de Taiwan. Bajo ningún concepto racional, e incluso de los intereses nacionales chinos, se podría justificar una intervención militar para impedir la independencia de la Isla, pero es una posibilidad más que real para la cual China se prepara constantemente. Los sentimientos primarios de ese tipo, difícilmente comprensibles en el Occidente posterior a la guerra fría, son una realidad en otras regiones, y deben ser tenidos en cuenta (16).

Si a todo ello sumamos el crecimiento exponencial de la economía china y los abultados gastos militares orientados a la modernización de sus Fuerzas Armadas, tenemos la visión completa de la geopolítica china en la actualidad.

Japón: un regreso a la normalidad

El autor completa la escena asiática con dos secciones más cortas dedicadas a Japón y a la India, rivales regionales de China. Japón continúa siendo la segunda economía mundial, y aunque dedica un porcentaje mínimo de su producto interior bruto a los gastos de defensa (un 1%), su presupuesto militar es uno de los tres o cuatro mayores del mundo. El ascenso de China y el peligro de Corea del Norte han hecho que Japón fuese uno de los primeros países en abandonar el optimismo inicial sobre el sistema internacional posterior a la guerra fría, y el resurgente nacionalismo nipón ya no se conforma con el progreso económico del país, sino que busca devolver a Japón al estatus de gran potencia.

La rivalidad entre China y Japón sigue siendo un hecho primordial en la geopolítica asiática, se remonta varios siglos en la Historia (17), y permanece viva en el recuerdo de las guerras sostenidas y las atrocidades cometidas en el siglo XX. Esta rivalidad no ha disminuido con dos décadas de globalización y crecientes intercambios de todo tipo entre ambos países, que siguen actuando abiertamente en todo tipo de foros y fomentando sus alianzas estratégicas en la región para contrarrestarse mutuamente.

India y el argumento de la fuerza

La India es otro ejemplo de cómo el progreso económico y la globalización pueden favorecer, en lugar de atenuar, las ambiciones de gran potencia de una nación. Al igual que

(16) La misma consideración se podría realizar sobre Rusia con respecto a Ucrania (el *Rus* de Kiev es el origen histórico de Rusia, y Ucrania se denominó durante siglos «la pequeña Rusia»), y sobre Serbia con respecto a Kosovo (la derrota del siglo XIV en tierras kosovares frente al Imperio Otomano es el origen de la nación serbia).

(17) Durante más de mil años, los chinos contemplaron a los japoneses como una raza inferior en su universo sinocéntrico: la superioridad de China y la inferioridad de Japón formaban parte del orden natural de las cosas, hasta que la tremenda derrota del año 1895 cambió las tornas.

China, tiene un orgulloso pasado de hegemonía regional, resentimiento por su largo sometimiento colonial a una potencia europea, un sentido de destino manifiesto y fe en su inminente grandeza en el escenario mundial. Frente a su papel de contrapeso moral de las superpotencias durante la guerra fría, el rápido crecimiento económico de los años noventa han llevado a los hindúes a verse como una gran potencia, no en el sentido posmoderno, sino en el sentido geopolítico tradicional, con una fe creciente en la fuerza como factor que domina las relaciones internacionales.

La manifestación más palpable de esa fe creciente en la fuerza fue la persecución del arma nuclear, lograda finalmente en el año 1998, y que fue justificada por la India por la vecindad de China, dotada de poder nuclear, que sostuvo un breve conflicto con la India en el año 1962 (debido a disputas fronterizas aún no resueltas), y que tradicionalmente apoya al mayor enemigo hindú, Pakistán. India ve sus intereses geopolíticos en círculos concéntricos, hasta abarcar todo el océano Índico y solaparse así con el área de interés de China.

Todo ello, unido al interés de Estados Unidos y Rusia en el área, ha llevado a tejer una red de alianzas estratégicas, balances y contra balances, que tiene por resultado un escenario estratégico crecientemente complejo. Por un lado, la India ha intensificado sus relaciones bilaterales con Japón y Estados Unidos, con la colaboración de otras naciones como Australia y Singapur; por otro, China ha promovido el desarrollo nuclear de Pakistán (tecnología que ha pasado a Irán gracias a la red de A. Q. Kahn), sostiene acuerdos con Myanmar, y ejerce su liderazgo en la Organización de Shangai para la Cooperación (OSC) en coordinación con Rusia.

Irán y la hegemonía regional

KAGAN dedica una sección específica a Irán y al islamismo en general. En el caso de la nación persa se destaca su sensación histórica de agravio, similar a la china o hindú: superpotencia del mundo antiguo, pasó a ser tanto colonizada por Occidente como marginada en un mundo islámico dominado por los árabes suníes, por ser de confesión chií.

