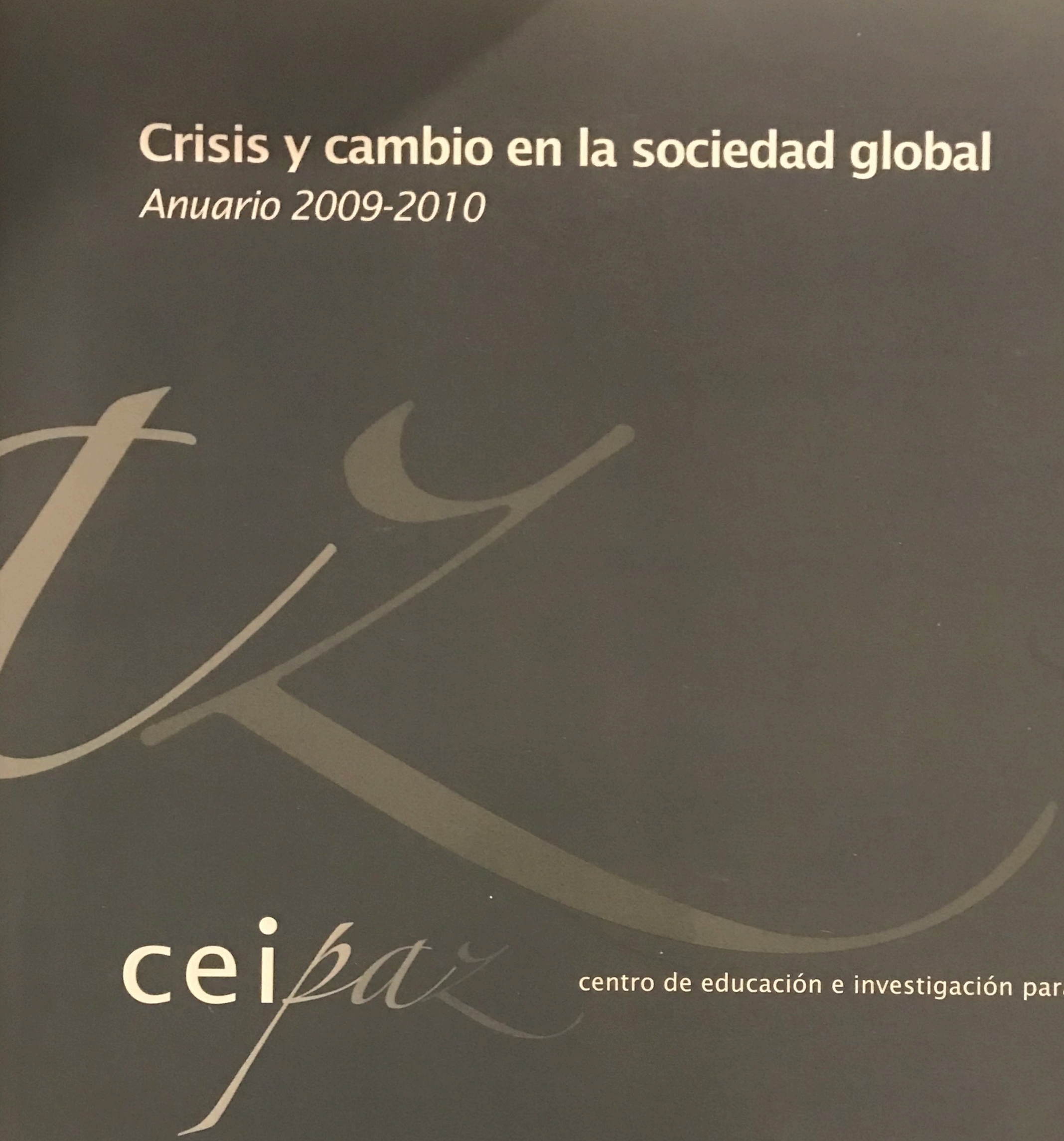
Crisis y cambio en la sociedad global

Anuario 2009-2010

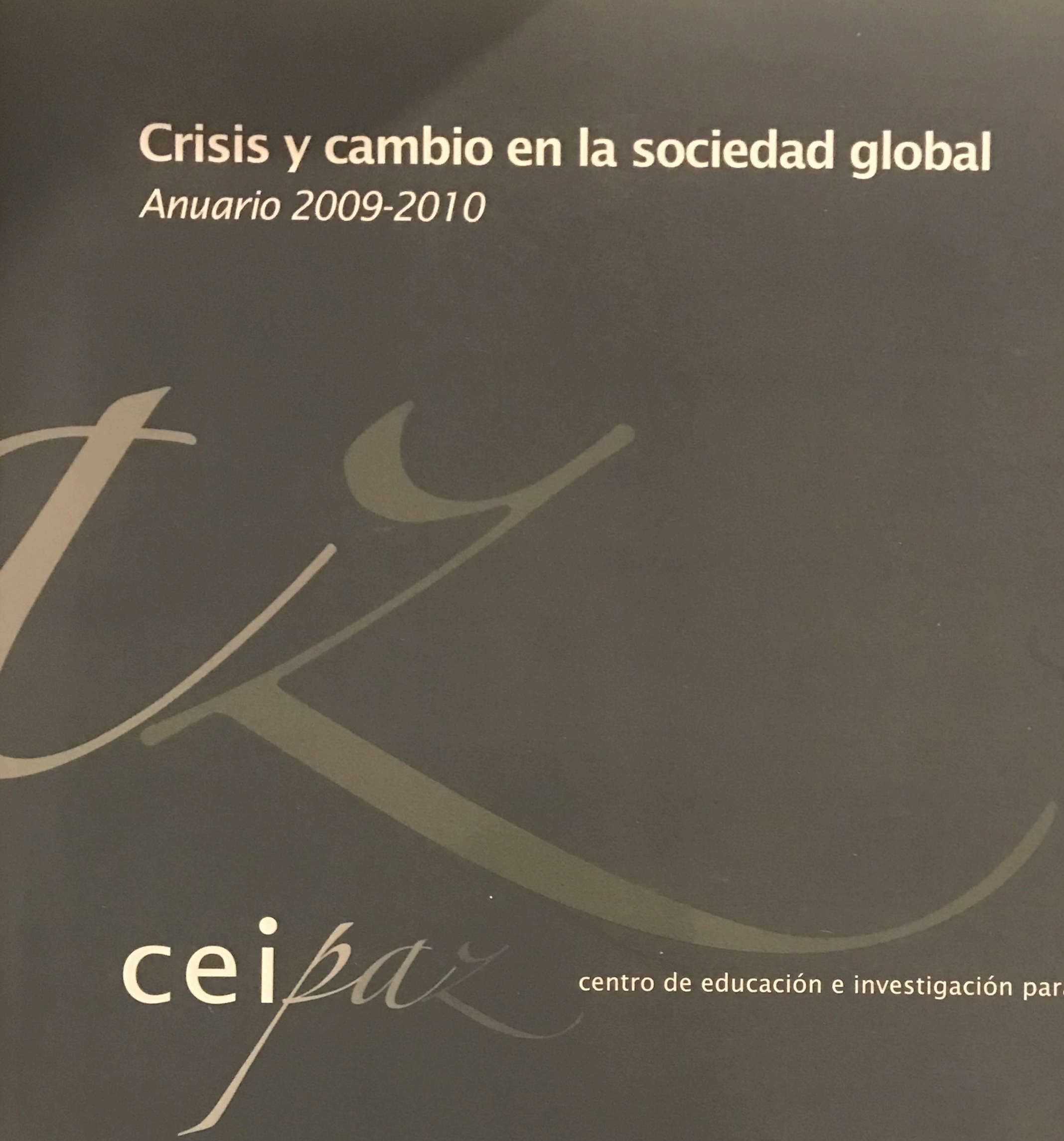


Manuela Mesa (coord.)

José Abu-Tarbush ▪ Volker Boege ▪ Anne Brown ▪ Rubén Campos ▪ Kevin Clements ▪ Caterina García ▪ José Larios Federico Mayor Zaragoza ▪ Rosa Meneses ▪ Manuela Mesa Anna Nolan ▪ Alberto Piris ▪ Xulio Ríos ▪ José Antonio Sanahuja ▪ Andrés Serbin ▪ Francesc Serra

Crisis y cambio en la sociedad global

Anuario 2009-2010

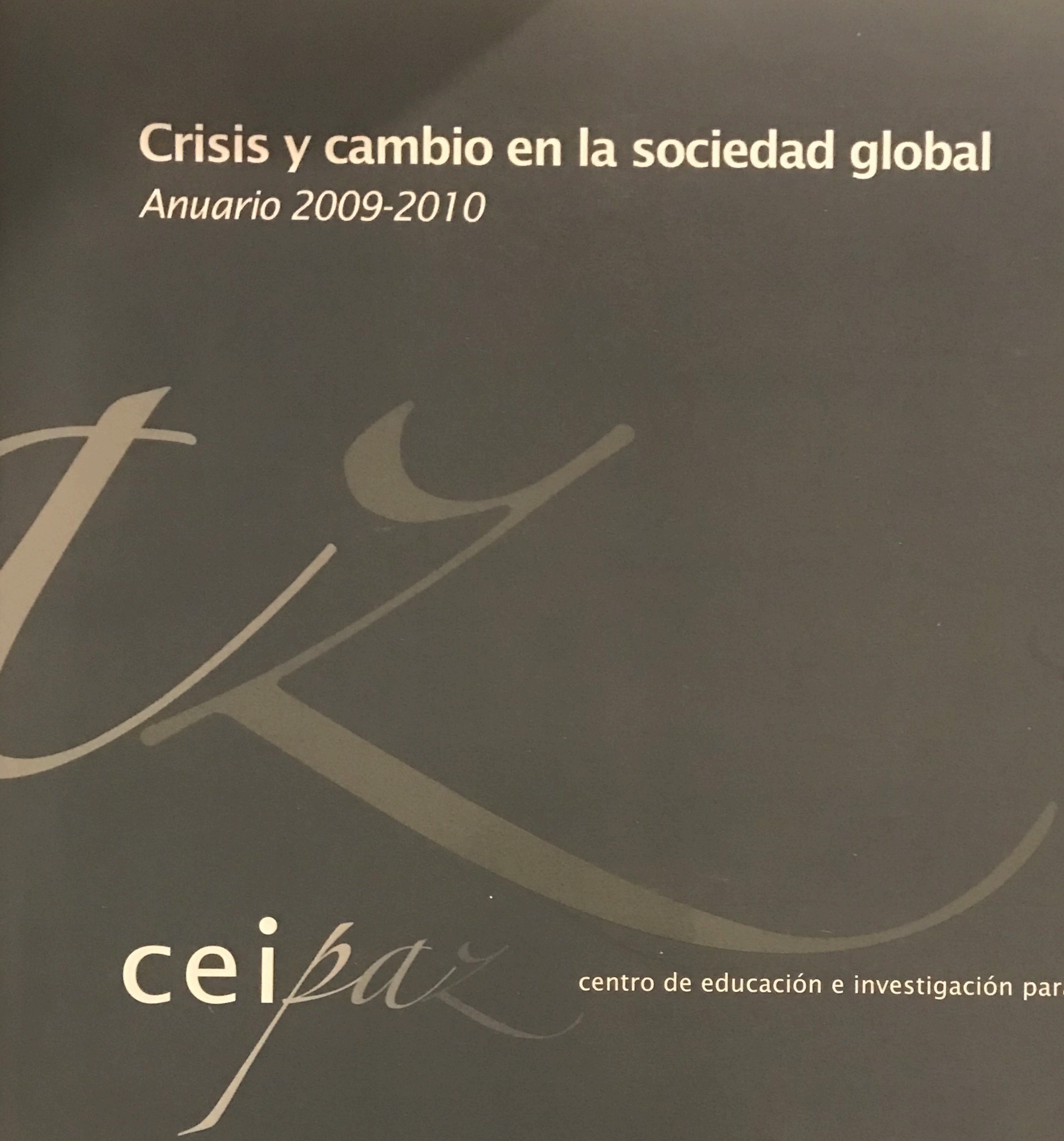


Manuela Mesa (coord.)

José Abu-Tarbush ▪ Volker Boege ▪ Anne Brown ▪ Rubén Campos ▪ Kevin Clements ▪ Caterina García ▪ José Larios Federico Mayor Zaragoza ▪ Rosa Meneses ▪ Manuela Mesa Anna Nolan ▪ Alberto Piris ▪ Xulio Ríos ▪ José Antonio Sanahuja ▪ Andrés Serbin ▪ Francesc Serra

Crisis y cambio en la sociedad global

Anuario 2009-2010

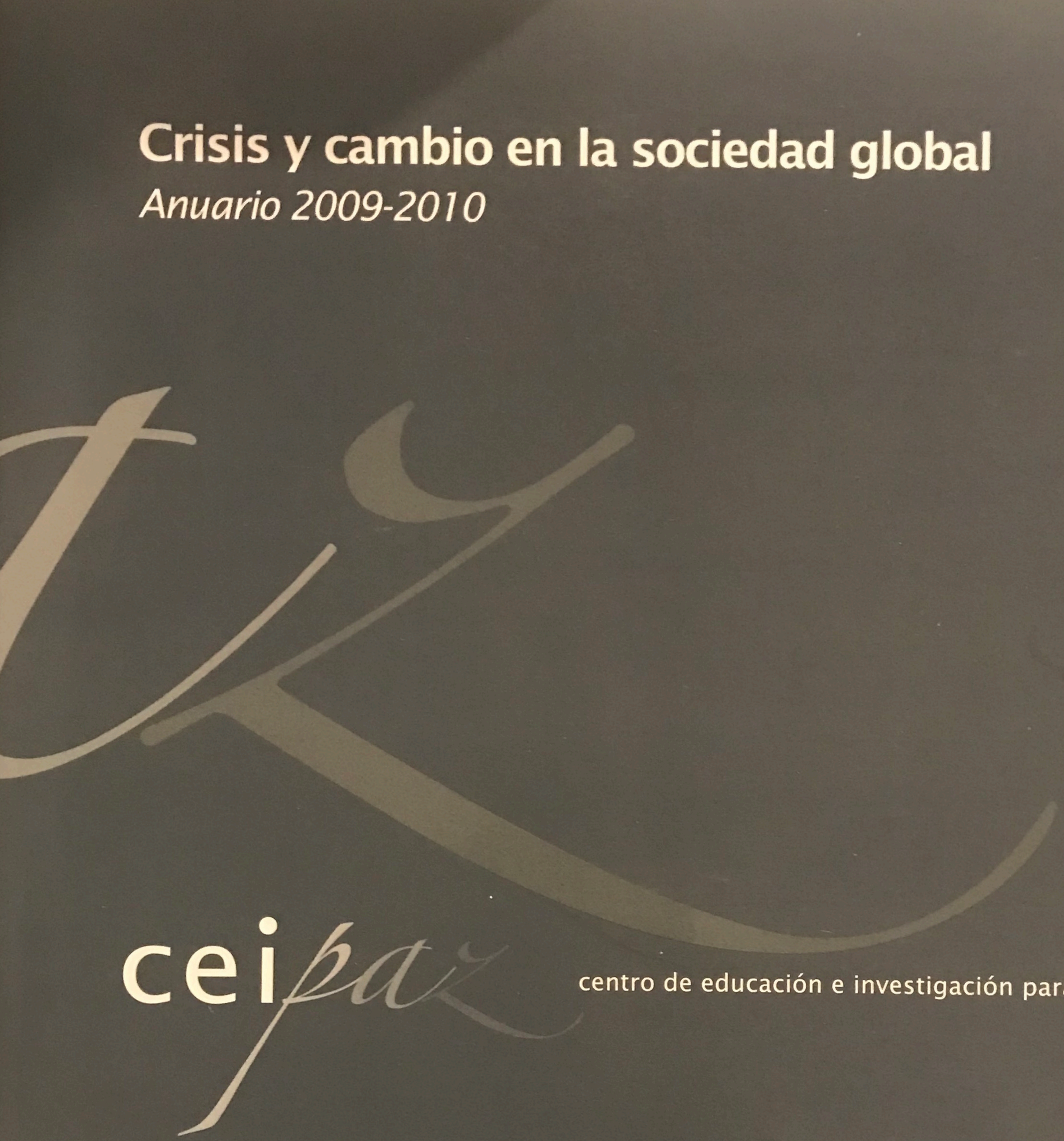


Manuela Mesa (coord.)

José Abu-Tarbush ▪ Volker Boege ▪ Anne Brown ▪ Rubén Campos ▪ Kevin Clements ▪ Caterina García ▪ José Larios Federico Mayor Zaragoza ▪ Rosa Meneses ▪ Manuela Mesa Anna Nolan ▪ Alberto Piris ▪ Xulio Ríos ▪ José Antonio Sanahuja ▪ Andrés Serbin ▪ Francesc Serra

Crisis y cambio en la sociedad global

Anuario 2009-2010

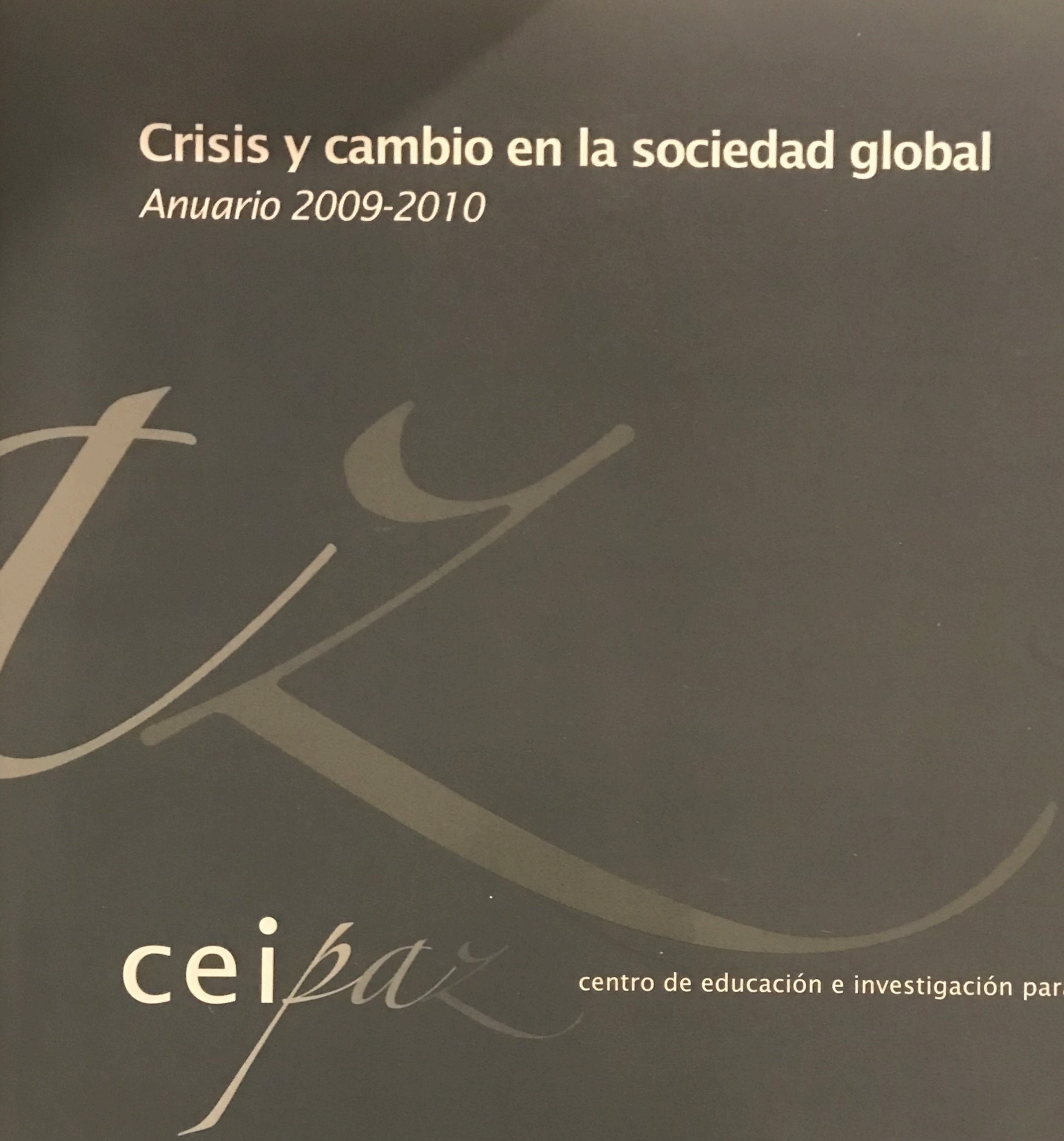


Manuela Mesa (coord.)

José Abu-Tarbush ▪ Volker Boege ▪ Anne Brown ▪ Rubén Campos ▪ Kevin Clements ▪ Caterina García ▪ José Larios Federico Mayor Zaragoza ▪ Rosa Meneses ▪ Manuela Mesa Anna Nolan ▪ Alberto Piris ▪ Xulio Ríos ▪ José Antonio Sanahuja ▪ Andrés Serbin ▪ Francesc Serra

Crisis y cambio en la sociedad global

Anuario 2009-2010



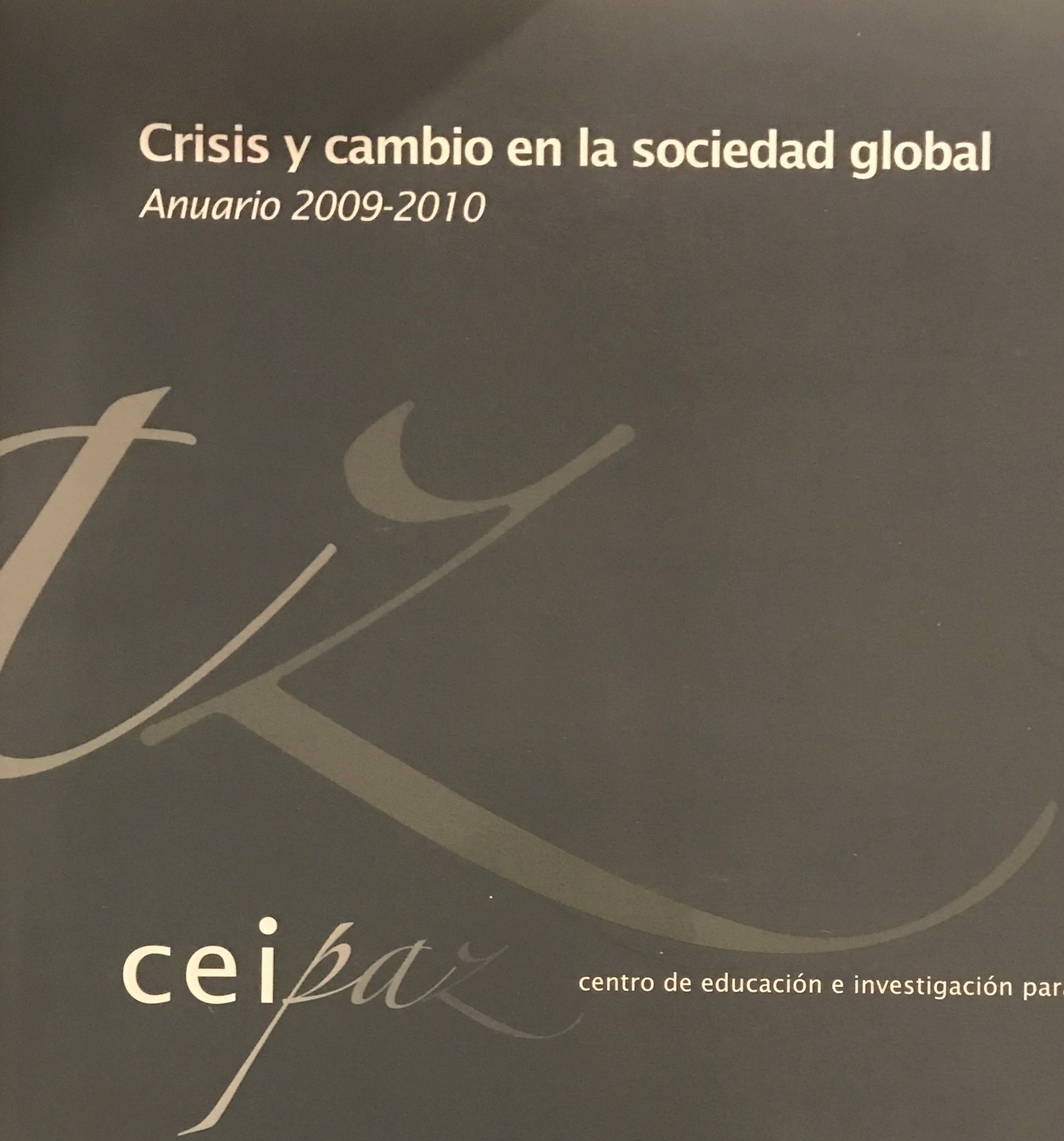
Manuela Mesa (coord.)

José Abu-Tarbush ▪ Volker Boege ▪ Anne Brown ▪ Rubén Campos ▪ Kevin Clements ▪ Caterina García ▪ José Larios Federico Mayor Zaragoza ▪ Rosa Meneses ▪ Manuela Mesa Anna Nolan ▪ Alberto Piris ▪ Xulio Ríos ▪ José Antonio Sanahuja ▪ Andrés Serbin ▪ Francesc Serra

ManuelaMesa-correg.pdf
AndresSerbin.pdf
RubenCampos.pdf
XulioRios.pdf
FrancescSerra.pdf
JoseAbu-Tarbush.pdf
RosaMeneses.pdf
AlbertoPiris.pdf
CaterinaGarcia.pdf
JoseLarios.pdf
sanahuja.pdf
FedericoMayor.pdf
introducción.pdf
Boege, Brown, etal.pdf

Crisis y cambio en la sociedad global

Anuario 2009-2010



Manuela Mesa (coord.)

José Abu-Tarbush ▪ Volker Boege ▪ Anne Brown ▪ Rubén Campos ▪ Kevin Clements ▪ Caterina García ▪ José Larios Federico Mayor Zaragoza ▪ Rosa Meneses ▪ Manuela Mesa Anna Nolan ▪ Alberto Piris ▪ Xulio Ríos ▪ José Antonio Sanahuja ▪ Andrés Serbin ▪ Francesc Serra

Manuela Mesa (coord.)

Crisis y cambio en la sociedad global

Anuario 2009-2010

Fundación Cultura de Paz
ceipaz
Icaria editorial

Este libro ha sido impreso en papel 100% Amigo de los bosques, proveniente de bosques sostenibles y con un proceso de producción de TCF (Total Clorin Free), para colaborar en una gestión de los bosques respetuosa con el medio ambiente y económicamente sostenible.

Crisis y cambio en la sociedad global
Anuario 2009-2010

José Abu Tarbush, Volker Boege, Anne Brown, Ruben Campos, Kevin Clements, Caterina García, José Larios, Federico Mayor Zaragoza, Rosa Meneses, Manuela Mesa, Anna Nolan, Alberto Piris, Xulio Ríos, José Antonio Sanahuja, Andrés Serbin, Francesc Serra

© José Abu Tarbush, Volker Boege, Anne Brown, Ruben Campos, Kevin Clements, Caterina García, José Larios, Federico Mayor Zaragoza, Rosa Meneses, Manuela Mesa, Anna Nolan, Alberto Piris, Xulio Ríos, José Antonio Sanahuja, Andrés Serbin, Francesc Serra

De esta edición:
© CEIPAZ–Fundación Cultura de Paz
C/ Velázquez 14, 3º dcha, 28001 Madrid
Tel: 34. 91.426.15.55
Fax:34.91.431.63.87
info@ceipaz.org
www.ceipaz.org

© Icaria Editorial
Arc de Sant Cristòfol, 11-23
08003 Barcelona
Tel: 34. 93.301.17.23
Fax: 34.93.295.49.16.
icaria@icariaeditorial.com
www.icariaeditorial.com

Edición textos: Elena Couceiro.
Diseño: s&+ proyectos efímeros
Maquetación: Text Gràfic

Impreso a Romanyà/Valls, s. a.
Verdaguer, 1, Capellades (Barcelona)

Primera edición: mayo, 2009
ISBN: 978-84-9888-094-6
Depósito Legal: 18.138-2009

CEIPAZ
Fundación Cultura de Paz
C/ Velázquez 14, 3ºdcha
28001 Madrid
Tel: 00.34. 91.426 15 55
Fax: 00.34.91. 431 63 87

CEIPAZ (Centro de Educación e Investigación para la Paz), de la Fundación Cultura de Paz, estudia y divulga desde una perspectiva multidisciplinar la relación entre conflictos, desarrollo y educación. Analiza la principales tendencias en el sistema internacional, las raíces de los conflictos armados y las principales propuestas para su resolución pacífica. Promueve la educación para la paz, el desarrollo y la interculturalidad como herramienta de transformación social basada en la solidaridad y la justicia social.

Para más información: www.ceipaz.org

Sumario

Introducción 9

Tendencias internacionales

Una gran crisis, una gran oportunidad
Federico Mayor Zaragoza. 15

Desequilibrios globales: el impacto de la crisis en los países en desarrollo
José Antonio Sanahuja Perales. 27

Gobernanza y ciudadanía en los órdenes políticos híbridos: un cambio de perspectiva en la noción de "construcción del Estado"
Volker Boege, Anne Brown, Kevin Clements y Anna Nolan 63

Cambio climático: los principales debates, las principales respuestas
José Larios. 83

Perspectivas regionales

Estados Unidos: los retos y las propuestas del cambio en política exterior
Caterina García 109

Irak y Afganistán después de la era Bush
Alberto Piris. 125

Oriente Próximo y la carrera nuclear
Rosa Meneses. 141

El conflicto israelo-palestino después de Gaza
José Abu-Tarbush 157

Rusia y su política exterior: Medvédev: un duro periodo de prueba
Francesc Serra. 181

China ante la crisis financiera internacional
Xulio Ríos 197

India como potencia emergente: aspiraciones globales, retos regionales
Rubén Campos. 215

Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales: Los desafíos de la UNASUR ante la prevención de crisis regionales
Andrés Serbin 231

Violencia transnacional en Centroamérica: retos y desafíos
Manuela Mesa 247

Relación de autores 265

Introducción

Manuela Mesa. Directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)

El sistema internacional está atravesando un periodo de cambio histórico en el que se transforman las fuentes, la naturaleza y las pautas de distribución del poder, y las cuestiones que antaño se dirimían en el marco del Estado territorial —la vida económica, el conflicto político, o las relaciones sociales— se desterritorializan a causa de rápidos procesos de transnacionalización. Cambian los equilibrios de poder entre los Estados, en particular entre los países avanzados y los emergentes, pero aún más relevante es el proceso por el que aumenta el número y la influencia de los actores no estatales y el poder se diluye en la estructura económica y financiera global.

Aunque estos procesos de cambio se han ido desarrollando desde hace décadas, desde 2001 han sido más intensos y visibles. Más allá de sus objetivos declarados, las políticas de los *neocon* y en particular la "Guerra Global contra el Terror" y las guerras de Irak y Afganistán han contribuido a erosionar la hegemonía de Estados Unidos, hasta el punto de que, en palabras de Fareed Zakaría, se pueda hablar del siglo XXI como el siglo "posamericano".

Por otra parte, la crisis económica que se inició en Estados Unidos en 2008, al propagarse rápidamente a todo el mundo y convertirse en la "depresión" de 2009, ha puesto de manifiesto el grado de interdependencia que ha generado la globalización, y hasta qué punto se ha debilitado la capacidad de los actores estatales y de las empresas y los bancos para asegurar la estabilidad. La crisis está acelerando y haciendo más visibles los profundos cambios que se están produciendo en la economía política global. En pocos meses, el G-7 ha tenido que ceder el puesto al G-20, y las economías emergentes descubren una realidad paradójica: han sido invitadas a la mesa directiva de la economía y la política mundial, en reconocimiento a que sin ellos, ni contra ellos, hay salida a la crisis. Pero al mismo tiempo constatan que, al igual que ha ocurrido con los países avanzados, la globalización ha mermado su poder e influencia frente a un mercado global tan integrado, como volátil e incierto.

Crisis y cambio aparecen así como fenómenos relacionados que suponen, a la vez, riesgos y oportunidades. Estos son los grandes temas que, con distintos ángulos y enfoques, aborda este anuario.

A primera vista, la crisis económica internacional tiene su origen en el colapso del mercado hipotecario y el pinchazo de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos. Se ha extendido rápidamente a la economía real, aumentando las cifras de desempleados, el temor y la incertidumbre, y ya ha comenzado a derribar Gobiernos y provocar protestas sociales. Esta crisis muestra la profunda interconexión del mundo financiero internacional y la grave desregulación bajo la que funcionaba. El profesor de Relaciones Internacionales José Antonio Sanahuja explica en su capítulo para este anuario la naturaleza de la crisis, y su origen y gestación bajo los paradigmas del "Consenso de Washington" y la desregulación de los mercados. Esta crisis tendrá un fuerte impacto para los países en desarrollo de África, América Latina y Asia, que cuentan con menos recursos para proteger a los más débiles. Será preciso mantener los niveles de Ayuda Oficial al Desarrollo actuales, garantizando el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y además se habrán de adoptar medidas adicionales de apoyo para los países más vulnerables, para los

que tienen mayores niveles de extrema pobreza, son muy dependientes de las remesas, o bien no tienen los recursos suficientes para hacer frente al ingente número de personas que engrosarán las cifras de desempleados, o lo que es peor de los trabajadores del sector informal que carecen de cualquier tipo de protección o asistencia.

Pero esta crisis económica puede ser también una oportunidad para el cambio. Como explica en su artículo para este anuario Federico Mayor Zaragoza, presidente de la Fundación Cultura de Paz y ex secretario genera del UNESCO "es preciso aprovechar la crisis para un cambio radical de rumbo y de destino". Esto implica adoptar medidas a escala nacional, realizando grandes inversiones públicas, facilitando financiación a las pequeñas empresas y ofreciendo prestaciones sociales a los desempleados y a los excluidos. El objetivo de la renta básica debería ser contemplado. También, la adopción de medidas a escala internacional, como la urgente refundación de las Naciones Unidas. Como explica Federico Mayor en su análisis, "Las crisis son oportunidades para edificar un mundo nuevo, para resituar la persona y los principios éticos de justicia y democracia en el centro".

Por esa razón la crisis debe conducir a repensar un modelo de desarrollo que, al estar basado en el crecimiento ilimitado y en el uso de energía barata proveniente de los combustibles fósiles, está teniendo consecuencias irreversibles sobre la tierra. Como explica José Larios, profesor y especialista en cuestiones ambientales, de continuar las tendencias actuales serán irreversibles los efectos del calentamiento global como la desaparición de especies o el deshielo de los glaciales. Por el momento las medidas adoptadas han sido insuficientes, y con el argumento de que son la mejor manera de enfrentarse al cambio climático, se han rescatado viejos planes de construcción de centrales nucleares, que en muchos lugares habían quedado paralizados en la década de los ochenta. Sin embargo, existen otras propuestas que dan un mayor protagonismo a las energías renovables y que ofrecen menos riesgos. En cualquier caso, la reducción de las emisiones de carbono, la modificación de las pautas de consumo y un uso más eficiente de la energía son algunas de las cuestiones claves que se habrán de abordar, como se explica en este capitulo, en el marco de Naciones Unidas y a través de la cooperación internacional.

En el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero ha jugado un papel importante el crecimiento económico que se ha producido en los últimos años en los países emergentes y en particular en China e India. Estos dos países han adquirido mayor relevancia en el sistema internacional y su papel será crucial, no

sólo en el ámbito medioambiental sino también en el económico. Como explica Xulio Ríos, director del IGADI y del Observatorio de la Política China de Casa Asia, China es ya el principal acreedor de Estados Unidos, y su papel ha sido determinante para el sostenimiento del dólar americano. Su gran poder financiero y la interdependencia con la economía estadounidense la convierten en un actor clave para encontrar una salida a la crisis. China es partidaria de reformar el sistema financiero internacional y su estructura, modificando el reparto de poder, que actualmente está en manos de Estados Unidos. Y puede encontrar puntos de coincidencia con Europa o Rusia para promover estas reformas, estableciendo alianzas de diverso tipo.

India, por su parte, ha vivido en los últimos años un periodo de consolidación como potencia emergente a partir de su rápido crecimiento económico, su dinamismo demográfico, la relativa estabilidad de su sistema político y su poder nuclear. Sin embargo, las aspiraciones globales de India se ven condicionadas por la inestabilidad de sus vecinos, y en particular Pakistán; por la amenaza terrorista; la crisis económica, o la fragmentación política. Como señala Rubén Campos en el capítulo dedicado a este país, India habrá de abordar estos desafíos en un marco regional y a través de una significativa reorientación de su modelo de desarrollo.

Crisis y cambio son dos términos que también describen la situación por la que atraviesa la Federación Rusa. Como explica el profesor de Relaciones Internacionales Francesc Serra, con la particular fórmula de cohabitación de Putin y de Medvéved se ha observado una combinación de continuidad y cambio en la política exterior inédita en la historia reciente de Rusia. El reposicionamiento de este puede observarse a través del conflicto de Georgia, las "guerras del gas", y la crisis financiera global, que han mostrado tanto el alcance del poder de Rusia, como sus límites y su vulnerabilidad.

Un elemento de cambio de capital importancia que aborda esta edición 2009-2010 del Anuario CEIPAZ es el triunfo de Barack Obama en Estados Unidos, y el inicio de una nueva etapa en la política exterior de esa gran potencia. Aunque la crisis económica va a consumir buena parte de las energías de la Administración Obama, hay inequívocas señales de cambio en este ámbito, y el "internacionalismo liberal" del presidente Obama y de la secretaria de Estado Hillary Clinton supone un importante cambio de rumbo respecto al unilateralismo y el recurso a la fuerza de los neoconservadores de la etapa Bush. En su contribución, la profesora de Relaciones Internacionales Caterina García Segura examina los condicionantes internos de la política internacional de

Obama, radicados en su sistema institucional, su cultura política, y en el difícil legado de la era Bush. Además de la crisis económica, cuya solución requerirá de una gran dosis de liderazgo y de cooperación internacional, el nuevo Gobierno de Estados Unidos ha de afrontar las negociaciones sobre el cambio climático y la recomposición de las relaciones con Rusia y los socios europeos. Pero los retos más complejos desde el punto de vista de la política internacional se encuentran en Irak y Afganistán, en el conflicto israelo-palestino, y en la agenda de la proliferación nuclear, en Irán y en otros lugares.

Cada uno de estos aspectos es abordado de manera más pormenorizada en los capítulos correspondientes de este anuario. Oriente Próximo, contemplado desde el prisma de la carrera nuclear, es objeto de análisis pormenorizado por parte de Rosa Meneses, periodista especializada en esa región. Esa carrera nuclear abarca tanto el uso civil, que se extiende al Magreb y Mashrek, como la proliferación de armas nucleares, en particular en Israel e Irán. El enfrentamiento entre estos dos países constituye uno de los principales riesgos de desestabilización y de enfrentamiento en una región que ya acumula un gran potencial de conflicto.

El conflicto israelo-palestino es examinado por José Abu-Tarbush, profesor de Relaciones Internacionales, a partir del recrudecimiento de la tensión que han supuesto los ataques israelíes a Gaza. Esos ataques han estado muy relacionados con el proceso electoral en Israel, del que ha surgido una coalición de Gobierno que, como reflejo del peso creciente de la extrema derecha y de los colonos, no parece dispuesto a retomar las negociaciones de paz, ni a aceptar una solución basada en dos Estados.

Irak y Afganistán son, como se indicó, dos de las "patatas calientes" que la Administración Bush ha legado a su sucesor en la Casa Blanca. El general en la reserva Alberto Piris examina ambos conflictos desde la perspectiva política y militar, planteando las dificultades que supone la salida del Ejército de Estados Unidos de Irak. La fragilidad de la situación de seguridad en ese país, en particular en algunas regiones, supone riesgos políticos, y no hay que infravalorar el desafío logístico que supone hacer volver a las unidades militares y a miles de toneladas de equipo militar y civil que las han acompañado. Respecto a Afganistán, el general Piris resalta los factores que en el pasado han conducido al fracaso de las intervenciones externas, y las dificultades que encontrará una nueva estrategia que comporte una parcial "talibanización" del país en aras de su estabilidad.

El caso de Afganistán ilustra los dilemas y fracasos que han ido surgiendo en distintos lugares cuando a través de una interven-

ción foránea se ha tratado de establecer estructuras estatales conforme a un modelo estandarizado de Estado democrático occidental. Esta cuestión es abordada por el equipo de investigación del Centro Australiano de Estudios sobre Paz y Conflictos (ACPACS), integrado por Volker Boege, Anne Brown, Kevin Clements y Anna Nolan. En su capítulo, se analiza críticamente el discurso y la práctica de la comunidad internacional frente a los "Estados frágiles", los "Estados fallidos", o "en colapso". En no pocos aspectos, ese discurso supone una "securitización" de la agenda del desarrollo y de las políticas de cooperación, al redefinir como amenazas a la seguridad los problemas de la pobreza y la debilidad estatal. A partir de esa revisión crítica se propone un modelo alternativo de "órdenes políticos híbridos", en los que las instituciones locales, en vez de ser consideradas "patologías" o "desviaciones" respecto o al modelo weberiano clásico de Estado, son vistos como fuentes de gobernanza y legitimidad, por lo que se debería proponer una acomodación positiva y una "hibridación" entre ambas lógicas a la hora de abordar la agenda de la construcción estatal.