Aunque el autor no lo cita, al igual que en el caso de Rusia han sido los precios crecientes de la energía los que han posibilitado a Irán sus intenciones de emerger como potencia hegemónica en Oriente Próximo y el golfo Pérsico, lo que le ha llevado a enfrentarse al «Gran Satán» americano y a intentar dotarse de armamento atómico como único instrumento válido de disuasión contra posibles intervenciones extranjeras (18).

Por lo que respecta a los diversos grupos terroristas islamistas, se constata que sin ser representantes del conjunto del islam, sí que reflejan sentimientos genuinos muy arraigados, resentimientos similares en muchos casos a los de países como China. El símbolo viviente de su humillación es la existencia de Israel, lo que explica el apoyo o al menos la comprensión que los extremistas reciben de sectores moderados del islam, en su lucha contra Occidente en general y contra Estados Unidos en particular.

(18) KAGAN hace un análisis muy acertado al destacar que Irán aprendió esa lección no en la guerra de Irak del año 2003 o durante la administración Bush, sino en 1991 al ver como Estados Unidos barrían con gran facilidad al Ejército iraquí que ocupaba Kuwait, rival al que Irán había sido incapaz de derrotar en ocho años de guerra entre ambos países.

La superpotencia ambiciosa

Como se señaló en la introducción, la última sección del primer bloque del libro está dedicada a Estados Unidos. El nacionalismo estadounidense, su sentido de una misión universal que cumplir, y su fe en la legitimidad de su propio poder, no han disminuido ni un ápice con el final de la guerra fría. Tanto George H. W. Bush como Clinton siguieron extendiendo y reforzando sus alianzas, y llenando los vacíos dejados por la desaparición de la URSS para intentar imponer el tipo de orden democrático y capitalista de libre mercado preferido por los estadounidenses.

Para ello en el periodo 1989-2001 intervinieron con fuerzas militares en el extranjero más veces que nunca en su historia (19), adoptando una política de «preponderancia de poder» en lugar de un equilibrio de poder con otras naciones; han cambiado regímenes cuando lo han considerado necesario para hacer avanzar sus ideales y/o intereses; han ignorado a la Organización de Naciones Unidas, a sus aliados y al Derecho Internacional cuando constituían un obstáculo para lograr sus objetivos; se han mostrado impacientes con el *status quo* y se han considerado a sí mismos catalizadores del cambio en los asuntos humanos (20).

Por tanto, y aunque los americanos podrían haber renunciado a su pretensión de dar forma al mundo en torno a ellos (imponiéndose así la tendencia aislacionista de su política exterior), no han dejado de hacerlo ni un momento, buscando la forma de conciliar su exigencia de un determinado tipo de mundo con la voluntad de ahorrarse los costes derivados de imponer ese tipo de mundo a los demás.

Al final de la guerra fría se conformaron así dos opciones para la política internacional norteamericana: la primera abogaba por el abandono de las enormes cargas soportadas por Estados Unidos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, regresando a un limitado aislacionismo; correspondería a la tradicional corriente «realista», más propia del Partido Republicano, respaldada por ejemplo por la conservadora Jeane Kirkpatrick tras el derrumbe del comunismo.

La segunda opción pasaba por que Estados Unidos ayudaran activamente a las naciones a adoptar los valores democráticos, para construir el orden internacional soñado por Woodrow Wilson, y si hubiera que usar la fuerza americana sería por tratarse de la nación indispensable que actúa en favor de la comunidad internacional; correspondería a la tradicional corriente «internacionalista» o «wilsoniana», más propia del Partido Demócrata, que curiosamente habría de derivar en el movimiento «neoconservador», omnipresente en la primera legislatura Bush tras los atentados del 11-S.

El eje de la democracia y la asociación de autócratas

Esta primera sección del segundo bloque de la obra es la más extensa y, en cierto modo, la más importante del libro, ya que tras el anterior análisis por naciones KAGAN establece

(19) KAGAN cita las intervenciones en Panamá (1989), Somalia (1992), Haití (1994), Bosnia (1995), Kosovo (1999) e Irak (1991 y 1998).

(20) Es muy significativa la cita de Madeleine Albright recogida en el libro, secretaria de Estado con la administración demócrata (y supuestamente más «multilateralista») de Clinton, según la cual: «Los estadounidenses nos erguimos bien alto y vemos más allá en el futuro que las demás naciones.»

una frontera (o línea de fractura geopolítica) entre ellas, agrupándolas en dos bandos diferenciados: el de los demócratas y el de los autócratas. Es una idea fuerza novedosa pero en cierto modo simplista, como suele ocurrir en general con los analistas políticos americanos (21). El aspecto más discutible de este análisis es, en mi opinión, el etiquetar al peculiar (pero democrático) sistema político ruso resultado de la Presidencia de Vladimir Putin como una autocracia, al mismo nivel del régimen comunista chino heredero de la revolución maoísta del año 1949.

Uno de los argumentos recogidos en forma de cita es que:

«El Kremlin no piensa en términos de derechos de los ciudadanos sino en términos de necesidades de la población.»

Pero es sencillo articular un contra argumento: poco sentido tiene la formulación abstracta de toda una panoplia de derechos cuando ni siquiera las necesidades más básicas de la población están garantizadas, cosa que ocurría en la añorada (por KAGAN) Rusia de los años noventa, cuando la liberalización extrema promovida por Yeltsin, y apoyada por las instituciones políticas y económicas internacionales con grandes sumas de dinero, tuvo como único resultado el enriquecimiento de unos pocos particulares y mafias, la perpetuación de una Administración cleptómana e ineficaz, y la miseria para el grueso de la población.

Dejando a un lado el análisis sobre los sistemas políticos y las políticas internas de Rusia y China, y regresando a la actuación de ambas naciones en el ámbito internacional, el autor establece que estas autocracias tienen su propio conjunto de intereses, que no se ajusta a la mentalidad liberal moderna que presagiaba un «final de la Historia» en los años noventa, y que ha hecho volver a las relaciones internacionales a la tradicional pugna entre el liberalismo y el autoritarismo, predominante desde las revoluciones americana y francesa de finales del siglo XVII.

Una de las razones de enfrentamiento entre Rusia y Occidente es la ampliación de la OTAN y el deseo de incorporarse a la organización de Ucrania y Georgia. El autor argumenta que no sólo la Rusia de Yeltsin (en vías de democratización), sino incluso la URSS aperturista de Gorbachov, habían adoptado una postura bastante tolerante respecto de la OTAN y de sus antiguos aliados del Pacto de Varsovia que se incorporaban a la Organización.

La realidad es bien distinta, ya que Yeltsin se quejó amargamente incluso de la primera ampliación de la OTAN hacia el este (que se limitó a incorporar a los tres países más occidentalizados: Polonia, República Checa y Hungría, y no culminó hasta el año 1999); simplemente, en aquella época Rusia no tenía la más mínima capacidad –ya no militar, sino de influencia sobre Estados Unidos– para impedirlo.

Lo que realmente se percibe como una amenaza en Moscú es que políticos de determinados países, que durante siglos han sido parte no ya de la URSS sino de la propia

(21) «Los analistas (norteamericanos), que se dan de codazos para conseguir la atención de la gente en el abarrotado mercado de las ideas, deben gritar como operadores en el parquet de la Bolsa. «Gritar» para cerrar un trato intelectual requiere exagerar. Supone tomar una gran idea simplificadora e, incitado por el director de tu revista o por tu editor, darle aún mas autobombo.» ASH, Timothy: *Mundo libre*, p. 123, Tusquets Editores, febrero de 2005.

Rusia, usen el estrechamiento de sus relaciones con Estados Unidos –más que con Occidente en general– y la demanda de ingreso en la OTAN como el modo de apuntalar su poder interna, contra las oposiciones políticas «rusófilas».

Para Moscú, la OTAN no es más que un vestigio de la guerra fría que parece seguir orientada contra Rusia. La amenaza no es tener democracias junto a las fronteras de la Federación (como dice el autor), ya que, por ejemplo, la entrada de países del este en la Unión Europea se percibe un acercamiento del progreso económico y la posibilidad de más intercambios comerciales, sino tener en sus fronteras una organización militar que engloba a países abiertamente hostiles a Rusia, resentidos por el pasado, y dispuestos a bloquear cualquier iniciativa de colaboración.

En lo que coinciden Rusia y China es en sentirse víctimas de un «cerco estratégico», principalmente promovido por Estados Unidos en la persecución de sus objetivos. Estos serían, a corto-medio plazo, la continuación de la GWOT o «larga guerra» contra el terrorismo internacional islamista, para lo que necesita tanto bases en Asia Central como la compra de voluntades de los países de la «nueva Europa», resultado de la ampliación hacia el este de la OTAN, para obtener la legitimación que le negó la «vieja Europa», por ejemplo, durante la invasión de Irak en el año 2003 (22).