No podía faltar en este anuario alguna contribución referida a América Latina. Por una parte, se examina la violencia transnacional que asola Centroamérica, a partir sobre todo del creciente papel de esta región en el tráfico de drogas ilegales, armas, y personas. Este capítulo, elaborado por la directora del CEIPAZ, Manuela Mesa, presta atención también al debate sobre las políticas de seguridad, tanto en el ámbito local como regional, y al papel de la cooperación internacional. Por su parte, Andrés Serbín, secretario ejecutivo de la red CRIES, analiza el papel y el potencial de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) en la prevención y gestión de crisis en la región, frente a la organización que habitualmente jugaba este papel, la OEA y, a través de ella, Estados Unidos. La positiva experiencia de la intervención de UNASUR en la crisis boliviana de agosto-septiembre de 2008 revela el potencial de este grupo regional, así como el papel clave del liderazgo brasileño en la región.

Como en entregas anteriores, y con el concurso de un destacado grupo de especialistas, el Anuario CEIPAZ trata en su edición 2009-2010 de escrutar la realidad internacional prestando atención tanto a los procesos que han jalonado el año, como a las tendencias de largo plazo. En un momento de crisis y cambio, de riesgo y de oportunidad que reclama la acción colectiva, el análisis es una necesidad y un imperativo aún mayor, y a ese propósito pretende servir esta publicación.

Una gran crisis, una gran oportunidad

Federico Mayor Zaragoza

Presidente de la Fundación Cultura de Paz

"Como nunca antes en la
historia, el destino común nos
llama a buscar un
nuevo comienzo"
En *La Carta de la Tierra*,
año 2000.

"Estamos en un momento crítico de la historia de la Tierra, en el cual la humanidad debe elegir su futuro. A medida que el mundo se vuelve cada vez más interdependiente y frágil, el futuro depara, a la vez, grandes riesgos y grandes promesas. Para seguir adelante, debemos reconocer que en medio de la magnífica diversidad de culturas y formas de vida, somos una sola familia humana y una sola comunidad terrestre con un destino común. Debemos unirnos para crear una sociedad global sostenible fundada en el respeto hacia la naturaleza, los derechos humanos universales, la justicia económica y una cultura de paz. En torno a este fin, es imperativo que nosotros, los pueblos de la Tierra, declaremos nuestra responsabilidad unos hacia otros, hacia la gran comunidad de la vida y hacia las generaciones futuras" (Iniciativa de la Carta de la Tierra, 2000). Difícilmente puede hallarse un resumen más preciso y luminoso de los retos actuales y de la forma de hacerles frente.

El deterioro ambiental y la pobreza en el mundo son desafíos que alcanzan al conjunto de la humanidad. Ésta se enfrenta al reto de lograr la sostenibilidad en un mundo cuyos recursos naturales son limitados. La disponibilidad de combustibles fósiles, materias primas, agua potable, aire limpio y hasta el propio equilibrio climático se encuentran hoy en un punto crítico. Incluso los alimentos están escaseando alarmantemente en las zonas más pobres, como consecuencia de la especulación.

La gente de todo el mundo sufren las consecuencias de estos problemas que, en su mayor parte, no han generado. La calidad de vida de los más pobres se ha deteriorado a causa del hambre y la pobreza, pero también la calidad de vida de los más ricos está comprometida por el cambio climático, la crisis económica y los problemas sociales que afectan a la seguridad en todas sus vertientes (Mayor et al., 2008a)

Contamos con diagnósticos apropiados para la mayoría de las grandes cuestiones. Ahora hay que actuar a tiempo. La voluntad política es esencial para un cambio que es apremiante

Es tiempo de acción

Contamos con diagnósticos apropiados para la mayoría de las grandes cuestiones. Ahora hay que actuar a tiempo. La voluntad política es esencial para el cambio que es apremiante. El liderazgo del presidente Obama confiere a la situación presente un atisbo de esperanza. Hay que vencer la inercia, el gran obstáculo para las audaces transformaciones que son necesarias y éticamente exigibles. El compromiso con las generaciones venideras no admite aplazamiento.

Ninguna nación está exenta de responsabilidad: es inadmisible que se transfieran "al mercado" deberes morales y responsabilidades políticas que corresponden a los gobernantes democráticos. La necesidad urgente de unos códigos de conducta mundiales en el marco jurídico-ético de unas Naciones Unidas debidamente reformadas es, por cuanto antecede, una imperiosa exigencia.

El mundo ha cambiado y, por fortuna, ya son muchos los mandatarios y pueblos que han dejado de ser obedientes y sumisos, capaces de ceder a las presiones —las conozco bien— que ejercen los más poderosos. Empresas, medios de comunicación, ONG... se sumarán a un movimiento que, en pocos años, dará la medida del nuevo "poder ciudadano" (Mayor, 2009a).

El papel esencial de la sociedad civil

La sociedad civil orientada en su comportamiento cotidiano por los "principios democráticos" (Constitución UNESCO, 1945) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).

La Declaración Universal de los Derechos Humanos es una síntesis de los principios que han orientado a la humanidad desde el principio, en todas las civilizaciones, creencias y culturas sobre la naturaleza característica del ser humano. Cada persona única, capaz de crear, esta desmesura "divina" distingue a la única especie que por estas atribuciones distintivas se halla facultada para ocupar, con exclusividad, el espacio infinito del espíritu. Y al mismo tiempo, se halla incardinada en transitorias estructuras biológicas, compartiendo con los demás seres vivos el mismo lenguaje genético, las mismas reacciones metabólicas, las leyes inexorables que dominan todo el maravilloso ámbito de "lo vivo".

Como consecuencia, puede predecirse qué harán, cómo se comportarán todos los seres con tan sólo una excepción: la especie humana, debido a su capacidad de pensar, imaginar, inventar, crear. La condición humana es la única que goza de libertad para hacer eso o lo otro, para elegir ese sendero o el de más allá, para tener una actitud o la contraria… La libertad es la gran propiedad que debe encauzar en todo momento el quehacer humano. La educación es mucho más que información, que formación y que instrucción, porque permite "dirigir la propia vida". Es decir, actuar libremente, sin adherencias ni lastres en las alas del intelecto para que no existan cortapisas ni límites y no se actúe al dictado de nadie sino según la propia reflexión. Al filo exacto de las luces y de las sombras, de creer y no creer, de inclinarse por unos argumentos o de los opuestos, se halla la libertad. El miedo y las amenazas conducen, con excesiva frecuencia, al dogmatismo, al fanatismo, al extremismo… o, lo que es lo mismo, a vivir dirigidos por otros desde lejanas instancias de poder, de imposición, de sometimiento (Mayor, 2009b).

Es inadmisible que se transfieran al mercado deberes morales y responsabilidades políticas que corresponden a los gobernantes democráticos

Para la gran transición de súbditos a ciudadanos, de una cultura de violencia y guerra a una cultura de conversación, conciliación y paz, de una cultura de la fuerza a una cultura de la palabra, en suma, era imprescindible favorecer en todos los seres humanos sin excepción la consciencia de sus facultades, de sus derechos, de la irrenunciable necesidad de ser tratados a la altura de su igual dignidad humana. Los antecedentes de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, de 1776, y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, aprobada por la Asamblea francesa, que se inspira, como declara explícitamente en su preámbulo, en la mencionada ante-

riormente, condujeron, al término de la II Guerra Mundial, a establecer un nuevo orden basado en unos principios aceptados por la humanidad en su conjunto. Fue una contienda terrible, en la que a los horrores de toda confrontación bélica se unieron los del más execrable genocidio, formas de exterminio... Y así, en el primer diseño del Sistema de las Naciones Unidas, elaborado principalmente por el equipo del presidente Franklin Delano Roosevelt, se incorporan ya, tanto en la Carta como en la Constitución de la UNESCO —cuya misión es "elevar los baluartes de la paz en la mente de los hombres" a través de la educación, la ciencia y la cultura—, los valores morales que eviten la "incomprensión mutua" y favorezcan la resolución pacífica de los conflictos.

El preámbulo de la Constitución de la UNESCO establece que "la terrible guerra que acaba de terminar no hubiera sido posible sin la negación de los *principios democráticos* de la dignidad, la igualdad y el respeto mutuo de los hombres, y sin la voluntad de sustituir tales principios, explotando los prejuicios y la ignorancia, por el dogma de la desigualdad de los hombres y de la razas. La amplia difusión de la cultura y la educación de la humanidad para la justicia, la libertad y la paz son indispensables a la dignidad del hombre y constituyen un deber sagrado que todas las naciones han de cumplir con un espíritu de responsabilidad y de ayuda mutua (UNESCO,1945).

Durante muchos años, se ha intentado desprestigiar a la ONU, transformando la democracia que representa a escala global en una plutocracia de los países más ricos y poderosos de la Tierra

Es cierto que durante muchos años se ha intentado desprestigiar al sistema de las Naciones Unidas, transformando la democracia que representa a escala global en una "plutocracia" de los países más ricos y poderosos de la Tierra (G7, G8); que se han cambiado las ayudas para el desarrollo endógeno por préstamos que favorecen mucho más a los prestamistas que a los prestatarios; y, sobre todo, que se ha cometido el inmenso error, en una trampa en la que han caído la mayor parte de las naciones, de sustituir los valores fundamentales por las leyes del mercado. Desde la década de los ochenta, se ha favorecido la "globalización", cuyo resultado ha sido ampliar las asimetrías sociales, explotar a países que han visto frustradas todas las expectativas de progreso de la cooperación internacional, formándose unos "caldos de cultivo" de tal número de personas desengañadas, radicalizadas que, en un momento dado, dan lugar a flujos de emigrantes desesperados que intentan alcanzar las costas de la abundancia jugándose la vida o, lo que no es justificable pero sí explica en parte los brotes de terrorismo, recurren a la violencia.

No creo aventurado calcular que, en 10 o 15 años, con la tecnología de la comunicación más adecuada para la participación no presencial y con un porcentaje de influencia femenina muy superior al actual —calculado en el 5% a nivel mundial—, la genuina democra-

cia se consolidará a todas las escalas y se iniciará una nueva era: la de la ciudadanía. Se habrá producido una gran transición desde vasallos y súbditos a ciudadanos plenos. De una cultura de imposición, violencia y guerra a una cultura de diálogo, conciliación y paz. Los Estados se habrán asociado a escala regional (Estados Unidos de Norteamérica, Unión Europea, de América del Sur, de África, de Asia…) y las Naciones Unidas se habrán refundado de tal manera que, dotadas de los medios personales, financieros y técnicos necesarios, actúen como "democracia global", habiendo sustituido a la actual plutocracia en la que, además, los Estados ven mermadas su autoridad nacional e internacional y su capacidad de acción al haber trasladado buena parte del poder real a grandes corporaciones supranacionales. El resultado está a la vista: carentes de instituciones internacionales capaces de regular los distintos aspectos de la gobernación mundial, tiene lugar la concentración progresiva del poder económico, tecnológico y mediático en lo que, junto a la industria bélica, constituye el "gran dominio".

La sociedad civil tiene ahora la posibilidad —que no se presenta frecuentemente— de favorecer transformaciones radicales. Después de tantos años de recomendaciones desoídas, de Casandras, la comunidad intelectual, científica y académica tiene, con tanta serenidad como rigor y firmeza, que hacerse oír. Llega el momento de la exigencia, de la participación activa —haciendo uso de la moderna tecnología de la comunicación como el SMS, Internet…— para que los gobernantes sepan que *los tiempos de resignación y de silencio han concluido*. Que los súbditos se transforman en ciudadanos, los espectadores impasibles en actores, para que tenga lugar un cambio profundo del fondo y de la forma en el ejercicio del poder: la gran transición de una cultura de fuerza e imposición a una cultura de la palabra requiere educación en todos los grados y durante toda la vida; el fomento de la creatividad y diversidad cultural; la promoción de la investigación científica; de la sanidad para todos.

La sociedad civil tiene ahora la posibilidad de favorecer transformaciones radicales. Llega el momento de la exigencia, de la participación activa mediante nuevas tecnologías para que los gobernantes sepan que los tiempos de resignación y silencio han concluido

"Las horas volverán / y nos encontrarán / instalados y dóciles", escribió el poeta Jesús Massip (1989). No: ya no nos hallarán súbditos resignados y obedientes sino ciudadanos participativos y activos, dispuestos a jugar el papel que nos corresponda en la construcción del nuevo mundo posible que anhelamos.

Conocimiento de la realidad y soluciones imaginativas

Es imprescindible conocer la realidad en profundidad para poder modificarla según convenga, para des-cubrir sus componentes,

para inventar, con la imprescindible tensión humana, los nuevos rumbos del mañana. "La adversidad aguza el ingenio", dice un sabio refrán. Ingenio más necesario que nunca para encarar los desafíos. "En tiempos de crisis, sólo la imaginación es más importante que el conocimiento", escribió lúcidamente Albert Einstein.

Existe ya el conocimiento. Debemos ser capaces de aplicarlo. Es incuestionable que la gran urgencia actual consiste en hacer posible el disfrute por parte de todos de los frutos del saber. Podemos imaginar islas, incluso artificiales, con fuentes de energía eólica, termomarina, termosolar… produciendo grandes cantidades de energía y agua potable. Los desafíos globales requieren soluciones globales, que implican a su vez cooperación a escala mundial. Debe ahora fomentarse la investigación en la producción incrementada de alimentos con un consumo de agua ajustado y el máximo ahorro en abonos. A este respecto, la transferencia del sistema nitrogenasa, que capta directamente el nitrógeno atmosférico en las leguminosas, a los cereales y al arroz en particular, representaría un paso gigantesco no sólo en relación a la mayor disponibilidad de alimentos sino por la reducción del impacto medioambiental de los fertilizantes.

Existe ya el conocimiento para frenar la crisis económica, alimentaria y medioambiental. Debemos ser capaces de aplicarlo

La crisis como oportunidad

"La crisis puede ser la salvación"
F. Hölderlin.

De todas las crisis, financiera, alimentaria, medioambiental, democrática y ética a las que, como era previsible conduce una "globalización" que ha sustituido la justicia y el buen criterio político por las leyes del mercado, la más grave y capaz de movilizaciones populares en gran escala es la alimentaria. Las crisis económica y medioambiental permiten planteamientos a más largo plazo —aunque en la segunda pueden alcanzarse gravísimas situaciones de irreversibilidad—, pero la alimentación constituye una cuestión básica directamente relacionada con el *derecho humano supremo: el derecho a la vida.*

Al afectar la supervivencia de mucha gente —casi 1.000 millones de personas no reciben una dieta mínima—, el hambre desemboca en disturbios, en malestar social irreprimible. Los mínimos nutritivos deben garantizarse. Es un desafío común y una amenaza a la estabilidad de las naciones. El cambio se volverá irrefrenable si,

a la crisis financiera, se unen las de la alimentación y la del agua, porque son las necesidades básicas las que movilizan no sólo a los ciudadanos que sufren estas carencias directamente sino a los que, en toda la Tierra, sabiendo lo que sucede, reclaman con apremio que la actual economía de guerra y de dominio se transforme aceleradamente en una economía de desarrollo global, con grandes inversiones —que serán también excelente negocio y aumentarán el número de "clientes"— en las infraestructuras apropiadas para producir energía en grandes cantidades y a buen precio; para la producción y transporte de agua potable; para la obtención de alimentos para todos; para transportes y sistemas de calefacción y refrigeración que consuman progresivamente menos carburantes y viviendas dignas.

Hay que dejar de depender, con un plan mundial de emergencia, de las energías fósiles, cuyo precio se ha duplicado en los últimos tres años, y favorecer lo que durante décadas las grandes compañías petroleras han desacreditado y ocultado descaradamente: la contribución que pueden aportar las energías renovables, la nuclear (de fisión y de fusión), el hidrógeno. La producción de biocombustibles debe regularse con gran autoridad para que no incida, de forma tajante, en la disponibilidad de nutrientes. Las prácticas de cultivo deben mejorarse en todas partes, sobre todo en lo que se refiere al uso de agua, evitando transportes innecesarios y fertilizantes que pueden tener un efecto ecológico negativo, y sobre todo, afrontar de una vez la cuestión de los subsidios y otras formas de protección.

Es preciso aprovechar las crisis para un cambio radical de rumbo y de destino: que no desoigan ni ridiculicen las propuestas de cambio los mismos que desoyeron y ridiculizaron las recomendaciones que les hacíamos, desde principios de la década de los noventa, convencidos de que un sistema económico guiado por los intereses mercantiles en lugar de por la justicia está abocado al desastre. Ahora que no juzguen quienes deberían ser juzgados. Han sido "rescatados" por el Estado y quedan desautorizados para opinar sobre unas propuestas que pretenden el "rescate" de la gente. Que callen ahora quienes —como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio— no levantaron la voz cuando debían (Mayor, 2008b).

Sólo con una autoridad supranacional adecuada podrá tener lugar la regulación de los mercados. Y la eliminación inmediata de los paraísos fiscales, con los que los tráficos de drogas, armas, patentes, capitales, personas… podrán también desaparecer. Ha quedado claro que los mercados no se "autorregulan", favoreciendo en el espacio supranacional, totalmente impunes, todo tipo de transgresiones, mafias, etc.

Medidas a escala nacional

- Realizar grandes inversiones públicas (fuentes de energía; transportes; producción y canalización de agua; producción de alimentos por agricultura, acuicultura y biotecnología; vivienda…).

- Facilitar y regular la financiación de y desde la ciudad, imprescindible para la promoción del empleo, de la actividad mercantil e industrial, especialmente de las PYMES.

- Igual que se han encontrado fondos cuantiosos para el rescate de las instituciones financieras, deben ser ahora "rescatados" los ciudadanos: i) con prestaciones familiares (la "bolsa familia-escuela" de Brasil e iniciada en algunas comunidades autónomas de España es un excelente modelo); ii) prestaciones a los desempleados (con medidas como la "renta básica de ciudadanía", principio general que se podría iniciar atendiendo de este modo en primer lugar a los desempleados); iii) prestaciones a quienes pretenden poner en marcha un negocio o actividad mercantil; iv) apoyos a todos los que, con un poco de ayuda, pueden seguir con sus hipotecas renegociadas para financiar sus viviendas; v) como ya he mencionado, la realidad no puede transformarse en profundidad si no se la conoce en profundidad: en consecuencia, fomento decidido de la I+D+i, con decidida colaboración de las empresas y de los fondos propios de la Unión Europea.

Igual que se han encontrado fondos cuantiosos para el rescate de las instituciones financieras, deben ser ahora rescatados los ciudadanos

Medidas a escala internacional

- Se dispondrá de los fondos necesarios para procurar la alimentación a escala mundial y la lucha contra el sida (realmente insignificantes al lado de la cuantía de los fondos de "rescate").

- Se activarán también los Objetivos del Milenio, especialmente la lucha contra la pobreza, redefiniendo plazos y cantidades y otorgando, por fin, las ayudas prometidas al desarrollo acompañadas de la cancelación de la deuda externa, para que, entre otros aspectos positivos, la emigración sea en lo sucesivo voluntaria.

- Se convocará rápidamente una cumbre de las Naciones Unidas en las que no se escatimen, como se hizo en el año 2005, los fondos destinados a la erradicación del hambre. (No había medios más que para "reducir los hambrientos a la mitad en el año 2015").

- Considerar rápidamente la inmediata aplicación de fórmulas como las tasas sobre transacciones de divisas, propuesta recientemente de nuevo a las Naciones Unidas, y contenidas en la Declaración sobre fuentes innovadoras para el financiamiento de la "Iniciativa contra el hambre y la pobreza" suscrita el 24 de septiembre de 2008 en Nueva York por los presidentes Michelle Bachelet, Luiz Inácio *Lula* da Silva y José Luis Rodríguez Zapatero, y el ministro de Asuntos Exteriores francés, Bernard Kouchner.

- Reducción del impacto de catástrofes naturales y provocadas, mediante la puesta en práctica de las propuestas del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (1989-1999) de las Naciones Unidas y de las recientes disposiciones al respecto de la Unión Europea (Plan de Acción Global, GAP), para evitar los efectos de episodios recurrentes (huracanes, inundaciones, incendios, etc.) que siguen hallando, incluso en los países más desarrollados tecnológicamente, una falta total de preparación con una gran vulnerabilidad social.

- Atención prioritaria a África, eliminando con apremio la vergüenza que representa la explotación en el Congo, en territorio Kivu, del coltán (mineral de columbita-tantalita, empleado en ordenadores y telefonía móvil), así como de situaciones como la de Angola —con tantas riquezas explotadas, con tanto petróleo y quilates retirados de su subsuelo mientras la población malvive con menos de 2 dólares al día—.

La globalización impuesta por los países más ricos ha arrastrado el mundo a una situación de crisis profunda en la que aparece como único asidero el multilateralismo

Urgente: refundación de las Naciones Unidas

Al término de la Guerra Fría todo el mundo esperaba una reforma profunda de las Naciones Unidas para la democratización de las relaciones internacionales y los "dividendos de la paz", para reducir las asimetrías sociales y favorecer, por fin, el desarrollo endógeno de los países más necesitados. No fue así y, desde el principio de la década de los noventa, el predominio de los países más ricos ha impuesto la "globalización" con la creación y aumento de grandes consorcios empresariales multinacionales, limitándose el poder —y hasta las responsabilidades— de los Estados, con considerables desgarros en el tejido social, fomentándose la aparición de caldos de cultivo de rencor y animadversión, que han conducido frecuentemente al empleo de la violencia y a grandes flujos de emigrantes desesperanzados. Como era previsible, han arrastrado al mundo a *una situación de crisis profunda en la que*

aparece como único asidero el mutlilateralismo para enderezar las tendencias actuales (Mayor, 2009c).

En consecuencia, es urgente una reunión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas para establecer los principales criterios que podrían conducir a su renovación en profundidad, dotando a la ONU de la autoridad moral y política que son imprescindibles para hacer frente a los grandes desafíos de nuestro tiempo y de la capacidad de disponer de los recursos personales, financieros, técnicos y, cuando fuera preciso, militares, para el ejercicio de sus funciones a escala mundial. Funcionando de manera bien coordinada, el conjunto del Sistema de las Naciones Unidas permitiría la *prevención de conflictos*; la *resolución pacífica* de los mismos, cuando se presentaran; el *establecimiento*, *mantenimiento y consolidación de la paz; el desarme; hacer frente conjuntamente al terrorismo internacional y a la delincuencia transnacional*...; al tiempo que se emplearía en resolver, como consecuencia del diálogo y acuerdo a escala mundial, las grandes cuestiones de las que depende, en su conjunto, *la calidad de vida de todos los habitantes de la Tierra.*

La representación en el marco de la ONU no debería seguir siendo tan sólo de Estados, sino que sería imprescindible que junto a los mismos existieran representaciones de la sociedad civil

"*Nosotros, los pueblos* de las Naciones Unidas hemos resuelto evitar a las generaciones venideras el horror de la guerra". Así se inicia la Carta de las Naciones Unidas. Esta formulación, bien interpretada, no precisa cambio alguno. *La representación no debería seguir siendo tan sólo de Estados* —en contra de lo que establece la Carta— sino que sería imprescindible que junto a los mismos existieran *representaciones de la sociedad civil* (organizaciones no gubernamentales, intergubernamentales, instituciones regionales, asociaciones de ciudades, empresariales, etc.).

En esa ONU refundada, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial cumplirían, junto con la Organización Mundial del Comercio —que ya sería institución propia del sistema— sus funciones originales, para procurar el *desarrollo global* que podría, en pocos años, mejorar sustancialmente el panorama a escala planetaria. El Consejo de Seguridad constaría, como emanación directa de la Asamblea General, de representantes permanentes con proporcionalidad de influencia en la adopción de decisiones, pero *sin derecho al veto*, para abordar los distintos temas principales: *seguridad humana*, con la misión fundamental de "evitar la guerra"; *seguridad económica y social*, propuesta hace tiempo por Jacques Delors, con la revitalización del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), que durante años ha tratado casi exclusivamente temas económicos dando escasísimo espacio a lo social; y *seguridad medioambiental*.

Sólo de este modo será posible, rápidamente, *eliminar* (llevando a los transgresores ante los tribunales) los *tráficos de toda índole* (de armas, de drogas, de capitales, de personas), procediendo al *cierre inmediato de los paraísos fiscales*, acción que sólo puede llevarse a cabo con el respaldo de unas Naciones Unidas dotadas de la autoridad y los medios apropiados. Como ya he destacado, "no había medios" para el fondo contra el sida ni para la erradicación del hambre y la pobreza y, de pronto, centenares de miles de millones para "rescatar" a los mismos (personas e instituciones) que condujeron al mundo a la dificilísima situación que atravesamos. Insisto en que ahora corresponde "rescatar" a la gente, empezando por la erradicación de la pobreza mediante un gran "Plan de Desarrollo Global".

La acción coordinada de las Naciones Unidas permitiría también la disponibilidad de los recursos personales, técnicos y humanitarios adecuados para *asistir en las catástrofes naturales o producidas por el hombre* (a este respecto se ha propuesto la existencia de los "cascos rojos" para desplazarse rápidamente a los lugares donde su presencia sea más necesaria).

El denominado "derecho a la injerencia", incluido cuando se habla de "humanitaria", no expresa acertadamente lo que debe considerarse un "deber" de la comunidad internacional: evitar el genocidio, el sufrimiento inacabable, la humillación, la tortura... En 1996, propusimos, un grupo de trabajo de la UNESCO que incluía a Bernard Kouchner y Karel Vasak, que los cascos azules se "interpusieran" en dos situaciones: masiva y fehaciente violación de los derechos humanos, como en los casos de Camboya y Ruanda e inexistencia de representación del Estado y la fragmentación del poder entre los "señores de la guerra", como en el caso de Somalia. Las Naciones Unidas no pueden permitir en lo sucesivo escándalos de esta naturaleza, que afectan gravemente a la conciencia colectiva.

Juntos, podemos

"El ave canta aunque
la rama cruja, porque
conoce la fuerza de sus alas".
Álvaro Cunqueiro

"Nosotros, los pueblos..." en lugar de "preparar la guerra" vamos a construir la paz cotidianamente con nuestro comportamiento, con la plena implicación de la sociedad civil que reclama, con

urgencia, garantías de pautas democráticas y eficientes a escala global.

Al nombrar a la señora Susan Rice como Embajadora ante las Naciones Unidas, directamente bajo su autoridad, el presidente Obama ha querido claramente indicar su determinación de favorecer el multilateralismo como una parte relevante de "el nuevo amanecer", según sus propias palabras, del pueblo norteamericano y del mundo entero. ¡Juntos, podemos!

Grandes oportunidades, grandes responsabilidades que deben asumir los ciudadanos que tienen más que aportar al cambio. Ahora, poder ciudadano. Ahora, los pueblos, la gente. Las crisis son una oportunidad de edificar un mundo nuevo, de resituar los principios éticos universales de la justicia, de la democracia genuina. No desperdiciemos las oportunidades. Debemos recordar, todos los días, el sabio aviso de Sófocles: "Cuando las horas decisivas han pasado es inútil correr para alcanzarlas".

Referencias bibliográficas

Iniciativa de la Carta de la Tierra (2000) "La Carta de la Tierra". Disponible en <http://www.earthcharterinaction.org/invent/images/uploads/echarter_spanish.pdf>. Consultado el 6 de marzo de 2009.

Mayor, F., J. A. Pérez et al. (2008a) "En tiempos de crisis, soluciones para la gente", Fundación Cultura de Paz, Madrid. Disponible en <http://www.fundculturadepaz.org/MANIFIESTO/Manifiesto_EN_TIEMPOS_DE_CRISIS_SOLUCIONES_PARA_LA_GENTE.pdf>. Consultado el 6 de marzo de 2009.

Mayor, F. (2008b) "Respuesta a las crisis: desarrollo global", en *El País*, 28 de junio 2008. Disponible en <http://www.elpais.com/articulo/opinion/Respuesta/crisis/desarrollo/global/elpepiopi/20080628elpepiopi_11/Tes>. Consultado el 6 de marzo de 2009.

Mayor, F. (2009a) "Derechos Humanos y Decisión Política", Oslo, Academia de la Latinidad, Instituto Nobel de la Paz.

Mayor, F. (2009b) "60 Aniversario de la Declaración de Derechos Humanos: ¿conmemoración o celebración?".

Mayor, F. (2009c) "Urgente: refundación de las Naciones Unidas", en *El País*, 2 de febrero de 2009. Disponible en <http://www.elpais.com/articulo/opinion/Urgente/refundacion/Naciones/Unidas/elpepiopi/20090202elpepiopi_4/Tes>

UNESCO (1945) "Constitución de la UNESCO", Londres, Unesco. Disponible en <http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>. Consultado el 6 de marzo de 2009.

Massip, J. (1989) *Llibre d'hores*, Tortosa, Ajuntament de Tortosa.

Desequilibrios globales: el impacto de la crisis en los países en desarrollo

José Antonio Sanahuja

Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid

Del crack del 2008 a la depresión de 2009: una crisis global en la que nadie está a salvo

Desde finales de 2008, la crisis financiera se ha extendido como un auténtico *tsunami* a la economía real y al empleo, provocando rápidamente el desplome de la producción y el comercio en todo el mundo. Es tal la velocidad del contagio, que las estadísticas usuales no parecen capaces de dar cuenta de la magnitud del desastre en tiempo real. Los principales organismos internacionales —cuya solvencia analítica está en entredicho, ante su manifiesta incapacidad de valorar el riesgo "sistémico" implícito en esta crisis— han tenido que revisar a la baja sus previsiones para 2009 pocas semanas después de haber sido publicadas, convirtiéndose así en un factor más de la crisis en lo que concierne a la confianza de los mercados. Así lo han indicado el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): en 2009 el crecimiento mundial caerá hasta un 2,7%, la peor tasa desde 1945, y en los países avanzados se contraerá entre un 4% y un 5%. El comercio mundial, con una caída del 9% en volumen prevista para 2009 por la OMC, que la OCDE eleva hasta el 13%, mostrará los peores datos desde la Segunda Guerra Mundial.[1] El *crack* de 2008 se ha convertido rápidamente en la depresión de 2009, que probablemente pasará a la historia como la primera recesión verdaderamente mundial del siglo XXI (Roach 2009: 2).

1 Véase "La OMC prevé un descenso del 9% del comercio mundial en 2009 como consecuencia de la recesión", OMC, nota de prensa nº 554, 23 de marzo de 2009; y las cifras revisadas del FMI de 28 de enero, del Banco Mundial de 30 de marzo, y de la OCDE de 31 de marzo.

¿Cómo se ha llegado a esto? Las explicaciones convencionales de la crisis apuntan al colapso del mercado hipotecario y al "pinchazo" de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos, que se propagó al conjunto del sistema financiero, primero en Estados Unidos y luego en Europa, a causa del uso extendido de la titulización y de los productos derivados como los canjes de créditos impagados o seguros de crédito (*Credit Default Swaps* o CDS). Diseñados para diversificar el riesgo en un mercado financiero global cada vez más interconectado y desregulado, estos instrumentos, en realidad, han hecho que ese mercado sea más opaco, y que el riesgo se torne "sistémico". En un contexto de especulación basada en altos niveles de endeudamiento y apalancamiento, a lo largo de 2008 el "pinchazo" inmobiliario condujo a otro "pinchazo": el de la burbuja crediticia, a través del rápido deterioro del valor de los activos y de la solvencia de los principales bancos globales. Se desencadenó un proceso masivo de desapalancamiento, el mercado crediticio se contrajo abruptamente y, con ello, la crisis financiera se extendió a la economía real a través de tres canales o vías de transmisión que se refuerzan mutuamente: en primer lugar, la contracción del crédito para la inversión y el comercio (*credit crunch*); en segundo lugar, la "economía de la depresión", o el conocido círculo vicioso de erosión de la confianza de los consumidores y las empresas, reducción de la demanda, y consiguiente caída de la producción, la inversión y el empleo; y en tercer lugar, la propagación global de ambos procesos a través del desplome de la inversión, el crédito y el comercio internacional, y la caída de las remesas de los emigrantes.

Esta explicación, sin embargo, no es completa y no tiene en cuenta factores estructurales más relevantes, y en particular una serie de desequilibrios globales que la titubeante intervención gubernamental no ha abordado. Se ha respondido a la crisis con una lógica de corto plazo, a través de planes de rescate masivo para sostener a las entidades financieras más amenazadas, que no impidieron que a principios de 2009 el sistema bancario siguiera en estado de coma. Por otra parte, la política monetaria parecía ya agotada, al situarse los tipos de interés en Estados Unidos en niveles próximos a cero, y en la Unión Europea (UE) en mínimos históricos, pese a lo cual seguía sin haber crédito. En consecuencia, se empezó a recurrir a la política fiscal y en un llamativo retorno a ideas keynesianas, a lanzar planes de estímulo económico, aunque ello pudiera aumentar los déficit públicos.

Estos planes tampoco han respondido a una lógica concertada, a pesar de que así lo demandó la "Cumbre" del G-20 de Washington, en noviembre de 2008. Algunos países —en particular, Estados Unidos, China y, en la UE, el Reino Unido— anunciaron compromisos de gasto y de reducción de impuestos más eleva-

dos. Sin embargo, otros Gobiernos, como el francés o el alemán, se resistieron, alegando que parte del esfuerzo ya se estaba haciendo a través de los llamados "estabilizadores automáticos" propios de las economías más avanzadas. En particular, de las prestaciones de desempleo, más amplias en la UE que en Estados Unidos, y prácticamente inexistentes en los países en desarrollo. Estos Gobiernos también alegaron que había que mantener cierta prudencia fiscal y evitar un aumento excesivo del déficit y del endeudamiento público. Y un amplio grupo de países, los más pobres, no tenían recursos ni margen de maniobra para poder adoptar esas políticas, que solo parecen estar al alcance de los más avanzados o de algunos países emergentes.

En cualquier caso, se está destinando más dinero a salvar a las entidades financieras de su comportamiento irresponsable, que a proteger el empleo, sin que se haya recuperado el crédito. Con ello, los planes de estímulo fiscal terminan siendo más una herramienta de "contención de crisis" para atenuar la caída de la actividad y el empleo, que un palanca de recuperación económica a largo plazo. Los rescates bancarios y los programas de estímulo, además, se van a financiar con más endeudamiento, o imprimiendo dinero, y, en el caso de algunos países emergentes que pueden permitírselo, utilizando las reservas de divisas. Ello puede suponer nuevos riesgos, y en particular, que el dólar se desplome y se produzca un "ajuste duro" de la economía mundial.[2]

Se está destinando más dinero a salvar a las entidades financieras de su comportamiento irresponsable, que a proteger el empleo

Durante algunos meses la crisis pareció confinada a las economías más avanzadas. Se especuló con la posibilidad de que los países emergentes, que aún mantenían un buen ritmo de crecimiento, pudieran sortear la crisis e incluso constituir nuevos "motores" económicos que atenuaran sus efectos, impulsando la recuperación. Ese "desacople" (*decoupling*) sería, a su vez, la expresión de cambios profundos en la estructura del poder en el sistema internacional. Revelarían, en particular, su nueva configuración multipolar, tanto en el ámbito económico como político, y la mayor autonomía alcanzada por los países emergentes. Sin embargo, en los últimos meses de 2008 las exportaciones, la producción industrial y los precios de los productos primarios de los que dependía en buena medida el crecimiento de estos países también se desplomaron. A diferencia de los países avanzados, en los primeros meses de 2009 los mercados emergentes aún podían mostrar tasas positivas de crecimiento, pero ya estaban atrapados en la espiral recesiva mundial, y su propio retroceso económico se convertía en un factor adicional de caída de la de-

2 Sobre ese escenario, que a principios de 2009 es poco probable pero no descartable, véase *Economist Intelligence Unit* 2009: 13.

manda global y de agravamiento de una crisis en la que, a principios de 2009, aún no parecía que se hubiera tocado fondo.

Puede alegarse que hay diferencias en la forma y grado en la que cada país se revela vulnerable a la crisis, y el margen de maniobra para adoptar políticas contracíclicas desde los Gobiernos también es distinto. Pero también parece evidente que nadie está a salvo porque la crisis es global, y no ha habido tal "desacople". El fuerte crecimiento que ha dado mayor peso económico y político a algunos países en desarrollo se debe a un proceso de globalización que también supone nuevos riesgos. Como se indica más adelante, los mismos factores que explican ese crecimiento son los que han actuado como mecanismos de propagación de la crisis, al hacerlos más vulnerables a un mercado mundial tan integrado, como carente de regulación y control.

Expansión económica y países emergentes: bonanzas, "burbujas", y desequilibrios globales

Los países emergentes, la financiación externa y las "bonanzas" exportadoras

No se puede entender la crisis y su alcance sin hacer referencia a la etapa de espectacular crecimiento económico que la precedió, en particular en los países emergentes. A partir de ello, se puede analizar cómo se ha propagado al mundo en desarrollo y ha devenido una crisis global, y por qué la tesis del "desacople" o *decoupling* era incorrecta.

Desde 2002, la economía mundial creció a un ritmo superior al 4% anual —el ritmo más alto en treinta años— y alrededor de dos terceras partes de ese crecimiento era imputable a los países emergentes y en desarrollo. China, que desde 1990 no creció nunca por debajo del 7,5% anual, representaba una cuarta parte del crecimiento mundial en 2006. India crecía al 8% anual, y América Latina encadenó un lustro con tasas de crecimiento superiores al 5%, las más elevadas desde los años setenta. Incluso África registraba cifras positivas.

Para los países en desarrollo y emergentes, este periodo se ha caracterizado como "bonanza" porque ha descansado, sobre todo, en variables externas, más que en el desarrollo de los mercados internos: por una parte, el auge de las exportaciones, tanto de manufacturas como de productos primarios o *commodities*, sostenidas por el aumento de la demanda de los países industria-

lizados y en especial de Estados Unidos. Esta, a su vez, ha sido alimentada por dos factores: el primero, el espectacular aumento del crédito a particulares y a empresas, que propiciaron los bajos tipos de interés vigentes desde 2000, fruto de la política monetaria adoptada por la Reserva Federal para superar los efectos del "pinchazo" de la burbuja bursátil y la crisis financiera de ese año, asociada a las compañías tecnológicas o "puntocom". En segundo lugar, el fuerte aumento de la demanda que produjo la peculiar política económica adoptada por la Administración Bush, que combinaba elementos de la agenda neoliberal —en concreto, la reducción de impuestos a los más ricos y recortes de gasto social—, y un "neokeynesianismo militar" derivado del fuerte incremento del gasto militar ordinario, más el gasto extraordinario causado por las guerras de Irak y Afganistán (Sanahuja, 2008b).

Es indudable que la demanda interna también ha jugado un papel, pero desde luego mucho menor que la externa, y que ello era congruente con los modelos de crecimiento impulsados por las exportaciones (*export-led growth*) que se habían promovido desde los años noventa, en el marco de las políticas del "Consenso de Washington". Entre 2000 y 2008 las exportaciones han pasado a representar, en promedio, del 29% al 39% del PIB de los países en desarrollo, y en el caso de China, en 2008 ya alcanzaban el 36% del PIB. Esa tendencia, que suponía una mayor vulnerabilidad a los ciclos externos, se observa tanto en los países asiáticos, exportadores de manufacturas, como en los países exportadores de energía y de materias primas, en América Latina o África, para los que la demanda asiática ha tenido cada vez más importancia. Las economías en desarrollo no podían, ni querían apoyarse en su mercado doméstico, ya que el aumento de la demanda interna sería incompatible con un modelo exportador basado en bajos salarios, bajas cargas fiscales, y "externalización" de los costes ambientales. Es cierto que en los países emergentes, y en particular en China, el crecimiento ha permitido avances espectaculares en la reducción de la pobreza (Chen y Ravaillon, 2007 y 2008), y han aumentado las clases medias (Parker, 2009), pero aún no constituyen una alternativa a la demanda exterior. En China, por ejemplo, pese al fuerte aumento de las clases medias, también se incrementó la desigualdad, y entre 1998 y 2008 el peso de los salarios sobre la renta nacional descendió de un 53% a un 40% del PIB.

El segundo eje de crecimiento ha sido el rápido aumento del crédito y la inversión a los países emergentes. Entre 2001 y 2007 los flujos privados netos —inversión directa, inversión de cartera y préstamos bancarios— a los países en desarrollo se multiplicaron por cinco, hasta alcanzar el récord histórico de 1,03 billones de dólares. Como proporción del PIB de los países en desarrollo,

en ese periodo pasaron del 3% al 8%. Estos flujos eran reflejo de procesos de transnacionalización productiva —el aumento de los flujos de inversión extranjera directa de empresas multinacionales y de sus filiales— y a su vez de una más profunda integración de los países en desarrollo en la globalización financiera. En ese escenario, aumentaron las emisiones en los mercados internacionales de bonos y acciones de Gobiernos y de empresas de países emergentes que habían alcanzado la calificación "grado de inversión". De igual manera, los bancos de los países emergentes —que a menudo son, en una proporción elevada, filiales de bancos internacionales— aumentaron su endeudamiento con el exterior para atender al fuerte aumento de la demanda de crédito en esos mercados (Banco Mundial, 2008). Ello también condujo a una mayor vulnerabilidad a los *shocks* externos.