A medio-largo plazo Estados Unidos perciben como inevitable el enfrentamiento (no necesariamente militar) con China, por lo que potencian sus relaciones bilaterales con democracias como Japón y Filipinas, con Australia y Nueva Zelanda en el marco de ANZUS, pero también con democracias cuando menos imperfectas como Singapur y con el nuevo gigante hindú, al pesar del completo desprecio de los esfuerzos de no-proliferación de la comunidad internacional que supuso el desarrollo de su programa nuclear.

Otro punto de coincidencia entre Rusia y China es la defensa interesada del orden internacional resultante de la Segunda Guerra Mundial, basado en el protagonismo de los Estados-nación, el respeto a su soberanía y la no injerencia en los asuntos internos (23), y la autoridad de un Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en las que ambas naciones conservan su derecho de veto. Como bien destaca KAGAN, la intervención de la OTAN en Kosovo del año 1999 fue el punto de inflexión más dramático y desestabilizador para esas posturas. No sólo se trata del empleo de la fuerza, sino también el intento de imposición de prácticas económicas, políticas, culturales y educativas propias del liberalismo occidental, y que se perciben como ajenas (24).

Esta comunión de intereses ha llevado a ambas naciones a una actuación en muchos casos concertada en el ámbito internacional, siendo la manifestación más clara de la

(22) En la persecución de este objetivo Washington se apoya en países como Turkmenistán y la Georgia de Saakashvili, muchísimo más «autócratas» bajo cualquier criterio que la Rusia de Putin.

(23) Las sanciones a China tras los sucesos de Tiananmen y las críticas a Rusia por las intervenciones en Chechenia serían dos buenos ejemplos de esas injerencias.

(24) En esto, Putin no diferiría del Gran Duque de Moscú, Iván III, autoproclamado legítimo heredero de la tradición imperial de Constantinopla, que cuando le fue ofrecida la corona imperial de los Habsburgo en 1488 la rechazó con el argumento de que su autoridad emanaba de sus antepasados y contaba con la bendición de Dios, y no necesitaba la legitimación de Occidente.

misma la creación de la OCS (25). Esta actuación concertada es la que KAGAN define como una asociación de autócratas, en torno a la cual se agrupan las naciones que propugnan un mundo multipolar frente al modelo unipolar americano de valores únicos, las que pretenden evitar las injerencias en sus políticas autoritarias internas (por ejemplo, Myanmar, Sudán o Zimbabue), y las que consideran que la elección de un modelo social debe ser asunto únicamente del pueblo del país en cuestión.

El resumen es que en el mercado de las ideas ha aparecido un modelo de desarrollo y un sistema de valores distintos a orden mundial liberal que se creía definitivamente triunfante, con varias implicaciones entre las que destacan: la incongruencia de hablar de una «comunidad internacional»; la dificultad de luchar contra la pobreza ante las divergencias sobre si las ayudas deben ser condicionadas o no; la falta de progreso en las negociaciones sobre como afrontar el cambio climático; el deterioro del régimen de no-proliferación nuclear; por último, y tras una época de éxitos en los años noventa, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se desliza de nuevo hacia un coma prolongado como el de la guerra fría.

El sueño irrealizable del islamismo radical

La lucha del islamismo radical contra las poderosas y en ocasiones imperceptibles fuerzas de la modernización, del capitalismo y de la globalización que ellos asocian con el Occidente judeocristiano es la otra gran pugna que aflige al sistema internacional en la actualidad. En todo caso tendrá un impacto mucho menor que la pugna entre autocracias y democracias, por dos razones: primero, la resistencia islámica a la modernización no es algo nuevo, aunque tras el 11-S ha adquirido una dimensión nueva y potencialmente catastrófica, y segundo, se trata de un combate solitario y en última instancia desesperado, ya que la consecución de los objetivos de los radicales es imposible.

El argumento es que retrotraer el mundo islámico al punto en que estaba antes de que el Occidente cristiano, el liberalismo y la modernidad contaminaran el islam puro es una meta inalcanzable. Ni Estados Unidos ni ninguna potencia occidental entregaría el control del Oriente Próximo a los fundamentalistas, aunque sólo fuese por la importancia estratégica de la región por sus reservas petrolíferas, y la inmensa mayoría de los habitantes de la zona no desean retroceder 1.400 años en la Historia.

Eso sí, y aunque para las grandes potencias no es posible retirarse hasta donde les exigen los fundamentalistas, debido a la otra pugna entre autocracias y democracias, e incluso ante la distinta percepción de la amenaza en ambas orillas del Atlántico, se constata que la voluntad de cooperar ante la amenaza común está en cierto modo socavada. De nuevo KAGAN une a Rusia y China en el deseo de que Estados Unidos se empantanen en una lucha interminable contra Al Qaeda, olvidando la colaboración ofrecida por Vladimir Putin antes y después del 11-S (aunque, por supuesto, lo hiciera con la vista puesta en la rebelión chechenia) (26).