Las economías en desarrollo no podían ni querían apoyarse en su demanda interna, ya que ello sería incompatible con un modelo exportador basado en bajos salarios

En el caso latinoamericano, por ejemplo, Ocampo (2009) destaca la coincidencia de ambos factores: por un lado, una bonanza de precios de materias primas —más de productos mineros que agrícolas—, y por otro, condiciones de financiamiento externo excepcionalmente favorables. El crecimiento propició una reducción del endeudamiento externo y el aumento de las reservas internacionales, pero no siempre condujo a la austeridad fiscal, no estuvo acompañado de reformas estructurales y, a diferencia de Asia, que al menos se ha industrializado y ha fortalecido sus capacidades tecnológicas, en América Latina se reforzó la especialización tradicional de la región en exportaciones basadas en recursos naturales con poco valor añadido. Ello ha facilitado el aumento temporal de la tasa de ocupación, pero no se ha logrado revertir el deterioro acumulado en la calidad de los puestos de trabajo, con un avance insuficiente en cuanto a la reducción de la pobreza.

El "equilibrio del terror financiero" como desequilibrio global

En cierta forma, la extraordinaria expansión económica previa a la crisis ha sido resultado de la concatenación de varias "burbujas". Como señaló el director para Asia de Morgan Stanley, Stephen Roach (2009), "…las economías asiáticas, que dependen de las exportaciones, (…) crecieron gracias a burbujas de exportación que, a su vez, dependían de la burbuja de consumo de Estados Unidos". Para hacer competitivas sus exportaciones, los países asiáticos y en particular China optaron, como se indicó, por mantener sus divisas baratas, lo que suponía reciclar enormes cantidades de reservas de divisas originadas en sus abultados superávit comerciales adquiriendo activos en dólares. La compra masiva de activos en dólares y en particular de bonos del Tesoro

estadounidense por parte de China y otros países emergentes convenía a Estados Unidos, que de esta forma financió a bajo coste su déficit fiscal —incluyendo la "factura" de las guerras de Irak y Afganistán—, al mantener bajos los tipos de interés. De esa manera, también se alimentaron las burbujas de crédito y de activos que impulsaban el crecimiento económico en Estados Unidos.

Para las economías de Asia y en particular para China este modelo también era funcional a sus objetivos: con ello se lograría impulsar las exportaciones, mantener la estabilidad cambiaria, y asegurarse frente a la inestabilidad económica internacional y eventuales crisis de balanza de pagos. Tras la experiencia traumática de la crisis asiática de 1997-98, estas economías prefirieron asegurarse a sí mismas utilizando las reservas de divisas como "blindaje", en vez de recurrir al FMI y sus políticas, que aportaban pocos recursos, suponían un agravamiento de la crisis y graves costes sociales, y se percibían como una intromisión de Washington en su soberanía nacional. En suma, se optó por fijar unilateralmente un tipo de cambio subvaluado y acumular grandes volúmenes de reservas de divisas, principalmente en dólares, que posteriormente se reciclaban adquiriendo activos en esa moneda, particularmente bonos del Tesoro de Estados Unidos.[3]

La crisis financiera ha quebrado ese ciclo, que estaba llegando a niveles insostenibles. A finales de 2007 Estados Unidos llegó a tener un déficit comercial en torno al 6% del PIB, necesitaba más de 2.000 millones de dólares diarios en financiación externa, y China había acumulado más de 2 billones de dólares en reservas. Parte de esas reservas, como se indicó, se invirtieron en deuda de Estados Unidos —hasta 1 billón de dólares, incluyendo 730.000 millones en bonos del Tesoro—. En los últimos años Estados Unidos ha dependido cada vez más del ahorro externo para financiar sus déficit: entre 1996 y 2006 la proporción de títulos de deuda del Tesoro en manos de extranjeros pasó del 22% al 55 % del total.

Por todo ello, los superávit de los países emergentes y el "déficit gemelo" (*twin deficit*) fiscal y comercial estadounidense, en tanto desequilibrios globales, se han entrelazado a través de un modelo de crecimiento que a la larga era insostenible y suponía riesgos de inestabilidad de naturaleza sistémica. En realidad, más allá de las explicaciones convencionales centradas en la crisis hipotecaria, estos desequilibrios globales deben ser contemplados como una de las causas últimas de la crisis, y una vez que ésta se ha

3 Véase Dooley et al. 2009 y *The Economist*, 2009a, sobre los desequilibrios globales y el origen de la crisis.

desencadenado, uno de los factores que condicionan la recuperación y constituyen uno de los mayores riesgos de que se agrave (Prasad 2009; *The Economist*, 2009a).

Este modelo de relación económica y de manejo de los tipos de cambio fue denominado "Bretton Woods II", y debe interpretarse como una consecuencia de la falta de un verdadero sistema monetario internacional, así como de la experiencia traumática de la crisis asiática de 1997-1998. Pero como señaló el ex-secretario del Tesoro de Estados Unidos, Lawrence Summers (2004), los desequilibrios gestados por "Bretton Woods II" representaban, en realidad, un verdadero "equilibrio del terror financiero" que ha atrapado, dejando muy poco margen de maniobra, tanto a la economía china como a la de Estados Unidos y, por extensión, a la economía mundial. Ahora que la crisis ha estallado, utilizar masivamente las reservas de divisas para estimular el mercado interno, tanto en Estados Unidos como en China, podría conducir a una fuerte caída del dólar y un reajuste brusco de los desequilibrios externos, y esa posibilidad perjudicaría a ambos países. Para evitar la caída del dólar, que significaría tanto menores exportaciones, como pérdidas multimillonarias en sus reservas, los países asiáticos y en particular China no pueden dejar de financiar el déficit de Estados Unidos (Artus, 2009b), que a causa de los paquetes de rescate y el estímulo fiscal va a alcanzar la estratosférica cifra de 1,5 billones de dólares en 2009, tres veces más que en el último año de la Administración Bush.

El impacto de la crisis puede ser mayor en las economías de menor desarrollo, a pesar de que sus fundamentos económicos fueran sólidos

El problema es, que conforme crecen los pasivos estadounidenses en el exterior, la confianza en la moneda estadounidense se deteriora aún más, y en algún momento los bancos centrales pueden dejar de adquirir activos en dólares. Ante ese riesgo, Estados Unidos tendría que subir los tipos de interés, lo que incrementaría sus cargas financieras y, sobre todo dañaría la recuperación. En marzo de 2009 el primer ministro chino, Wen Jiabao expresaba abiertamente esos temores: "Hemos prestado una cantidad enorme de dinero a Estados Unidos. Estamos un poco preocupados por la seguridad de nuestros activos. Pido a Estados Unidos que mantenga un buen crédito, que haga honor a sus promesas y garantice la seguridad de los activos chinos".[4] A finales de ese mes, el gobernador del Banco Central de China, Zhou Xiaochuan, proponía la reforma del sistema monetario internacional y la adopción de una nueva moneda de reserva internacional por parte del FMI. Una propuesta que puede ser interpretada como una muestra de la mayor asertividad de China en la política internacional, pero también de su vulnerabilidad

4 "China teme por sus inversiones en Estados Unidos", *El País*, 14 de marzo de 2009, p. 2.

ante la política monetaria y fiscal de Estados Unidos. Esa relación de interdependencia ha dado lugar a que se hable de un "G-2" integrado por ambos países, que sería ya unos de los pivotes clave de la economía política mundial.[5]

Del desacople a la depresión global: la propagación de la crisis a los países en desarrollo

Vías de transmisión: la posición de los países en desarrollo y emergentes en la estructura global de la producción y las finanzas

El crecimiento económico, la diversificación de las exportaciones, la acumulación de reservas de divisas, la reducción del peso de la deuda externa y la solidez de los balances fiscales han sido, entre otros, los factores en los que se ha basado la tesis del "desacople" de los países emergentes. Como se señaló, esa tesis afirmaba que estos países estarían reduciendo su dependencia de los mercados de los países avanzados, y por ello podrían sortear la crisis, que inicialmente se suponía menos grave, o sufrir en menor medida sus efectos. En las formulaciones más optimistas de esta tesis, se afirmó que los emergentes incluso podrían llegar a ser nuevos "polos" de crecimiento mundial.[6] A principios de 2008, incluso el FMI y *The Economist* mantenían esta posición, y durante algunos meses más, estas ideas fueron suscritas por los líderes de algunos países emergentes —Lula, Chávez…— a través de declaraciones que han sido a veces autocomplacientes, a veces desafiantes, y en ocasiones acusatorias hacia una crisis que, a diferencia de las anteriores, esta vez ha tenido su origen en Wall Street y, en buena medida, en políticas de liberalización emparentadas con el llamado "Consenso de Washington".

La paradoja es que el impacto de la crisis puede ser mayor en las economías de menor desarrollo, a pesar de que en muchos casos sus fundamentos económicos eran sólidos. Las economías asiáticas, en particular, ahorraron acumulando reservas mientras Estados Unidos vivía por encima de sus posibilidades, a base de crédito. Sus sistemas bancarios apenas acumularon activos arriesgados, lo que sí hicieron sus contrapartes en los países de la OCDE. Finalmente, en Asia se comprimió el consumo en aras de la competitividad, mientras que en Estados Unidos y en

5 Esas interpretaciones, no necesariamente excluyentes, son las que sostienen, por ejemplo, Paul Krugman (2009) y Timothy Garton Ash (2009). Sobre el papel del "G-2", véase Bergsten (2008).

6 Para una revisión académica de esta tesis en el caso de América Latina, véase Pineda, Pérez y Titelman, 2009.

Europa, en medio de la "burbuja" inmobiliaria, los hogares se endeudaron por encima de su capacidad de pago. Pero ese comportamiento virtuoso, como señala sarcásticamente *The Economist* (2009c: 62), no les libró del desastre, demostrando que su suerte estaba más vinculada a los países avanzados y a las dinámicas de la globalización, y que eran más vulnerables a la crisis de lo que políticamente estarían dispuestos a aceptar.

Los factores que explican el rápido crecimiento anterior a la crisis se convirtieron en factores de vulnerabilidad y después de contagio de la crisis

El desfase temporal con el que se propagó la crisis también contribuyó a que esa tesis se sostuviera hasta mediados de 2008. De hecho, como destaca el Instituto de las Finanzas Internacionales (2009: 2), los países emergentes mostraron una considerable resiliencia en la mayor parte de 2007 y 2008, y aunque se vieron afectados por la ralentización de la economía de Estados Unidos y la consiguiente pérdida de mercados de exportación, algunos pudieron beneficiarse de la fuerte subida de los precios del petróleo y de los productos primarios de esa etapa —en la que sería la última "burbuja" especulativa previa a la crisis— y su desempeño económico continuó siendo positivo, pudiendo absorber esos efectos. Esta pauta cambió bruscamente en el cuarto trimestre de 2008 y en particular a partir de la quiebra de Lehman Brothers. Desde ese momento, la crisis se ha ido sincronizando entre los países avanzados, emergentes y en desarrollo. Para estas dos últimas categorías de países, como se indicó, los mismos factores que explican el rápido crecimiento de años anteriores —en particular, el fácil acceso a la financiación externa y la "bonanza" exportadora— se convertían en factores de vulnerabilidad, primero, y posteriormente en vías de "contagio" de la crisis. En particular, cabe identificar varias "vías" o mecanismos de transmisión: la caída de la financiación externa como consecuencia de la contracción del crédito global; la acumulación de pasivos con el exterior; el desplome de las exportaciones de manufacturas y de materias primas por efecto de la recesión global y la disminución de las remesas de los emigrantes.

Contracción de los mercados de capital y "brecha" de financiación

El Banco Mundial lo ha señalado de manera categórica: "No hay otro ámbito en el que la crisis financiera sea tan evidente, como en los mercados globales de capital, de los que dependen los países emergentes y otros países en desarrollo" (Banco Mundial 2009a: 6). La caída de los flujos privados ha sido abrupta, y una vez más se ha puesto de manifiesto la volatilidad, y el carácter altamente procíclico de esos mercados. Los mercados de bonos y las bolsas de los países emergentes han sido las primeras víctimas de un comportamiento repentinamente dominado por la aversión al

riesgo, en particular en aquellos países en los que la inversión de cartera ha tenido un peso elevado en la financiación externa. En 2008 la caída acumulada de la bolsas de los mercados emergentes fue de un 53%, muy por encima de la registrada por Wall Street, la bolsa de Londres, los índices de la zona euro o el Nikkei de la bolsa de Tokio. La caída era incluso mayor en las bolsas de Shangai, Mumbai y Moscú, y el índice Bovespa de São Paulo se situó cerca del promedio. Conforme avanzó la crisis, los países en desarrollo con acceso a la financiación externa han podido ver cómo aumentaban los costes de ese financiamiento debido tanto al mayor riesgo, como al atractivo de las nuevas emisiones de deuda de países avanzados. A finales de 2008, los diferenciales (*spreads*) del tipo de interés de los bonos soberanos respecto a los bonos del Tesoro de Estados Unidos se situaban entre 250 y 600 puntos básicos y en algunos países, hasta 2.000 puntos básicos.

Otros flujos —inversión extranjera directa, crédito bancario— también se han visto afectados. Como se señaló, en 2007 el conjunto de flujos privados a los países en desarrollo alcanzaron el récord histórico de 1,03 billones de dólares, que suponían cerca del 8% del PIB de estos países. En 2008, según estimaciones del Banco Mundial y del Instituto de las Finanzas Internacionales (IIF), esos flujos cayeron más de la mitad, situándose entre los 450.000 y 467.000 millones de dólares. En torno a marzo de ese año, de hecho, el préstamo bancario y el crédito comercial a corto plazo cesó de manera abrupta, y a finales de ese año comenzó la retirada de capitales en un contexto de rápido desapalancamiento global. Aunque disminuyeron todos los flujos, no es una sorpresa que la caída más importante se haya dado en el préstamo bancario, que según el IIF pasará de un saldo neto positivo de 167.000 millones en 2007, a un flujo neto negativo de 67.000 millones de dólares en 2009. Según cálculos del IIF para 2009, el total de flujos privados a los países en desarrollo será de unos 165.000 millones, pero incluso estas cifras, que suponen menos de una sexta parte de las de 2007, pueden ser optimistas si 2009 es tan malo como plantean esas previsiones.

En algunos países, las reservas de divisas acumuladas han actuado como "colchón" amortiguador para capear, al menos temporalmente, la caída de la financiación externa, pero en 104 de 129 países en desarrollo analizados por el Banco Mundial, los resultados de la balanza por cuenta corriente no permitirán afrontar los pagos pendientes de la deuda privada, y en 94 de esos 104 no podrán obtenerse los recursos externos necesarios. Hay que añadir que el aumento de los precios alimentarios de 2007-08 también contribuyó a dañar las balanzas de pagos de muchos países en desarrollo. A mediados de 2008 la mitad de los países en desarrollo tenía déficit en su balanza por cuenta corriente, y

en 33 de los 78 países de renta baja, las reservas de divisas solo permitían cubrir tres meses de importaciones.

En consecuencia, el Banco Mundial ha estimado que las necesidades de financiación externa de los países en desarrollo se situarán en 2009 entre 270.000 y 700.000 millones de dólares, dependiendo de la severidad de la crisis y de la respuesta política. Como en crisis anteriores, ello vuelve a situar en una posición clave al FMI y a otras instituciones financieras multilaterales, en su papel de "prestamistas de última instancia".

En los primeros meses de 2009 eran aún pocos los gobiernos que habían recurrido a ese organismo, lo que puede deberse, como señala Nancy Birdsall (2009: 2) a que algunos gobiernos no consideran inminente ese riesgo, aún hay reservas, preocupa el "estigma" que supone relacionarse con el FMI, y el posible efecto "estampida" que puede generar en los inversores el mero hecho de aproximarse a este organismo, como señal de que se avecina la crisis. También puede influir el recuerdo, aún muy vivo, de la dura condicionalidad de su recetario neoliberal, que en vez de ayudar a los gobiernos a adoptar políticas contracíclicas para atenuar las crisis, ha contribuido a agravarlas.

Ante la caída de los ingresos por exportación y otros flujos financieros, la ayuda puede jugar un papel más relevante para los países pobres, respaldando políticas contracíclicas

En muchos países emergentes el riesgo clave, en este ámbito, no radica en los pasivos de los gobiernos, sino en el billón de dólares adeudado por las firmas y los bancos privados de países emergentes, del que una parte importante es endeudamiento de las filiales de bancos internacionales que operan en esos países. Conforme se cierra el acceso al capital externo, va a ser más difícil refinanciar los vencimientos de deuda pendientes en 2009 y 2010, u obtener nuevos préstamos, en particular en aquellos países con mayor endeudamiento, y con déficit en la balanza por cuenta corriente (*The Economist*, 2009e). En palabras de Paul Krugman (2009, "En la década de 1990, los Gobiernos de los mercados emergentes eran vulnerables porque se habían acostumbrado a pedir prestado en el extranjero; cuando los dólares dejaron de afluir, se vieron empujados al borde del abismo. Desde entonces, han tenido cuidado de endeudarse principalmente en los mercados nacionales, al tiempo que acumulaban enormes reservas de dólares. Pero toda su cautela no ha servido para nada porque el sector privado ha hecho caso omiso del riesgo." Por ejemplo, por sí solos los pasivos acumulados por los bancos rusos se elevan a 100.000 millones de dólares. Este riesgo solo podrá ser afrontado por los Bancos Centrales de los países emergentes que estén en disposición de hacerlo a cargo de las divisas acumuladas, que de esta forma pueden sufrir un rápido drenaje y, en un escenario de prolongación de la crisis a 2010, incluso países con una posición sólida y reservas abundantes pueden verse empujados a crisis de balanza de pagos y a pedir auxilio al FMI.

Según estimaciones de *The Economist* (2009e), las mayores situaciones de riesgo se dan en los países de Europa Central y Oriental y en las repúblicas bálticas, en algunos casos ya han solicitado recursos del FMI; en Rusia, Sudáfrica, Corea del Sur, Indonesia, Pakistán, y en América Latina, en México, que en marzo de 2009 ha solicitado una línea de crédito de 47.000 millones de dólares al Fondo; en Ecuador, que ya ha recurrido a una declaración de insolvencia selectiva sobre determinados créditos; y en Argentina, que quizás es el caso más llamativo: aún tiene pendiente la resolución de su declaración de insolvencia de diciembre de 2001; en octubre de 2008 nacionalizó los fondos de pensiones privados, lo que disparó su prima de riesgo al 23%, llegándose a la situación, en palabras de un analista financiero, de que "nadie quiere prestar dinero a Argentina, ni siquiera Venezuela".[7] Finalmente, tras haber convertido la ruptura con el FMI en un gesto de afirmación política pocos años atrás, en marzo de 2009 el Gobierno argentino tuvo que restablecer relaciones con ese organismo.

Incertidumbre respecto a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

Con unos flujos anuales netos de 119.000 millones de dólares en 2008, la AOD tiene poca relevancia en la financiación externa de los países emergentes y de otros países en desarrollo de renta media. Sin embargo, es crucial para los países más pobres, para los que la ayuda, junto con las remesas, supone una de sus principales fuentes de divisas y de capital externo. En los países más pobres, la ayuda a menudo se canaliza a través del apoyo presupuestario, por lo que es importante para mantener y consolidar las políticas estatales de salud y educación, así como las redes de seguridad básica en materia de nutrición o empleo (OCDE, 2008a y 2008b).

En los últimos años se ha registrado un significativo aumento de la AOD, en parte por los compromisos de financiación de los Objetivos del Milenio, en parte como resultado de la "guerra Global contra el Terror". Entre 1997 y 2007 la AOD se duplicó en términos absolutos, pero en términos relativos ello solo significó recuperar el nivel del 0,33% del PIB de los donantes de la OCDE, que ha sido el promedio de más de treinta años de AOD, después de que en 1997 descendiera al 0,22%, el mínimo histórico de este índice.

Los compromisos adoptados antes de la crisis, en tiempos de "vacas gordas", suponen alcanzar el 0,35% del PIB en 2010. Además, en 2005 los miembros del G-8 acordaron en la "Cumbre" de Glene-

7 "La crisis pone a prueba a Latinoamérica", *El País* negocios, 2 de noviembre de 2008, p. 5.

agles duplicar la AOD dirigida a África Subsahariana. Ante la caída de los ingresos por exportación, y de otros flujos financieros, la AOD puede jugar un papel más relevante para los países más pobres, generando "espacio fiscal" para respaldar políticas contracíclicas. Esto supondría aumentar la ayuda o, al menos, mantenerla, acelerar los desembolsos, y respaldar las políticas públicas de los países receptores que tengan un carácter contracíclico más marcado. Han surgido iniciativas en este sentido, como el "Fondo de Vulnerabilidad" propuesto por el Banco Mundial, que captaría el 0,7% de los planes de rescate de los países de la OCDE para prestar apoyo extraordinario a los países más pobres.

Ahora bien, ¿Podrá aumentar la ayuda, o mantenerse en el nivel alcanzado en un periodo de "vacas flacas", con las finanzas publicas de los donantes bajo presión? Dado que la ayuda es voluntaria y discrecional, y se ha caracterizado por una elevada volatilidad, ese riesgo es obvio. Sin embargo, la experiencia de crisis anteriores revela que la AOD no se ve necesariamente afectada por la recesión y/o los déficit fiscales de los donantes (Roodman 2008, Mold et al. 2009: 19-22). Las cifras publicadas por la OCDE muestran que en 2008 la ayuda creció en términos reales un 10% respecto a 2007, situándose en el 0,30% del PIB, y en un récord histórico en términos absolutos de 120.000 millones de dólares de ayuda neta, como resultado de que 18 de los 23 donantes del CAD aumentaran sus aportaciones. Las previsiones para 2009 no son tan positivas. Algunos donantes —por ejemplo, Italia e Irlanda— ya han anunciado recortes, pero al mismo tiempo los Bancos multilaterales están aumentando el volumen de préstamos para afrontar la crisis.

Que los donantes no cumplan sus compromisos, como se indicó, puede afectar en mayor grado a los países más pobres y vulnerables. Y dada la pequeñez de AOD respecto a las gigantescas cifras que se han movilizado para rescatar a la banca, o para los paquetes de estímulo en los países avanzados, el incumplimiento en este ámbito tendría un efecto devastador sobre la legitimidad de los Objetivos del Milenio y la credibilidad del compromiso con el desarrollo y al lucha contra la pobreza de los países avanzados, y más allá de ello, sobre las perspectivas futuras de la cooperación y la acción colectiva internacional.

Las sombrías perspectivas del comercio internacional

En marzo de 2009 la Organización Mundial de Comercio hacía una valoración "insólitamente sombría" de la evolución del comercio mundial en 2009, anunciando que disminuiría un 9% en volumen, lo que suponía una caída de 15 puntos respecto a los

índices de 2007, y la mayor contracción del comercio internacional desde la Segunda Guerra Mundial. La OCDE, por su parte, calculaba esa caída en un 13%. Otros índices, como los referidos al coste de los fletes o el tráfico de contenedores han caído en picado.[8] En ese desplome han incidido dos factores: la caída del crédito comercial y, sobre todo, el "hundimiento" de la demanda mundial a partir de septiembre de 2008. La caída, según la OMC, sería más acusada en los países avanzados, con un 10%, respecto al 2-3% de los países en desarrollo, pero para estos últimos habría terminado abruptamente tanto el auge manufacturero orientado al mercado externo, como la "bonanza" de las exportaciones de productos primarios. De igual manera, se ha mostrado hasta qué punto los países emergentes y en desarrollo eran dependientes de la demanda de las economías avanzadas. Cada vez más integrados en cadenas de suministro global (*global supply-chains*), sea como suministradores de materias primas, o a través de industrias de ensamblaje para las marcas globales, estos países están insertos en una estructura global de la producción en la que los gobiernos ya no ejercen un control efectivo. Como ejemplo, entre 2000 y 2007, la participación de Estados Unidos y de la UE en las exportaciones de Latinoamérica solo ha disminuido de un 70% a un 65%, y Estados Unidos aún es el destino del 55% de las exportaciones de la región, de ahí que siga siendo cierto que cuando Estados Unidos se resfría, Latinoamérica sufre una pulmonía, y la recesión de 2009 en ese país no es precisamente un resfriado... Ni siquiera China, con su economía dinámica, puede aislarse del retroceso mundial cuando la mayor parte de sus socios comerciales se hunden.

Ni siquiera China, con su economía dinámica, puede aislarse cuando la mayor parte de sus socios comerciales se hunden

La caída de los productos primarios, tanto en precio como en volumen, ha sido particularmente dañina para los países exportadores por haber estado precedida de un ciclo alcista, en parte impulsado por la especulación, sobre el que, en algunos casos, se basaron pautas de gasto fiscal insostenibles. Es cierto que la caída de los precios de los alimentos ha aliviado, en parte, la crisis alimentaria de 2007-2008, y la fuerte disminución de los precios del petróleo, aunque ha dañado a exportadores como Venezuela o Nigeria, ha supuesto un respiro para países importadores de energía y exportadores de manufacturas, como China. Para los países más dependientes de los ingresos por exportación de renta media-baja o de renta baja de América Latina o de África subsahariana, el cambio de ciclo ha significado una fuerte caída de las exportaciones y de los ingresos fiscales. Ello afecta también a algunos países de mayor ingreso. En Brasil, por ejemplo, las

8 En 2007 creció un 6%, y en 2008 un 2%. Véase "La OMC prevé un descenso del 9% del comercio mundial en 2009 como consecuencia de la recesión", OMC, nota de prensa nº 554, 23 de marzo de 2009. Para los datos de la OCDE, véase el informe interino de 31 de marzo.

exportaciones de productos primarios representan el 9% del PIB. Todo ello supone un problema añadido para el sector exterior y las cuentas públicas, ya sometidas a severas restricciones a causa de la contracción de la financiación externa, y deja menores márgenes de maniobra para llevar a cabo políticas contracíclicas. En este contexto, es ilustrativo el contraste entre Chile, que destinó parte de los ingresos de exportación a un fondo de reserva para poder acometer políticas contracíclicas, y Venezuela, que no lo hizo y que con la caída de los precios del crudo se enfrenta a una situación fiscal muy comprometida.

Para las economías emergentes, la caída de las exportaciones está llevando al colapso al sector manufacturero. Aunque la economía china sigue mostrando tasas positivas de crecimiento, en febrero de 2009 las exportaciones disminuyeron un 21% respecto al año anterior —es la primera vez en 25 años que las exportaciones registran una tasa negativa—, y si en 2007 la producción industrial creció el 18%, en 2008 descendió al 5,7%. Se estima, por ejemplo, que de las 9.000 empresas exportadoras de juguetes de China, la mitad ya ha cerrado (*The Economist* 2009d). Otros países asiáticos muestran indicadores devastadores. En enero de 2009 la caída de la producción industrial de Taiwán era de un 43% respecto al año anterior, en Corea del Sur de casi un 27%, en Brasil de un 17%, y en México del 11%.

Aunque la situación pueda empeorar a lo largo de 2009, es evidente que los indicadores mencionados no pueden seguir empeorando tanto —al ritmo de enero o febrero de 2009, en menos de diez meses las exportaciones de China serían cero, y eso simplemente es inverosímil—, pero ante una crisis global prolongada pueden estancarse con tasas de actividad más bajas y más desempleo.

Empleo, migración y crisis: la caída de las remesas

La contracción de las remesas constituye un importante canal de transmisión de la crisis al menos en dos aspectos. Primero, en lo concerniente a la balanza por cuenta corriente, pues para algunos países las remesas son una importante fuente de recursos externos. Segundo, golpea directamente al consumo de los hogares y a los niveles de pobreza de aquellos países en los que una proporción elevada de los hogares depende de esas transferencias de efectivo. Por ejemplo, en siete países de América Latina las remesas suponen más del 12% del PIB, y en seis países reciben remesas más del 10% de los hogares. En algunos casos —como República Dominicana, Honduras y Nicaragua—, esa proporción se acerca al 20%.

En la última década las remesas han crecido a un ritmo anual entre 15% y 20%, más rápido que otros flujos privados o que la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Las migraciones y las remesas han sido una dimensión más de la globalización, y en particular, la expresión del doble proceso de transnacionalización del mercado de trabajo y de la globalización de las finanzas. El fuerte aumento de las remesas, al igual que el comercio o las inversión, ha sido un factor de crecimiento y mejora de los indicadores de pobreza, pero también un factor de vulnerabilidad y un mecanismo de propagación de la crisis, por su sensibilidad a la evolución del mercado de trabajo en los países de acogida.

La desaceleración económica y la crisis han tenido un marcado efecto en las remesas. Según cálculos del Banco Mundial, en 2008 la tasa de crecimiento descendió al 8%, en torno a la mitad que el año anterior. En 2009 se ha previsto un descenso de entre 5% y 8%, dependiendo de la evolución del desempleo en la OCDE (Ratha y Mohapatra 2009). Para América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo (2009) ha registrado una caída de las remesas desde el cuarto trimestre de 2008 del 2% respecto al año anterior, y para los pocos países de los que hay datos para enero de 2009, las caídas han sido hasta de 13%.

En cualquier caso, como fuente de financiación externa las remesas se han caracterizado por una mayor resiliencia frente a la crisis, al ser menos volátiles que otros flujos financieros privados, como la inversión de cartera o el crédito bancario. Ante la aguda caída de estas últimas por efecto de la crisis, la importancia relativa de las remesas ha aumentado, especialmente en os países de renta baja y media-baja. En un escenario de crisis prolongada hay tres factores de riesgo: la caída del empleo en los países de acogida, sea la OCDE, el Golfo Pérsico, u otros; cambios súbitos en las paridades cambiarias —en particular, la caída del dólar—, que afecten negativamente a su valor real; y la reacción política a la crisis en los países de la OCDE, que puede suponer políticas migratorias más restrictivas.

¿Adiós a los Objetivos del Milenio? Los efectos de la crisis en el empleo y la pobreza

¿Evolución económica en "V", "U", o "L"? El alfabeto de la depresión

En los primeros meses de 2009 se puede constatar tanto el fuerte impacto de la crisis en la producción y el empleo, como el esce-

nario de incertidumbre al que se enfrenta la economía global. Ya se ha indicado al inicio de este capítulo que las previsiones de crecimiento económico de 2009 y 2010 han sido revisadas a la baja por todos los organismos internacionales, y los indicadores que ya se han publicado son los peores desde la Segunda Guerra Mundial. Parece claro que la evolución de la economía no va a seguir un trazado en "V" —es decir, una pronta recuperación tras la caída—, sino en "U" o en "L", con una depresión prolongada. Para los países emergentes y en desarrollo, las previsiones que se han fijado para 2009 muestran un panorama generalizado de caída de la actividad económica. Solamente China y la India cuentan con indicadores positivos, pero se sitúan en niveles mucho más bajos que en los años anteriores. Las previsiones para China se sitúan entre 6% y 6,5%, que es la mitad del 13% alcanzado en 2007. Esa cifra puede parecer robusta, pero para un país acostumbrado a cifras de dos dígitos, equivale a una recesión, y es inferior al 8% que a juicio del Gobierno es el nivel mínimo necesario para crear empleo y evitar riesgos de inestabilidad social y política.

En marzo y abril de 2009 se registraron algunos indicios de que se podía estar "tocando fondo", pero la crisis bancaria dista de estar resuelta, y los factores que alimentan la economía de la depresión siguen operando: falta de confianza, aumento del desempleo, caída de la demanda, y deflación. Por otra parte, la llegada de la crisis a los países emergentes en los primeros meses de 2009 hace que el "círculo vicioso" de la depresión se torne global. Hay que recordar que el elevado nivel de endeudamiento de particulares y empresas y, cada vez más, de gobiernos, significa menor consumo e inversión futura. La OCDE ha calculado que la brecha de producción (*output gap*) —el diferencial entre el crecimiento real y potencial— de la economía mundial puede elevarse hasta 8,5 puntos de PIB. En un escenario en "L" de crisis prolongada, con menores ingresos fiscales, y el déficit público entre el 5% y 10% del PIB de la OCDE, el margen para ulteriores planes de estímulo fiscal no será muy amplio.

Desempleo, informalidad y pobreza: el impacto social de la crisis

El ajuste en el mercado de trabajo y la estructura del empleo, y la reasignación o la reducción del gasto y la protección social son los mecanismos determinantes del impacto social de la crisis. En lo referido a los mercados laborales, la Organización Internacional del Trabajo (2009: vii) ha expresado su preocupación por los efectos de la recesión, pues en el periodo anterior a la crisis el crecimiento tuvo efectos desiguales en la reducción de la pobreza, y a pesar del aumento de las clases medias en países

como China, India, Brasil, o México, en regiones como África subsahariana o, en menor medida, en América Latina, no se lograron avances sustanciales en la reducción de la pobreza mediante la creación de empleo decente.

Dada la rapidez con la que se ha desarrollado la crisis, y la secuencia temporal de su propagación por distintos sectores y países, su impacto en los mercados de trabajo no se ha podido manifestar plenamente en los primeros meses de 2009. Después de cuatro años de descenso de las tasas de desempleo en todo el mundo, en los últimos meses de 2008 la crisis provocó 14 millones de desempleados, y la OIT estimó al principio de 2009 que otros 38 millones de personas perderán su trabajo en ese año. Estas cifras, sin embargo, parecen excesivamente optimistas. La OCDE calcula que en los países del G-7 la tasa se desempleo se duplicará entre 2007 y 2010, hasta alcanzar 36 millones de desempleados. Solo en China, en 2008 la tasa de desempleo abierto pasó de 0,2% a 4,2%, y según un informe oficial, con motivo de la fiesta del año nuevo alrededor de 20 millones de trabajadores migrantes regresaron a sus lugares de origen en las áreas rurales tras haber perdido su trabajo, en gran medida en empresas del sector exportador (Banco Mundial 2009c: 5, *The Economist* 2009b). Solo para estabilizar el mercado laboral, según estimaciones de la OIT (2009: xii), se necesitarán en torno a 90 millones de empleos entre 2009 y 2010. En ese cálculo hay que tener presente, además, dinámicas demográficas que se traducen en un fuerte crecimiento de la oferta de mano de obra en países en desarrollo. En China, por ejemplo, cada año se incorporan al mercado de trabajo alrededor de 6 millones de graduados, para los que será difícil generar empleos suficiente en un contexto de recesión.

Por otro lado, en los países en desarrollo las cifras de desempleo abierto solo captan una parte de la realidad, siendo más relevantes las referidas al empleo informal. Como ha ocurrido en crisis anteriores —en particular, en la "crisis de la deuda" de los ochenta—, en ausencia de seguros de desempleo y sistemas de protección social, el aumento del empleo informal constituye el principal mecanismo de ajuste del mercado de trabajo, en particular para las mujeres, los jóvenes y los niños. La destrucción de empleo en empresas del sector exportador integradas en cadenas de suministro globales, a menudo intensivas en mano de obra femenina, supone un mayor impacto de la crisis sobre las mujeres, y de esa forma, sobre los hogares y la infancia. A partir de la experiencia de otras crisis, puede inferirse que ante la pérdida del empleo o la caída del ingreso real percibido por el cabeza de familia varón, los hogares reaccionan con una mayor tasa de empleo de las mujeres y los niños en el sector informal,

generalmente en ocupaciones de baja productividad e ingreso, y con malas condiciones de trabajo. Con ello, se amplía el fenómeno de los trabajadores pobres, que se "feminiza", y se torna más difícil el objetivo del milenio de trabajo decente para todos, y otras metas de desarrollo relacionadas con la igualdad de género y la infancia, en ámbitos como la salud y la nutrición, muy dependientes del ingreso familiar. El impacto en la mortalidad infantil puede ser muy alto, según las estimaciones del Banco Mundial, entre 200.000 y 400.000 muertes más por año entre 2009 y 2015, dependiendo de la profundidad y la duración de la crisis (Banco Mundial, 2009b). En este contexto hay que recordar que a menudo los programas de estímulo fiscal, al ser intensivos en obras de infraestructura, inciden en mayor medida en empleos tradicionalmente ocupados por hombres. La OIT señala, por otra parte, que en crisis anteriores la destrucción de empleo se produjo con un desfase temporal muy reducido, pero la recuperación del empleo no se logra hasta 4 o 5 años después de la recuperación de la actividad (OIT, 2009: vii).

Hay que señalar que en las últimas décadas, las políticas del "Consenso de Washington" han conducido al debilitar los "estabilizadores automáticos" —por ejemplo, sistemas fiscales progresivos, o los seguros de desempleo— dando lugar a "desestabilizadores automáticos" como la desregulación de los mercados laborales, que en la crisis, además de incrementar su coste social, tienen un efecto procíclico y contribuyen a su agravamiento.

Las constricciones presupuestarias que impone la crisis, y las políticas para afrontarlas pueden traducirse en severos recortes del gasto público en salud, educación, y protección social, lo que supone importantes costes sociales, particularmente para los grupos que dependen en mayor medida de las políticas públicas. Si otras crisis anteriores, como la "década perdida" de los ochenta, sirven como indicación al respecto, los efectos de esos recortes afectan de manera duradera, a través de la infancia y la juventud, al menos a toda una generación cuyas oportunidades vitales serán menores. Esos efectos aún no se habían producido a principios de 2009, pero por citar un ejemplo, la crisis financiera ya había causado un severo daño en materia de protección social en aquellos países que, a menudo a instancias de los organismos financieros internacionales, habían establecido sistemas de pensiones privados basados en la capitalización individual. Con pérdidas en los fondos de pensiones que superan el 20% en promedio, según cálculos de la OIT, muchas personas han visto comprometida su jubilación. Los sistemas públicos han capeado mejor el temporal. Aunque la crisis haya puesto de relieve que se pudo errar con la privatización de las pensiones, "el daño ya está hecho y será difícil de reparar" (OIT, 2009: viii).

En cuanto a la lucha contra la pobreza, se ha sufrido el impacto de una "doble crisis": la crisis alimentaria de 2007-2008, y la posterior crisis económica. El impacto combinado de ambas ha llevado a un escenario más pesimista en lo referido a las metas internacionales de reducción de la pobreza. El punto de partida no era halagüeño. En agosto de 2008 el Banco Mundial hizo público un cálculo más ajustado de las cifras de pobreza, tratando de reflejar costes de la vida más elevados de lo que se había estimado anteriormente (Chen y Ravaillon, 2008). Con el nuevo cómputo, el número de personas que vivían en situación de pobreza extrema en 2005 se sitúo en 1.400 millones, y no en los 880 inicialmente calculados. Dado que las líneas de pobreza en la que se basa ese cálculo contemplan los ingresos para satisfacer las necesidades alimentarias de los hogares, los fuertes aumentos de los precios de los alimentos básicos en ese periodo se tradujeron en un marcado aumento de la pobreza y el hambre. Según estimaciones de la FAO (2008), entre 2005 y 2007 el número de personas que sufrían hambre aumentó de 848 a 923 millones. La crisis alimentaria situó de nuevo bajo la línea de pobreza extrema alrededor de 100 millones de personas, lo que supone un retroceso de siete años en la lucha contra la pobreza global.

La lucha contra la pobreza ha sufrido una "doble crisis", la crisis alimentaria de 2008, y la crisis económica de 2009

Con la recesión global los precios alimentarios, han caído, aunque no en los niveles anteriores a la crisis alimentaria. Pero se trata de un alivio limitado frente al impacto de la crisis en el empleo y la pobreza. El Banco Mundial ha estimado que en 2009 el número de pobres puede aumentar en unos 50 millones de personas, y esa cifra puede ser mayor en 2010.

No es aventurado anticipar problemas de inestabilidad política y crisis de gobernabilidad si la recesión se agrava. En América Latina, las crisis financieras que se dieron durante el "lustro perdido" (1998-2003) se convirtieron en muchos casos en crisis políticas. Con motivo de la crisis alimentaria de 2007-08, hubo protestas sociales y "revueltas del pan" en más de 20 países. Desde el *crack* de 2008, la crisis ya ha motivado cambios de Gobierno y/o protestas sociales en países como Islandia, Francia o Grecia. El aumento del desempleo, las ejecuciones de hipotecas, así como el riesgo de empobrecimiento de las clases medias, al tiempo que se destinan cifras muy elevadas al salvamento de bancos, puede someter a fuertes tensiones al "contrato social" básico, debilitar la confianza pública en el Estado y erosionar seriamente su legitimidad. Surge, además, el riesgo de tensiones sociales y de xenofobia hacia los inmigrantes. Aunque la crisis, tanto en su dimensión económica como en sus consecuencias políticas está lejos de la "Gran Depresión" de los treinta, una recesión en "L", que podría llegar a aparecer, incrementaría las posibilidades de

inestabilidad política, especialmente en algunos países (*The Economist* Intelligence Unit, 2009).

¿Qué conclusiones cabe extraer de todo lo anterior? A través de los Objetivos del Milenio, la comunidad internacional había fijado unas metas de desarrollo social de mínimos —en concreto, la reducción de la tasa de pobreza extrema y el hambre a la mitad entre 1990 y 2015—. Si bien las cifras agregadas mostraban que esas metas eran factibles, un examen más detallado mostraba que en realidad la mayor parte de los avances se habían producido en Asia Oriental y en particular en China, y en otras regiones la reducción de la tasa de pobreza no había sido suficiente como para evitar que por efecto del crecimiento demográfico el número de personas pobres se mantuviera relativamente estable o experimentara una reducción pequeña. Y en África subsahariana, habían aumentado tanto las cifras absolutas como relativas. Una crisis prolongada pone en peligro tanto los escasos avances alcanzados en la mayor parte de los países en desarrollo, como los éxitos alcanzados por Asia Oriental y China, donde la tendencia puede revertirse o hacerse más lenta.

El aumento del desempleo, la ejecución de hipotecas y el empobrecimiento de las clases medias, al tiempo que se rescata a los bancos, puede erosionar el "contrato social"

Hay que recordar que lo alcanzado hasta ahora ha sido el resultado de un modelo de crecimiento en los países en desarrollo asociado a la globalización y la desregulación, que ha tenido como principales motores el crecimiento inducido por las exportaciones y el crédito y la inversión extranjera, siendo las remesas un factor adicional en los países con una fuerte dependencia de estos flujos. La crisis, como se ha indicado, ha mostrado que ese modelo es insostenible y que, de cara a una posible recuperación, su restablecimiento a corto plazo no es una opción viable. Por ello, de cara a las metas internacionales de desarrollo y a la lucha contra la pobreza y contra el hambre, el objetivo de corto plazo es evitar que la crisis se lleve por delante los logros de los últimos años, por limitados que puedan ser en algunos países, o que se produzcan retrocesos severos. Y más allá de los paquetes de estímulo fiscal y otras medidas de "contención" de la crisis, será necesaria una visión de largo plazo que redefina los procesos de desarrollo y la reducción de la pobreza sobre bases sostenibles.

¿Qué hacer? De la contención de la crisis, a una estrategia de desarrollo global

Conforme se extendía la metástasis por el sector financiero, los Gobiernos de la OCDE se han visto arrastrados a rescatar a los bancos y a otras entidades financieras, con un enorme coste para

los contribuyentes, en gran parte trasladado al futuro a través del endeudamiento público. No es la primera vez que las crisis financieras asociadas a la globalización obligan a la intervención pública masiva.[9] Lo que es cualitativamente distinto en esta ocasión es el alcance de la crisis y la magnitud del daño. Con mercados financieros que superan en varios múltiplos el tamaño de la economía real, puede que se haya alcanzado el límite de lo que los Gobiernos pueden hacer, y hay que preguntarse, además, si deben hacerlo. En 2007, antes de iniciarse la crisis, el valor de los activos financieros globales era de 197 billones de dólares, doce veces el PIB de Estados Unidos (McKinsey, 2008), incluyendo 45,5 billones en canjes de créditos impagados (*Credit Default Swaps* o CDS). En abril de 2009, Estados Unidos y la UE habían inyectado en el sistema financiero unos ocho billones de dólares, lo que representa más de la mitad del PIB de Estados Unidos. Lo grave es que pese a esas cifras, no han logrado eliminar los problemas de liquidez y sigue reinando la desconfianza a la espera de que las entidades financieras se deshagan de sus activos "tóxicos", que en abril de 2009 podían llegar a sumar según el FMI tres billones de dólares, muy por encima del billón de dólares de su propia estimación de finales de 2008. Quizás, como señala Saskia Sassen (2009), tras varias décadas de "financiarización" de la economía, el mercado financiero global quizás es demasiado grande para que pueda ser rescatado inyectando dinero público.

No se puede obviar el grave problema de daño moral (*moral hazard*) y de incentivos perversos que esto supone, y la marcada divergencia entre recompensa privada y retornos sociales que existe en estos planes. En muchos países, gran parte de los recursos públicos empleados en rescatar el sistema financiero para restaurar el crédito no han logrado ese objetivo y han sido dilapidados, de forma poco transparente, en pago de dividendos a los accionistas, y de primas a los propios responsables del desastre; se han utilizado de manera oportunista para adquirir otros activos, o simplemente se usaron para consolidar balances y afrontar pérdidas. Cualquier política económica tiene importantes consecuencias distributivas, que no pueden ignorarse, y el resultado de los rescates bancarios en términos de equidad y eficiencia social puede ser muy negativo. Ante ello, sorprende que la respuesta ciudadana haya sido tan débil. El mejor símbolo de ello lo ha proporcionado Estados Unidos, epicentro de la crisis. Desde diciembre de 2007, se han quedado sin empleo unos

9 El saneamiento de las cajas (Savings and loans) en 1988 supuso el 3,7% del PIB de Estados Unidos. En Suecia en 1991 se elevó al 3,6% del PIB. El saneamiento de los bancos quebrados, y posteriormente privatizados en México tras la crisis de 1994-95 tuvo un coste fiscal del 19,3% del PIB. El saneamiento de los bancos "zombis" en Japón en 1996-97 costó el 14% del PIB. En 1997, el rescate bancario en Corea del Sur significó el 31% del PIB. Estas cifras no incluyen el coste indirecto sobre el crecimiento. Véase Laeven y Valencia 2008.

11.000 trabajadores diariamente, y a principios de 2009 perdían su casa unas 10.000 familias cada día a causa de la ejecución de las hipotecas, al mismo tiempo que se hacían públicas cifras multimillonarias para recatar a los bancos, así como pagos escandalosos de primas a los directivos de AIG, una de las corporaciones rescatadas por el Gobierno.

Políticas contracíclicas y programas de estímulo fiscal: proteger el empleo y evitar retrocesos en la lucha contra la pobreza

Evitar que aumente el coste humano y el impacto social de la crisis se ha convertido en un imperativo político inmediato

Como se indicó más arriba, esta es una crisis del modelo de crecimiento, más que una crisis en el modelo. Por ello, no se pueden eludir reformas de hondo calado en la regulación y la gobernanza del sistema monetario y financiero internacional. Pero sin perder de vista esa perspectiva, evitar que aumente el coste humano y el impacto social de la crisis se ha convertido en un imperativo político inmediato. Se trata de diseñar programas de estímulo que sean capaces de impulsar o mantener el empleo y proteger a los más golpeados por la recesión en el corto plazo, y a medio y largo plazo acelerar la recuperación, y promover la transformación económica hacia un modelo más sostenible, mejorando el balance de activos de la economía productiva en ámbitos como la infraestructura, la tecnología o el medio ambiente. En el diseño de esos planes todos los países necesitan flexibilidad y espacio para maniobrar a la hora de encontrar las respuestas apropiadas para cada situación, en especial en los países en desarrollo. Por otra parte, los planes han de ser capaces de superar la estrechez de la mirada nacional, y al tiempo que tratan de reactivar la economía de cada país, contribuir al estímulo de la demanda agregada global, dado el carácter también global de la crisis y el elevado grado de transnacionalización de muchos sectores productivos.[10] Finalmente, deben orientarse a superar los problemas de fondo que están en la raíz de la crisis y sus efectos más dañinos, como el desequilibrio macroeconómico implícito en la acumulación de ahorro por parte de los países asiáticos, el consumo insostenible de Estados Unidos, y el impacto medioambiental de todo ello. Por esta razón, es importante vincular los planes de estímulo a la reducción de la pobreza y el aumento del consumo interno en los países en desarrollo: ayudará a reducir el daño, y además a sentar las bases de un nuevo modelo, más equilibrado, justo, y sostenible. Se trataría de un "*New Deal* verde", de un "neokeynesianismo

10 Sobre los planes de estímulo, véanse las aportaciones de Joseph Stiglitz para la Comisión de Expertos del presidente de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el sistema monetario y financiero internacional, en http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/63/president/63/commission/financial_commission.shtml.

ecológico", o de un nuevo "Pacto Global", por utilizar algunas de las expresiones que resumen esas ideas.

A corto plazo, la política fiscal ha de ser capaz de mantener los niveles requeridos de gasto social a pesar de la reducción de los ingresos impositivos. En los países en desarrollo donde la protección social es débil, es importante ampliar las redes de seguridad, y en particular, la asistencia sanitaria, el empleo, y el apoyo a las familias ante la caída de ingresos. Como se indicó, la debilidad de la protección social constituye un "desestabilizador automático" con efectos procíclicos. Con esta perspectiva, en marzo de 2009, por ejemplo, Brasil decidió ampliar "Bolsa Familia" —un programa de transferencias monetarias condicionadas que cubre 11 millones de hogares y ha logrado una reducción significativa de los índices de desigualdad y de pobreza—, a 1,3 millones de familias adicionales, lo que además de proporcionar apoyo a esos hogares, supone un estímulo para las economías locales.

Aunque no siempre han respondido a un diseño coherente y ordenado —entre otros factores, hasta finales de 2008 no se ha ido tomando conciencia de la gravedad de la crisis y su extensión a la economía real—, las medidas de estímulo se han ido sucediendo desde mediados de 2008, y recibieron un impulso formal en la "Cumbre" del G-20 celebrada en Washington en noviembre de ese año. Algunos países emergentes, como China, reaccionaron tempranamente, anunciando en noviembre de 2008 un programa de gran escala para 2009 y 2010 —el equivalente a 585.000 millones de dólares, el 2,6% del PIB anual— orientado a inversiones en infraestructura, a la mejora de los servicios de salud, y a estimular el consumo. Otros países de la OCDE y en desarrollo han anunciado programas en este mismo sentido.[11]

No obstante, no se pueden desconocer los problemas que han aparecido en su diseño e implementación. Se ha indicado ya que su alcance es limitado si no se logra restablecer el crédito; existen importantes desfases entre su lanzamiento y ejecución —sobre todo en los que dependen de obras de infraestructura y de instituciones más centralizadas—, lo que atenúa sus efectos; y sus efectos serán limitados en mercados con constricciones de oferta.

Dado el carácter global de la crisis, requieren especial atención los problemas de acción colectiva que comporta el diseño y ejecución de los planes de estímulo. Hay importantes diferencias de partida en cuanto a las percepciones sobre el impacto de la

11 Una panorámica detallada en OCDE 2009.

crisis, y la distribución de costes y beneficios, lo que ha llevado a planes poco o nada coordinados. El G-20 tampoco constituye el marco idóneo para la concertación de políticas por si fragilidad institucional. En última instancia, en la II "Cumbre" del G-20 de Londres en abril de 2009, no hubo acuerdo sobre un programa global de estímulo, una propuesta encabezada por Estados Unidos a la que se resistieron algunos países de la UE por sus posibles consecuencias inflacionarias. Adicionalmente, algunos planes —entre ellos, de forma destacada, los de los propios países del G-20, y en especial los más ricos— están prestando apoyo directo a sus propias empresas. Más que un estímulo, ello supone un factor de distorsión y de competencia desleal hacia países que no pueden permitirse ese tipo de medidas, y un nuevo ejemplo de los "dobles raseros" que se vienen aplicando en las relaciones Norte-Sur. Algunos países han adoptado medidas proteccionistas del tipo "*buy american*" (Gamberoni y Newfarmer, 2009; Hufbauer y Schott, 2009), y sigue presente el riesgo de ulteriores restricciones al comercio, devaluaciones competitivas, deflación salarial y otras políticas de "empobrecer al vecino". Finalmente, el compromiso del G-20 de cerrar las negociaciones comerciales multilaterales de la "Ronda de Doha", iniciadas en 2001, no se ha cumplido.

El recurso a la política fiscal no es una opción al alcance de los países más pobres

En términos de acción colectiva, no se pueden obviar las asimetrías entre países avanzados, emergentes y en desarrollo. Algunos países emergentes afrontan la crisis en mejores condiciones que en el pasado, con niveles de endeudamiento más bajos, una situación fiscal más desahogada, y reservas de divisas. Ya se ha mencionado que países como China o Brasil han adoptado amplios planes de estímulo. También tienen cierto margen países que han creado fondos de reserva aprovechando la "bonanza" exportadora, como Chile, que cuenta con un "colchón" de 21.000 millones de dólares para financiar políticas contracíclicas. Sin embargo, el recurso a la política fiscal no es una opción al alcance de los países más pobres, ni de otros países en desarrollo o emergentes que han afrontado la crisis con altos niveles de déficit público y deuda externa, y una posición externa más frágil. Estos países necesitan apoyo externo para hacer frente a la "brecha de financiación" que trae consigo la crisis y evitar posibles crisis de balanza de pagos, con efectos recesivos sobre una economía mundial ya en caída libre, al hundir su demanda interna y suponer devaluaciones competitivas. Además de ser un imperativo ético y político para atenuar los efectos sociales de la crisis en los más pobres, ese apoyo también es necesario para potenciar los efectos globales de los planes de estímulo adoptados por otros países emergentes y de la OCDE.

El retorno del FMI: problemas de escala, políticas, legitimidad y gobernanza

Uno de los resultados más notables de la "Cumbre" del G-20 de Londres de abril de 2009 ha sido el fortalecimiento del FMI y de su papel como "prestamista de última instancia" para apoyar a los gobiernos con situaciones más comprometidas. Con ello, el Fondo recupera una posición clave en las finanzas mundiales y se convierte en un instrumento clave de la respuesta internacional a la crisis. Se puede argumentar, cínicamente, que en parte ello responde a que era lo único en lo que los Gobiernos del G-20 podían llegar a acuerdos, ya que en otros aspectos sustantivos —un nuevo plan de estímulo global, o la regulación de las finanzas—, no hubo consenso (Gallagher, 2009). Ello supone un cambio sustancial respecto a la situación vivida desde principios de la década, en la que el FMI sufrió una seria "crisis de relevancia": ante la abundancia de financiación y la "bonanza" exportadora, no hubo crisis de balanzas de pagos que hicieran necesario recurrir al Fondo, y algunos países, deseosos de zafarse de su tutela, pagaron anticipadamente los créditos pendientes. Con menores ingresos, el FMI tuvo que "apretarse el cinturón" y probar su propia medicina de ajuste.

Sin embargo, desde finales de 2008 el Fondo ha cobrado un renovado protagonismo, y ya ha otorgado más de 50.000 millones de dólares en préstamos de contingencia, tanto a países en desarrollo como en transición, incluyendo Islandia, Rumania, Ucrania, Hungría o Pakistán. En los casos de Hungría e Islandia, suponen hasta el 11% del PIB de cada unos de ellos. En Ucrania, es el 8%, en Rumania el 7%, y en Pakistán el 4% del PIB. Los paralelismos con la década de los ochenta no pueden ser más obvios. En el periodo de crédito fácil de los setenta, se cuestionó el papel de las instituciones de Bretton Woods, alegando que los mercados respondían de manera más eficiente a las necesidades de financiación de los países en desarrollo. Tanto el FMI como el Banco Mundial, ante la falta de clientes, parecían haber perdido relevancia, pero con la "crisis de la deuda" el Fondo volvió a encontrarse con una larga cola de países que pedían auxilio, a cambio del cual pudo exigir las reformas del "Consenso de Washington".

La cuestión es que el FMI, a partir de su historial, no parece ser la institución adecuada para afrontar la crisis, aunque no haya otra, y para cumplir ese papel necesitaría una reforma o refundación radical. Las decisiones del G-20 de abril de 2009 no han abordado esas carencias. Estos problemas, interrelacionados entre sí, afectan a su eficacia, su legitimidad y su representatividad. En primer lugar, con 250.000 millones de dólares disponibles, el Fondo se había quedado pequeño para hacer frente a crisis sisté-

micas, pese a que se habían ampliado sus recursos tras la crisis asiática. Se había especulado con la posibilidad de que algunos países emergentes con un gran volumen de reservas, como China, pudieran facilitar recursos al Fondo a través de acuerdos de préstamo, sumándose así a los esfuerzos internacionales para prestar apoyo a los países con más dificultades. Pero estos países tienen pocos incentivos para hacerlo a través de organizaciones en las que no están adecuadamente representados. Como es sabido, en los organismos financieros multilaterales el poder de voto y la participación en los recursos están relacionados con el tamaño de las economías, pero debido a los índices utilizados y a inercias históricas los países emergentes están claramente infrarrepresentados (Sanahuja, 2005). En el FMI la cuota y el poder de voto de China o la India está casi a la par de la de Bélgica, que a su vez es superior a la de México o Brasil. Aunque existe acuerdo respecto a la necesidad de reforma y la voz y representación de los países en desarrollo, poco se había hecho.

El FMI, a partir de su historial, no parece ser la institución adecuada para afrontar la crisis, aunque no haya otra

Estos problemas de representatividad y legitimidad están relacionados con la estrechez de miras y los sesgos doctrinales de las políticas del "Consenso de Washington", percibidas por los países en desarrollo como una correa de transmisión de los intereses de Estados Unidos y de los países avanzados. Dada la responsabilidad de esas doctrinas en la crisis y su origen, otorgar al Fondo la responsabilidad de gestionarla, sin reformas profundas, no deja de ser un contrasentido que los países en desarrollo no han dejado de subrayar. Como se indicó, su desastrosa actuación en la crisis asiática de 1997-98, a la que acudió con su conocido recetario neoliberal, agravó la recesión y hundió aún más su reputación como gestor de crisis. A la postre, ello alentó comportamientos que, como se describió, están en el origen de los desequilibrios globales que han causado la depresión. En su conocido alegato contra el FMI, Joseph Stiglitz (2002: 247-248) argumentó que esa actuación demostraba que en su celo neoliberal el FMI se había desviado de su misión original, que no es otra que proporcionar estabilidad y apoyar a los países miembros para que puedan adoptar políticas contracíclicas, y llevar a cabo el ajuste de sus economías con el menor coste posible. La crisis asiática también demostró que el diseño de los programas del Fondo se basaba en la premisa errónea de que sus causas y alcance son eminentemente "nacionales", por lo que la responsabilidad y el peso del ajuste compete solo al gobierno afectado. En la crisis de 2009, una sucesión de programas de ajuste "clásicos" del Fondo no sería posible ni deseable. Además de no ser aceptables políticamente por los países en desarrollo, podrían agravar la recesión y sus costes sociales a escala global, dado su marcado sesgo deflacionario. Por otro lado, la actuación del FMI comporta un "estigma" que ahuyenta al capital y tiene efectos contraproducentes, tanto si se

trata de programas reactivos, como de carácter preventivo, que se despliega cuando se barrunta la crisis. Ya se ha indicado cómo los países asiáticos trataron de evitar esa situación, acumulando reservas y, con ello, alimentando los desequilibrios globales y un modelo que con la crisis se ha mostrado insostenible.

Aunque se trata de un debate antiguo, ha cobrado renovada importancia ante la nueva "oleada" de programas del FMI generada por la crisis, el debate planteado por los países emergentes en el marco del G-20, y el mandato renovado que se le ha otorgado al Fondo por parte de este Grupo. En los programas aplicados por el FMI desde finales de 2008 se observan tanto elementos de continuidad como de cambio. En algunos casos —Pakistán o Letonia— permanece la condicionalidad clásica en cuanto a la reducción del déficit presupuestario, pero también se aboga por mantener el gasto social, lo que representa una mejora respecto a la crisis asiática. En Turquía, las negociaciones no han prosperado por el desacuerdo en torno al déficit fiscal, y en Hungría el Fondo ha suavizado sus exigencias.

Son significativos, en este contexto, los cambios que se han ido introduciendo en los instrumentos y la condicionalidad del Fondo. En octubre de 2008 se introdujo la denominada "Facilidad de liquidez de corto plazo", que suavizaba la estricta condicionalidad de sus clásicos programas de contingencia. Sin embargo, no tuvo la demanda esperada entre unos países en desarrollo reacios a acudir al FMI hasta que ya no queda otro remedio. Las negociaciones previas a la "Cumbre" del G-20 dieron lugar a importantes concesiones a los países emergentes por parte del Fondo y de los países de la OCDE con más peso político en este organismo, particularmente Estados Unidos. Una semana antes de la Cumbre, el FMI anunció la sustitución de la facilidad antes mencionada por la nueva "Línea de Crédito Flexible" (FCL por sus siglas en inglés), de carácter precautorio. La FCL se caracteriza por la ausencia de condicionalidad para así eliminar el estigma asociado a los préstamos del FMI, aunque solo pueden acceder países con "buenos fundamentos económicos" y "dificultades temporales". El 31 de marzo México anunció sorpresivamente un acuerdo con el FMI para acceder a esta línea de crédito por un monto de hasta 47.000 millones de dólares (*The Economist,* 2009f).

Si el FMI ha sido el protagonista y el principal beneficiado de los acuerdos de la "Cumbre" de Londres, ha sido sobre todo por el fuerte aumento de sus recursos. El billón de dólares de apoyo financiero anunciado incluye 500.000 millones de nuevos recursos al FMI a través de los denominados "nuevos acuerdos de préstamo", con 100.000 millones comprometidos por Japón, y otros tantos por parte de la UE. China ha anunciado un aporte

de 40.000 millones, lo que representa una cifra muy pequeña en relación a sus reservas, pero ello debe verse como una indicación de que China, como otros países emergentes, es reacia a respaldar al FMI si antes no se revisan sus reglas de distribución de las cuotas y el poder de voto, dándoles el peso que les corresponde. Sobre este asunto la Cumbre se limitó a reafirmar la voluntad de reforma, posponiendo la cuestión al año 2011. Los otros 250.000 millones comprometidos están pendientes, y ante la renuencia de otros países emergentes, surgen dudas respecto a su concreción.

Se aprobó también la emisión de 250.000 millones de dólares en derechos especiales de Giro (DEG), la "moneda" del FMI, que no es sino una mecanismo de creación de dinero que permite ampliar recursos sin alterar la distribución del poder vigente en la institución. Es significativo, no obstante, que Estados Unidos, único país que el FMI tiene derecho de veto individual, aceptara esa propuesta, ya que ha sido tradicionalmente reacio a aceptar la emisión de DEG al considerar que debilita el papel del dólar como moneda de reserva mundial. En cualquier caso, los DEG se distribuyen en función de la distribución de cuotas del momento, lo que supone que de esa cifra, 150.000 millones quedan en manos de los países ricos, y sólo 100.000 millones a los países emergentes y en desarrollo. En conjunto, de ese "paquete" los países más pobres podrían captar unos 50.000 millones de dólares, el 5% del total, incluyendo 6.000 millones para préstamos concesionales que se obtendrían de una venta especial de oro de las reservas del Fondo. Finalmente, el comunicado de la "Cumbre" de Londres prevé un reforzamiento de los recursos del Banco Mundial, y antes de esa reunión otras instituciones financieras, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han ampliado su capital, admitiendo nuevos socios, como China, que se incorporó a este organismo en marzo de 2009. Es, sin duda, un apoyo importante para los países en desarrollo, aunque persisten dudas sobre la capacidad de estos organismos de hacer frente a la crisis si esta se agrava, de prestar un apoyo efectivo para la adopción de las políticas fiscales necesarias para proteger el empleo y el gasto social, y mantener el impulso de las políticas de lucha contra la pobreza.

La respuesta global a la crisis no parece estar abordando sus causas estructurales

Desequilibrios globales y respuesta a la crisis: hacia un modelo sostenible

La respuesta a la crisis global no parece estar abordando las causas estructurales de la crisis. Más que en el colapso del mercado hipotecario, parecen estar en varios desequilibrios y asimetrías

globales que se refuerzan entre sí, dando lugar a un modelo que se mostrado insostenible. En primer lugar se encontrarían los desequilibrios macroeconómicos entre los países que acumulan ahorro, y los que gastan en exceso. Como ha señalado Eswar Prasad (2009) "Un desequilibrio macroeconómico global es lo que ha avivado las llamas de la crisis. Los bajos tipos de interés y el consumo excesivo de Estados Unidos fue exacerbado por el exceso de ahorro de china y otras economías emergentes. La solución a largo plazo para las economías emergentes es impulsar su propio consumo, pero ahora están en camino de hacer lo contrario porque se han enfocado en los beneficios domésticos de corto plazo al hacer más esfuerzos para impulsar las exportaciones, aumentar el ahorro y agrandar las reservas de divisas, que volcarán en bonos del gobierno de Estados Unidos como una colocación segura. Entretanto, esperan que lo que saque a la economía global de la crisis sea el consumo estadounidense, en forma de un plan de estímulo alimentado con endeudamiento". Hacer frente a este problema requeriría modelos de crecimiento basados en mayor medida en el mercado interno de los países en desarrollo, funcionales a la lucha contra la pobreza, así como un nuevo sistema monetario y financiero mundial, con una adecuada representación de los países emergentes y en desarrollo, que sea capaz de asegurar la estabilidad y prevenir las crisis de manera adecuada. Por sus limitados resultados, las "Cumbres" del G-20 no han sido un "nuevo Bretton Woods" y esta cuestión sigue abierta.

La crisis es el resultado de graves desequilibrios entre la capacidad de ejercer el poder del Estado y el mercado en la economía política global

En segundo lugar, la crisis es la expresión de graves desequilibrios en la capacidad de regulación y el ejercicio del poder en la economía política global, entre el Estado y el mercado. Quizás no se era consciente del grado en el que se ha debilitado el poder del Estado como consecuencia de los procesos de globalización. La crisis lo ha revelado de manera dramática. Se había señalado que el proceso de cambio más relevante en cuanto a la distribución del poder era el reequilibrio que se estaba produciendo entre los países avanzados y los países emergentes, como parte del proceso de conformación de un sistema mundial multipolar. La tesis del "desacople" sería una expresión de ese proceso. Sin embargo, la crisis parece indicar algo distinto, y más alarmante: con la globalización y el celo desregulador del neoliberalismo, en el ámbito financiero el poder se habría "evaporado" en un vasto mercado global en el que ningún actor podría ejercerlo eficazmente: ni los Estados avanzados ni emergentes, cuyas opciones se ven limitadas por la integración financiera global, ni las firmas privadas, que ven volatilizarse su valor bursátil o se ven empujadas a la quiebra por un proceso que de una forma u otra contribuyeron a desencadenar (Sanahuja, 2008b). Para los países en desarrollo, que siguen viendo el sistema internacional a través del prisma de

los tradicionales equilibrios de poder y de las miradas nacionales, y que creyeron poder aumentar su influencia y al tiempo aislarse de esos procesos, se trata de un doloroso aprendizaje, y debería contribuir a alentar una participación más activa en la gobernanza global.

Ante el desastre, se reclama la protección del Estado, sea para rescatar bancos, salvar empresas, estimular la demanda o mantener el empleo y la protección social. Con distintos énfasis y acentos, el "retorno al Estado" se presenta como la respuesta política más inmediata tanto en los países avanzados como en desarrollo. Sin embargo, es muy probable que la actuación pública, si se limita al nivel nacional, termine siendo ineficaz, y en el peor de los casos, contraproducente. Se trata del clásico problema de la acción colectiva, aunque agravado por los efectos de la globalización: es difícil articular esa acción colectiva en un escenario internacional caracterizado por la descentralización del poder, la desregulación generalizada, la ausencia de normas comunes imperativas y de instituciones capaces de generarlas (Arenal, 2009). En particular, los paquetes de estímulo adoptados de manera descoordinada o, peor, el recurso al proteccionismo, a devaluaciones competitivas, y otras políticas de "empobrecer al vecino" convertirían a las políticas públicas en parte del problema, más que de la solución. Y no se debe ignorar que la respuesta a una crisis de naturaleza global no será eficaz si se deja a la intemperie a los países más débiles y vulnerables, que no cuentan con los recursos para poder llevar a cabo las políticas contracíclicas necesarias.

Por todo, la crisis económica y financiera, deviene, en última instancia, en un problema esencialmente político: cómo articular una acción colectiva internacional eficaz, y cómo crear normas e instituciones representativas y legítimas para que puedan afrontarse adecuadamente "riesgos globales" como el que se ha manifestado con la depresión de 2009. La crisis ha puesto claramente de manifiesto que ante la globalización del comercio y las finanzas, es necesario crear mecanismos eficaces y legítimos para la gobernanza global, a través de un "nuevo multilateralismo" que sea capaz de dar un papel más relevante a los países emergentes y en desarrollo, pues sin ellos, o contra ellos, no habrá salida a la crisis. El hecho de que una de las primeras víctimas de la crisis haya sido el G-7, sustituido por el G-20, es una clara indicación en este sentido. Pero no se puede obviar que tanto el G-20 como las organizaciones internacionales que han de ejecutar sus mandatos tienen serias carencias en cuanto a su eficacia, representatividad y legitimidad, como ilustra el caso del FMI, que se ha convertido en un actor clave frente a la crisis. En este contexto, es relevante un tercer desequilibrio global: el referido a las asimetrías en la

voz y la representación de los países avanzados, los países emergentes y en desarrollo.

El cuarto y último desequilibrio global es el que afecta a la distribución de la riqueza en un mundo caracterizado por una marcada desigualdad, en el que la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible, además de ser un imperativo político, se convierten en elementos clave de la recuperación. Los magros resultados alcanzados a escala global en la reducción de la pobreza y la desigualdad dependían de un modelo de crecimiento que en muchos aspectos se ha mostrado insostenible, y su mero restablecimiento ya no es una opción viable. Hay que evitar que la crisis se lleve por delante esos logros, por limitados que puedan ser en algunos países, o que se produzcan retrocesos. Pero más allá de los paquetes de estímulo fiscal y otras medidas de corto plazo de "contención" de la crisis, será necesaria una visión de largo plazo que redefina los procesos de desarrollo y la reducción de la pobreza sobre bases más equitativas y sostenibles.

Referencias bibliográficas

Arenal, Celestino (2009), "Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales", VV AA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Bilbao, Universidad del País Vasco (en prensa).

Artus, Patrick (2009a), "Can emerging countries play the role of locomotive of global growth again?, *Natixis Flash Economics* nº 69, 6 de febrero de 2009.

Artus, Patrick (2009b), "China at the rescue of the 'fiat money' dollar", *Natixis Special Report* nº 55, febrero.

Banco Interamericano de Desarrollo (2009), *Las remesas en tiempos de inestabilidad financiera*, Washington, BID/FOMIN.

Banco Mundial (2008), *Global Development Finance 2008. The Role of International Banking*, Washington, Banco Mundial.

Banco Mundial (2009a), *Swimming Against the Tide: How Developing Countries are Coping with The Global Crisis (Background paper prepared by World Bank Staff for the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meetings, Reino Unido, 13-14 de marzo de 2009).* Washington: Banco Mundial, marzo.

Banco Mundial (2009b), "Women in 33 countries highly vulnerable to financial crisis effects", Washington, Banco Mundia, nota de prensa, 6 de marzo [Accesada el 9 de abril de 2009 en http://go.worldbank.org/A0YZCFVQA0].

Banco Mundial (2009c), *China. Quarterly Update*. Beijing, Oficina en China del Banco Mundial, 18 de marzo (mimeo).

Banco Mundial (2009d), *Global Economic Prospects. Forecast Update*, Washington, Banco Mundial, 30 de marzo.

Bergsten, Fred (2008), "A Partnership of Equals. How Washington should Respond to China's Economic Challenges", *Foreign Affairs*, julio-agosto.

Birdsall, Nancy (2009), "How to Unlock the $1 Trillon That Developing Countries Urgently Need to Cope with the Crisis", *CGD Notes*, Washington, Center for Global Development, febrero.

Bustelo, Pablo (2009), "¿Podrá China capear el temporal?", *El País negocios*, 25 de enero, p. 18.

Chen, Shaohua y Martin Ravaillon (2007), *Absolute Poverty Measures for the Developing World*, washington, Banco Mundial, marzo.

Chen, Shaohua y Martin Ravaillon (2008), *The Developing World is Poorer Than We Thought, But No Less Succesful in the Fight Against Poverty*, Washington, Banco Mundial, Policy Research Working Paper nº 4703, agosto.

Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2009), *The Global Economic Crisis: Systemic Failures and Multilateral Remedies. Report by the UNCTAD Secretariat Task Force on Systemic Issues and Economic Cooperation*, Nueva York, Naciones Unidas.

Dooley, Michael P., David Folkerts-Landau y Peter M. Garber (2009), *Bretton Woods II Still Defines the International Monetary System*, Cambridge, NBER Working papers nº 14731.

Economist Intelligence Unit (2009), *Manning the Barricades. Who's at risk as deepening economic distress foments social unrest*, Londres, EIU, marzo.

FAO (2008), *Brefing paper: Hunger on the Rise. Soaring Prices Add 75 Million to Global Hunger Roll*, Roma FAO, 18 de septiembre [accesado el 7 de abril de 2009 en http://www.fao.org/newsroom/common/ecg/1000923/en/hungerfigs.pdf].

Fondo Monetario Internacional (2008), *World Economic Outlook 2009*. Washington, FMI.

Fondo Monetario Internacional (2009), *Global Economic Slump Challenges Policies. World Economic Outlook Update*, Washington, FMI, 28 de enero.

Gamberoni, Elisa y Richard Newfarmer (2009) "Trade Protection: Incipient but Worrisome Trends", Banco Mundial, *Trade Notes* nº 37, 2 de marzo .

Garton Ash, Timothy (2009), "El despertar del dragón", *El País domingo*, 5 de abril, p. 11.

Hufbauer, Gary C. y Jeffrey and Schott (2009), "Buy American: Bad for Jobs, Worse for Reputation", Policy Brief, Washington, Peterson Institution for International Economics, febrero.

Institute of International Finance (2009), *Capital Flows to Emerging Markets Economies*, IIF, 27 de enero.

Krugman, Paul (2008), "El remolino que no para de agrandarse", *El País negocios*, 2 de noviembre, p. 13.

Krugman, Paul (2009), "La trampa de los dólares de China", *El País negocios*, 5 de abril, p. 22.

Laeven, Luc y Fabián Valencia (2008), *Systemic Banking Crisis. A New Database*. Washington, Banco Mundial, Working Paper nº 08/224, noviembre.

Mold, Andrew, Sebastian Paulo y Annalisa Prizon (2009), *Taking Stock of the Credit Crunch. Implications for Development Finance anf World Governance*, París, OCDE, Development Center working paper nº 277, marzo.

McKinsey Global Institute (2008), *Mapping Global Capital Markets. Fifth Annual Report,* octubre.

Ocampo, José Antonio (2008), "El auge económico latinoamericano", *Revista de Ciencia Política*, vol. 28, nº 1, pp. 7-33.

Organización Internacional del Trabajo (2009), *The Financial and Economic Crisis: A Decent Work Response*, Ginebra, OIT/Instituto Internacional de Estudios Laborales.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2008a), *Aid Targets Slipping Out of Reach?*, París, Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE .

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2008b), *Development Finance for Africa. From Monterrey to Doha*, París, OCDE/UNECA, noviembre.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2009), *OECD Economic Outlook. An Interim Report*, París, OCDE.

Parker, John (2009), "The New Middle Classes in Developing Countries", *The Economist*, 14 de febrero.

Pineda, Ramón, Esteban Pérez y Daniel Titelman (2009), *The current financial crisis: Old wine in new goatskins or is this time different for Latin America?*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 20 de marzo.

Prasad, Eswar (2008), "Getting the International Monetary Fund's Groove Back", *The Financial Times*, 30 de octubre.

Prasad, Eswar (2009), "A G-20 Insurance Solution for Global Imbalances", *The Wall Street Journal Asia*, 10 de marzo.

Ratha, Dilip y Sanket Mohapatra (2009), "Revised Outlook for Remittances Flows 2009-2011: Remittances Expected to Fall by 5 to 8 percent in 2009", *Migration and Development Brief* nº 9, Banco Mundial, 23 de marzo.

Roach, Stephen (2009), "A Lethal Shakeout", *Foreign Policy*, enero-febrero.

Roodman, David (2008), "History says Financial Crisis will Suppress Aid", Washington, Center for Global Development, 13 de octubre de 2008 (disponible en http://blogs.cgdev.org/globaldevelopment/2008/10/history-says-financial-crisis.php).

Sanahuja, José Antonio (2005), "Sesenta años sin democracia. Hegemonía y poder en las instituciones de Bretton Woods", en Mabel González Bustelo y Manuela Mesa (Coords.), *Cartografías del poder. Hegemonía y respuestas. Anuario CIP 2005*, Barcelona, Icaria/Centro de Investigación para la Paz (CIP), 2005, pp. 99-123.

Sanahuja, José Antonio (2008a), "¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea", en VV AA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*, Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 297-384.

Sanahuja, José Antonio (2008b), "El desplome del dólar y la crisis de las finanzas globales: cambio estructural en el sistema internacional", en Manuela Mesa (Coord.), *Escenarios de crisis. Fracturas y pugnas en el sistema internacional. Anuario 2008-2009 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)*, Madrid, CEIPAZ, pp. 85-103.

Sassen, Saskia (2009), "Too big to save: the end of financia capitalism", Open Democracy, 1 de abril [Accesado el 8 de abril de 2009, en http://www.opendemocracy.net/article/too-big-to-save-the-end-of-financial-capitalism-0].

Stiglitz, Joseph E. (2002), *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus.

Summers, Lawrence S. (2004) "The United States and the Global Adjustment Process (Speech at the Third Annual Stavros S. Niarchos Lecture)", Washington, Peterson Institute for Internacional Economics, 23 de marzo.

The Economist (2008), "A taxonomy of trouble", 23 de octubre.

The Economist (2008), "Latin America: Preparing for tougher times", 13 de diciembre.

The Economist (2009a), "When a flow becomes a flood. Briefing: global economic imbalances", 24 de enero.

The Economist (2009b), "A great migration to the unknown", 31 de enero.

The Economist (2009c), "Troubled Tigers", 31 de enero.

The Economist (20009d), “The collapse of manufacturing”, 21 de febrero.
The Economist (2009e), “Domino Theory”, 28 de febrero.
The Economist (2009f), “The IMF. Mission: Possible”, 8 de abril.

Gobernanza y ciudadanía en los órdenes políticos híbridos: un cambio de perspectiva en la noción de "construcción del Estado"

Volker Boege, Anne Brown, Kevin Clements y Anna Nolan

Australian Center for Peace and Conflicts (ACPACS)

Introducción

La relación entre los conflictos armados, la función del Estado y la seguridad internacional constituye una importante dimensión de la crisis y de la transformación del poder en el sistema internacional. En este contexto, el concepto de "Estados frágiles" y de "construcción del Estado" (*State-Building*) se han convertido en categorías clave en la organización del pensamiento y de las políticas en el campo de la paz, del desarrollo y de la seguridad. Se considera que la fragilidad estatal engendra conflictos violentos que conducen al fracaso o incluso al colapso del Estado. Por su parte, los llamados Estados frágiles son considerados como un terreno abonado y un refugio seguro para las redes del terrorismo trasnacional, para la proliferación de armas y para el crimen organizado y, por tanto, representan una amenaza para la seguridad internacional. Asimismo, los Estados frágiles son presentados no sólo como un desafío para la seguridad y para las políticas de seguridad, sino también para el desarrollo en general y para la ayuda al desarrollo, en particular. Desde el final de la Guerra Fría, una parte importante de los problemas de los países del Sur (como los graves conflictos entre comunidades, la corrupción generalizada, los constantes abusos de poder, la explotación desenfrenada de los recursos naturales, la pobreza endémica, etc.) han sido interpretados como consecuencias de la debilidad, de la fragilidad, y del fracaso del Estado. La respuesta internacional común a dichos problemas ha sido la implementación de diversos programas de fortalecimiento institucional y de construcción del Estado. En la actualidad la "construcción del Estado" es considerada por muchos donantes como la dimensión central de la ayuda al desarrollo; por otro lado, el funcionamiento, la eficacia, y la legitimidad de las instituciones estatales se identifican como requisitos previos para el desarrollo sostenible.

Los enfoques sobre fortalecimiento institucional y construcción del Estado pemiten abordar las politicas de desarrollo, de seguridad y de prevención de conflictos de forma integrada. Como señala una reciente publicación de International Peace Academy: "Los Estados frágiles representan tanto el *quid* de los desafíos que hoy enfrenta el desarrollo, como una fuente cada vez más importante de las amenazas potenciales a la seguridad global" (Brown y Patrick, 2007: 1).

En este artículo se cuestiona algunos de los supuestos centrales del discurso dominante sobre los Estados frágiles, introduciendo a la vez algunos elementos adicionales para el debate. Se analiza por que resulta engañosa la percepción convencional que sostiene que la llamada fragilidad estatal es el principal problema y obstáculo para el mantenimiento de la paz y el orden. Y se aborda cómo resulta problemático que se considere que la mejor forma de controlar la violencia y lograr la paz vaya a ser a partir del fortalecimiento institucional y de la "construcción del Estado", particularmente cuando sigue prevaleciendo una visión reducionista de lo que es el Estado.

Los "órdenes políticos híbridos" combinan los elementos de los modelos occidentales de gobernanza con elementos de las tradiciones locales y de la política autóctona, a los que se suma la influencia de las fuerzas de la globalización

Se han realizado un número importante de estudios sobre qué hacer con los llamados "Estados fallidos", pero con frecuencia estos enfoques han resultado caóticos, insostenibles y errados (Herbst, 2004: 309). Se han centrado en la transferencia y consolidación de instituciones clave de gobierno, pero han prestando muy poca atención a la forma en que dichas instituciones conectan con las prácticas sociales, con los valores, o con los mecanismos de gobernanza que ya estaban funcionando en esas sociedades. Aunque las instituciones centrales del Estado tienen una importancia real, estos enfoques tan mecanicistas tienden a mostrar de manera negativa la discrepancia que se produce entre la realidad de las instituciones estatales del país en cuestión y el "ideal" de Estado que se quiere promover. Esto tiene como consecuencia que se ignore las fortalezas que podrían estar (y que de hecho están) presentes en muchos contextos.