(25) Formada por China, Rusia, Kazajistán, Uzbekistán y Tayikistán, a los que en ocasiones se suma Irán en calidad de observador, y concebida por algunos como un acto anti OTAN o un «Pacto de Varsovia II».

(26) La primera decisión de Putin como presidente fue el comienzo en el año 1999 de la segunda guerra en Chechenia. Inmediatamente intentó recabar la colaboración de Estados Unidos contra Al Qaeda y los

Vicios y virtudes de la hegemonía estadounidense

Una vez expuestas las características del nuevo orden internacional y las principales pugnas que en él se desarrollan, el autor aborda cual debería ser el papel de la que sigue siendo única superpotencia mundial, Estados Unidos. La tesis de KAGAN es que, si bien en un orden liberal perfecto la pervivencia de una superpotencia a la antigua usanza, dotada de la sensación de tener asignada una misión mundial, podría parecer una reliquia del pasado y un obstáculo para el progreso, en un mundo al borde de una nueva inestabilidad una superpotencia democrática, aún con sus defectos, tiene un importante papel que jugar.

Ante los intereses convergentes de naciones crecientemente autocráticas como Rusia y China, se están produciendo movimientos de acercamiento geopolítico a Estados Unidos en diversas regiones: la India es aliado preferente de Estados Unidos, con la vista puesta en la rivalidad con China; Japón ha fortalecido la relación a partir del año 1997, ante el peligro norcoreano y el auge de China, mismos factores que condicionan a Corea del Sur; los nuevos gobernantes de los países clave de la Unión Europea (Merkel en Alemania y Sarkozy en Francia) son más proestadounidenses y están consolidando el vínculo transatlántico tras los desencuentros del año 2003; en Oriente Próximo Estados Unidos conservan sus aliados tradicionales (27), a los que se han sumado los cambios en Irak, Libano, Libia y la preocupación de los países del GCC (28) ante la amenaza iraní; por último, la presencia internacional de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos no ha dejado de incrementarse, al ser más las naciones que desean albergar bases norteamericanas.

Esta estructura de poder de una superpotencia y varias grandes potencias se considera por el autor un mal menor, ante la inviabilidad probada del orden liberal internacional perfecto que parecía alumbrarse al final de la guerra fría, y porque la otra alternativa, un mundo multipolar con Rusia, China, Japón, la India y Europa como superpotencias, y Estados Unidos reduciendo su influencia mundial, sería más inestable ante los intereses divergentes de las democracias y las autocracias. Como afirma el autor:

«...en la mayoría de las regiones vitales del mundo, Estados Unidos sigue siendo la clave del arco. Si se retira la clave, el arco se viene abajo.»

Un ejemplo es que sólo el dominio de los mares ejercido por la Marina de Estados Unidos ha garantizado que se mantengan abiertas las líneas de comunicación marítimas clave para el comercio internacional.

talibanes, preocupado por la conexión de los guerrilleros islámicos chechenos con la organización de Ben Laden y el hecho de que Afganistán fuera la única nación que mantenía relaciones diplomáticas con los rebeldes. Tras el 11-S, Putin permitió el sobrevuelo de aeronaves americanas sobre territorio ruso, apoyó el establecimiento de bases de Estados Unidos en el Asia Central, y facilitó el contacto con la Alianza del Norte, abastecida y entrenada por Moscú e inmediatamente disponible para atacar a los talibanes.

(27) El autor cita a Jordania, Egipto, Arabia Saudí y Marruecos, como estrechos colaboradores de Washington a pesar de la presión ejercida para que inicien reformas políticas. Es curioso que estos regímenes, de nuevo mucho más «autócratas» que la Rusia de Putin y que no respetan derechos básicos como la libertad religiosa, se ganen un puesto en el «eje de la democracia» de KAGAN simplemente por acomodarse sistemáticamente a los intereses norteamericanos.

(28) *Gulf Cooperation Council*, formado por Arabia Saudí, Kuwait, Bahrein, Qatar, Oman y los Emiratos Árabes Unidos.

La principal aportación en este punto del autor es la evolución desde la euforia neoconservadora y unilateralista vivida entre el 11-S y el comienzo de la guerra de Irak del año 2003. Aunque el principio sigue siendo el mismo –la necesidad de reafirmar y promover los principios democráticos ante el resurgimiento del autoritarismo y el desafío del islamismo radical–, los errores cometidos por Estados Unidos producto de su arrogancia y de sus errores de apreciación (29) han convencido a intelectuales como KAGAN de que es mejor la persecución de sus objetivos en el marco de una actuación multilateral concertada con las restantes democracias del mundo.