No resulta adecuado, sin embargo, centrar el análisis del Estado y la sociedad únicamente sobre la base de sus problemas y debilidades. Es necesario tener en cuenta también las fortalezas existentes, y reconocer la "resiliencia" que hay en el plano local, alentando respuestas autóctonas y creativas y evitando minar las capacidades locales de resistencia. Pueden haber otros modelos de gobernanza y de Estado como comunidad política, que podrían aprovechar las fortalezas del orden social y de la resiliencia arraigada en la vida comunitaria de las sociedades del Sur. Por lo tanto, el desafío radica en ir más allá de los modelos simplistas y

reduccionistas del Estado que se están impulsando, aunque esto no supone negar la importancia del Estado como una comunidad política o de las instituciones estatales *per se*. El problema no reside en el Estado como tal, sino en la tendencia de apoyarse excesivamente en estructuras políticas y en instituciones que en muchos sentidos son ajenas a las sociedades sobre las que se va gobernar para conseguir la paz social.

En este capítulo se presenta, en primer lugar, los órdenes políticos híbridos como una alternativa al concepto de "Estados fallidos". Posteriormente, se abordan cuestiones relativas a la ciudadanía, a la participación y a la legitimidad como elementos centrales en la emergencia de una comunidad política, y se presentan argumentos a favor de una adaptación positiva mutua como una forma de dar sentido a estos órdenes políticos híbridos y para implicarse de manera constructiva en ellos. No se plantea que dichos órdenes podrían representar una alternativa al Estado. Más bien, se concibe como un instrumento analítico que ayuda a entender y a implicarse con los procesos de formación del Estado. Este enfoque, como instrumento de análisis, ofrece una mayor transparencia conceptual y práctica frente a los mecanismos de gobernanza que funcionaban previamente. Por otra parte, los procesos de formación del Estado en el seno de los órdenes políticos híbridos pueden enseñarnos sobre los procesos de crear comunidades políticas, así como sobre la evolución de la realidad de los Estados en general. Finalmente, se concluye con una reflexión sobre la comunidad política que bien podría abrir un debate sobre nuevas líneas de pensamiento que trascienden las limitaciones actuales del discurso sobre la "construcción del Estado".

Los órdenes políticos híbridos

El modelo occidental del Estado weberiano, sobre cuya base se plantea el discurso de los Estados fallidos y de las políticas de construcción del Estado apenas existe en la realidad fuera de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE). Muchos Estados en el "resto" del mundo son, en realidad, entidades políticas que poco se asemejan a dicho modelo de Estado. Sin embargo, estos Estados no deben ser vistos como incompletos o como si no estuvieran aún construidos correctamente o como fallidos. Por el contrario, es importante prestar atención al contexto en el que realmente se constituye el orden político en aquellas regiones en el que el Estado tal y como lo entendemos no existe (Risse y Lehmkuhl, 2006).

Para empezar, es importante reconocer que hablar de Estados "débiles" implica que existen otros actores que son fuertes en relación con el Estado. "El Estado" es sólo un actor entre otros. El orden estatal es sólo uno, entre una variedad de órdenes que aspiran a proveer la seguridad, establecer un marco para la regulación de conflictos, y brindar servicios sociales. En ocasiones, el Estado no es el principal proveedor de seguridad, sino los actores no estatales. "En algunos Estados 'frágiles', entre el 80 y el 90% de la seguridad y de los servicios de justicia proviene de actores no estatales" (OCDE-CAD, 2008: 72). Ni los gobiernos coloniales ni los gobiernos postcoloniales fueron capaces de establecer el monopolio legítimo de la violencia en aquellos territorios que posteriormente pasaron a convertirse en Estado-nación. Las autoridades estatales no pueden aplicar las leyes del Estado eficazmente y ejercer el dominio de las instituciones estatales contra la voluntad de los actores no estatales. Por lo tanto carecen del elemento esencial que define al Estado, siguiendo a Max Weber, que es el el monopolio del uso legítimo de la violencia física. En realidad el "monopolio por parte del Estado-nación del uso de la fuerza, y su habilidad de aplicar las decisiones políticas (...) representa la excepción, en vez de la regla, tanto en términos históricos como en términos territoriales" (Risse y Lehmkuhl, 2006: 4).

Mientras el Estado y su promesa de participación están lejos, las formas de participación al alcance de la sociedad no son reconocidas por los programas externos de construcción del Estado o son consideradas negativas

Aunque las instituciones estatales pueden reclamar su autoridad dentro de las fronteras de un territorio, en muchos países el Estado está ausente en amplias zonas del territorio. El Estado no ha calado en la sociedad, ni ha extendido su control efectivo en el conjunto de la misma. Sin embargo la ausencia del Estado en este sentido no necesariamente implica la anarquía hobbesiana. De hecho, en ocasiones, en muchos lugares se ha mantenido un número considerable de elementos no estatales de las instituciones de gobernanza consuetudinaria que existieron antes de la llegada del colonialismo y que lograron sobrevivir a los ataques del colonialismo y de la liberación nacional. Por supuesto, dichos elementos se han visto afectados por considerables cambios y han tenido que adaptarse a las nuevas circunstancias, pero a pesar de ello, han demostrado tener una destacada resiliencia. Es evidente que las "instituciones consuetudinarias" contemporáneas y las "formas tradicionales" no son las mismas del pasado pre-colonial. En todo el mundo, las sociedades tradicionales han entrado en contacto con influencias externas; no han permanecido intactas ante las potencias —originalmente europeas— de la expansión capitalista, del colonialismo, de la evangelización, del imperialismo y de la globalización. Este hecho es cierto incluso en las regiones más remotas del Sur. Por tanto, en la práctica, no existen fronteras claras entre la "modernidad" exógena y las

"costumbres" endógenas. En cambio, los procesos de asimilación, de articulación, de transformación y/o de adaptación están en el centro de las relaciones entre lo global/exógeno y lo local/autóctono (Rumsey, 2006; White, 2006; MacGinty, 2008).

No obstante, el uso de conceptos como "costumbre", "instituciones consuetudinarias" etc. es útil, ya que exponen características locales autóctonas específicas que las distinguen de aquellas instituciones que fueron introducidas y que son propias del Estado y de la sociedad civil.

El derecho consuetudinario y los conocimientos autóctonos, así como las estructuras sociales tradicionales —familias extensas, clanes, tribus, hermandades religiosas, comunidades de la aldea…— y las autoridades tradicionales, como los ancianos de las aldeas, los jefes de clanes, los curanderos, los hombres poderosos, los líderes religiosos, etc. continúan determinando la realidad social de una importante parte de la población en los países menos desarrollados, particularmente en las áreas rurales y periféricas. La dificultad de muchos Estados del Sur para ejercer el control soberano, para desarrollar una gobernanza eficaz y para garantizar el orden es particularmente patente en las áreas periféricas del territorio estatal y en los grupos que se encuentran lejos del "centro". Estos Estados no han llegado a las zonas periféricas, no han logrado penetrar, ni definir unas fronteras precisas. El aparato estatal carece de un alcance nacional efectivo. A menudo las zonas porosas fronterizas generan puntos de resistencia al control político nacional. Al mismo tiempo, se trata de zonas donde las formas no estatales de gobernanza continúan siendo bastante fuertes y han permanecido relativamente intactas. El estudio realizado por Autralian Center for Peace and Conflicts (ACPAS) mostró que las instituciones estatales de los países de la región del Pacífico Sur no son las únicas instituciones que realizan las funciones que, conforme al modelo del Estado occidental, claramente forman parte de las obligaciones del Estado (Boege, et al., 2008b). A menudo, el Estado tiene poca relevancia para mucha gente en las áreas rurales. En países como las Islas Solomón, Vanuatu, o Papúa Nueva Guinea, las instituciones consuetudinarias no estatales —que hunden sus raíces en el pasado pre-colonial— continúan jugando un importante papel en la vida cotidiana de la mayoría de la gente y de las comunidades.

En muchos casos, las instituciones estatales funcionan a partir de la utilización de redes basadas en el clan o de redes tradicionales que aplican su propia lógica y sus propias reglas dentro de las estructuras (incompletas) del Estado. Esto supone una desviación del tipo ideal de las instituciones estatales "adecuadas" en el

sentido weberiano. Dichas estructuras estatales son capturadas por las fuerzas sociales, que hacen uso de las mismas según los intereses de entidades tradicionales. Las instituciones estatales (no solamente aquellas que están en la periferia, sino también en el centro del Estado) se convierten en el objeto de la rivalidad y de luchas por el poder entre distintos grupos sociales y sus líderes, y son utilizadas por dichos grupos y líderes para su propio beneficio, sin tener en cuenta las necesidades de la "nación" o de la "ciudadanía". Por ejemplo, gran parte del debate sobre el neopatrimonialismo y las redes clientelares en los Estados africanos postcoloniales gira en torno a esta usurpación y reconfiguración de las estructuras formales de gobernanza (que han sido importadas) por parte de las fuerzas sociales indígenas informales.[1]

Las comunidades locales son la base de gran parte de la cohesión y la identidad social, por lo que los esfuerzos para apoyar a la ciudadanía deben implicarse con éstas en lugar de rechazarlas como fuente de división

Por otra parte, la introducción de las instituciones estatales también ha tenido su impacto en los órdenes locales no estatales. Así, los sistemas consuetudinarios que solían establecer el orden, conforme se van integrando en las estructuras y en los procesos del Estado, se van transformando. Con frecuencia adoptan una posición ambigua respecto al Estado, apropiándose de las funciones estatales y de su discurso, pero al mismo tiempo buscan cumplir con su propia agenda pero actúan como si fueran el Estado. Por otra parte, incorporar las funciones estatales y el "discurso estatal", implica un cambio en los procesos y en los enfoques. Algunos gobiernos deliberadamente incorporan a las autoridades tradicionales con el objetivo de fortalecer las capacidades del Estado y su legitimidad.[2] "En las sociedades tradicionales, se adoptan algunas formalidades modernas relacionadas con el Derecho y el Estado, que producen cambios en estas sociedades, pero que están alejados sin embargo de la política formal. De modo inverso, la sociedad tradicional cambia las instituciones formales importadas de tal manera que caigan bajo su dominio. Ni las organizaciones formales ni las comunidades informales permanecen intactas, ambas se contaminan mutuamente" (Conrad, 2006: 270).

Esto, sin embargo, también plantea la pregunta de si se está produciendo una interacción constructiva entre el Estado y los mecanismos consuetudinarios de gobierno y sobre el alcance o la necesidad de apoyar tal interacción. Los procesos de construcción del Estado que tienen en cuenta los mecanismos y los procesos sociales de naturaleza consuetudinaria pueden ayudar a mejorar considerablemente el potencial para crear ciclos de interacción

1 Para un repaso del estado en que se encuentra el discurso sobre el neopatrimonialismo véase Engel y Erdmann (2007).
2 La problemática de la incorporación de líderes tradicionales en el marco del Gobierno es tratada con más profundidad en White (2006).

que sean mutuamente constructivos, en vez de destructivos. Y por lo tanto deberían ser apoyados.

Esto resulta complejo y se complica aún más con el surgimiento de movimientos y de grupos que tienen su origen en los efectos y en las reacciones a la globalización, a los conflictos prolongados y al desplazamiento de personas a gran escala. Se trata, por ejemplo, de movimientos y formaciones que incluyen a los "señores de la guerra" y sus milicias, a los líderes de las pandillas en las barriadas y asentamientos ilegales urbanos, a las patrullas de vigilancia vecinal o somatenes, los sicarios que actúan por razones étnicas, los movimientos religiosos milenaristas, las redes transnacionales de relaciones de familias extensas, las redes de delincuencia organizada, o las nuevas formas de tribalismo. En aquellos lugares donde las instituciones del Estado son incapaces o no están dispuestas a proveer seguridad y otros tipos de bienes públicos, y en donde los ordenes consuetudinarios se han erosionado, la gente recurrirá a otras entidades sociales en busca de apoyo. Algunos de estos nuevos grupos se hacen con el poder de ciertas zonas del territorio (ya sea una localidad remota y montañosa o los barrios de chabolas de la capital). Tienen la capacidad de ejercer la violencia contra los foráneos y la de controlar la violencia en el interior de sus respectivos feudos. Su presencia y rivalidad socava o reemplaza el monopolio del Estado sobre el uso legítimo de la fuerza. Y esto tiene como consecuencia el surgimiento de "oligarquías de poder" (Mehler, 2003). Bajo estas condiciones propias de un oligopolio, el Gobierno asentado en la capital es un mero actor que carece de influencia en esas zonas remotas. La fragmentación de amplias zonas territoriales de los Estados en feudos dominados por los "señores de la guerra" que compiten entre sí es la forma más visible de esta clase de erosión del monopolio del uso de la violencia. Sin embargo, incluso un sistema basado en los "señores de la guerra" constituye una forma de orden político, aunque no sea uno que probablemente provea una paz social. El colapso total del Estado y la sustitución completa de las estructuras estatales por un orden gestionado por los "señores de la guerra" es menos frecuente que la aparición de una estructura discreta de instituciones y de actores paraestatales e intermediarios organizados horizontalmente; el "gobierno de los intermediarios" sustituye al Gobierno del Estado central (Trotha, 2000: 277-278).

A menudo las nuevas formaciones están vinculadas a las entidades sociales tradicionales e intentan instrumentalizarlas para el logro de sus propios objetivos, tales como nuevas formas de poder y de lucro. Por consiguiente, a menudo el control consuetudinario sobre la corrupción y sobre el empleo indebido del poder y de la violencia resulta seriamente debilitado. Por su parte,

los protagonistas de las entidades sociales tradicionales, como los linajes, los clanes, las "tribus" o las hermandades religiosas, buscan cumplir con sus propias agendas, que no se reducen exclusivamente a objetivos políticos —como el poder político— ni a consideraciones económicas —como el lucro—, sino que también pueden incluir en su agenda conceptos como la ceremonia, el "honor", la "venganza" o el "derecho a la autoayuda (por medios violentos)". Por lo tanto, los actores tradicionales no estatales y sus instituciones, sus motivaciones y sus preocupaciones, así como sus formas de actuar, se combinan con los actores privados y sus motivaciones. Los líderes de los clanes podrían convertirse en "señores de la guerra" (o bien, los "señores de la guerra" podrían aspirar a una posición de autoridad dentro del contexto consuetudinario) o los guerreros podrían convertirse en mercenarios, y por tanto, podría emerger una economía política basada en el uso generalizado de la violencia. Las nuevas formaciones también podrían fusionarse con las agencias del Estado, especialmente en el sector de seguridad.

Al igual que ocurre con las relaciones entre las instituciones estatales importadas y las instituciones sociales consuetudinarias y autóctonas, emerge una situación de coexistencia, de solapamiento y de combinación. En otras palabras, las distintas redes informales que evolucionan en situaciones frágiles "no aparecen de la nada, sino que parten de las estructuras existentes, basadas en los aspectos tanto materiales como identitarios" (Bøås y Jennings, 2005: 393). Estos procesos conducen a una situación de coexistencia contradictoria y dialéctica entre las formas del orden sociopolítico que hunden sus raíces en las estructuras autóctonas sociales no estatales y las estructuras estatales externas que fueron introducidas, dando lugar a "órdenes políticos híbridos". Estos se caracterizan porque coexisten diversas estructuras de autoridad que compiten entre sí, diversas reglas, lógicas de comportamiento, y reivindicaciones de poder, que con frecuencia se solapan, interactúan y se entrelazan entre sí. Este "orden político híbrido" combina los elementos de los modelos occidentales de gobernanza con elementos procedentes de las tradiciones locales y de la política autóctona, a los que se suma la influencia de las fuerzas de la globalización y de la fragmentación de las asociaciones sociales por cuestiones étnicas, tribales o religiosas.

Se utiliza el término "híbrido" para caracterizar estos órdenes políticos:

- Porque es lo suficientemente amplio para abarcar a una variedad de formas no estatales de gobernanza en el ámbito no estatal (autóctono, consuetudinario), que abarca desde lo

(neo)patrimonial a lo acéfalo, es decir sin un liderazgo visible.

- Porque se centra en la combinación de elementos que proceden de diferentes fuentes sociales que responden a distintas lógicas.

- Porque afirma que estas esferas no existen de manera aislada las unas de las otras, sino que se influyen mutuamente y, como consecuencia, dan lugar a órdenes políticos que se caracterizan por su textura estrechamente entretejida, lo cual los diferencia de sus fuentes de origen.

Participación, ciudadanía y legitimidad

Los modelos dominantes de Estado presentes en los actuales discursos sobre la construcción del Estado han vinculado la compleja comunidad política del Estado con su aparato "moderno" institucional, formal, legal y centralizado. Además, en el sentido amplio del modelo weberiano aludido, el Estado ha sido conceptualizado como si existiese en un espacio categóricamente distinto al de la sociedad. En algunos casos, la propia sociedad es concebida en términos de personas individuales. Por consiguiente, las redes, los lazos solidarios y las instituciones que dan forma a la sociedad son pasadas por alto. Estas concepciones del Estado (y de la sociedad) han provocado que los esfuerzos internacionales de construcción del Estado se hayan centrado principalmente en el fortalecimiento de las instituciones de gobierno, y por tanto han dedicado poca atención a la relación entre dichas instituciones y los mecanismos sociales de gobernanza. Se ha hecho mucho hincapié en el establecimiento de departamentos del Gobierno central —de justicia, por ejemplo, con un sistema de juzgados y mecanismos de policía—, pero a menudo se ha prestado muy poca atención a cómo las leyes formales interactúan con los valores en torno a la justicia, con los mecanismos de justicia que ya están puestos en marcha, o con los sistemas que gobiernan sectores en liza (como la tierra) predominantes en la sociedad. En la práctica, esto significa que a menudo se ha prestado poca atención a cómo el sistema de justicia atiende las necesidades de la sociedad en cuestión. Unas instituciones del Gobierno central que funcionen son de gran importancia; por ejemplo, es poco probable que los sistemas de justicia arraigados en la vida comunitaria local estén preparados para afrontar muchas de las cuestiones relacionadas con la justicia que surgen en el seno de un Estado que forma parte de un contexto mundial caracterizado por la globalización;

mientras que los valores que apoyan los sistemas locales de justicia quizás deberían ser cuestionados. Particularmente en aquellas áreas desgarradas por conflictos enquistados, los valores de la justicia a menudo han sido erosionados y distorsionados por la violencia y por el trauma durante generaciones. No obstante, el hecho de no trabajar de manera cercana con los sistemas locales produce un sistema central que probablemente será incapaz de proveer de una justicia adecuada a la población, incluso cuando sus recursos sean suficientes.

En el actual discurso dominante se ha dado mucha importancia a las instituciones centrales del Estado y se ha reducido la "construcción del Estado" a la transferencia de instituciones. Se ha prestado relativamente poca atención a las cuestiones relacionadas con la ciudadanía, la participación y la legitimidad, es decir, a las cuestiones del Estado como comunidad política. Sin embargo, la legitimidad es crucial para el fortalecimiento del orden político. La fragilidad del Estado no sólo es un problema de capacidades, de recursos, de instituciones y de los poderes ejecutivos y de implementación, sino también de legitimidad. La debilidad del Estado tiene dos caras: la debilidad respecto a las capacidades del establecimiento, implementación y aplicación de normas, y, por otra parte, la debilidad de la legitimidad.

El problema principal no es la fragilidad de las instituciones en sí, sino la falta de vínculos constructivos y estrechos entre las instituciones del Estado y la sociedad

La transferencia de instituciones del Estado realizada de manera relativamente aislada ha tendido a establecer Gobiernos con pocas raíces en su propia sociedad, y por tanto, quedan fuera del escrutinio efectivo y de la genuina participación de su propia población. Bajo estas condiciones, no hay apenas oportunidad para establecer una legitimidad fundada sobre sus propias poblaciones y culturas. De hecho, las instituciones estatales pueden ser más sensibles a las agencias externas que a las comunidades dentro de sus propias fronteras. Esta dinámica podría engendrar en la población un sentido profundo de alienación con respecto a los sistemas de gobierno y a las leyes del Estado. En efecto, puede funcionar para privar a la población local de su derecho de representación. El Estado es percibido como una fuerza externa ajena; "muy lejos" no sólo en el sentido físico (la capital), sino también en el sentido psicológico. Los individuos son leales a su grupo (sea cual sea) y no al Estado; obedecen las reglas de su grupo, en lugar de las del Estado. Un estudio de campo realizado en Timor Oriental y en Vanuatu por ACPACS, mostró que la democracia es percibida por amplios sectores de la población, no como un mecanismo que permite su participación en los procesos políticos nacionales, sino como un sistema impuesto desde arriba, que en el mejor de los casos puede ser ignorado y en el peor amenaza su identidad y su cultura. Pese a que en estos países existe un deseo común de respetar el Gobierno central y no

hay una oposición contra la democracia *per se*, también existe un fuerte deseo de que los procesos de la gobernanza nacional y de la representación política colaboren de manera más estrecha con las formas de gobierno y la cultura locales.

Sin embargo, hasta ahora este deseo ha sido mayoritariamente ignorado por los modelos predominantes de ciudadanía que se han inclinado por conceptualizarla conforme a modos de participación política muy individualizados. Estos modelos occidentales tienen poca relevancia en la mayoría de los Estados que no forman parte de la OCDE. En muchos países en vías de desarrollo, la vida comunitaria sigue siendo la base para gran parte de la cohesión y la resiliencia social. Por ejemplo, en las islas del Pacífico, la gente vive como miembros de varias comunidades tradicionales que coinciden en el tiempo y que están vinculadas a redes de relaciones y de obligaciones sociales; estas obligaciones son mucho más poderosas que las obligaciones del "ciudadano" y de la "ciudadana" como individuos. La base principal de la identidad, del liderazgo y del poder de la población en esta región se deriva de las afiliaciones a localidades, a partir de la pertenencia a grupos lingüísticos, clanes y linajes y la residencia en comunidades particulares.

Debido en parte a los modelos individualizados de la participación política, la resiliencia de la comunidad o de identidades más corporativas en muchas sociedades a menudo es identificada por los analistas externos como un obstáculo al surgimiento de una ciudadanía real (Jowitt, 2005). "Se asumía que la dirección del desarrollo se aleja de lo primordial (los vínculos de tipo biológico) y se orienta hacia vínculos con el territorio más amplio" (Migdal, 2001: 200). Por tanto, las discusiones sobre la ciudadanía en el contexto de la construcción del Estado tienden a fijar la meta de construir una ciudadanía en oposición a la existencia de identidades locales, que son consideradas provincianas. Sin embargo, las comunidades locales también pueden proveer espacios para la participación en el diseño de políticas y en la toma de decisiones. Por tanto, mientras que el Estado y su promesa de participación están "lejos" y, de hecho, no disponibles, las formas de participación que pueden estar al alcance de la sociedad no son reconocidas por los programas externos de construcción del Estado o son consideradas negativas.

Intentar construir una ciudadanía en contra de las formas de solidaridad ya existentes no parece asegurar el éxito. Es más, la fractura de las identidades de los clanes y de las aldeas podría ser desastrosa en muchos países, ya que significaría la ruptura de las relaciones que mantienen los niveles disponibles de seguridad, de seguridad alimentaria y de bienestar. Apreciar la naturaleza

múltiple de las identidades de un pueblo podría permitir un enfoque más matizado y creativo sobre la ciudadanía. Las formas de identificación de la comunidad pueden jugar un papel positivo y adaptativo al proveer de un marco cultural para estabilizar múltiples niveles identitarios. Tal como Joel Bonnemaison ha investigado, las comunidades pueden tener su propio simbolismo para estar tanto en casa como en el mundo (Bonnemaison, 1984). Si las comunidades locales son la base de gran parte de la cohesión y de la identidad social, entonces los esfuerzos encaminados a apoyar la ciudadanía han de implicarse con la aldea, el clan o con la comunidad local, en vez de rechazarlos como una fuente de clientelismo, de provincianismo y de división.

No tiene por qué existir necesariamente una incompatibilidad entre las identidades particularistas y el hecho de formar parte de una comunidad política más amplia. Las fuertes identidades provincianas no son en sí mismas causa de conflictos. A menudo, los problemas surgen en torno a cuestiones de la distribución (patrones de desigualdad en la distribución de los costes y de los beneficios o de las vulnerabilidades) y en torno a la manipulación por parte de las élites políticas, o a causa de ambos. La disyuntiva y la fragmentación entre el Estado y las formas sociales de gobernanza pueden suponer un mayor desafío para el surgimiento de una participación efectiva y de una ciudadanía que el particularismo, ya que esta fragmentación socava el potencial para la participación social. En lugar de reprimir las identidades locales, apoyar el surgimiento de la ciudadanía puede requerir un compromiso con los procesos que dan forma a un país como una comunidad política viable e incluyente. Tales procesos de diálogo y de intercambio continuo podrían incluir entidades consuetudinarias o creencias y prácticas tradicionales, procesos institucionales del Estado y otros actores sociales. Las instituciones son elementos clave para la arquitectura y el funcionamiento de los Estados, pero forman parte de las relaciones sociales; la calidad de estas instituciones y de la vida política nacional es interdependiente de la calidad de la ciudadanía y de las pautas de la participación en las comunidades políticas que operan en los distintos ámbitos del Estado (Brown, 2007b: 289).

Adaptación positiva mutua

Como se ha argumentado en este capítulo, no se debería considerar a los actuales Estados de muchas partes del Sur como desviaciones de la norma (el modelo de la OCDE), sino que se deberían valorar como órdenes políticos específicos en sí mismos. Esto también implica desafiar el pensamiento que se desarrolló

para explicar (independientemente de su precisión) el surgimiento de los Estados en Europa. Ese pensamiento convencional sostiene que todas las sociedades tienen que atravesar etapas de un desarrollo lineal del Estado y de la sociedad, y que los Estados "débiles" tienen que evolucionar para ser Estados "de verdad" al estilo occidental. Hasta cierto punto, parece paradójico que los actores académicos y políticos influyentes de las regiones del mundo donde la importancia del Estado-nación convencional se ha visto considerablemente reducida frente a nuevas formas políticas supranacionales (como la Unión Europea) y nuevos modos de "gobernanza global" aboguen fuertemente por la construcción del Estado como el remedio de los problemas de los conflictos que sufren los países del Sur. El pensamiento en términos de "etapas de modernización" aún parece ser muy influyente, con la presunción ampliamente difundida de que los Estados débiles e "incompletos" primero tienen que desarrollarse como Estados "de verdad" al estilo occidental antes de que puedan acceder a nuevas formas de gobernanza política supranacional. Es preciso alejarse de dichos esquemas de pensamiento que están basados en las obsoletas teorías de la modernización.

En cambio se debería reconocer que la organización social y que las formas de gobierno no occidental están muy presentes en muchas regiones del Sur y que están ahí para quedarse. La OCDE-CAD recientemente reconoció el papel positivo que los actores locales no estatales pueden desempeñar. "Existe un creciente interés y disposición para trabajar con las instituciones locales de gobierno —como las *shuras* en Afganistán—, lo cual también es deseable. Los sistemas tradicionales, que pueden no ser ser identificables en los Estados occidentales, podrían desarrollar las mismas funciones y generar los mismos resultados que las instituciones formales del Estado. El respeto y la voluntad de adaptarse a tales sistemas (…) podría ser útil para recuperar la gobernanza" (OCDE-CAD, 2008: 36). Por el bien de la construcción de la paz, del desarrollo y de la formación del Estado, es importante reconocer la naturaleza híbrida de los órdenes políticos en algunas regiones y buscar las maneras y los medios para que tengan cabida en la organización social los mecanismos y las instituciones del Estado, los mecanismos e instituciones consuetudinarias y no estatales y los de la sociedad civil —que en la vida real no son espacios aislados, sino elementos que constituyen un contexto socio-político local particularmente "desordenado"—.[3] Esto es lo que Tim Kelsall parece tener en mente cuando habla de la necesidad de "ajustarse a la raíz" con respecto a las políticas de desarrollo en África (Kelsall, 2008). La provisión

3 En relación a África, Goran Hyden (2008: 11) ofrece una explicación sobre la "combinación curiosa" de las instituciones formales e informales, sobre los comportamientos y sobre las normas "que a menudo son contradictorias, pero que en ocasiones son complementarias".

de la seguridad y del orden en particular tendrá que ser guiada por un enfoque multifacético que reconozca la capacidad y la legitimidad que poseen los proveedores no estatales de seguridad y que intente integrarlos y apoyarlos cuando sea apropiado (OCDE-CAD, 2008: 72).

Esta forma de entender las cosas, sin embargo, no debería conducir al rechazo de la noción de Estado. Este capítulo no busca cuestionar la importancia jurídica del Estado en el ámbito internacional. Los Estados continuarán siendo la base del sistema internacional, y, en la presente era de la globalización, el sistema internacional de Estados inevitablemente tendrá un impacto incluso en las regiones más remotas del planeta. En la actualidad, el orden político interno se encuentra implicado en procesos de interacción con el mundo exterior (que no es sino un mundo de Estados), y esta interacción tiene un impacto considerable en el orden interno. El sistema internacional de Estados provee el contexto, y este contexto contribuye a dar forma a las características del orden interno. En este marco, las áreas que carecen de unas estructuras estatales serán percibidas como vacíos de poder y se encontrarán en peligro de ser cubiertas por otros Estados —probablemente por medio de la fuerza, de la intervención y de la ocupación—. Por tanto, alguna forma de Estado persistirá. No obstante, puede darse el caso que en el futuro, las áreas de "estatalidad limitada" sean la regla, en vez de la excepción (Risse, 2005: 12).

Esta falta de adaptación entre la cultura política local y las instituciones importadas abre una brecha entre el Gobierno y la sociedad, lo que debilita la legitimidad y promueve la mala gobernanza.

Tampoco se rechaza la noción del Estado como un orden interno cuando se le da a este una forma más matizada. Es decir, cuando el Estado es conceptualizado no como una forma separada, sino integrada en las formas complejas de la socialización —el Estado en la sociedad, como ha argumentado Joel Migdal—; o cuando se adopta un enfoque más integral que concibe al Estado como una comunidad política. El Estado como comunidad política no obtiene su contenido simplemente por la identidad étnica o cultural como nación, sino que ha sido formado por los procesos continuos de adaptación mutua a través de profundas diferencias de cultura y de identidad, formas institucionales liberales, consuetudinarias y otras formas de gobierno. Concebir a los Estados como una comunidad política no sólo se aplica a los Estados del Sur, sino también a los Estados "poscoloniales" (como Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, etc.) y, cada vez más, podría aplicarse a todos los Estados que tienen que enfrentar los desafíos de mantener la unidad frente a las diferencias sin caer en la violencia o en la marginalización.

La intención de este artículo es confrontar el concepto dominante del Estado occidental en el ámbito doméstico con un conocimiento más profundo sobre qué procesos en realidad construyen

la paz, el orden y la estabilidad en muchas regiones del Sur, y también llamar la atención sobre la posibilidad y la necesidad del surgimiento de formas "indigenizadas" de Estado a partir de una adaptación positiva mutua. Esto, por una parte, implica "poner en cuestión la idea básica de medir los grados de la 'estatalidad' a lo largo de un *continuum* que comienza con aquellos Estados que cumplen con los criterios clásicos del Estado weberiano y que termina con aquellos que no cumplen ningún criterio de una estatalidad exitosa" (John, 2008: 23).

La adaptación positiva mutua podría conducir a formas autóctonas de Estado que podrían ser muy diferentes al Estado occidental ideal. Formas que podrían parecer "débiles" o "frágiles" ante la mirada externa, porque podrían carecer de la capacidad y de eficacia institucional. Sin embargo su fortaleza podría radicar en el aumento de su legitimidad desde la percepción de la población local. Por ejemplo Somalilandia y Bougainville (Papúa Nueva Guinea) son ejemplos de la formación estatal autóctona basada en la inclusión positiva de las instituciones occidentales importadas y de las instituciones locales consuetudinarias de gobierno.[4]

Tal enfoque "no es anacrónico, ni nostálgico, ni romántico. Por el contrario, es una manera para avanzar, apoyándose en la resiliencia de (…) las sociedades a fin de ayudar a afrontar los dilemas y los problemas que forman parte del 'ser y quehacer' de un Estado emergente" (Brown, 2007b: 291). El problema principal no es la fragilidad de las instituciones en sí, sino la falta de vínculos constructivos y estrechos entre las instituciones del Estado y de la sociedad.[5] El problema reside en la desconexión constante entre las comunidades y las instituciones del Estado, la fricción entre los modos liberales de gobernanza introducidos y la práctica local, y, por tanto, el problema de la legitimidad y de la ciudadanía. Implicar a las comunidades y las instituciones consuetudinarias no estatales es tan importante como trabajar con las instituciones del Estado central y los Gobiernos. Algunos ejemplos que ilustran estas ideas es la experiencia de la la Oficina de Enlace Tribal de Afganistán (OET) de la organización Swisspeace en la región de *Loya Paktia* de Afganistán, y el proyecto de cooperación de ACPACS con el Consejo Nacional de Jefes de Vanuatu. La OET parte de la noción de que para trabajar en la gobernanza y en la seguridad en Afganistán la cooperación con las instituciones y

4 Para el caso de Bougainville, véase Boege (2006) y (2008); para el caso de Somalilandia, véase Hoehne (2006) y Menhaus (2006); y, para un breve estudio comparativo de Bougainville y Somalilandia, véase Boege, et al (2008a).

5 Una reciente publicación, elaborada en el contexto del Grupo de Estados Frágiles de la OCDE-CAD también reconoce esta idea al: "hacer especial hincapié en la negociación entre el Estado y la sociedad, y en el hecho de que las estrategias de "construcción del Estado" necesitan tener en cuenta que los Estados existen más allá de las instituciones formales" (OCDE-CAD, 2008: 14).

los líderes tradicionales "no sólo es beneficiosa, sino esencial" (Karokhail y Schmeidl, 2006: 66). Su misión consiste en "facilitar la integración de las comunidades y sus estructuras tradicionales dentro del marco de la gobernanza afgana. La estrategia del proyecto depende de la cooperación y de la participación de las estructuras tribales…" (Karokhail y Schmeidl, 2006: 65).[6]

"Si una parte considerable de la debilidad de muchas instituciones del Estado se debe a su falta de arraigo en la sociedad, centrar la atención en los nexos entre el Estado y la sociedad es, cuando menos, tan importante como centrarse en las instituciones" (Brown, 2007b: 289).

Consideraciones finales

Al conceptualizar al Estado exclusivamente en términos de las instituciones estatales centrales, se pasa por alto la existencia del Estado como una comunidad política (más allá de los sentimiento que pueda despertar el concepto de "comunidad"); es decir, se pierden de vista las relaciones complejas entre las instituciones de Gobierno y las distintas dimensiones que conforman la sociedad, así como el papel de la población como agentes en la gobernanza y como "representantes" del Estado. Sin embargo, las dimensiones importantes de la legitimidad, de la participación y de una gobernanza coherente dependen de cómo se desarrollan estas relaciones en la práctica.

Hasta ahora, la actual corriente teórica sobre "construcción del Estado", que se encuentra impulsada por un enfoque de ingeniería social centrado en la transferencia de instituciones y reduciendo las complejidades del orden político a instituciones del Estado y de Gobierno, ha producido resultados más bien pobres. Esto no sorprende, ya que esta concepción de la construcción del Estado como un proceso de transferencia institucional, que identifica al Estado con sus instituciones, pasa por alto el grado en el que dichas dimensiones formales del Estado interactúan con las prácticas políticas, económicas, sociales y culturales de la población en el terreno. Sin embargo, en aquellas regiones donde existe la llamada "fragilidad" estatal dichas prácticas son separadas de las instituciones estatales que se busca importar, ya que no caben en ellas. Esta "falta de adaptación entre la cultura política local y las instituciones políticas importadas" (Kelsall, 2008: 11) abre

6 Para el trabajo de ACPACS sobre Vanuatu, véase Westoby y Brown (2007).

una brecha entre el Gobierno y la sociedad, lo que incentiva la corrupción, la inobservancia de las normas, el enriquecimiento personal, la falta de responsabilidad y de rendición de cuentas, debilita la legitimidad, y fomenta las demás dimensiones de la mala gobernanza. Este abismo no podrá ser superado con la transferencia de instituciones, sino solamente con aquellos procesos de formación de la comunidad política que gocen de arraigo local. En los órdenes políticos híbridos, la cuestión central consiste en cómo articular las instituciones formales del Estado, las instituciones consuetudinarias informales y sus prácticas, así como con las instituciones y las prácticas de la sociedad civil. Se trata de que puedan surgir nuevas formas de comunidades políticas que sean más capaces, efectivas y legítimas que los modelos, simplistas y actualmente dominantes del Estado occidental.

Este enfoque tiene en cuenta el hecho de que las instituciones del Estado funcionan en gran medida debido a que están arraigadas en las redes de las prácticas y de las normas sociales, que a su vez las propias instituciones ayudan a regular. Aunque se vincule de manera imperfecta el Gobierno con la diversidad de la sociedad, este círculo de intercambios y de interacción constituye una comunidad política, y permite su surgimiento. Hasta ahora, los actores externos, en sus esfuerzos por construir el Estado, han subestimado en repetidas ocasiones el potencial positivo que las instituciones y las prácticas autóctonas pueden tener en la formación de semejante comunidad política. El punto de fuga de la intervención política debería situarse, no en las instituciones del Estado, sino en la comunidad política. Lo que es más importante aún es que la población desarrolle un sentido de pertenencia a la comunidad y al lugar definidos por el Estado, y que la población esté dispuesta a imaginar y dar vida a esta comunidad abstracta, situándose dentro del conjunto de prácticas que la constituyen. Sólo así, se podrá superar la fragilidad, y por tanto alcanzar la resiliencia suficiente que establezca las bases adecuadas para el desarrollo, para la seguridad y la gestión no violenta de los conflictos.

Traducido por Luis Elizondo

Referencias Bibliográficas

Bøås, M. y K. M. Jennings (2005) "Insecurity and Development: the Rethoric of the 'Failed State'" en *The European Journal of Development Research.* Vol. 17, nº 3, pp. 385-395.

Boege, V. (2006) *Bougainville and the Discovery of Slowness: an Unhurried Approach to State-Building in the Pacific*, ACPACS Occasional Paper nº. 3, Brisbane, ACPACS.

Boege, V. (2008) *A promising liaison: kastom and state in Bougainville*, ACPACS Occasional Paper nº 12. Brisbane, ACPACS.

Boege, V., A. Brown, K. Clements y A. Nolan (2008a) *On Hybrid Political Orders and Emerging States: State Formation in the Context of 'Fragility',* Berghof Handbook Dialogue nº 8, Berlín, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management..

Boege, V., A. Brown, K. Clements y A. Nolan (2008b) *States Emerging from Hybrid Political Orders – Pacific Experiences,* ACPACS Occasional Paper nº 11, Brisbane, ACPACS.

Bonnemaison, J. (1984) *The Tree and the Canoe: Roots and Mobility in Vanuatu Societies,* Pacific Viewpoint 25, pp.17-151.

Brown, A. (ed.) (2007a) *Security and Development in the Pacific Islands. Social Resilience in Emerging States*, Londres, Lynne Rienner, Boulder, Co.

Brown, A. (2007b) "Conclusion", en Brown, Anne (ed.) *Security and Development in the Pacific Islands. Social Resilience in Emerging States,* Londres, Lynne Rienner. Boulder, Co.. pp. 287-301.

Brown, K. y S. Patrick (2007) *Greater than the Sum of its Parts? Assessing 'Whole of Government' Approaches to Fragile States*, Nueva York, International Peace Academy.

Conrad, B. (2006) "Informal Politics" en *Hamburg review of social sciences*, vol. 1, edición 3. pp. 256-272.

Di John, J. (2008) *Conceptualising the Causes and Consequences of Failed States: A Critical Review of the Literature,* Crisis States Working Papers Series nº 2, Working Paper nº. 25, Londres, London School of Economics.

Dinnen, S. (2003) "Restorative Justice in the Pacific Islands: an introduction" en Dinnen, S, (ed.) *A kind of mending. Restorative Justice in the Pacific Islands*, Canberra, Pandanus Books, pp. 1-34.

Engel, U. y G. Erdmann (2007) "Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept" en *Commonwealth and Comparative Politics,* vol. 45, nº 1. pp. 95-119.

Englebert, P. y D. M. Tull (2008) "Postconflict Reconstruction in Africa: Flawed Ideas about Failed States" en *International Security* 32(4), pp. 106-139.

Hameiri, S. (2007) "Failed states or a failed paradigm? State capacity and the limits of institutionalism" en *Journal of International Relations and Development,* vol. 10, pp. 122-149.

Herbst, J. (2004) "Let Them Fail: State Failure in Theory and Practice" en Rotberg, R. I. (ed.). *When States Fail: Causes and Consequence,.* Princeton, Princeton University Press, pp. 302-318.

Hesselbein, G., F. Golooba-Mutebi y J. Putzel (2006) *Economic and Political Foundations of State-Making in Africa: Understanding State Reconstruction,* Crisis States Working Paper Series nº. 2, Londres, London School of Economics.

Hoehne, M. V. (2006) *Traditional Authorities in Northern Somalia: Transformations of Positions and Powers*, Max Planck Institute for Social Anthropology Working Paper nº 82, Halle/Saale, Max Planck Institute for Social Anthropology.