Hacia un concierto de democracias

Ante esta situación, el autor formula la propuesta principal del libro: ante la necesidad de las democracias del mundo de proteger sus intereses y defender sus ideales, en un entorno internacional en el que éstos se ven fuertemente contestados, se debería establecer un concierto o alianza mundial de democracias que sirviera para consultar las cuestiones del momento y para armonizar las posturas y poner en común los recursos.

Dicha institución, que podría ser informal inicialmente, complementaría pero no sustituiría a otras organizaciones como la OTAN, el G-8, etc., y su principal utilidad sería la de dar legitimidad a las actuaciones que los países democráticos consideren necesarias, venciendo de este modo la parálisis del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ante su división en miembros democráticos y autocráticos.

Esta idea no debería transformarse en una cruzada contra las naciones autocráticas, con las que habría que seguir comerciando y estableciendo acuerdos en cuestiones de interés común, pero mediante el apoyo a los procesos democráticos allí donde se enfrentan a reacciones autócratas se lograría ensalzar los puntos fuertes del mundo liberal y revelar las debilidades de las potencias autocráticas, que adolecen de falta de legitimidad, hasta llegar a influir a las propias Rusia y China.

Por lo que respecta al caso específico del Oriente Próximo y del islamismo radical, también se considera conveniente la promoción de los valores democráticos, única alternativa frente al *status quo* actual. Para ello se debe determinar el ritmo necesario para las reformas y el grado de presión a ejercer sobre los autócratas de la región, promoviendo la liberalización política, los derechos de la mujer, la prensa libre y las elecciones periódicas, etc. Se podría dar el caso de que el islamismo radical alcance el poder por este proceso, pero es un riesgo asumible y que aceleraría la llegada de una nueva fase de victoria definitiva de los ideales democráticos (30).

(29) La clave de este cambio es la desastrosa conducción de la posguerra en Irak tras la aplastante victoria militar del año 2003; los errores cometidos han sido sobradamente estudiados y asumidos en todos los ámbitos de Estados Unidos, y el propio KAGAN califica la actuación de su país en Irak de «inepta».

(30) Un ejemplo evidente es la victoria de *Hamas* en las elecciones democráticas de la Autoridad Nacional Palestina; según KAGAN, la evolución podría ser similar a la de las dictaduras del Tercer Mundo en los años ochenta, apoyadas por Estados Unidos como parte de la guerra fría, que se convirtieron en regímenes razonablemente democráticos, como El Salvador, Filipinas, Taiwan, Corea del Sur, etc.

Conclusiones

El libro *El retorno de la Historia y el fin de los sueños* representa la continuación de una serie de publicaciones del autor sobre la situación internacional y la geopolítica mundial, y constata la evolución del pensamiento de Robert KAGAN desde la publicación en 2003 de *Poder y debilidad*. La primera conclusión que se extrae de esta evolución es que el autor ya no considera que americanos y europeos pertenezcan a planetas distintos, sino que constata que sus diferencias son nimias y deben ser obviadas en bien del interés común y ante el desafío planteado por las resurgentes autocracias y el islamismo radical.

La primera conclusión es, pues, que la euforia neoconservadora y unilateralista (31) del año 2003 ha pasado en Estados Unidos, y que politólogos como KAGAN, sin renunciar al ideal neoconservador de la propagación del orden liberal y de los valores democráticos en el mundo, ahora reconocen la necesidad de una actuación multilateral concertada al menos con las restantes democracias del mundo, incluyendo por supuesto a Europa. Las lecciones aprendidas por la torpe actuación en Irak, unidas a los crecientes desafíos de los regímenes autocráticos y a la persistencia del reto del islamismo radical, representan las claves de esa evolución.

Sin embargo, el libro es deliberadamente simple no sólo en su estructura, sino también en sus planteamientos. El punto más polémico sería la delimitación de esa frontera (o línea de fractura geopolítica) entre democracias y autocracias: primero, porque exacerbaba las diferencias e identifica explícitamente a una serie de naciones como un bando «enemigo», dificultando la lenta pero posible evolución de los regímenes autoritarios; segundo, y como ya se dijo, por dejar al otro lado de la frontera a la Rusia resultado de la Presidencia de Vladimir Putin, otorgándole un mismo grado de autocracia que al régimen comunista chino.