Huyse, L. (ed.) (2008) *Traditional Justice and Reconciliation after Violent Conflict. Learning from African Experiences,* Estocolmo, IDEA.

Hyden, G. (2008) *Institutions, power and policy outcomes in Africa,* Power and Politics in Africa Discussion Paper nº 2, Londres, Overseas Development Insitute.

Jowitt, A. (2005) *Vanuatu: in Review*, Journal of the Contemporary Pacific 18(2) pp. 430-438.

Karokhail, M. y S. Schmeidl (2006) "Integration of Traditional Structures into the State-Building Process: Lessons from the Tribal Liaison Office in Loya Paktia" en

Heinrich Boell Foundation (ed.) *Afghanistan.* Publication Series on Promoting Democracy under Conditions of State Fragility Issue 1. Berlín, Heinrich Boell Foundation, pp. 59-78.

Kelsall, T. (2008) *Going with the grain in African development?,* Power and Politics in Africa Discussion Paper nº. 1, Londres, Overseas Development Institute.

Kraushaar, M. y D. Lambach (2009) *Hybrid Political Orders: the Added Value of a New Concept,* ACPACS Occasional Paper nº 16. Brisbane, ACPACS.

MacGinty, R. (2008) "Indigenous Peace-making versus the Liberal Peace" en *Cooperation and Conflict,* 43 (2). pp. 139-163.

Mehler, A. (2003) *Legitime Gewaltoligopole – eine Antwort auf strukturelle Instabilitaet in Westafrika?* IAK Diskussionsbeitraege 22, Hamburgo, Institut fuer Afrikakunde.

Menkhaus, K. (2006) "Governance without Government in Somalia. Spoilers, State Building, and the Politics of Coping" en *International Security,* vol. 31, nº 3, pp. 74-106.

Migdal, J.(2001) *State in Society*, Cambridge, Cambridge University Press.

OCDE-CAD (2008) *Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations. From Fragility to Resilience.* OECD-DAC Discussion Paper, París, OCDE.

Risse, T. (2005) "Governance in Raeumen begrenzter Staatlichkeit" en *Internationale Politik,* vol. 60,nº 9 (septiembre), pp. 6-12.

Risse, T. y U. Lehmkuhl (2006) *Governance in Areas of Limited Statehood – New Modes of Governance?* SFB Working Paper Series No. 1. Berlín, Freie Universitaet Berlin SFB 700..

Rumsey, A. (2006) "The Articulation of Indigenous and Exogenous Orders in Highland New Guinea and Beyond" en *The Australian Journal of Anthropology.* 17: 1. pp. 47-69.

Schetter, C. (2007) "Talibanistan – der Anti-Staat" en *Internationales Asienforum, v*ol. 38, nº 3-4. pp. 233-257.

Von Trotha, T. (2000) "Die Zukunft liegt in Afrika. Vom Zerfall des Staates, von der Vorherrschaft der konzentrischen Ordnung und vom Aufstieg der Parastaatlichkeit" en *Leviathan*, vol. 28. pp. 253-279.

Westoby, P. y M. A. Brown (2007) "Peaceful Community Development in Vanuatu: A Reflection on the Vanuatu Kastom Governance Partnership" en *Journal of Peacebuilding and Developmen,.* vol. 3, nº. 3, pp. 77-81.

White, G.(2006) *Indigenous Governance in Melanesia,* Canberra, ANU.

Cambio climático: los principales debates, las principales respuestas

José Larios

Profesor, especialista en cambio climático

En el siglo XIX varios científicos avanzaron la idea de que el dióxido de carbono, CO_2, emitido por la quema del combustibles fósiles podía provocar la elevación de la temperatura media de la Tierra, pero no es hasta los años ochenta del pasado siglo cuando, motivado por las observaciones de las variaciones en el clima, cobra fuerza entre los climatólogos la idea de que la rápida quema de combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas natural) está en el origen de los cambios producidos.

Aunque el clima, definido como el estado medio de la atmósfera en un periodo de tiempo suficientemente amplio, normalmente 30 años, ha ido cambiando a lo largo de la historia de la Tierra por variaciones en los movimientos terrestres, radiaciones solares y la intervención de la vida, el cambio se ha producido a escalas muy largas de tiempo, estas variaciones están y seguirán influyendo en el clima terrestre.

Lo destacable del cambio climático actual es la velocidad con la que se está produciendo, que no tiene parangón en la historia terrestre. Las variaciones naturales no explican este fenómeno y la única causa que lo puede hacer posible, en opinión de la comunidad científica, es el aumento de la concentración en la atmósfera de gases de efecto invernadero provenientes de las actividades humanas. Entre ellos el principal gas, el CO_2, alcanza en la actualidad concentraciones muy superiores a las existentes, al menos, en los últimos 650.000 años, como se desprende de los resultados que arrojan las investigaciones de los testigos de hielo extraídos de los glaciares.

Los gases de efecto invernadero han mantenido a la Tierra en una temperatura media de 14,5 ºC durante los últimos milenios, 33 ºC por encima de lo que cabría esperar si estos gases no estuvieran presentes en la atmósfera. Esta temperatura media ha permitido la aparición de la agricultura y el nacimiento de nuestra civilización.

El calentamiento global es el problema más grave que afronta la humanidad. Sin abordar la crisis climática, ninguno de los grandes problemas mundiales tiene solución

La velocidad a la que estamos quemando los combustibles fósiles y otras actividades humanas han elevado la cantidad y concentración de los gases de efecto invernadero en nuestra atmósfera, pasando de 280 partes por millón, ppm, de CO_2 en épocas preindustriales a las actuales 385ppm. De este modo, se ha reforzado el efecto invernadero y se ha elevado en 0,74ºC la temperatura media en los últimos cien años con una subida más acelerada en los últimos decenios, que hace que en estos once años pasados se encuentren los diez más calurosos desde que se tienen registros.

La elevación de la temperatura está originando la reducción del hielo en el planeta, amenazando con restricciones en el suministro de agua dulce para miles de millones de personas. Los patrones de lluvia están siendo también modificados, pues se incrementan las inundaciones y sequías. Otra consecuencia del calentamiento es la elevación del nivel de mar por la expansión térmica de lo océanos y el deshielo de los glaciares de montaña de los casquetes polares, lo que amenaza con inundar países formados por islas de escasa altitud y costas ampliamente pobladas. Podemos sumar el aumento de fenómenos climáticos extremos como olas de calor, como la sufrida en Europa en 2003 o la ocurrida durante el verano australiano a inicios de 2009 y, por otro lado, el incremento de la fuerza de los huracanes.

Como consecuencia de todas estas variaciones se están produciendo muertes de personas y daños y se observa un incremento en la desaparición de especies, variaciones en sus ritmos biológicos, cambios en los ecosistemas, problemas en las masas fores-

tales, aumento del riesgo de enfermedades y agravamiento de las condiciones sanitarias por inundaciones y sequías.

Todo lo anterior soporta la afirmación de que el calentamiento global es el problema más grave que afronta la humanidad, por su amplitud, transversalidad con el resto de problemas y la urgencia temporal para acometerlo. Sin abordar la crisis climática ninguno de los grandes problemas mundiales tienen solución, por lo tanto la búsqueda de salidas a la crisis climática contribuye a la resolución de los grandes problemas globales

Han pasado poco más de veinte años desde que naciera el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático, IPCC, en 1988 por decisión de la Organización Meteorológica Mundial (WMO, World Meteorological Organization) y el Programa Ambiental de las Naciones Unidas (UNEP, United Nations Environment Programme); desde ese momento hasta ahora, el IPCC ha publicado cuatro informes sobre el cambio climático (en 1991, 1995, 2001 y 2007) que han ido clarificando el debate científico sobre este tema y han planteado medidas para afrontarlo. Estas publicaciones han permitido una primera toma de conciencia de la gravedad de esta amenaza y ha posibilitado que Gobiernos y sociedad civil hayan adoptado acuerdos y propuestas para hacer frente a esta grave crisis.

Las propuestas políticas actuales son irrelevantes para la magnitud de la amenaza mientras que las respuestas necesarias parece que son imposibles de asumir políticamente

Una primera aproximación a las actuaciones de los responsables políticos permite observar importantes divergencias entre las declaraciones públicas realizadas, las posiciones adoptadas en las negociaciones y las actuaciones realmente ejecutadas. Se observa también la profunda separación entre estas propuestas y las que la mejor ciencia estima como necesarias para afrontar la crisis climática. Las propuestas políticas actuales son irrelevantes para la magnitud de la amenaza mientras que las respuestas necesarias parecen que son imposibles de asumir políticamente.

Frente a todas estas propuestas, la inercia económica, política y social mantiene, sin inflexión alguna, el crecimiento de las emisiones contrayendo así la capacidad temporal de respuesta adecuada. Por último, diferentes actores están proponiendo actuaciones encaminadas al mantenimiento del actual modelo de producción, consumo y transporte con modificaciones de mayor o menor importancia, cuando no negando abiertamente la existencia de la crisis y la necesidad de actuar, de modo que se favorece la falta de respuestas o la debilidad de las adoptadas.

El presente artículo ofrece una mirada a esta realidad y apunta pautas para transformarla. Las transformaciones necesarias para

preservar nuestra civilización han de ser rápidas, profundas y equitativas.

Justo este año en el que en diciembre (2009), en Copenhague se van a establecer acuerdos internacionales para relevar el vigente Protocolo de Kyoto, que vence en 2012, hemos de redoblar los esfuerzos para que sean adecuados a la magnitud de desafío. Si no lo hacemos, habrá pasado un tren difícil de retomar.

Las emisiones no paran de crecer a pesar del Protocolo de Kyoto

En base al primer informe del IPCC, en 1992 fue aprobado el Convenio Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, CMNUCC. Este Convenio y el de Biodiversidad surgieron de la Cumbre de Río y son legalmente vinculantes.

Los acuerdos para su desarrollo se aprueban en las sesiones de la Conferencia de las Partes, COP, formada por representantes de los países firmantes. Estos tienen como base el artículo dos de este Convenio que propone la estabilización de la concentración de los gases de efecto invernadero a un nivel que evite interferencias humanas peligrosas en el clima de la Tierra, asegure la producción de alimentos y permita una vida digna para las generaciones venideras.

Otro criterio importante reflejado en el Convenio es el reconocimiento que la responsabilidad del problema es común pero los esfuerzos han de ser diferenciados, adecuados a la contribución a las emisiones, histórica y actual de cada uno países firmantes y la capacidad económica para afrontarlos. Es decir, los países industrializados deben hacer superiores esfuerzos de reducción y ayudar a los países empobrecidos para la consecución de las reducciones y la adaptación necesaria al cambio.

Para dar cumplimiento al objetivo del Convenio la Unión Europea, en el Consejo celebrado el 25 de junio de 1996, estableció que la temperatura media no debería elevarse por encima de 2ºC sobre la existente en la era preindustrial, aceptando además que para conseguirlo deberían estabilizarse la concentración de gases invernadero en 550 ppm de equivalentes de dióxido de carbono (CO_2eq). La base de esta decisión fueron los datos aportados por el 2º Informe del IPCC sobre Cambio Climático, publicado en 1995. Esta referencia ha sido la adoptada en las negociaciones internacionales sobre el clima y es la que se ha seguido en la

inmensa mayoría de los objetivos nacionales y propuestas políticas.

Como se ha recogido al principio, las consecuencias sufridas hasta ahora por la elevación de sólo 0,74ºC en la temperatura media global, las nuevas evidencias acumuladas desde ese momento y los estudios científicos publicados desde entonces hacen más que dudoso considerar que 550 ppm sea un nivel seguro y que el incremento de 2ºC provoque cambios aceptables que puedan servir para alcanzar el objetivo propuesto en el Convenio Marco. Aunque depende del nivel de daños que se esté dispuesto a admitir antes de definirlos como peligrosos, esta decisión es ética y política y se debería procurar que fuera tomada democráticamente por todos los habitantes del planeta, los que nos estamos beneficiando de la quema de combustibles fósiles y la energía barata y aquellos que están sufriendo y sufrirán las peores consecuencias del calentamiento global, responsabilizándonos también de la herencia que dejamos a las siguientes generaciones.

Fruto de la 3ª Conferencia de las Partes celebrada en Kyoto, COP3, se aprobó el 11 de diciembre de 1997 el primer acuerdo internacional de reducción de emisiones, el Protocolo de Kyoto, que tardaría siete años en entrar en vigor, el 16 de febrero de 2005, tras la ratificación por Rusia y muy debilitado por la ausencia de Estados Unidos y Australia. El Protocolo establece que los países industrializados, agrupados en el Anexo I del Protocolo, deben reducir en un 5,2% las emisiones de gases de efecto invernadero, en relación a las emitidas en 1990, de para el periodo 2008-2012.

Los resultados, hasta ahora, de la aplicación del mismo son pobres, tal como se desprende de los datos ofrecidos por la ONU en noviembre de 2008. Las emisiones de los países industrializados han caído en torno al 5% pero el grueso de este descenso se debe al declive industrial de las llamadas economías en transición, el antiguo Bloque del Este, que han reducido sus emisiones el 37%, mientras que el resto de países del Anexo I incrementan sus emisiones casi el 10%. Pero en las economías en transición se observa un fuerte repunte de las emisiones que crecen un 7,4%, para el periodo 2000-2006, subiendo más rápidamente en el último año con un 3,1%. Nótese que el declive de las economías en transición ya estaba muy avanzado cuando el Protocolo se aprueba, lo que indica la debilidad del acuerdo.

Globalmente los datos sobre las emisiones mundiales y el ritmo de crecimiento, hechos públicos por *Global Carbon Project*, son aún menos esperanzadores, al haber alcanzado las emisiones en 2007, las 10 Giga toneladas de carbono (GtC), con lo que,

durante este siglo, se ha multiplicado el crecimiento anual de las emisiones y se ha acelerado el ritmo del elevación del nivel de concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera.[1] Este rápido crecimiento de las emisiones hace que en la actualidad cabalguemos por encima del peor escenario posible de los previstos por el IPCC, limitando el tiempo de capacidad de respuesta necesaria para evitar cambios abruptos en el clima.

Las razones de este crecimiento se deben a tres factores: de un lado, el debilitamiento de los sumideros. En los últimos 50 años el mecanismo de los sumideros de carbono, océanos y ecosistemas terrestres se ha ralentizado: de cada tonelada emitida, los sumideros retiraban 600 kg y han pasado a retirar 550 kg actualmente. Por otro lado, el crecimiento de la actividad económica en China y la India las hace responsables de grueso del incremento de las emisiones durante este siglo. China ha sobrepasado a los Estados Unidos en 2006 y la India pronto puede superar a Rusia para convertirse en el tercer mayor emisor. Por último, se ha disminuido la eficiencia en el uso de los combustibles fósiles en la producción de bienes debido a las tecnologías empleadas en los países mencionados.

Pudiera parecer que China y la India asumen el relevo como países más contaminantes, pero desde una perspectiva histórica los países en desarrollo, con el 80% de la población, solo son responsables del 20% de las emisiones acumuladas y actualmente, a pesar del incremento de sus emisiones, los valores por habitante en China son la tercera parte de los españoles y los valores indios son nueve veces inferiores.

Perspectivas de futuro ante el mantenimiento de las actuales tendencias

Las proyecciones recogidas en el último informe *World Energy Outlook 2008*, (WEO2008) de la Agencia Internacional de la Energía no prevén ninguna mejora. El informe recoge proyecciones de consumo de energía y las emisiones asociadas hasta el año 2030, que califica de insostenibles, formula propuestas de reducción de emisiones y las inversiones necesarias para ello y afirma que la demora en la intervención solo incrementará el coste de hacer frente a la crisis climática.

1 En lo que llevamos de siglo ha aumentado la cantidad de emisiones, que crecen al ritmo del 3,3% anual frente al 1,3% del último decenio. En 2007 el CO_2 alcanzó los 383 ppm, un 37% superior al nivel existente en la era preindustrial.

El WEO2008 toma como base un escenario de referencia, que parte de la premisa de seguir como hasta ahora, pero teniendo en cuenta las medidas adoptadas por los diversos países hasta mediados de 2008. El WEO2008 afirma que este escenario es insostenible, pues la concentración de CO_2 en la atmósfera alcanzará los 1000 ppm, con una subida asociada de la temperatura media de 6ºC para fin de siglo, por lo que propone dos escenarios alternativos: uno que limitaría la concentración a 450 ppm y el incremento de la temperatura a 2ºC, que cree prácticamente inalcanzable, y otro más factible, en el que la concentración quedaría en 550 ppm y la temperatura tal vez no superaría los 3ºC.

Si tan sólo nos acercamos al escenario de referencia, nos introducimos en un mundo con cambios desconocidos, pero catastróficos con total seguridad. Los 6ºC de elevación de la temperatura media son insoportables para nuestra civilización y los ecosistemas actuales. En referencia a las alternativas que propone el informe, se subestiman las consecuencias; así el escenario 550 ppm no sería aceptable pues sólo retrasa algunas generaciones el desastre, y el escenario 450 ppm no nos libra de calamidades indeseables.

El documento afirma que aún es posible modificar el actual modelo y para ello es necesaria la acción radical del los Gobiernos en el plano nacional y local y su participación en acuerdos internacionales, creando marcos de reglamentación e incentivos financieros para ello. Propone para los suministradores la inversión y comercialización de tecnologías de baja emisión y la modificación de usos de la energía por parte de los automovilistas, hogares y empresas.

Por países, el rápido crecimiento económico de China y la India hace que juntos sumen algo más de la mitad del incremento de la demanda mundial de energía primaria en el periodo considerado. Otro 11% correspondería a Oriente Medio; luego los países no pertenecientes a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), acaparan el 87% del crecimiento y su participación en el consumo pasa de 51% en 2006 a 62% al final de este periodo.

La demanda de petróleo crecerá en un promedio del 1%.[2] El informe tiene en cuenta el incremento de los precios, el crecimiento más lento del PIB mundial y las medidas adoptadas hasta el año 2008, por lo que pronostica un leve descenso de la demanda no relacionada con el transporte para los países de la OCDE. El gas

2 El consumo de petróleo crece de los 84 millones de barriles diarios, Mb/día en 2006 a 106 Mb/día para 2030 y su participación en la cesta de fuentes de energía cae del 34% al 30%.

natural aumenta el 1,8% anual, motivado por su uso en el sector de producción eléctrica. La energía nuclear desciende de su participación actual del 6% para situarse en el 5%.[3]

Las fuentes renovables suben rápidamente hasta superar al gas en el año 2010, colocándose en el segundo lugar como fuente de electricidad. Si se excluye la biomasa y la hidráulica, el resto de renovables crece a un ritmo del 7,2% para el periodo estudiado.

Las emisiones de dióxido de carbono vinculadas a la energía crecerían hasta un 45% para este escenario y periodo, pasando de 28 gigatoneladas (Gt) en 2006 a 41 Gt para 2030. Si en el cálculo se incluyen el resto de sectores y gases, las emisiones de CO_2 y equivalentes alcanzarán las 60 Gt.

Tres cuartas partes del incremento de emisiones previsto relacionado con la energía proceden de China, India y Oriente Medio, y los países no-OCDE en conjunto serán responsables del 97% del incremento. Sólo en Europa y Japón las emisiones serían más bajas en 2030 que en la actualidad. Las ciudades aumentan su cuota del 71% en 2006 al 76% para el final del periodo proyectado.

Para tener un visión acertada sobre el origen de las emisiones hemos de tener en cuenta que los países industrializados han deslocalizado sus producciones y, por tanto, también las emisiones. Por ejemplo, China, en la actualidad, exporta en torno a un 30% de su producción con destino mayoritario a los países industrializados. De esta manera se atribuyen a China emisiones debidas a la producción de bienes consumidos en otros países. Desde una perspectiva equitativa, este elemento ha de ser tenido en cuenta en las negociaciones de reducción de emisiones. En el mismo sentido ha de considerarse la producción de cemento, responsable del 5% de las emisiones mundiales, pues por cada tonelada importada se exporta otra tonelada de CO_2 al país de producción.[4]

Con respecto a los escenarios que contemplan la reducción de 550 y 450 ppm la concentración de CO_2 y equivalentes en el WEO2008 para el escenario 550 deberíamos alcanzar el pico de emisiones para 2020 y reducciones a partir de ese año. El escenario 450 requeriría reducciones aún mayores para después de 2030. La demanda de energía mundial crecería un 32% y sería necesario un mayor protagonismo de las fuentes renovables y una mayor eficiencia energética, además del descenso de la demanda

3 La contribución nuclear a la producción eléctrica baja del 15% en 2006 al 10% para 2030. La producción subiría ligeramente en términos absolutos salvo en los países europeos de la OCDE

4 España importó 7,1 millones de toneladas de cemento sólo en los 8 primeros meses de 2006, el 40% procedente de China (*Urbanoticias*, 2006).

de petróleo y la puesta en marcha de plantas eléctricas con captura y almacenamiento de carbono, la mayoría en países de la OCDE. Las emisiones de CO_2 vinculadas a la energía alcanzan las 33 Gt al final del periodo.

En este estudio no se tiene en cuenta la evolución y tratamiento de las emisiones procedentes a los usos del suelo y silvicultura, tampoco prevé inversión alguna en la adaptación a los efectos del cambio climático originado por las emisiones realizadas hasta ahora y las futuras.

Es más que cuestionable la confianza que estas propuestas tienen en la tecnología de captura y almacenamiento de CO_2 ya que como veremos más abajo es difícil de aceptar que esté disponible en este plazo, que sea eficaz y que el precio sea aceptable en comparación con otras tecnologías de mitigación.

Propuestas de la Unión Europea

Como se ha señalado antes, la Unión Europea ha colocado el límite de seguridad en 2ºC y afirma que para ello las emisiones de CO_2 y equivalentes deberían estabilizarse en 550 ppm. En consecuencia, aprobó el 12 de diciembre de 2008 el llamado programa 20-20-20, después de vencer las resistencias de Polonia, República Checa e Italia y ser condescendientes con la posición de Alemania, que ha exigido que su tejido industrial no sea afectado.

La UE propone reducir unilateralmente las emisiones de gases de efecto invernadero el 20% con respecto a las emisiones de 1990 y se podrían alcanzar reducciones del 30% si en Copenhague se consiguen acuerdos globales. Las energías renovables deben alcanzar la cuota del 20% en el consumo de energía para el mismo periodo y se confía en un ahorro del consumo energético del 20%. También ha establecido el objetivo de alcanzar el 10% en el uso de biocombustibles.

En el acuerdo, se limita el acceso a los créditos internacionales de carbono para que al menos la mitad de las reducciones necesarias se logren en el seno de la Unión Europea. El paquete prevé que se logren reducciones del 17% dentro de la Unión por el uso de energías renovables, eficiencia energética y el sistema de comercio de emisiones. Para cumplir con el Protocolo de Kyoto, la Unión Europea ha establecido un comercio de emisiones de CO_2. Para ello ha asignado a cada país un determinado número de créditos de permisos de emisión, cada crédito es una tonelada.

Estos permisos son adjudicados gratis por cada país a las principales industrias emisoras que pueden vender en el mercado los permisos que no usen. Al final del proceso, en 2012 las empresas que hayan emitido más de lo permitido y no hayan comprado los permisos necesarios para compensarlas tendrán que pagar 100 euros por tonelada. En la fase actual, el reparto ha sido tan generoso que en España las eléctricas han obtenido 400 millones de euros con la venta de las emisiones asignadas. Para corregir en parte esta situación, en la segunda fase 2008-12 será menor la cifra de créditos ofertada y parte de ellos ofrecidos en subasta.

El tope fijado por la autoridad central al sistema de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea permitirá alcanzar para 2020 una reducción del 21% de emisiones con respecto a los niveles de 2005 en los sectores más contaminantes, como el siderúrgico, el eléctrico y el papelero.

Mientras que el Gobierno español mantiene un discurso público del que se podría desprender un liderazgo positivo, tratan de negociar una posición de privilegio para no tener que reducir las emisiones de CO_2

Se acordó dedicar los fondos de 300 millones de permisos de derechos de emisión, equivalentes a 6 o 7 miles de millones de euros, a financiar parcialmente doce plantas de captura y almacenamiento de carbono. La mitad de los ingresos obtenidos por el comercio de emisiones se empleará en la lucha contra el cambio climático dentro y fuera de la Unión Europea.

El presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso, ha declarado que se deberán gastar 100 billones de euros para poner en marcha el paquete de medidas adoptadas. Esta inversión equivale a tres euros a la semana por habitante de la Unión (Comisión Europea, 2009).

Esta posición de la Unión Europea es más tímida que la mantenida por sus negociadores en el COP13 de Bali. En este encuentro, celebrado en diciembre de 2007, los delegados de la Unión propusieron que, en el protocolo que ha de suceder al de Kyoto, las reducciones deberían ser de entre el 25% y el 40% para 2020 para los países industrializados, en línea con lo propuesto en el cuarto informe de evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC). Estas cifras fueron el caballo de batalla más importante frente a las propuestas de los negociadores encabezados por Estados Unidos

La posición de España

En el ámbito internacional, España defiende la misma posición que la Unión Europea. Ahora bien, mientras se mantiene un dis-

curso público del que se podría desprender un liderazgo positivo, la realidad es que los responsables españoles intentan de nuevo negociar una posición de privilegio dentro del marco de la Unión Europea como la que consiguió en el Protocolo de Kyoto, pues mientras que la UE en su conjunto se comprometía a reducir sus emisiones un 8% a España se le autorizaba a aumentarlas un 15% Este privilegio no era justificable en el Protocolo de Kyoto y menos lo es ahora, tanto más cuando nuestro país pasa por ser una de las primeras potencias mundiales y además ha sobrepasado los privilegios acordados al superar ligeramente en 2007 un incremento del 52,6%.

España está en cabeza del desarrollo de las energías renovables pero este desarrollo está destinado a suplir parte de los aumentos de la demanda en lugar de sustituir centrales térmicas de combustibles fósiles. Esto es lo que se puede deducir de las proyecciones de los responsables de energía del anterior Ministerio de Industria, que mantienen hasta ahora los actuales y que el anterior secretario general de Energía, Ignasi Nieto, manifestó en unas jornadas de la Comisión Nacional de la Energía sobre la situación y perspectivas de las energías renovables.

Fuente	Actual (MW)	2030
Nuclear	7.716	7.716
Gas	18.598	41.650
Carbón	11.934	8.000
Cogeneración	5.983	9.500
Biomasa	372	3.700
Eólica	13.000	40.000
Fotovoltaica	400	6.500
Hidráulica	16.600	19.600

Fuente: http://www.elpais.com/articulo/economia/Industria/cree/energia/puede/ser/limpia/2030/elpepueco/20071212elpepieco_11/Tes.
Elaboración Propia

A pesar de referirse sólo a sector eléctrico, esta propuesta en lugar de reducir las emisiones las aumentaría considerablemente, ya que la reducción obtenida por el descenso del 25% de las centrales de carbón es ampliamente superado por el 225% de incremento de las centrales de gas. Otro asunto no aclarado en el avance propuesto es cómo se mantiene invariable la participación de las nucleares cuando muchas de ellas habrán agotado su vida útil para esa fecha.

El 23% de las emisiones se atribuyen en nuestro país y tampoco se prevé que éstas desciendan, al menos es lo que se infiere de las actuaciones que el Ministerio de Obras Públicas de nuestro país está desarrollando, el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT), con 16.400 millones de euros de inversión anuales, para la ampliación de la red de autovías, autopistas, circunvalaciones, aeropuertos y puertos a los que se añaden los planes de las comunidades autónomas como el Plan PISTA de Andalucía o el PITC de Cataluña. Estas infraestructuras necesariamente llevan aparejadas emisiones adicionales en su desarrollo y unas previsiones de incremento de los desplazamientos y por tanto de las emisiones de CO_2.

Estas proyecciones y planes muestran un claro divorcio entre las declaraciones[5] de nuestros responsables políticos en los medios de comunicación y foros internacionales y lo que luego realmente se hace en la práctica.

Entre 2006 y 2007 se han producido tres hechos: la singularidad del *Informe Stern* unido al impacto mediático de la película de Al Gore y la publicación del *Cuarto Informe del IPCC*, que ha catapultado la crisis climática al primer nivel en todas las agendas políticas y a la primera plana de noticiarios y prensa, con un importante aumento general de preocupación por la misma que aún no se ha traducido en actuaciones concretas.

El Informe Stern: las consecuencias económicas del cambio climático.

A finales de 2006 el Ministerio de Hacienda del Reino Unido, dirigido en ese momento por Gordon Brown, actual primer ministro, hace público el informe *The Ecomomics of Climate Change, Stern* (Stern, 2006) llamado por los medios *Informe Stern*, al recoger el nombre del responsable de la elaboración del mismo, Sir Nicholas Stern, ex- economista jefe del Banco Mundial entre 2000 y 2003 y en esos momentos asesor económico del Reino Unido.

La gran importancia de este informe viene justificada por ser el primero que no está elaborado por climatólogos ni por un organismo o Ministerio de Medio Ambiente sino por economistas per-

5 "Quiero reiterar un hecho inequívoco: el cambio climático es el desafío más grave que se cierne sobre la vida en la Tierra, que exige un nuevo contrato del hombre con la naturaleza, con su entorno, con la Tierra". Son palabras del presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, quien ha alertado de que en esta lucha no se puede "perder ni un minuto ni ningún esfuerzo" (*Expansión*, 2007)

tenecientes a la médula del Gobierno, el Ministerio de Hacienda, aunque contó con la asesoría científica del Met Office (departamento de Meteorología del Gobierno británico).

El estudio parte de la premisa de que si no se actúa los niveles de CO_2 y equivalentes se duplicarán para 2035, con una elevación de la temperatura global de 2º a 3ºC para mediados de siglo. En el momento de la elaboración del documento, el nivel de gases de efecto invernadero era de 420 ppm de CO_2 y equivalentes. Los autores del informe valoran como imposible estabilizar los niveles en 450 ppm, si bien asumen la posibilidad de estabilizarlos en 550 ppm si se actúa rápidamente.

En los aspectos científicos el documento recoge la necesidad de la descarbonización del sector energético de al menos el 60% y tal vez el 75% para el año 2050 si se quiere estabilizar la concentración en 550 ppm, así como profundas reducciones en el sector del transporte.

Con la estabilización en 550 ppm de CO_2 y equivalentes, el *Informe Stern* afirma que hay un 50% de probabilidades de superar los 3ºC para final de siglo. Hay que asumir, incluso con esta propuesta, importantes efectos: bajada en la producción de alimentos, escasez de agua en amplias zonas, sequías en el Mediterráneo y sur de África, hambrunas, declive de la Amazonía, irreversible proceso de deshielo del Groenlandia, etc.

Los autores calculan que para conseguir este objetivo las emisiones no deberán crecer más allá de 2015-2025 y comenzar a decrecer el 1% -3% anual a partir de aquí. Si se quiere estabilizar en 450 ppm el nivel de CO_2 y equivalentes sin sobrepasarlo, el punto máximo de emisiones se debería alcanzar en 2015 y decrecer el 5% anual.

En cuanto a los costes necesarios, para conseguir el escenario de 550 ppm de CO_2, el informe calcula que las inversiones deberán ser de entorno al 1% del PIB mundial cada año pero si no se actúa ya el coste de la inacción podría oscilar entre el 5% y el 20% del PIB. Para calcular los costes, el informe usa valoraciones rechazables desde una perspectiva ética, igualitaria y solidaria. Las bases para el mismo parten del cálculo del valor de la vida humana que difiere mucho si se considera un habitante de un país industrializado o de un país empobrecido, ya que su valor se calcula en términos de capacidad de producción y consumo de bienes.

Hasta este momento, se han reflejado propuestas e informes provenientes del campo de las decisiones políticas. Estas pro-

puestas parten de valoraciones y posiciones sobre lo que nuestra sociedad puede y debe asumir para mantener un determinado modelo de vida y sobre qué posibilidades se ofrecen para que las personas de los países empobrecidos y las generaciones futuras puedan tener unos parámetros de vida digna. Sin embargo, todo indica que nuestro estilo de vida es insostenible, injusto e insolidario y nadie puede creer que dejamos a nuestras hijas e hijos un mundo mejor, ni tan siquiera un mundo como el que actualmente disfrutamos. Habría que preguntarse si estas propuestas están en sintonía con los conocimientos que nos permite la ciencia.

Más bien puede afirmarse que lo que es políticamente posible, en este momento, es ridículo para la talla del desafío que afrontamos y que las decisiones necesarias para afrontarlo con un mínimo de garantías de que nuestra civilización pueda perdurar parece políticamente imposible. Ahora bien, esto no debe, ni puede alejarnos de la tarea de hacer realidad lo que aparece como imposible y para ello es necesario que se genere rápidamente la suficiente masa crítica de voluntades humanas para afrontar este envite.

AR4: Cuarto Informe del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático, Cambio Climático 2007

El objetivo del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático, IPCC, es evaluar el riesgo del cambio climático provocado por las actividades humanas. Desde su creación en 1988 el IPCC ha venido acumulando el resultado de estudios paleoclimáticos, modelos de predicción de clima, evidencias y observaciones sobre los cambios en el medio físico y los ecosistemas que se están produciendo, evaluaciones de riesgos, avances tecnológicos, proyecciones económicas, etc. Sus responsables plasman todos estos datos en informes que cada cuatro años han venido haciendo públicos. Hay que hacer constar que lo que recogen estos informes es sumamente prudente ya que, para su definitiva publicación, los textos que finalmente ven la luz pasan por rigurosos filtros científicos y también políticos. En el aspecto científico recogen el consenso base, casi de mínimos, de los diferentes estudios e investigaciones y en el apartado político se revisa punto por punto con el objetivo de evitar afirmaciones incómodas que pudieran ser tachadas de alarmistas.

Desde febrero de 2007 en París hasta noviembre del mismo año en Valencia el IPCC elaboró su último informe, que hace el número cuatro, Cambio Climático 2007, conocido también como AR4.

Los sucesivos informes han ido despejando dudas sobre la existencia del cambio climático, la emisión de gases de invernadero como origen del mismo, la actividad humana como fuente de esas emisiones y las posibles consecuencias de este cambio en relación con las decisiones que se adopten y las medidas y costes para frenarlo.

El informe *Cambio Climático 2007* deja claro que el calentamiento global es inequívoco, como se desprende no sólo de los registros de temperatura, sino también del deshielo generalizado y la subida del nivel del mar. Afirma que este calentamiento está ya afectando a los sistemas naturales y su origen está en el incremento de los gases de efecto invernadero que, por efecto de la actividad humana, sólo en el periodo 1970-2004 han aumentado el 70%. Los niveles actuales de gases de efecto invernadero en la atmósfera son muy superiores a los existentes en los 450.000 últimos años.

El AR4 afirma que en los últimos cien años la temperatura media de la Tierra ha subido 0,74ºC, con una aceleración mayor en los últimos años. Se registra una mayor elevación de la temperatura en el hemisferio Norte y la subida es especialmente grave en el Ártico. Para pronosticar cómo se irá manifestando el cambio climático, los autores usan varios escenarios de emisiones que tienen que ver con las tecnologías adoptadas para la mitigación, reducción de emisiones, los ámbitos de intervención, globales y regionales, y el crecimiento de la población. Todos los escenarios avanzan proyecciones de respuesta y consecuencias desde ahora hasta 2100 y que en el caso de la temperatura global y la elevación del nivel del mar arroja las horquillas para 2090-99 con referencia a 1980-99 de entre 1,1ºC a 6,4ºC, con estimaciones óptimas de entre 1,8ºC a 4ºC.

En referencia a la elevación del nivel del mar, se estima entre 0,18m y 0,59m para este mismo periodo. En estas estimaciones no se tiene en cuenta el deshielo de Groenlandia ni de la Antártida debido las incertidumbres sobre este proceso en ambas zonas. Sin embargo, los procesos observados en ambas zonas no presagian nada bueno. En los últimos años, la masa de hielo conjuntamente perdida cada año se cifra entre los 300 y 500 Km^3, una cantidad que llega a multiplicar por diez la capacidad total de los embalses españoles. Diversos informes pronostican la elevación del nivel de mar para fin de siglo entre los 80 centímetros y los dos metros, por lo que millones de personas perderán sus hogares. Alguno de los estudios no descartan que para 2100 se pueden alcanzar los 5 metros de elevación.

Si el informe del IPCC salda parte del debate dejando claro que el calentamiento es inequívoco, que muy probablemente los gases de invernadero son responsables del mismo y que son originados por la actividad humana, queda aún pendiente la cuestión de cuál es el límite que evita un cambio peligroso de manera permanente. Los climatólogos afirman que el clima es un sistema no lineal, esto es, una variable se puede estar modificando, y los cambios en el clima asociados pueden ser de escasa entidad, pero a partir de un determinado valor crítico las variaciones son abruptas, hasta alcanzar un nuevo estadio de equilibrio.

En consecuencia se han definido los *tipping points*, "límites críticos" importantes que pueden desembocar en procesos irreversibles, pero que ellos en sí no lo son. Como ejemplo podemos poner el deshielo del Ártico que se está produciendo y que puede hacer que incluso en una década desparezca el hielo marino durante el verano. Este fenómeno puede revertirse si se actúa rápido, pero si no ocurre así, se desencadenará el deshielo de Groenlandia y la subida del nivel del mar hasta 7 metros. El primer fenómeno es un *tipping point* mientras que el segundo es un límite crítico que, una vez traspasado, es irreversible por milenios.

Otro elemento importante a tener en cuenta son las realimentaciones positivas en el sistema climático que el incremento de la temperatura puede disparar. De entre ellas, son destacables la disminución del "efecto albedo" que se producirá a medida que el gran espejo que es el hielo del Ártico disminuya su extensión; la realimentación de la emisión de millones de toneladas de metano liberadas por el deshielo del *permafrost*, suelo helado, de las áreas circumpolares, pantanos y turberas que dejaría fuera de control la presencia de gases de efecto invernadero en la atmósfera.

El climatólogo de la NASA, James Hansen, junto con otros ocho científicos (Hansen, J., Mki. Sato, P. Kharecha, D. Beerling, R. Berner, V. Masson-Delmotte, M. Pagani, M. Raymo, D.L. Royer, and J.C. Zachos, 2008) han publicado un documento en base a investigaciones paleoclimáticas y la observación de los cambios que se están produciendo. El documento es rotundo y alarmante:

> "Si la humanidad desea preservar un planeta similar a aquél en el que la civilización se ha desarrollado y al que la vida en la Tierra está adaptada, la evidencia paleo-climática y el cambio climático en curso sugieren que el CO_2 necesitará ser reducido desde los actuales 385 ppm hasta al menos 350 ppm"

Esto significa que ya estamos en una zona peligrosa y es que el límite que propone Hansen fue traspasado hace más de 20 años,

en 1988. Los cambios que ya se están produciendo avalan esta afirmación. Solo la actual elevación de 0,75ºC está abocando a la desaparición del hielo marino del Ártico en los próximos años con la significativa reducción del efecto albedo y con la emisión de metano debido al deshielo del *permafrost* (hay que recordar que el metano es un gas de efecto invernadero 25 veces más potente que el CO_2). La elevación de la temperatura ya está en camino: si en este momento se dejara de emitir un solo gramo de CO_2 aún la Tierra se seguiría calentando, al menos, 0,6ºC en los próximos años. Para tener una referencia del significado del incremento de la temperatura, baste recordar que la temperatura media de la última glaciación era de 5ºC menos que la actual, con capas de hielo que superaban el kilómetro en zonas de Europa y América del Norte.

Si se mantiene el nivel actual de emisiones de CO_2 podríamos asegurar que caminamos hacia un mundo sin hielo en una escala de siglos o milenios, con un mar 70 metros más alto, con cambios en los patrones del clima desconocidos para nuestra especie y la desaparición de nuestra actual civilización.

Hansen afirma que es necesario eliminar totalmente la quema de carbón para año 2030 a menos que el que el que se use cuente con la captura y secuestro de la emisiones de CO_2.

El objetivo de limitar los niveles de CO_2 por debajo de 350 ppm propuestos por Hansen ha sido adoptado por los asistentes al Foro que en 2008 organizó a finales de junio la Fundación Tällberg de Suecia, entre ellos la Agencia Europea de Medio Ambiente, el Instituto Sueco de Medio Ambiente, Tim Flannery, James Lovelock o el banco ético Triodos Bank con la publicación de un manifiesto con el llamativo título "< 350. Recuerda este número para el resto de tu vida".

El mismo objetivo fue propuesto en el COP14 desarrollado en diciembre pasado en Poznan, Polonia, por el grupo de Países Menos Desarrollados y reflejado también en el discurso que pronunció el ex vicepresidente norteamericano y Premio Nobel de la Paz, Al Gore, en este mismo evento.

La Comisión Europea ha publicado el 23 de enero de 2009 un documento en el que justifica su posición para las negociaciones de la reunión del COP15 en diciembre de este año en Copenhague. En él, se recoge por primera vez las advertencias de Hansen referidas al límite de 350 ppm. Sin embargo, no hay apenas modificación alguna en sus posiciones negociadoras.

¿Qué hacer después de Kyoto?: COP15 Copenhague 2009

De los debates habidos en el COP13 de Bali y el COP14 de Poznan, podemos deducir que los acuerdos más avanzados que pueden producirse son la reducción del 30% de emisiones por parte de la Unión Europea, la incorporación tímida de los Estados Unidos, que podría acordar reducir las emisiones en 2020 al nivel de 1990 (un 16,7%), con lo que se incumpliría lo acordado en Kyoto de reducir el 7% su emisiones, acuerdo de limitación de emisiones en los grandes emisores de los "países en desarrollo" (China, India y Brasil) y la transmisión de fondos a los países que tienen importantes bosques para que los protejan y mantengan como sumideros.

No parece que estas propuestas puedan servir de mucho para evitar un cambio climático peligroso, como mandata la Convención de la ONU sobre el Cambio Climático.

Debemos descarbonizar nuestra economía. Sólo así podremos conseguir el objetivo de no superar este siglo los 2º C de elevación de la temperatura

Atendiendo a la información científica de que disponemos en la actualidad, es necesario reducir drásticamente las emisiones globales un 85% (Hare,2009). Teniendo en cuenta el crecimiento de la población que puede llegar a los 9.000 millones para 2050, la reducción aceptable sería algo más de media tonelada de CO_2 por habitante y año. Esta reducción ha de realizarse desde la perspectiva equitativa que recoge el Artículo 3 del Convenio Marco: los países industrializados, como el nuestro, deberán reducir sus emisiones más del 90% para 2030, es decir debemos descarbonizar (eliminar el uso de combustibles fósiles) urgentemente nuestra economía, solo así podremos conseguir el objetivo de no superar en este siglo los 2ºC de elevación de la temperatura. Por otro lado, los países "en desarrollo" aceptarán que debemos construir otro modelo de producción y consumo basado en los límites de la Tierra y la equidad actual y transgeneracional.

Para conseguirlo las emisiones deberán de dejar de crecer en 2010 y a partir de ese momento disminuir el 3% anual. No se oculta que cuanto antes se actúe podremos evitar acercarnos a límites peligrosos, si el pico de emisiones se alcanza más tarde, las reducciones anuales deben ser mucho mayores para conseguir el mismo objetivo.[6] Es decir, a medida que el tiempo pasa la capacidad de respuesta menos traumática es menor.

6 El Centro Tyndall para la Investigación sobre cambio Climático, Universidad de Manchester, afirma que de alcanzar el pico de emisiones en 2015, para lograr el objetivo de estabilizar el nivel 450 ppm de CO2 y equivalentes, la reducción anual debe ser del 4% de CO_2 y el 6,5% en los procesos energéticos (Anderson y Bows, 2008).

Como ya se he señalado antes, determinados cambios son inevitables, así que uno de los objetivos a conseguir es que la adaptación o la respuesta a estos cambios se realice con criterios equitativos y democráticos, de otro modo estamos abocados a importantes conflictos tanto entre países como enfrentamientos internos interétnicos y religiosos y a la aparición de gobiernos populistas y autoritarios. Esta situación será aún más difícil de evitar si se actúa tarde, pues se agravarán los conflictos por escasez de alimentos y agua, los desastres producidos por inundaciones y sequías, el incremento de las crisis sanitarias y los desplazamientos de la población.

El movimiento ecologista y centros de estudios críticos con este estado de cosas parten de la necesidad de avanzar en esta dirección recortando la emisiones, sustituyendo las fuentes fósiles por fuentes renovables y disminuyendo el consumo energético mediante el ahorro y la eficiencia energética, consiguiendo servicios energéticos dignos y equitativos para la totalidad de la población actual y futura.

En esta línea se mueven propuestas del Global Common Institute[7] de Gran Bretaña con la propuesta de *Contracción y Convergencia* que sostiene la necesidad de la reducción global de las emisiones hasta alcanzar un nivel seguro. Esta reducción debe ser mayor para quienes más emiten hasta que las cantidades emitidas sean similares para todas la personas en todo el mundo.

La propuesta del Development Rights Framework, GDR,[8] propuesto por Ecoequity, del Instituto Sueco de Medio Ambiente, SEI, y con el apoyo de Heinrich-Böll-Foundation, Christian Aid, Oxfam, y MISTRA Climate Policy Research Program, realiza una aportación muy interesante desde la misma perspectiva, proponiendo un índice, RCI, resultante de combinar para cada país la responsabilidad y la capacidad económica para afrontar los gastos y esfuerzos de mitigación y adaptación en todo el mundo. Esta propuesta busca la equidad en un mundo que se debe descarbonizar, en el que aquellos que menos o nada han contribuido a provocar la crisis climática son los que están sufriendo el grueso de los efectos de la misma.

Otra propuestas, muy interesantes, las realiza Oliver Tickell (2008): el establecimiento de topes globales de emisiones con

7 "Global Commons Institute (GCI)," http://www.gci.org.uk/

8 Baer, P., Athanasiou, T. y Kartha, S. (2008) "Greenhouse Development Rights Framework. Executive Summary", Ecoequity y Stockholm Environment Institute. Disponible en http://www.ecoequity.org/GDRs/GDRs_ExecSummary.html>. Consultado el 9 de marzo de 2009.

asignaciones equitativas para cada país, el cumplimiento de las reducciones mediante la subasta de los derechos de emisión permitidos y el control de las emisiones en los lugares más cercanos posibles a los orígenes, refinerías, oleoductos, lavaderos de carbón y gaseoductos. Los fondos obtenidos por la venta de derechos se destinarían a la financiación global de la transición a la descarbonización y la adaptación. Esta propuesta supera otra anterior realizada por diversas entidades, en las que los derechos de emisión se asignaban a cada individuo mediante una tarjeta de racionamiento que podría consumir en su totalidad o comercializar la parte no utilizada. Esta propuesta necesita de un formidable aparato financiero que absorbería grandes esfuerzos. Tickell, por su parte, propone medidas fiscales de tasas y exacciones y el establecimiento generalizado de estándares de eficiencia energética en todo tipo de aparatos y edificios.

La adaptación a estos cambios debe realizarse con criterios equitativos y democráticos, de otro modo estamos abocados a importantes conflictos

En la difusión y organización para dar una respuesta social global con el objetivo de conseguir objetivos de reducción que sean consecuentes con las proyecciones científicas, está jugando un papel importante la ciberoganización 350.org impulsada por el activista norteamericano Bill McKibben.

Por otro lado, son muchas las voces interesadas que pregonan que, con algunos cambios, de mayor o menor calado, podemos mantener el grueso del actual modelo de producción y consumo.

Energía nuclear y cambio climático

Desde diversos sectores del campo político, los *lobbies* nucleares, hasta algún prestigioso científico como James Lovelock, pasando por medios de comunicación como el Grupo Prisa proponen el despegue de las centrales nucleares como alternativa energética. Son varios los problemas que encierra esta propuesta: coste de la implantación, seguridad de las instalaciones, gestión de los residuos, proliferación de armamento nuclear, abastecimiento de combustible y falta de efectividad de la alternativa tanto por la cantidad de emisiones evitadas como por el tiempo necesario para la respuesta.

Actualmente existen en el mundo 439 reactores nucleares que suministraron 622 millones de toneladas equivalentes de petróleo en 2007, el 15% de la electricidad mundial y menos del 6% de la energía primaria consumida. Las reservas de uranio tienen, a los niveles de consumo actual y precios actuales, un plazo de agotamiento similar al del petróleo: 50-60 años.

Para sustituir toda la producción termoeléctrica convencional actual y sustituir el parque nuclear obsoleto se necesitaría multiplicar la potencia instalada nuclear por cinco, unas 2.200 centrales, pero si se pretende sustituir con energía nuclear todos los combustibles fósiles se necesitarían 7.880 centrales

El Instituto Tecnológico de Massachussets ha elaborado un estudio sobre las posibilidad de pasar de los 360 Gigawatios de potencia instalados actualmente a 1.000 para 2030-2050, propuesta algo inferior al cálculo anterior. Para la viabilidad de la propuesta el estudio afirma que el tiempo de construcción de cada planta debería ser 4 años, se deberían rebajar costes el 25%, colocándose en 2.000 dólares por kW producido, un precio del 100-200$ la tonelada de CO_2 y habría que conseguir solucionar la gestión de los residuos y disminuir los riesgos de accidentes y de proliferación, algo que el estudio afirma que con los actuales controles es improbable conseguir.

Por poner un ejemplo, se esperaba concluir en mayo de 2009 la central nuclear finlandesa, Olkiluoto-3, en construcción actualmente, pero recientemente se ha anunciado que no se terminará antes de junio de 2012, por lo que su construcción llevará unos 112 meses. Además, el presupuesto también ha sido revisado de los 3.000 millones de euros iniciales a los 4.200 previstos por ahora. Según un artículo publicado por Nuclear Engineering International el coste actual de las centrales nucleares estaría entre los 4.300 y los 6.000 dólares por kilowatio producido. En este cálculo no están incluidos otros costes como el desmantelamiento de las centrales y el que origine el almacenamiento de los residuos, cálculo que en la actualidad no se puede estimar, pues los cálculos que se han avanzado son pura literatura y sometidos a continuas revisiones al alza.

Al problema de la financiación, se unen otros más de imposible solución, como ausencia de tecnologías de gestión de los residuos, la imposibilidad de controlar la proliferación de armamento nuclear que esta propuesta facilita y la dificultad de asegurar el abastecimiento de combustible en cantidad y precio adecuado. Tampoco queda claro cuánto tiempo de suministro demanda tamaña implantación.

Por otra parte, aún asumiendo que es posible crecer en su implantación a mayor velocidad de construcción, lo que es mucho creer, difícilmente llegaría a tiempo para alcanzar las reducciones previstas ya que el parque propuesto estaría totalmente disponible sólo para 2050.

La cantidad de CO_2 evitado en la propuesta del MIT sería del 15% de las emisiones una vez en marcha. El ahorro total sería mucho menor al detraerse del mismo las emisiones generadas en la construcción de las centrales. Por último podemos usar el símil francés: en la actualidad el 80% la electricidad consumida por el país vecino procede de sus centrales nucleares pero sus niveles per cápita de emisión no están lejos de la media de emisión de los Quince.

Frente a esta propuesta, las tecnologías renovables actuales permiten una mayor velocidad de implantación con costes de instalación que no son superiores para conseguir los mismos objetivos de reducción y sin ninguno de los riesgos asociados a la energía nuclear ni dificultades de abastecimiento de combustible. Es importante reseñar en cuanto a costes que, mientras que los de la energía nuclear no paran de elevarse con el tiempo, los originados por las renovables no paran de descender a medida que avanza su implantación, siendo ya los de la eólica competitivos con los convencionales.

Desde diversos sectores políticos, científicos y mediáticos se propone el despegue de las centrales nucleares como alternativa energética, pero la energía nuclear acarrea problemas de seguridad, coste y efectividad

Geoingeniería

La captura y almacenamiento de CO_2 se propone como tecnología para continuar con la quema de combustibles fósiles. Ya hemos apuntado que la Unión Europea propone dedicar los fondos proporcionados por 300 millones de permisos de emisión para la puesta en marcha de esta tecnología en Europa.

Son varias las objeciones que hacer a esta tecnología: no se tiene claro el coste de la misma pero todos los cálculos realizados avanzan que encarecerá mucho la generación de electricidad. No se miden los costes energéticos del transporte y almacenamiento del CO_2. No se garantiza que los almacenamientos sean seguros y que no se produzcan fugas de los mismos. Por último, sólo se prevé que esta tecnología se utilice en la nuevas centrales que se construyan, por lo que difícilmente podría colaborar a corto plazo en la reducción de las emisiones. Otro aspecto que hacer ver lo desaconsejable de la captura y almacenamiento es que el ritmo de secuestro se ha calculado similar al de extracción de petróleo. Por buscar un símil, es como si en lugar de cerrar la válvula que frene el escape de gas que amenaza con volar el edificio se opta por abrir la ventana a ver si así no se produce la explosión.

Son también varias las tecnologías de geoingeniería que se están proponiendo bien para disminuir la captación de calor por la Tie-

rra o bien para aumentar la eficacia de los sumideros. Entre las primeras se propone la emisión de sulfuros para propiciar la formación de nubes que refuercen el efecto albedo. Los problemas de esta propuesta estriban en la variación de los patrones de lluvia, la corta permanencia de estos gases y los costes económicos y energéticos para la dispersión de los mismos en las capas altas de la troposfera. La siembra de microespejos es otra propuesta que roza la ciencia-ficción, al igual que cubrir miles de kilómetros cuadrados del océano con poliestireno expandido.

Compañías europeas y americanas están sembrando con hierro zonas marinas para probar que se puede forzar el crecimiento de las algas y la captación de CO_2 por los océanos. No obstante, diversos estudios afirman que los riesgos ambientales de esta tecnología y la efectividad de la misma hacen dudar de su utilidad.

También se ha propuesto forzar la captura de CO_2 por determinados minerales como la peridotita, pero lo limitado de la reducción comparado con los gastos, desconocidos pero elevados, del transporte del CO_2 y forzamiento de la captura hacen que sea descartable como solución.

Falsas salidas para el automóvil

Por último, es necesario analizar las propuestas de vehículos híbridos, eléctricos, células de combustible, de hidrógeno y biocombustibles, todas ellas realizadas con el propósito de perpetuar el modelo actual de transporte, modificando el origen de la fuerza motriz.

En cuanto al uso de la electricidad para mover los automóviles, hay que hacer notar que ni la electricidad ni el hidrógeno son fuentes de energía sino que son sólo vectores de transporte y/o almacenamiento de energía, es decir, es necesario contar con alguna fuente para producir la electricidad o el hidrógeno. Habida cuenta de que debemos descarbonizar todo nuestro sistema productivo y que esto es sólo posible con fuentes renovables, estamos abocados al fracaso si queremos que las mismas fuentes también soporten el actual modelo de transporte basado en el vehículo privado, pues descarbonizar nuestro sistema productivo ya se antoja muy difícil para mantener un nivel de bienestar digno.

Algo similar podemos plantear con los biocombustibles que ya compiten en unos casos con la producción de alimentos, en otros

con extensión los bosques para su producción, reduciendo la capacidad de éstos para retirar el carbono de la atmósfera y en muchos casos con un balance energético desfavorable, es decir, se necesita más energía para producir los biocombustibles que la que encierran éstos.

Así se hace necesario restringir la movilidad y dirigir el grueso de la misma hacia el transporte colectivo. Para cubrir determinadas necesidades podría existir una flota de automóviles movidos por las tecnologías comentadas, pero esa flota deberá forzosamente ser de una dimensión cien veces inferior al parque actual.

Comentarios finales

La crisis climática es sólo el más peligroso de los síntomas de inviabilidad de un sistema económico

La crisis climática no es más que el más peligroso de los síntomas de inviabilidad de un sistema económico que, a la falta de equidad, crea la falsa apariencia de que es posible crecer ilimitadamente en un medio en el que los recursos y la asimilación de los residuos producidos por el modelo son limitados. Los actuales procesos económicos no están teniendo en cuenta el agotamiento de las bases materiales de la economía, el llamado capital natural.

La actual crisis económica y financiera tiene parte de su origen en esta realidad pero es sólo un simple remedo de la crisis económica, social y ambiental que se avecina con suma rapidez si no somos capaces de cambiar de dirección. Nuestro actual modelo de crecimiento está basado en la abundancia de energía muy barata que, por provenir fundamentalmente de combustibles fósiles, está originando el calentamiento global, pero además este modelo de energía barata y abundante está causando otras crisis que también se irán manifestando, como la desaparición de especies, la multiplicación de procesos erosivos continentales o la apropiación por una sola especie, la nuestra, del 40% de la producción de biomasa del planeta. Como afirmaba el ecologista norteamericano Barry Commoner (1992) “no existe alimento gratuito”; estamos agotando la tarjeta de crédito que la Tierra nos ofrece y ahora nos pasa factura con intereses. Para superar la situación tenemos que mirar hacia la luz en lugar de hacia la oscuridad del suelo y gastar sólo aquello que el Sol está dispuesto a concedernos y al ritmo que él nos marque.

Debemos forzar la urgente puesta en marcha de profundos y radicales cambios en nuestro actual modelo pero además debemos prepararnos para afrontar democráticamente y solidariamente

tanto los cambios que exigen las soluciones como los impactos sociales que producirá el cambio climático.

En consecuencia no debemos esperar un segundo en la construcción de un modelo en línea con las propuestas de las tesis del decrecimiento que nos son nuevas en el movimiento ecologista ("vivir simplemente para que los demás simplemente puedan vivir") y emplear en ello los avances tecnológicos de que disponemos en materia de energías renovables en combinación con las tecnologías de información y comunicación y la aplicación de procedimientos ecológicos a la producción de alimentos. La sociedad civil debe hacer los esfuerzos necesarios para afrontar este reto, superando el fraccionamiento actual, focalizando esfuerzos para movilizar la suficiente masa crítica de voluntades capaces de forzar a nuestros representantes políticos y responsables económicos para que asuman este reto. No conviene ocultar la magnitud de las dificultades de este proceso de transformación que, vencidas las resistencias actuales, ha sido comparada con los procesos de "economía de guerra".

La necesaria movilización de voluntades está siendo muy dificultada por la ambigüedad de nuestros responsables políticos, que no envían señales claras sobre la gravedad de la crisis climática, difundiendo declaraciones retóricas que luego no se ven refrendadas por actuaciones claras y perceptibles por la ciudadanía. A modo de ejemplo, no son perceptibles actuaciones de la administración de implantación de energías renovables ni medidas de eficiencia y ahorro energético en edificios oficiales, más allá de alguna intervención que no supera la categoría de anécdota.

Referencias bibliográficas

A.L. (2007) "La lucha contra el cambio climático será posible gracias a los estímulos del Gobierno, dice Zapatero", en *Expansión*, 27 de noviembre de 2007. Disponible en <http://www.expansion.com/2007/11/27/economia-politica/politica/1062514.html>.

Anderson, K. y A. Bows (2008) "Reframing the climate change challenge in light of post-2000 emission trends" Manchester, Tyndall Centre for Climate Change Research, Mechanical, Civil and Aerospace Engineering, University of Manchester.

Baer, P., Athanasiou, T. y S. Kartha, S. (2008) "Greenhouse Development Rights Framework. Executive Summary", Ecoequity y Stockholm Environment Institute. Disponible en < http://www.ecoequity.org/GDRs/GDRs_ExecSummary.html>. Consultado el 9 de marzo de 2009.

Comisión Europea (2009) "Environment - Climate Change- The EU's Contribution to Shaping A Future Global Climate Change Regime". Disponible en < http:

//ec.europa.eu/environment/climat/future_action.htm>. Consultado el 9 de marzo de 2009.

Comisión Europea (2008) "EU seal deals on economy, climate packages". Disponible desde <http://www.eubusiness.com/news-eu/1229086021.85/> Consultado el 9 de marzo de 2009.

Commoner, B. (1992) "En Paz con el planeta" 1992, Barcelona, Crítica Editorial.

Hansen, J., M.. Sato, P. Kharecha, D. Beerling, R. Berner, V. Masson-Delmotte, M. Pagani, M. Raymo, D.L. Royer, y J.C. Zachos, (2008) "Target atmospheric CO2: Where should humanity aim?", *The Open Atmospheric Science Journal,* 2008, 2, 217-231, NASA. Disponible en <http://pubs.giss.nasa.gov/docs/2008/2008_Hansen_etal.pdf>. Consultado el 9 de marzo de 2009.

Hare, W.L. (2009) "A Safe Landing for the Climate" en Worldwatch Institute (2009) *State of the World 2009* Washington, Worldwatch Institute. Disponible desde http://www.worldwatch.org/files/pdf/SOW09_chap2.pdf. Consultado el 9 de marzo de 2009.

IEA (2008) "World Energy Outlook. Resumen ejecutivo". Disponible en Internet en <http://www.worldenergyoutlook.org/docs/weo2008/WEO2008_es_spanish.pdf>. Consultado el 9 de marzo de 2009.

IPCC (2007) "Cambio Climático 2007. Informe de Síntesis". Disponible en Internet en <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf>. Consultado el 9 de marzo de 2009.

MIT (2003) *The Future of Nuclear Power*, Disponible en <http://web.mit.edu/nuclearpower/>.

Nuclear Engineering International (2007) "How much?". Disponible desde <http://www.neimagazine.com/story.asp?storyCode=2047917>

Stern, N.(2006) "Stern Review: la economía del cambio climático". Disponible en Internet en < http://www.hm-treasury.gov.uk/d/stern_longsummary_spanish.pdf>. Consultado el 9 de marzo de 2009.

Tickell, O. (2008) *Kyoto2: How to Manage the Global Greenhouse*, Londres, Zed Books, Ltd.

Urbanoticias (2006) "España lidera la importación de cemento". Disponible en <http://www.urbanoticias.com/noticias/hemeroteca/7019_espana-lidera-la-importacion-de-cemento.shtml>. Consultado el 9 de marzo de 2009.

VV. AA. (2008) "<350, Recuerda este número para el resto de tu vida « Calentamiento Global," en <http://calentamientoglobalclima.org/2008/07/20/350-recuerda-este-numero-para-el-resto-de-tu-vida/>. Consultado el 9 de marzo de 2009.

Web de Global Commons Institute (GCI) <http://www.gci.org.uk/>

Estados Unidos: los retos y las propuestas del cambio en política exterior

Caterina García Segura

Profesora de Relaciones Internacionales Universidad Pompeu Fabra

Introducción: la excepcional centralidad de la política exterior en las elecciones presidenciales estadounidenses de 2008

El 20 de enero de 2009 tomó posesión como 44º presidente de Estados Unidos Barack H. Obama. El relevo presidencial fue significativo por varios motivos. En primer lugar, porque por primera vez un ciudadano afroamericano llegaba a la presidencia del país más poderoso del planeta. En segundo lugar, por la repercusión nacional e internacional que tuvo la campaña electoral. En el plano interno, Obama demostró una capacidad movilizadora inaudita (votó el 64% del electorado) entre sectores de población tradicionalmente caracterizados por una gran desafección política (votaron el 93% del electorado afroamericano, el 66% de los hispanos y el 66% de los jóvenes). En cuanto al exterior, tanto la durísima campaña por la nominación demócrata como la campaña presidencial fueron seguidas en muchos países con mayor interés que el que generan sus propias elecciones. Fue, en este sentido, una campaña global: "*campaign globally, vote locally*" (Jones, 2008). En tercer lugar, porque la movilización y la capacidad de generar esperanza y entusiasmo por el cambio fue un fenómeno que fue más allá de las fronteras de Estados Unidos: la *obamanía* se extendía por el planeta. En cuarto lugar, porque el candidato que ofrecía esperanza y convicción con su exitoso y pegadizo "*Yes, we can change*" llegaba al poder en un contexto nacional e internacional muy negativo: Bush se despidió con las cotas de popularidad más bajas de la historia (un 61% de los ciudadanos estadounidenses valoraban negativamente su presidencia); se está viviendo la que se considera la mayor crisis

económica y financiera desde el crack de 1929; y Estados Unidos está inmerso en dos guerras y especialmente una de ellas, la Guerra de Irak, ha erosionado enormemente su "poder blando" (*soft power*) a causa de la falta de legitimidad y su dudosa legalidad internacional. Estos hechos explican la excepcionalidad de la campaña de 2008 en tanto que la política exterior fue una cuestión central para los votantes y dividió a los candidatos (Drezner, 2008).

En este contexto, Obama ha llegado al poder generando unas inmensas expectativas de cambio tanto en el ámbito interno como en el internacional. También por ello el riesgo de decepcionar a su electorado y a la opinión pública mundial, que no le votó pero siguió la campaña como si fuera a votarle y ha depositado en él su confianza como si le hubiera votado, es mucho mayor. A este respecto hay que considerar que la prioridad del ya presidente Obama pasa por la solución de los problemas internos acuciantes, siendo el principal la crisis económica, con lo cual los tan anhelados cambios en política exterior pueden demorarse (Polk, 2009). Si bien el cambio de estilo diplomático operado desde su primer día en la Casa Blanca —la sustitución de la prepotencia, la arrogancia y la confrontación por la humildad, la afabilidad y la actitud cooperativa— es algo que ya de por sí se valora como muy positivo en las cancillerías y en la opinión pública y, sin duda, es positivo para las relaciones internacionales, a medio plazo no es suficiente para colmar las expectativas. Más relevante que la satisfacción de las esperanzas generadas es la posibilidad real de solucionar algunos de los problemas a los que se enfrenta la sociedad internacional contemporánea y éstos no se solucionan con un cambio de imagen, ni tan siquiera con la vuelta al camino del que se había alejado Bush. Harán falta decisiones y hechos significativos.

En un contexto internacional muy negativo, Obama ha llegado al poder generando unas inmensas expectativas de cambio tanto en el ámbito interno como en el internacional

Los condicionantes internos de la política exterior de Obama

Obama ha prometido un cambio en la política exterior y tendrá margen para realizarlo, pero contará con algunos condicionantes de orden interno que pueden frenar su velocidad o corregir su rumbo. Algunos de ellos ya dejaron notar su influencia durante la campaña electoral. Su análisis puede ayudarnos a precisar mejor las posibilidades reales de la política exterior de Obama, siempre teniendo presente que al hacer predicciones en este tema "los expertos se suelen equivocar" (Fullilove, 2008:v).

El primer factor a considerar es la estabilidad de la política exterior. La teoría de la política exterior sostiene que esta es, en general, una de las políticas más estables de cualquier país, aquella que menos cambios bruscos experimenta y que mejor mantiene una línea de continuidad por encima de los cambios de Gobierno. Ello es así porque se supone que los intereses que se defienden a través de ella, en tanto que elementos integrantes permanentes del interés nacional, no varían sustancialmente. Aunque la permanencia del interés nacional pueda ponerse en entredicho, lo cierto es que los Estados tienden a mantener estables sus prioridades en política exterior así como sus alianzas y compromisos. El presidencialismo del sistema político estadounidense permite que la ideología, las creencias o los intereses del círculo presidencial puedan ejercer una influencia determinante en su definición, pero también hay que considerar el contrapeso del propio Partido Demócrata y del Congreso sobre las decisiones presidenciales. Dicho esto, muchos analistas coinciden en afirmar que no habrá un cambio dramático en la política exterior, sino ajustes en cuestiones secundarias. Para sus predicciones se remiten a la continuidad de la política exterior que lleva a desarrollar una línea centrista aun cuando se haya hecho campaña desde la derecha o desde la izquierda (Coady, 2008; Jones, 2008; Laqueur, 2008; Soussan, 2008; Yawe, 2008; Zaborowski, 2008). Otro de sus argumentos es que, de hecho, las diferencias programáticas de Obama y McCain fueron exageradas durante la campaña (Fullilove, 2008).

El segundo factor es el sistema bipartidista estadounidense. El bipartidismo determina en cierto sentido las opciones en política exterior, especialmente en la campaña electoral. Ningún candidato que quiera ser escogido puede permitirse parecer indeciso, ingenuo, "blando", o dar una imagen poco patriota (Rubenstein, 2008). Este condicionante hace que las posturas de los candidatos sean más similares de lo que sus posiciones ideológicas harían suponer. También explica que los candidatos, además de porque se encuentren con condiciones que no habían previsto durante la campaña, cambien su postura al llegar al poder (Yawe, 2008).

El tercer factor son las coordenadas de la política exterior estadounidense. Tradicionalmente ésta ha oscilado entre los dos extremos del eje liberalismo-realismo (Hassner y Vaïsse, 2003). Al primero se asocian las posiciones idealistas e internacionalistas y multilateralistas. El segundo se identifica con las posturas de *realpolitik,* aislacionistas y unilateralistas (mayor confianza en el equilibrio de poder y en la dimensión militar del poder). El análisis histórico comparado nos demuestra que las posiciones extremas no suelen darse en estado puro.

El cuarto factor lo constituyen el mito del excepcionalismo (Lipset, 1996) y la cultura del miedo en tanto que elementos integrantes de la cultura política del país. La interpretación que hizo Bush de esos elementos se reflejó en una proyección moralizante de la política exterior y un enfoque defensivo que demonizaba la diferencia. Obama puede ofrecer otra interpretación pero deberá considerar el especial lugar que la consideración del carácter único del país y la seguridad juegan en el imaginario colectivo.

El quinto y último factor, pero no menos importante, es la herencia de George W. Bush. Aunque pretendía huir del idealismo clintoniano (Rice, 2000), la política exterior de la Administración Bush combinó el discurso idealista y mesiánico (NSS, 2002) con una práctica política unilateralista e intervencionista que acabó provocando el descenso del prestigio americano en el mundo, el debilitamiento de las alianzas tradicionales, la erosión del la posición de Estados Unidos como líder económico global, la persistencia del terrorismo islamista y el aumento de la inseguridad. Diversos autores, desde posiciones ideológicas dispares, sostienen que la política exterior de la Administración Bush no supuso una ruptura, sino que fue continuista y coherente con la tradición americana (Kagan, 2003; 2008, Scmitt, 2009; Wallerstein, 2004). No obstante, consideramos que puede defenderse que introdujo un giro mayor en la conducción de las relaciones internacionales (García y Rodrigo, 2004) al abandonar el multilateralismo y reinterpretar los principios de soberanía y del uso legítimo de la fuerza cuestionando el orden internacional. La novedad no estuvo tanto en los planteamientos y en las actuaciones como en pretender dotarlos de carácter normativo, en lugar de tratarlos como violaciones excepcionales de la norma existente.

Uno de los retos más difíciles de la política exterior de Obama es la recuperación de la legitimidad perdida y del liderazgo moral de Estados Unidos

La valoración negativa generalizada de la acción exterior del Gobierno de Bush se convirtió en un mensaje claro para los candidatos, lo que contribuyó a acercar sus posiciones: incluso McCain asumió la necesidad electoral de desmarcarse de Bush (Drezner, 2008).

Los principales retos de la política exterior de Obama

Son muchos los retos a los que se enfrenta Obama en el ámbito internacional. Unos son más fáciles de superar que otros. Por motivos de espacio, nos referiremos tan sólo a algunos de ellos. Entre los primeros cabe citar el restablecimiento de las relaciones transatlánticas. Si bien su deterioro fue uno de los "logros" del giro de la política exterior de la primera Administración Bush, la

segunda, espoleada por las dificultades en Irak, fue más cauta y conciliadora y recuperó parte del terreno perdido. Además, en realidad los aliados nunca quisieron alejarse de Estados Unidos, por lo que cualquier mano tendida por su parte encontrará acogida en Europa. Se puede afirmar que las relaciones transatlánticas están volviendo a la senda de las relaciones amistosas y cooperativas. Mayor daño se causó en la opinión pública, terreno en el que la diplomacia pública estadounidense tiene todavía una gran tarea por delante.

Entre los retos más difíciles destacaremos la recuperación de la legitimidad perdida y liderazgo moral de Estados Unidos, el diseño de una gran estrategia para Oriente Medio y la reorientación de las relaciones con Rusia y con China. La recuperación de la legitimidad y, consecuentemente, el liderazgo pasa por una reconsideración de algunos puntos clave de la política exterior de Bush. Washington debe esforzarse por entender mejor el contexto internacional, algo que, en opinión de Nye, le suele fallar. Para lograrlo debe desarrollar una "inteligencia contextual" (Nye, 2008) que le permita hacer buenos diagnósticos y vincular tácticas y objetivos en estrategias inteligentes capaces de adaptarse a situaciones variables. Deberá esforzarse por comprender los límites de su poder, dejar atrás estrategias basadas sólo en la fuerza y apostar por el *smart power*, una ponderada combinación de poder de coacción (*hard power*) y de convicción (*soft power*) (Armitage y Nye, 2007). La vuelta a vías multilaterales es más que nunca necesaria por la naturaleza de los problemas internacionales, para recuperar la autoridad perdida y contrarrestar la impopularidad de los últimos años (Karns, 2008).

Obama deberá esforzarse por comprender los límites del poder estadounidense, dejar atrás estrategias basadas sólo en la fuerza y apostar por el smart power

El contexto en el que Obama llegó al poder (guerra de Gaza), hace que uno de los retos principales haya adquirido una urgencia singular: el conflicto israelo-palestino. Aunque en el entorno de Obama se defendía la necesidad de una mayor implicación estadounidense (cambio cuantitativo), quedaba por resolver si se seguiría apoyando de forma acrítica a Israel o se abrirían nuevas perspectivas (cambio cualitativo). Existe un consenso total entre los analistas (Rynhold, 2008) respecto a que este conflicto debe afrontarse como parte de una estrategia general hacia Oriente Medio que lance iniciativas simultáneas para Irak, Afganistán e Irán. En los tres casos, la lucha contra el terrorismo es un elemento central. Al respecto, para un buen enfoque del problema, Obama deberá reconsiderar algunos ítems claves de la "guerra" contra el terrorismo. Por un lado, deberá asumir la distinción entre los movimientos islamistas que tienen un programa a escala mundial y los que tienen prioridades territoriales y nacionales. Con los primeros (Al Qaeda, Abu Sayaf, Jemaa Islamiya) no hay nada que negociar; a los segundos (talibanes, Hamas, la mayoría

de insurgentes iraquíes) no se les puede ignorar o tratar de eliminar sin más (Roy, 2009). Por otro lado, habrá que optar entre la actual militarización del conflicto y un enfoque político. En el caso del conflicto palestino-israelí esto llevaría a considerar seriamente la opción de negociar con Hamas. Pero antes deberá alejarse del imaginario imperante y reconocer los motivos y aspiraciones reales de éste último. Ello implica abordar la ocupación israelí y la política de asentamientos. En el caso de Afganistán conlleva entender que los talibanes no sólo resisten gracias a la ayuda paquistaní sino animados por un fuerte sentimiento de identidad pastún (Chellaney, 2009). Respecto a Irán, cabe entablar una negociación, que llegue a la opinión pública iraní, en la que se ofrezcan incentivos (garantías de seguridad para el régimen, incentivos económicos, normalización de relaciones) además de exigir cambios de conducta. Prolongar la actual situación sólo puede ir en detrimento de la estabilidad regional: de continuar el programa nuclear iraní, otros Estados árabes podrían sentirse llamados a proliferar, Israel podría optar por una acción preventiva y, en cualquier caso, mantener a un Irán desafiante sólo redunda en su refuerzo dado el atractivo del antiamericanismo en la región.

En política exterior Obama optó por un discurso no rupturista pero con algunos elementos de cambio lo sufientemente relevantes y recurrentes para atraer a los detractores de la política exterior bushiana y convencerles de su apuesta por el cambio

En el capítulo de las relaciones con Rusia también se impone la acción coordinada y simultánea en varios temas conflictivos: la instalación de misiles en Polonia y en la República Checa, la admisión de Georgia y Ucrania en la OTAN y el Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START). Estados Unidos sabe que en materia de desarme y no proliferación la cooperación con Rusia es ineludible si bien hay pasos que puede dar unilateralmente (firma del Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares). A pesar de que se mantengan algunos puntos de desencuentro, por ejemplo frente a las demandas de independencia de Osetia del Sur y Abjasia, el reto es evitar que Rusia se aísle.

Las relaciones con China constituyen otra piedra angular de las relaciones exteriores estadounidenses. La Administración Bush vaciló al encarar las relaciones con el gigante asiático y, si bien, en general, las relaciones con Asia no fueron conflictivas, dada su concentración en Irak, fue una región desatendida por la diplomacia estadounidense (Bustelo, 2008). La aproximación a China no es sencilla —Estados Unidos ha oscilado entre la crítica y el aislamiento político y la cooperación económica—, pero no se puede olvidar que, aparte de un inmenso mercado, China es tenedora de deuda pública estadounidense por valor de 600.000 millones de dólares. El valor del potencial económico chino se ha visto revalorizado con la crisis financiera mundial. Por otra parte, la profundización de las relaciones con China deberá ser abordada con tacto: Estados Unidos deberá considerar cómo acercársele

sin inquietar a Japón y Corea del Sur, sus aliados regionales y, en algunos aspectos, rivales de China (Dreyfruss, 2008).

Las propuestas: una inteligente combinación de cambio y continuidad

Durante la campaña, Obama presentó una propuesta de acción exterior optimista, basada en la convicción de que las ideas son importantes en política internacional y Estados Unidos es importante para el mundo (Fullilove, 2008). El optimismo se atemperaba con pragmatismo, resultando en una equilibrada combinación de esperanza y cambio con sentido común y equilibrio. Sus consejeros calificaban su futura política exterior de "internacionalismo liberal", dejando lugar para muchas interpretaciones (Walzer, 2008). En cualquier caso, dos rasgos planearon siempre sobre sus referencias a la política exterior: el predominio de la cooperación —que pasaba por el multilateralismo y la reconstrucción de las alianzas— y un enfoque positivo —que pasaba por definir el compromiso de Estados Unidos en base a aquello con lo que está a favor y no a lo que se opone—. Su propuesta combinaba el cambio y la continuidad. Obama era consciente de que no podría convencer al ciudadano medio con un cambio radical en los planteamientos sobre la seguridad y de la tradicional preferencia de los votantes por los mensajes más directos y simples de los republicanos (Hasner y Vaïsse, 2003). Por ello, quizás condicionado también por su falta de experiencia en el tema, optó por un discurso no rupturista pero con algunos elementos de cambio lo suficientemente relevantes y recurrentes para atraer a los detractores de la política exterior bushiana y convencerles de la firmeza de su apuesta por el cambio.

En un artículo que podía ser considerado su programa de política exterior, Obama definía las amenazas, establecía las premisas y lanzaba sus propuestas (Obama, 2007a). En la consideración de las amenazas primaba el continuismo con alguna pincelada innovadora. Las amenazas eran las armas de destrucción masiva y el terrorismo global, los Estados canallas aliados con los terroristas, las potencias emergentes —en tanto que reto para Estados Unidos y para la democracia liberal—, los Estados débiles que no controlan sus territorios y —elemento novedoso— el calentamiento global. Su premisa básica,"Debemos liderar el mundo mediante hechos y ejemplos (We must lead the World by deed and example)", también continuista, definía el objetivo prioritario de su política exterior: la renovación del liderazgo mundial a través de una nueva estrategia cuyo rasgo más significativo sería el giro desde el unilateralismo de la primera Administración Bush al mul-

tilateralismo. Este se convirtió en una constante transversal en todas las propuestas. Era presentado como el mejor medio para alcanzar los objetivos. Sin dar la imagen de ser un incondicional de las Naciones Unidas, sostuvo siempre que Estados Unidos es más fuerte cuando trabaja con sus aliados a través de las instituciones. La restitución de las alianzas dañadas por la Administración Bush y la ampliación del sistema de alianzas a otras regiones completaban su apuesta multilateral. La renovación el liderazgo implicaba abandonar actitudes aislacionistas e introspectivas. La conciencia de los retos globales y la interdependencia —"el mundo comparte una seguridad común y una humanidad común (the world shares a common security and a common humanity)"— le llevaba a esta conclusión, así como a acordar mayor peso a los actores no estatales y a las dimensiones no convencionales de la seguridad, y a establecer un vínculo entre seguridad y pobreza. En todo momento la cara amable de su propuesta en política exterior se combinó con una imagen de determinación y fuerza que implicaba no descartar ninguna opción —uso de la fuerza y diálogo con Irán incluidos— a fin de transmitir seguridad a la opinión pública.

La cara amable de su propuesta en política exterior se combinó con una imagen de determinación y fuerza que implica no descartar ninguna opción —uso de la fuerza y diálogo con Irán incluidos— a fin de transmitir seguridad a la opinión pública

En cuanto a las propuestas concretas, la ordenación de los temas en el discurso de Obama nunca fue baladí, al contrario, la priorización combinaba las ideas puntales de su pensamiento con las expectativas de la opinión pública. Por esto mismo, Irak siempre ocupó un lugar preferente en el discurso. Obama se mantuvo firme en su oposición a la Guerra de Irak no porque fuera una guerra sino por la guerra que era. Quizás por ello en este tema hallamos una de sus propuestas más precisas: la retirada ordenada y progresiva de las tropas de combate en dieciséis meses y el mantenimiento de una fuerza residual suficiente para garantizar la seguridad de los ciudadanos americanos y formar a las fuerzas de seguridad iraquíes. Este cambio se presentaba vinculado a la necesidad de incrementar la presencia en Afganistán y, en general, de centrar la atención en las cuestiones realmente importantes en Oriente Medio: Irán y el conflicto israelo-palestino. El contraterrorismo debía ser un elemento de la estrategia para la región en lugar de su motor (Haass y Indyk, 2009). Afganistán, junto con Pakistán, era el frente de lucha contra el terrorismo y por ello apostaba por ampliar la presencia militar y por frenar todo apoyo al terrorismo dirigido desde Pakistán. No se mostró timorato en su determinación de combatir el terrorismo: si era necesario, se bombardearían las zonas fronterizas de Pakistán (cosa que, por otra parte, las tropas estadounidenses ya venían haciendo). Tras el palo, la zanahoria: aumentaría la ayuda no militar a Pakistán. También en este tema, Obama contaba con los aliados de la OTAN, de quienes esperaba apoyo a su estrategia. Finalmente, exigiría al Gobierno afgano una mayor implicación

en la batalla contra la corrupción y el cultivo de opio. En la lucha contra el terrorismo introdujo un elemento novedoso: la determinación de analizar las causas que impulsan a los extremismos. Muy vinculado a la estrategia general para Oriente Medio, Obama proponía mayor atención a la región y mayor implicación de Estados Unidos en el conflicto israelo-palestino. En este comprometido tema, Obama fue intencionadamente evasivo a lo largo de la campaña. No obstante, inmediatamente después de ser nominado candidato demócrata se dirigió de la mano de la menos ambigua Hillary Clinton al poderoso *lobby* israelí, America's Pro-Israel Lobby (Lobby de América Pro Israel, AIPAC). En su alocución expresó su compromiso con la seguridad de Israel y la necesidad de recuperar el tiempo perdido por Estados Unidos en los últimos seis años apostando por una mayor activismo y protagonismo en la búsqueda de una solución negociada en la que ambas partes deberían hacer sacrificios y renuncias (Obama, 2007b). Por otra parte, y aunque no eran indicios claros, algunas declaraciones de especialistas próximos a Obama dejaban entrever la disponibilidad de entablar conversaciones directas con Hamas (Haass, 2009). Sin embargo Clinton —antes de ser nombrada secretaria de Estado— defendió que el presidente de Estados Unidos no debía negociar con Hamas. Aunque no haya sido una propuesta directa de Obama, por las conexiones entre ambos, las declaraciones de Rashid Khalidi, director de Estudios sobre Oriente Medio en la Universidad de Columbia han sido interpretadas como posibles líneas de actuación. Khalidi es partidario de apoyar un Gobierno palestino de unidad nacional, poner fin a la ocupación y parar los asentamientos (Khalidi, Cf. Robinson, 2009). Cerrando el círculo de la estrategia regional, Obama siempre situó en un lugar central de sus referencias a Irán. En su opinión, el programa nuclear iraní supone una grave amenaza para Estados Unidos, amenaza que Obama dijo querer afrontar a través del diálogo directo. En opinión de expertos del entorno Clinton, Irán debe ser el foco de la estrategia regional y se le deben ofrecer conversaciones directas sin precondiciones y con incentivos (Haass y Indyck, 2009). El apoyo de la mejora de las relaciones entre Israel y sus vecinos árabes, Siria en especial, es otro elemento para minimizar la amenaza iraní.