Por último, y así como KAGAN no tiene en cuenta en absoluto la importancia estratégica para Europa de una buena relación con Rusia (y no sólo por el tema energético), y no duda en dejar a ese país en el lado «incorrecto» de la frontera geopolítica, en lo que respecta a la segunda pugna identificada, la que plantea el reto del islamismo radical, el autor no duda en poner en el bando de Occidente a regímenes realmente autocráticos, como el de Arabia Saudí, dados los beneficios que puede aportar su colaboración, y aboga por regular la presión que se debe ejercer sobre esos regímenes para que evolucionen hacia posiciones más liberales.

F. R. G.

(31) Unilateralismo matizado por la formación de «coaliciones de voluntarios» sometidas a los designios norteamericanos.

ACTIVIDADES DEL CENTRO

VISITA AL CESEDEN DE OFICIALES DE LA GENDARMERÍA NACIONAL FRANCESA DEL CURSO DE ESTADO MAYOR FRANCÉS



El día 5 de marzo visitó el CESEDEN una delegación de oficiales de la Gendarmería Nacional Francesa que están realizando el Curso de Estado Mayor Francés, compuesta por 25 oficiales.

Durante su estancia, asistieron a una clase conjunta, visitaron las instalaciones de este Centro y a una comida.

SEMINARIO ACTIVIDADES INTERNACIONALES EN TEMAS DE ARMAMENTO Y MATERIAL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ARMAMENTO Y MATERIAL (DGAM)



El día 6 de marzo, tuvo lugar en el aula magna de este Centro, de 9:30 a 12:30 horas, el seminario *Actividades internacionales en temas de armamento y material* de la DGAM.

La apertura de la jornada estuvo a cargo del teniente general don José M. García Sieiro, director general de Armamento y Material.

VISITA A LA ESFAS DEL JSSG (*JOINT SERVICES SUB-GROUP*) DEL NATO TRAINING GROUP



El día 11 de marzo visitó el CESEDEN una delegación del JSSG formada por un total de 35 militares y civiles, incluyendo personal de la Unidad de Transformación del Estado Mayor de la Defensa.

Durante su estancia, visitaron las instalaciones del CESEDEN y asistieron a una conferencia sobre la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, seguida de coloquio.

CLAUSURA DEL VIII CURSO DE ALTOS ESTUDIOS ESTRATÉGICOS PARA OFICIALES SUPERIORES IBEROAMERICANOS (AEEOSI)



El día 13 de marzo a las 11:00 horas, tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, la clausura del VIII Curso AEEOSI.

ACTO DE DESPEDIDA DEL ADJUNTO CIVIL AL DIRECTOR DEL CESEDEN



El día 16 de marzo se celebró en este Centro el acto de despedida del adjunto civil al director, excelentísimo señor embajador don Antonio Núñez García-Saúco.

CONFERENCIA GENERAL



El día 17 de marzo a las 18:00 horas, dentro del ciclo de conferencias de la Cátedra «Márques de Santa Cruz de Marcenado» del CESEDEN-Fundación Sagardoy, don Pedro González Trevijano, rector de la Universidad Rey Juan Carlos, pronunció una conferencia con el título *La Constitución de 1978: vigencia y posibles reformas*.

JORNADA DE CLAUSURA DEL CWID (*COALITION WARRIOR INTEROPERABILITY DEMONSTRATION*) 2009



El día 18 de marzo de 9:30 a 12:40 horas, en el aula magna de este Centro, se desarrolló la jornada de clausura del CWID organizada por el Estado Mayor Conjunto.

V CURSO DE SEGURIDAD DE LAS TIC

Entre los días 23 de marzo al 3 de abril de 9:00 a 14:00 horas, tuvo lugar en el aula número 21 de este Centro, la celebración del V Curso de Seguridad de las TIC, dirigido por el Centro Criptológico Nacional.

VISITA AL CESEDEN DEL COMITÉ DE DIRECCIÓN DE LA EINIRAS (*EUROPEAN INFORMATION NETWORK ON INTERNATIONAL RELATIONS AND AREA STUDIES*)

El día 30 de marzo visitó el CESEDEN el Comité de Dirección de la EINIRAS. Durante su estancia, asistieron a la exposición sobre la organización y actividades del CESEDEN, visitaron las instalaciones del Centro y a una comida en el comedor «Cristóbal Colón».

COMIDA-CONFERENCIA-COLOQUIO Y ASAMBLEA GENERAL ORDINARIA DE LA ASOCIACIÓN DE DIPLOMADOS EN ALTOS ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL (ADALEDE)



El día 1 de abril, tuvo lugar en el comedor «Cristobal Colón» la comida-conferencia-coloquio y en el paraninfo de este Centro, la Asamblea General Ordinaria de la ADALEDE.

SEMINARIO RACIONALIZACIÓN DEL SOSTENIMIENTO EN EL MINISTERIO DE DEFENSA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ARMAMENTO Y MATERIAL (DGAM)



El día 1 de abril, tuvo lugar en el aula magna de este Centro, de 9:30 a 13:00 horas, el seminario *Racionalización del sostenimiento en el Ministerio de Defensa* de la DGAM.

La presidencia y clausura del seminario estuvo a cargo del teniente general don José M. García Sieiro, director general de Armamento y Material.

VISITA AL CESEDEN DEL CURSO DE MANDO Y ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LA ACADEMIA DE MANDO Y ESTADO MAYOR DE LAS FUERZAS ARMADAS DE ALEMANIA



El día 2 de abril visitó el CESEDEN los concurrentes del el Curso de Mando y Estado Mayor Conjunto de la Academia de Mando y Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de Alemania, la delegación estuvo compuesta por 22 oficiales, al mando del capitán de navío Ringe, acompañados de un representante de la Agregaduría Militar de la Embajada de Alemania en Madrid.

Durante su estancia, asistieron a conferencias impartidas por la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, la Dirección General de Política de Defensa y el Estado Mayor Conjunto y a una comida ofrecida por el CESEDEN en el comedor «Bailén».

REUNIÓN DE LAS COMISIONES DEL FONDO DE EMPLEADOS DEL CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES DE LA EMPRESA (FECESDE)

El día 2 de abril, en el aula número 1 de este Centro tuvo lugar la reunión de las Comisiones del FECESDE y una comida ofrecida por el CESEDEN en el comedor «Hernán Cortés».

COCTEL DE BIENVENIDA AL *NATO XML SERVICES WORKING GROUP*

El día 20 de abril, de 18:00 a 20:00 horas, en el comedor «Hernán Cortés» de este Centro tuvo lugar el cóctel de bienvenida al *NATO XML Services Working Group*. El acto se organizó a iniciativa del Estado Mayor Conjunto/División del Sistema de Información y Telecomunicaciones.

REUNIÓN PREPARATORIA DEL MÁSTER DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA



El día 15 de abril, en el aula número 1 de este Centro tuvo lugar la reunión preparatoria para la colaboración entre la Escuela Diplomática y el CESEDEN/ESFAS en la ejecución del Máster Interuniversitario *Diplomacia y Relaciones Internacionales 2008-2009*, organizado por la Escuela Diplomática y asistieron a una comida en el comedor «Cristóbal Colón» de este Centro.

PRESENTACIÓN DE LA PUBLICACIÓN *PANORAMA ESTRATÉGICO 2008/2009* DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE)



El día 15 de abril, a las 19:00 horas, en el paraninfo de este Centro tuvo lugar la presentación de la publicación *Panorama Estratégico 2008/2009* del IEEE, organizada por la Dirección General de Relaciones Institucionales del Ministerio de Defensa en colaboración con el Real Instituto Elcano.

SEMINARIO BILATERAL ESFAS-IESM



El día 22 de abril, en la sala de juntas A, B y aula número 14 de este Centro, se desarrolló el seminario bilateral entre la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS) y el Instituto de Estudios Superiores Militares (IESM), de las Fuerzas Armadas de Portugal.

REUNIÓN DEL JURADO DEL PREMIO «MÁRQUES DE SANTA CRUZ DE MARCENADO 2009»



El día 22 de abril a las 12:00 horas, en la biblioteca de este Centro, tuvo lugar las deliberaciones del Jurado del Premio «Marqués de Santa Cruz de Marcenado 2009».

CONFERENCIA GENERAL



El día 23 de abril a las 18:00 horas, dentro del ciclo de conferencias de la Cátedra «Marques de Santa Cruz de Marcenado» del CESEDEN-Fundación Sagardoy, don Eduardo Montes, presidente de FerroAtlántica S. L., pronunció una conferencia con el título *La situación económica y las empresas*.

- Se ruega a los suscriptores de este *Boletín de Información* que consignent los cambios de dirección postal que se produzcan a: Sección de Planes y Programas (Publicaciones) del CESEDEN en paseo de la Castellana 61, 28071 Madrid, o bien mediante fax a los números 91-3482553 o 91-3482554.
- Las personas interesadas en la adquisición de algunas *Monografías* del CESEDEN y *Boletín de Información* pueden hacerlo en la librería que para tal efecto dispone el Ministerio de Defensa, situada en la planta baja de la entrada al mismo por la calle Pedro Texeira.