Sabiendo que era una cuestión sensible para la opinión pública, Obama se quiso mostrar firme en materia de defensa. Aunque afirmaba sin ambages que la fuerza militar es necesaria para mantener la paz, añadía que ésta no es suficiente; hay que utilizarla correctamente: definir bien la misión, escuchar el consejo de los militares, evaluar los informes de los servicios de inteligencia, y garantizar a las tropas los recursos necesarios. No rechazaba el uso de la fuerza —incluso unilateral— si se trata de proteger los intereses vitales de Estados Unidos frente a un ataque o a una

amenaza inminente, pero de no existir tales evidencias optaría por estrategias multilaterales. Se desmarcaba pues de la doctrina Bush sobre la guerra preventiva al distinguir entre amenazas emergentes e inminentes y defensa anticipatoria y preventiva. Consciente de la sensibilidad existente en el país, se ha declarado favorable al aumento de las Fuerzas Armadas, así como a la mejora de las condiciones laborales de los militares (Obama, 2008). Sabiendo que su mensaje era también lanzado al mundo, consideraba la necesidad de ir más allá de la autodefensa y de pensar en términos de seguridad común y estabilidad global. Por otra parte, Obama expresó su deseo de avanzar en el desarme negociando con Rusia y adquiriendo compromisos para la eliminación de determinados sistemas defensivos. Expuso su preocupación por la proliferación nuclear iraní y norcoreana y manifestó su intención de presionar firmemente a ambos Gobiernos, junto con los aliados, para evitarla.

Siendo la crisis económica una prioridad para Obama, la región asiática en general y China en particular ocuparon un lugar central en su programa exterior. Se mostró abiertamente partidario de una política de compromiso centrada en los temas económicos.

En materia de protección medioambiental y reinvirtiendo la orientación de su predecesor, Obama evidenciaba sensibilidad hacia el cambio climático, que calificó como uno de los mayores desafíos morales de nuestra generación, aunque esa sensibilidad no se tradujo en propuestas concretas.

En el ámbito del comercio internacional, si bien durante la campaña por la nominación demócrata se mostró crítico con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) y contrario a los acuerdos de libre comercio —en curso de negociación— con Corea del Sur y Colombia, sus credenciales multilateralistas no llevan a pensar que pueda ser un proteccionista en materia comercial.

Los primeros pasos del largo camino hacia el cambio

El mero hecho de la llegada de Obama a la Casa Blanca se ha traducido en un aumento del optimismo internacional. Según un sondeo del BBC World Service, a mediados de febrero dos de cada tres entrevistados pensaban que las relaciones de Estados Unidos con el mundo iban a mejorar (BBC, 2009). La gran incógnita es si tanta ilusión será colmada. En este sentido, los primeros pasos de la política exterior de Obama, al margen de cuáles vayan a

ser sus resultados, tienen un gran significado simbólico, pues señalan los temas a los que otorga auténtica prioridad una vez en el poder. Asumiendo que sin duda es apresurado extraer conclusiones de algo que no ha hecho más que empezar, afirmamos que los primeros gestos confirman la voluntad de cambio. En paralelo, la concentración en la crisis económica y las dificultades inherentes a algunos temas sugieren que no habrá revolución en política exterior y que el ritmo será lento.

En el ámbito discursivo, la nueva Administración ha reiterado con determinación las propuestas electorales. En la declaración de Clinton ante el Comité de Asuntos Exteriores del Senado, en el discurso de toma de posesión de Obama y en la alocución del vicepresidente Joe Biden en la Conferencia de Seguridad de Munich encontramos reafirmados los compromisos que guiaron la campaña electoral. El mensaje más repetido y más claro se refiere al nuevo tono de las relaciones con el mundo: disposición al diálogo —"escucharemos"—, compromiso —"nos implicaremos"— y humildad —"pediremos consejo"— (Biden, 2009).

Otros indicadores de cuáles pueden ser las directrices de la política exterior son los equilibrios entre departamentos y la composición del equipo internacional. La elección de Joe Biden como vicepresidente obedeció a la necesidad de reforzar la dimensión internacional de la candidatura de Obama. Dada su dilatada experiencia, algunos analistas preconizaban que podría llegar a invadir espacios de la Secretaría de Estado (Fullilove, 2008). El nombramiento de Hillary Clinton, con experiencia internacional y fuerte personalidad, no sólo desvaneció tal posibilidad sino que su elección apunta a la recuperación de la centralidad de esta Secretaría frente a la de Defensa. No en vano Clinton ha afirmado que la Secretaría de Estado es responsable de los tres pilares de la política exterior, diplomacia, defensa y desarrollo. Algunos posicionamientos de Clinton son ligeramente distintos a los de Obama, o al menos lo fueron durante la contienda electoral. Por ejemplo, respecto a la cuestión israelo-palestina, Clinton siempre ha sido más decidida en su apoyo a Israel y en su oposición al diálogo con Hamas. Por otra parte, algunos de sus colaboradores (Miller, Rooss, Indyck, Kurtzer, Holbrooke) trabajaron con Bill Clinton. Puede pensarse que, si bien cuentan con la credencial de la experiencia, llegan a la Secretaría de Estado con unas posiciones fijadas que reducen el margen para opciones más innovadoras. No obstante, nada está cerrado y hay espacio para el optimismo: dado que, al fin y al cabo, el proceso de paz impulsado por Bill Clinton fracasó, podrían optar por cambiar de estrategia aprendiendo de los errores. En un análisis sobre la renovación de la diplomacia en Oriente Medio, elaborado por Indyk y Pollack (2009), se apuntan algunos elementos novedosos: la

necesidad de intervenir con urgencia, impulsar reformas desde dentro evitando imponer la visión de Estados Unidos, tratar a los países árabes como socios, no como adversarios y adoptar un enfoque multilateral que, implicando a Europa, ayude a reducir el antiamericanismo en la región. Sin embargo, en el análisis de las causas hay algunas sombras: la ausencia de referencia a las políticas de doble estándar y de crítica a las acciones de Israel y la mención, como causa, de "una cultura que se siente amenazada por la globalización". Por otra parte, la opción del equipo Clinton, asumida por Obama en su alocución ante la AIPAC, es la de la creación de dos Estados. Según algunos analistas, esta opción es inviable (Roy, 2009, Corm, 2009) y proponen como alternativa un único Estado en el que la población palestina tenga derecho a voto. Un nuevo equipo que busque desencallar el problema debería, al menos, considerar sus argumentos. A ello podría ayudar añadir algunos expertos árabes progresistas para complementar las visiones de los judíos progresistas que constituyen la mayoría del equipo. Clinton ha descartado a figuras más progresistas del círculo próximo a Obama, como por ejemplo Susan Rice, que ha sido designada como embajadora ante la ONU. El nombramiento de Robert Michell —artífice de la paz en Irlanda del Norte y mediador en la región con las Administraciones Clinton y Bush— como enviado especial a Oriente Medio ha sido interpretado como la mejor de las opciones posibles, a pesar de que irrite a la derecha israelí por su oposición a los asentamientos. Al contrario, la confirmación en el cargo de Robert Gates —secretario de Defensa de la Administración Bush y defensor de la guerra anticipatoria— fue un guiño a la búsqueda de equilibrios bipartidistas, es un elemento continuista y, quizás, un primer síntoma de moderación respecto a las propuestas electorales.

En su primer día como presidente, Obama demostró compromiso con sus promesas más significativas

En el ámbito de las actuaciones concretas, los primeros gestos tenían un alto valor simbólico. En su primer día como presidente, Obama demostró compromiso con sus promesas más significativas, siendo sus primeras órdenes la suspensión de los tribunales de Guantánamo durante cuatro meses y el cierre del centro de detención en el plazo de un año. Paralelamente, cumplía con su exigencia de mayor implicación a los aliados y empezaba a negociar con ellos la acogida de los presos que no pueden regresar a sus países. Su primera entrevista fue concedida a una cadena musulmana, muestra de su interés por acercarse al mundo islámico. También, en las primeras semanas se concretó el envío de más tropas a Afganistán y la elaboración de una nueva estrategia civil a medio plazo. Esta fue expuesta por Gates ante los ministros de Defensa de la OTAN, de quienes recabó apoyo. Por otra parte, las críticas de Obama a la gestión del presidente afgano Hamid Karzai, apoyado sin matices por Bush, ponían de manifiesto un cierto distanciamiento. El anuncio de apertura en Oriente Medio

de una oficina permanente del enviado especial demostró el compromiso con la mayor dedicación al conflicto israelo-palestino. Obama también anunció la búsqueda de un diálogo directo con Irán en los próximos meses. El único tema de la gran estrategia para Oriente Medio en que, a mediados de febrero, no había habido avances era el de Irak: Obama había mantenido diversas reuniones con mandos militares para estudiar las posibilidades y el calendario de la retirada, pero no había trascendido ningún acuerdo al respecto.

Los viajes oficiales nos brindan otra serie de señales de cambio. Rompiendo con las tradiciones y evidenciando la orientación económica de su política exterior, Clinton eligió Asia como primer destino. Buscaba reafirmar apoyos descuidados por Bush (Corea del Sur y Japón), restaurar relaciones diplomáticas y preparar la visita de Obama al país en el que vivió parte de su infancia (Indonesia), y sobre todo, establecer las bases para una colaboración amplia y provechosa con China en términos financieros y comerciales, en la lucha contra el terrorismo, el cambio climático y la proliferación nuclear. La visita confirmó el protagonismo del Departamento de Estado en las relaciones con China frente al del Tesoro, que las había dirigido en los últimos años. El tema de los derechos humanos estuvo ausente de la agenda.

En su primer viaje exterior, Obama recuperó una tradición interrumpida por las últimas Administraciones y visitó Canadá. El objetivo de su visita, también marcada por la economía, era alejar los temores de proteccionismo generados durante la campaña. En materia de medio ambiente se firmó un acuerdo para la producción de energías renovables.

La visita del senador demócrata John Kerry a Gaza, aunque no fuera como enviado presidencial, fue interpretada como un gesto sin precedentes que agradó a Hamas e incomodó a Israel. Ningún político estadounidense había pisado la Franja en los últimos cinco años. Kerry no se reunió con Hamas pero dijo estar dispuesto a entrevistarse con Ahmed Yusef, asesor del primer ministro Ismail Haniye. Mitchell también inició una gira regional (Egipto, Israel, Cisjordania, Jordania, Arabia Saudí, Turquía, Francia y Reino Unido) respondiendo a la urgente voluntad de impulsar el proceso de paz.

El nuevo tono de las relaciones de Estados Unidos con Rusia fue evidenciado por Biden en la Conferencia de Munich. Admitió que a pesar de algunas diferencias podían trabajar juntos y que ambos países tenían la obligación de liderar la reducción mundial de armamentos. Le tendió la mano para cooperar en otros frentes: en la lucha contra el terrorismo en Afganistán, en el control de

la proliferación nuclear, y en la renovación de los procedimientos del Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START). El vice-primer ministro ruso, Serguéi Ivanov, respondió que Rusia estaba preparada para trabajar con Obama.

Llegados a este punto podemos concluir que hay señales inequívocas de cambio en la estrategia diplomática en Washington aunque es precipitado determinar su alcance. La disposición cooperativa y multilateral de la nueva Administración está fuera de dudas y esto, por sí solo, rebajará algunos grados la tensión internacional. También es positiva su determinación a implicar a sus aliados en las responsabilidades mundiales, lo que les obligará a significarse en cuestiones que hasta ahora habían logrado esquivar. No obstante no será suficiente para solucionar los problemas mundiales porque para ello hace falta más que un giro en la política exterior de la superpotencia. La vuelta de Estados Unidos a la senda multilateral es motivo de celebración, pero hay que situar las expectativas en su justo lugar: al fin y al cabo hablamos de recuperar el camino que Bush abandonó. El verdadero reto de la política mundial no es sólo estabilizar el maltrecho orden internacional sino avanzar hacia su transformación positiva. Para ello, los cambios en el talante y las formas de gestión se deberían acompañar también de cambios en el contenido. Conscientes de las dificultades, reafirmamos que, por primera en mucho tiempo, existe alguna esperanza de cambio.

La vuelta de EEUU a la senda multilateral es motivo de celebración pero el verdadero reto de la política mundial no sólo es estabilizar el maltrecho orden mundial sino avanzar hacia su transformación positiva

Referencias bibliográficas

Armitage R.L. y J.S. Nye (2007) "How America can become an Smarter Power", en CSIS Commission on Smart Power (2007) *A smarter, more secure America,* Washington, CSIS, pp. 5-14.

BBC World Service (2009), "Obama 9 cts en Guantanamo trials", Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/obama_inauguration/7840646.stm> (Accesado el día 28 de febrero de 2009)

Byden , J. (2009) "Speech at the 45th Munich Security Conference", Disponible en <http://www.securityconference.de/konferenzen/2009/index.php?menu_2009=&menu_konferenzen=&> (Accesado el 28 de febrero de 2009)

Bustelo, P. (2008) "Obama y Asia-Pacífico: ¿llegará el cambio?, en *ARI,* 22 de diciembre de 2008 pp.8-11.

Chellaney, B. (2009) "La estrategia afgana de Obama", en *La Vanguardia*, 7 de febrero de 2009, p. 15.

Coady, J. (2008), "Change or Continuity: Prospects for U.S.Foreign Policy beyond January 2009", 26 de septiembre de 2008. Disponible en <http://www.henryjacksonsociety.org/stories.asp?id=821> (Accesado el 28 de febrero de 2009).

Mas de Xaxàs, X. (2009) "«Israel ha secuestrado a los judíos» George Corm, ex ministro de Finanzas del Líbano", en *La Vanguardia,* 6 de febrero de 2009, p. 7.

Drezner, D.W. (2008) "The Future of US Foreign Policy", IPG I/2008, Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2008-1/03_a_drezner.pdf>. (Accesado el 28 de febrero de 2009).

Dreyfuss, R. (2008) "Obama's evolving Foreign Policy", *The Nation,* 1 de julio, 2008.

Fullilove, M. (2008), "Hope or Glory? The Presidential Election and U.S. Foreign Policy", *Policy Paper* nº9, Octubre 2008, Washington, Brookings Institution.

García, C. y A. Rodrigo (2003) *El imperio inviable. El orden internacional tras el conflicto de Irak,* Madrid, Tecnos.

Hass, R. (2009) "Es necesario que EEUU bombardee Pakistán", en *La Vanguardia,* 30 de enero de 2009, p.4.

Haass, R. y M. Indyck, (2009) "Beyond Irak: A New U.S. Strategy for the Middle East", en *Foreign Affairs,* Jan/Feb 2009, vol. 88, nº1, pp.41-58

Hassner, P. Y J. Vaïsse (2003) *Washington et le monde. Dilemmes d'une superpuissance.* París, Autrement.

Indyck, M. y Pollack, K. (2009) "Renew Diplomacy in the Middle East", 5 de enero de 2009, Washington, Brookings Institution.

Jones, D.T. (2008) "Foreign Policy: Obama Vs. McCain", *Policy Options*, Octubre, 2008, pp. 53-57.

Robinson, A. (2009) "'Daña más nuestra imagen Israel que Iraq´. Rashid Khalidi, director de estudios sobre Oriente Medio en Columbia", en *La Vanguardia*, 21 de enero de 2009. p. 12.

Kagan, R. (2003), *Poder y debilidad*, Madrid, Taurus.

Kagan, R. (2008) "Neocon Nation: Neoconservatism, c.1776", en *World Affairs,* primavera 2008, Disponible en: <http://www.worldaffairsjournal.org/2008%20-%20Spring/full-neocon.html>. (Accesado el 28 de febrero de 2009).

Kars, M.P. (2008), "Multilateralism Matters Even More", en *Foreign Affairs*, vol. 28, nº 2, Verano-otoño 2008. Disponible en. <http://foreignaffairs.org> (Accesado el 30/12/2008).

Laqueur, W. (2008) "La política exterior", *La Vanguardia dossier*, nº 29, octubre/noviembre 2008, pp. 60-65.

Lipset, S.M. (1996) *American Exceptionalism: A Doubled-Edged Sword,* Londres, W.W.Norton.

NSS (2002) *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, The White House.

Nye, J.S. (2008) "Leadership and American Foreign Policy", Conferencia pronunciada en el Real Instituto Elcano, Madrid, 19 de mayo de 2008. Disponible en <www.realinstitutoelcano.org> (Accesado el 15 de enero de 2009).

Obama , B.H. (2007a), "Renewing American leadership", en *Foreign Affairs*, July/August 2007. Disponible en. <http://foreignaffairs.org> (Accesado el 30/10/ 2008).

Obama, B.H (2007b), "Obama's AIPAC speech", en *AIPAC Policy Forum*, 2 de marzo de 2007, Chicago. Disponible en <www.aipac.org> (Accessado el 15/02/2009)

Obama, B.H. (2008), "A 21st Century Military for America". Disponible en: <http//www.BarackObama.com> (Accesado el 1 de noviembre de 2008)

Polk, W. (2009) "La política exterior de Obama", *La Vanguardia,* 22 de enero de 2009, p. 17.

Rice, C. (2000), "Promoting the National Interest", en *Foreign Affairs*, vol.99, enero-febrero 2000, pp, 45-62.

Roy, O. (2009) "Obama y la «guerra contra el terror»", en *El País,* 21 de enero de 2009, p.33.

Rubenstein, R. (2008), "The American Elections: Prospects for a New US Foreign Policy", en *Fokus America. Working paper,* nº2/2008.

Rynhold, J. (2008) "President Obama and the Middle East Challenge", en *BESA Center Perspectives Papers,* nº50, noviembre de 2008.

Schmitt, G.J. (2009) "The Myth of the (Bush) Imperial presidency", *Working Paper,* American Enterprise Institute for Public Research, nº1 enero de 2009. Disponible en: <http://aei.org/publication29190>. (Accesado el 15 de diciembre de 2008).

Soussan, M. (2008) "Obama's Foreign Policy: A Forward Looking Analysis", *Analysis,* 16 de septiembre de 2008.

Wallerstein, I. (2004), "Soft Multilateralism", *The Nation*, 2 de febrero de 2004.

Walzer, M. (2008), "US foreign policy after January 2009 (If Obama wins)", *Paper* presentado en *Istambul Seminars (Reset Dialogues on Civilization)*, Estambul, del 2 al 6 de junio de 2008. Disponible en <http://www.resetdoc.org> (Accesado el 15 de enero de 2009).

Yawe, Y.(2008) "American Votes 2008: The Future of United States Foreign Policy", *ritical Perpspectives*, vol.1, nº1, otoño de 2008, pp.30-35.

Zaborwoski, M. (2008), "Obama's Change and America's Relations with the World", *Rapporty i Analizy*, noviembre de 2008, Varsovia, Centre for International Relations.

Irak y Afganistán después de la *era Bush*

Alberto Piris
general de Artillería en la Reserva, Diplomado de Estado Mayor

Introducción

Probablemente la más grave y peligrosa herencia de la llamada "era Bush", aparte de los numerosos y graves problemas de política interior que hoy afectan sobre todo a los ciudadanos de Estados Unidos, son los dos conflictos armados que todavía se desarrollan simultáneamente en Afganistán e Irak y cuyos antecedentes históricos y evolución hasta el momento actual no van a ser tratados aquí una vez más, por ser sobradamente conocidos por todos.

Basta recordar que ambos conflictos han sido consecuencia de decisiones libremente adoptadas por el Gobierno de Estados Unidos y que los dos derivaron hacia situaciones no previstas por quienes los planificaron, dando muestras con ello de su incompetencia pero también de una soberbia que les impedía rectificar a tiempo, convencidos como estaban de su infalibilidad política y del aplastante poder militar de la principal superpotencia mundial. Fueron los agentes activos de esas decisiones los tres organizadores de ambos conflictos: Donald Rumsfeld, dirigiendo el Pentágono, brazo ejecutor de todas las decisiones, y desde la Casa Blanca el vicepresidente Dick Cheney, cerebro inspirador de las teorías adoptadas para la toma de decisiones, y el presidente Bush, en plena sintonía con ellos y responsable final de lo sucedido. El desarrollo de todo el proceso puso de manifiesto muy serios errores de juicio y valoración en ambos centros de poder y una clara voluntad de engaño y de sembrar confusión entre la opinión pública nacional e internacional, con evidentes intentos de engañar también a los Gobiernos de los países aliados, como se puso de manifiesto en las intervenciones ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas del secretario de Estado de Estados Unidos. Todo esto condujo, en último término, a la agravación y expansión territorial de las actividades terroristas, que era, precisamente, lo que se pretendía combatir y suprimir.

Es también necesario tener presente que el origen de esta extensa y peligrosa conflictividad se halla en la respuesta que el Gobierno de Bush organizó para hacer frente a los atentados sufridos por Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001. Ésta se alejó radicalmente de lo que hasta entonces habían sido los procedimientos habituales en los Estados democráticos y civilizados para hacer frente al terrorismo, basados en la acción conjunta de los instrumentos policiales, diplomáticos y económicos principalmente, en suma, medios todos ellos de carácter no exclusivamente militar. En lugar de ello, se decidió poner en práctica dos conceptos fraguados por los *neocons* que durante tanto tiempo han regido la política exterior de Estados Unidos: la "guerra preventiva" y la "guerra universal contra el terror". Tanto el uno como el otro han mostrado que no sólo vulneran muchos aspectos del derecho internacional y atacan las esencias básicas del respeto a los derechos humanos, e incluso las más elementales bases de la democracia, sino que resultan inútiles para afrontar el fenómeno del terrorismo moderno. Mucha sangre ha tenido que ser vertida para llegar a esta conclusión.

Tras los antecedentes expuestos y sobre la situación así definida a grandes rasgos, se abatió la crisis económica y financiera que ha venido a complicar extremadamente la resolución de los problemas pendientes, fruto de la "era Bush". Si esta crisis que está

haciendo temblar los cimientos del sistema internacional de libre mercado es también o no una herencia de la citada era, es algo cuyos matices pueden ser discutidos, pero no hay duda de que viene a agravar, hasta extremos hoy todavía difíciles de determinar, la resolución de los dos conflictos que aquí se analizan.

Así pues, dos fracasos notables, ambos de alcance mundial y cuyas causas principales están enraizadas en las decisiones políticas adoptadas por Estados Unidos en los últimos años, vienen a enturbiar el panorama internacional al comenzar el año 2009, coincidiendo con el nombramiento de un nuevo presidente de ese país. En torno a las peculiares características personales y previsibles intenciones políticas de Barack Obama se han suscitado grandes expectativas, en gran parte producto de la incertidumbre y el temor que aquejan a gran parte de la población mundial, y que sólo el paso del tiempo podrá confirmar o negar. Al escribirse este comentario, en los últimos días de enero de 2009, muchas de las expectativas citadas no pasan de ser meras suposiciones, mejor o peor documentadas y basadas en declaraciones de intenciones o en el análisis, a menudo más voluntarista que real, de diversas opiniones previas del actual presidente.

Dos fracasos notables, cuyas causas principales están enraizadas en las decisiones políticas adoptadas por Estados Unidos, vienen a enturbiar el panorama internacional al comenzar el año 2009

Estableciendo el marco geopolítico del problema

Para valorar en su justa medida la importancia de los dos conflictos objeto de este análisis, convendría empezar por tomar la necesaria perspectiva geopolítica, cosa que el lector puede hacer sin más que abrir su atlas y examinar un mapa de la zona. Imagine una línea trazada desde Kabul a Bagdad, las capitales de los dos países objeto de este estudio. Esta espina dorsal de la conflictividad, de poco más de 2000 km de longitud, constituye el eje de un conglomerado de países que, desde Turquía hasta la frontera occidental china, y desde el mar Caspio hasta el mar Arábigo, tienen unas características comunes que probablemente encierran en sí mismas la más grave potencialidad conflictiva de todo el mundo.

Casi todos ellos están interrelacionados por factores étnicos, religiosos, estratégicos, económicos y políticos, si bien los grados de interconexión varían mucho de unos a otros. Aunque este análisis versa sobre Irak y Afganistán, es imposible eludir la presencia y la actividad de otros Estados. No se puede olvidar Irán, único Estado que tiene fronteras comunes con ambos países, y de ahí su gran importancia para cualquier esfuerzo de resolución de los conflictos descritos en estas líneas.

Pero es necesario, además, tener en cuenta a otros Estados fronterizos con los dos estudiados. Es imposible ignorar, por una parte, los países más inmediatos al conflicto palestino-israelí (Siria, Jordania, Líbano, Israel, Egipto y Turquía), conflicto que tanta importancia ejerce sobre muchos pueblos de esta zona. En el extremo oriental del eje analizado, se encuentra Pakistán, país fuertemente implicado en el conflicto afgano y a través del cual la India también se hace presente en la zona estudiada, a consecuencia de los contenciosos que enfrentan a ambos. En el norte del eje ya citado hay que prestar atención a las antiguas repúblicas soviéticas del centro de Asia, fronterizas con Afganistán (Turkmenistán, Uzbekistán y Tayikistán), a través de las cuales también China se convierte en elemento de influencia, a la que tampoco Rusia es ajena, por razones económicas, culturales e históricas. Por último, en el segmento meridional de la zona, son los países de la Península Arábiga (principalmente Arabia Saudita, Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos) los que completan el cuadro a considerar, y cuya aportación principal a la conflictividad reside en sus abundantes recursos primarios energéticos. El lector observará que el rompecabezas así configurado es cualquier cosa menos simple, y afecta en mayor o menor grado, pero de modo geográficamente inmediato, a casi una veintena de países.

Como consecuencia de todo lo anterior es fácil entender que analizar la conflictividad en Afganistán e Irak, lo que es el objeto principal de este estudio, no puede hacerse aislando quirúrgicamente ambos países del entorno geopolítico al que pertenecen. Pero en aras a una mejor inteligibilidad y claridad se intentará limitar las consideraciones aquí desarrolladas a los dos países enunciados.

Los factores básicos del conflicto: el pasado colonial, los yacimientos de hidrocarburos y la religión

Los factores más influyentes en la conflictiva situación que aquí se analiza son varios. Pero cabe simplificar la cuestión limitándolos a tres, que son los que concentran en sí mismos el principal origen de la conflictividad en la zona.

Muchos de los países considerados son construcciones artificiales procedentes de la época colonial, delimitados por fronteras étnicamente incoherentes, poblados por pueblos distintos, cuando no enfrentados entre sí, y con tradiciones y representaciones míticas de base histórica enraizadas en hostilidades seculares.

Las lealtades al clan o a la tribu son a menudo más sólidas y vinculantes que cualquier sentido de Estado, nación o patria. Cabe decir lo mismo de las lealtades personales al señor de la guerra o al jefe nato de la ciudad o de la zona, que es quien posee el verdadero poder que afecta a la vida de cada persona o de cada familia, lejos y a veces en oposición al poder político formalmente establecido en la capital del Estado. La exportación a estos países, durante los siglos XIX y XX, de una pretendida civilización occidental, que incluía las imprescindibles esencias democráticas, se reveló en último término como una farsa que ocultaba su verdadera finalidad: la explotación de los recursos naturales de los países colonizados y el afianzamiento de los principios imperiales de las potencias colonizadoras que pugnaban por repartirse los territorios no soberanos del planeta.

La lengua, las costumbres y la religión, así como la interpretación, a menudo falseada y forzada, del pasado histórico de los pueblos, son los verdaderos motivos de cohesión que movilizan a los grupos sociales aquí considerados y les hacen empuñar las armas cuando así lo estiman los dirigentes de turno. Por esto, el principal elemento común a los dos países aquí considerados, extensible a otros de la misma región geográfica, es el que conforman las secuelas más perniciosas de su pasado colonial. Salvo en casos muy excepcionales, la negativa herencia de la época colonial está siempre en el origen de muchos de los conflictos que hoy preocupan a la humanidad.

Las lealtades al clan o a la tribu son a menudo más sólidas y vinculantes que cualquier sentido de Estado, nación o patria

Otros dos factores presentes en esta región son sus vastos recursos energéticos de hidrocarburos líquidos o gaseosos, y el resurgimiento del islamismo político que, aunque no afecten por igual a todos los países en ella incluidos, ejercen una influencia generalizada sobre todos ellos.

Que los recursos energéticos existentes en la zona considerada son una prioridad de muy alto nivel para las potencias occidentales (las que participaron en las invasiones iniciales de Irak y de Afganistán, y siguen cooperando en las posteriores intervenciones, tanto "humanitarias" como militares) es algo que hasta la OTAN ha tenido que reconocer públicamente. Como hizo en junio de 2007 su secretario general al declarar que "las tropas de la OTAN tienen que cuidar los oleoductos que transportan petróleo y gas hacia Occidente", añadiendo que es preciso también cuidar las rutas marítimas utilizadas por los petroleros que abastecen a Europa, Japón y Estados Unidos, principalmente. Se sugiere ahora que el lector abra su atlas en la página donde se representan los yacimientos de hidrocarburos en esta zona: se desplegará ante sus ojos, con la más deslumbrante claridad, la representación cartográfica de la situación geoestratégica donde reside el núcleo

esencial de todos los conflictos de Oriente Medio. Y no solo éstos; el descubrimiento de nuevos yacimientos en África y otras zonas implica forzosamente la extensión de la conflictividad, aunque esta cuestión no sea el objeto del presente análisis.

Pudiera pensarse que las cuestiones petrolíferas afectarían principalmente a Irak, que posee abundantes yacimientos, lo que no ocurre en Afganistán. Pero tampoco este país está exento de sufrir las consecuencias de los problemas derivados del suministro de energía mediante los hidrocarburos, porque constituye una vía natural para el paso de los oleoductos o gaseoductos. Así sucede con el proyecto TAPI, financiado por el Banco Asiático para el Desarrollo. Se trata del gaseoducto que transportará los abundantes recursos energéticos procedentes del mar Caspio, desde Turkmenistán hacia los puertos de Pakistán y la India abiertos al mar Arábigo, atravesando Afganistán. De ese modo los recursos energéticos propios de la zona podrán llegar a los usuarios occidentales, soslayando a Rusia y evitando también atravesar Irán. El trazado de esta conducción, aprobado desde 2002 y cuya construcción está retrasada a causa de la situación que se vive en el territorio afgano, marcará uno de los nuevos ejes de conflictividad, del mismo modo como lo viene haciendo el que, en el extremo occidental de la zona, arranca en el mar Caspio y, atravesando los países caucásicos, conduce el petróleo hasta Turquía y de ahí a Europa y a Occidente.

La invasión de Irak, decidida unilateralmente por Estados Unidos, es la que llevó a este país a convertirse en el campo de aprendizaje y prácticas de casi todas las organizaciones terroristas de raíz islámica

Si el suministro de la energía de los combustibles fósiles al mundo desarrollado afecta a ambos países considerados en este análisis, también es común para los dos el factor religioso. Pudo pensarse que el fanatismo que estuvo en el origen de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos era un producto sembrado y cultivado en Afganistán, lo que se utilizó para explicar el comienzo de la "guerra contra el terror" orientada contra este país. Podría también discutirse sobre el nacimiento del terrorismo relacionado con Afganistán y su relación con la anterior ocupación soviética del país, así como los esfuerzos de las potencias occidentales para ponerle fin, hasta el punto de que en el nacimiento de Al Qaeda y en la promoción de algunos de sus principales dirigentes tuvieron gran influencia las intervenciones de Estados Unidos y otras potencias occidentales para armar, organizar y apoyar a los movimientos de resistencia frente al ocupante soviético, que luego se transformaron en la pesadilla a combatir.

Pero siendo esto así, fue la invasión de Irak, decidida unilateralmente por Estados Unidos —y considerada unánimemente por muchos analistas como el más grave error estratégico de la era

Bush— la que en realidad llevó a este país a convertirse en el verdadero campo de aprendizaje y prácticas de casi todas las organizaciones terroristas de raíz islámica. Así pues, tanto en Irak como en Afganistán, el tercero de los factores comunes que constituyen la problemática de la zona es precisamente el profundo y creciente arraigo de los conceptos religiosos del islam en sus más extremadas manifestaciones de violencia y guerra santa.

La influencia de Estados Unidos

Con el nombramiento del nuevo presidente de Estados Unidos se abre un periodo de incertidumbre sobre cuál será la política que Barack Obama acabará aplicando en Irak y en Afganistán. Esta incertidumbre se debe a la distancia que el necesario pragmatismo de la política real, cuando se alcanza el poder, hace aparecer entre los mensajes de intenciones y los hechos llevados a la práctica. Solo el transcurso del tiempo permitirá definir con más precisión cuál es el rumbo que la política exterior de Estados Unidos va a tomar en ambos países.

Pero es evidente que las intenciones expresadas por Obama en el periodo electoral y en las semanas en las que ha ejercido de "presidente electo" abren alguna puerta a la esperanza. Su intención de establecer contactos con lo que hasta ahora, en la época de Bush, era tenido como "el enemigo" ha sido un tema dominante en su campaña electoral. De ese modo, al hacer avanzar hacia un primer plano la acción diplomática, sobre la hasta ahora casi única y habitual acción militar, se vuelve a encarrilar el tren de la política exterior de Estados Unidos sobre unas vías más racionales y acordes con el derecho internacional. Si existe el convencimiento de que la violencia no resuelve a largo plazo casi ningún problema y de que es preciso plantear estrategias para la paz, por encima de las tácticas que solo permiten ganar guerras, se habrá avanzado un gran paso alejándose de la nefasta política que siguió Bush en los dos mandatos de su presidencia.

Al hacer avanzar hacia un primer plano la acción diplomática sobre la acción militar, se vuelve a encarrilar el tren de la política exterior de Estados Unidos sobre unas vías más acordes con el derecho internacional

La manera en que Obama ha expresado en varias ocasiones su enfoque sobre Irak y Afganistán no deja lugar a dudas. Esquemáticamente, podría decirse que consiste en "devolver al pueblo iraquí el ejercicio de su soberanía y concluir la guerra de Afganistán", utilizando sus propias palabras. Pero si se trata de aclarar el modo de alcanzar ambos objetivos es cuando surgen dudas y aparecen las imprecisiones. Incluso es significativa la diferencia con la que se aborda la solución en uno y otro país: en Afganistán parece más lejano que en Irak el objetivo de devolver al pueblo

su soberanía y solo se piensa, por el momento, en concluir la conflictividad bélica.

El futuro de Estados Unidos en Irak

Son varias las opciones enfrentadas respecto al retorno a la normalidad en Irak y no será fácil adoptar una decisión al respecto. Cabe retirar, en un plazo probablemente superior al que Obama ha venido refiriéndose, la mayoría del contingente militar desplegado en Irak. Podrá, incluso, conservarse un sistema de bases que pasen lo más desapercibidas que sea posible (como Estados Unidos hace en muchos otros países, incluido España), pero es difícil que Washington se atreva a abandonar completamente una posición tan estratégica en relación con los campos petrolíferos de la zona y frente a países hasta ahora tenidos como hostiles (Irán, Siria) o que en el futuro pueden serlo (China, Pakistán). Incluso las exageradas dimensiones de la nueva delegación de Estados Unidos en Bagdad, recientemente inaugurada —la mayor embajada estadounidense hoy existente—, anuncian un interés que no parece depender exclusivamente del momento, sino de los más profundos intereses nacionales, materializados por las grandes corporaciones que no desean dejar el control de los abastecimientos de los crudos petrolíferos al azar de las vicisitudes políticas de un país inestable, interiormente heterogéneo y fuertemente influenciable por los acontecimientos que puedan tener lugar en esa zona del planeta. En suma: no es solo Obama quien ha de decidir al respecto, sino el poder que en Estados Unidos nunca cambia tras una elección: el de los conglomerados financieros e industriales.

No es solo Obama quien ha de decidir, sino el poder que en Estados Unidos nunca cambia tras una elección: el de los conglomerados financieros e industriales

Pero existen problemas de índole militar que Obama no podrá soslayar fácilmente. Veamos un caso concreto. Según informaciones oficiales del Pentágono, se puede llegar a la conclusión de que si los vehículos militares que Estados Unidos tiene desplegados en Irak se alinearan en una columna, con sus parachoques en contacto, ocuparían el espacio que hay entre Madrid y Varsovia; y si desfilaran en columna a unos 50 km/h, con los intervalos requeridos, se necesitarían dos meses y medio para verlos pasar a todos. Sirva esto de ejemplo para valorar lo que en términos técnicos se denomina la "cola logística" inherente a cualquier operación militar, es decir, lo que hay detrás de cada combatiente para que éste pueda operar.

En Irak, esa cola ha alcanzado proporciones inconcebibles. Por cada soldado en la línea de combate (esto es, desplegado en pa-

trulla por cualquier lugar de Irak) existen unos cuantos soldados más en lo que pudiera llamarse retaguardia (servicios, municiones, mantenimiento de equipos y material, comunicaciones, sanidad, administración, etc.). Pero todavía hay muchas más cosas, no solo soldados en misiones de combate o de apoyo al combate. Existen varias bases militares, de enormes dimensiones, que contienen verdaderas ciudades, con sus supermercados, gimnasios, tiendas de comida rápida, semáforos que regulan el tráfico, centrales eléctricas, oficinas de correos, campos de golf y de tenis, restaurantes de todo tipo. Entre ellas también hay bases aéreas, con sus servicios aeroportuarios, de reparación y mantenimiento de aeronaves, centrales eléctricas, plantas hidráulicas, hospitales, o residencias para militares de distintas categorías.

Estos datos y otros más precisos y detallados tendría en la mente el presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor de Estados Unidos, el almirante Michael G. Mullen, cuando en una conferencia de prensa en el Pentágono, según informaba *Washington Post* el 17 de noviembre de 2008, declaró que "retirar todas las fuerzas [desplegadas en Irak] llevaría dos o tres años". Especificó: "Tenemos 150.000 soldados ahora en Irak. Muchas bases. Muchísimo material allí desplegado". Precisó, además, que cualquier operación de retirada estaría condicionada por el nivel de seguridad en cada zona, añadiendo que, por el momento, esto no sería posible ni en Bagdad ni en Mosul, donde un cambio de responsabilidades entre las fuerzas de Estados Unidos y el incipiente ejercito iraquí implicaría muy graves dificultades. Es significativa, también, su toma de posición respecto a la nueva administración de Estados Unidos: "El presidente electo, Obama, ya ha dicho que recabaría mi asesoramiento y el de la Junta de Jefes de Estado Mayor, antes de tomar ninguna decisión. Y yo estoy esperando ese encuentro para discutir con él la cuestión". Por el momento, celebrada la reunión a finales de enero de 2009, no hay novedades al respecto.

Algunos analistas de Estados Unidos temen que se produzca un enfrentamiento entre la cúpula militar y el presidente

He aquí, pues, el primer escollo que va a amenazar la singladura de Obama en cuanto quiera poner en marcha sus planes respecto a Irak. Si persiste en la idea de retirar dos brigadas de combate al mes, algunos analistas de Estados Unidos temen que se produzca un enfrentamiento entre la cúpula militar y el presidente. Entre la política prevista por éste, que pone la prioridad en los superiores intereses del Estado, según él los concibe, y las exigencias militares de una operación que ya está en marcha y que tiene sus propios requerimientos en lo relativo a la seguridad y a las condiciones logísticas. Aunque es imposible que se repitan las tensiones que tuvo que afrontar Truman cuando en 1951 destituyó al mítico general Douglas MacArthur, no es difícil imaginar que Obama, aprovechando el inmenso apoyo popular conseguido con su designación, tenga que actuar con fina discreción pero con

inalterable firmeza para remodelar el alto mando militar que hereda de Bush, a fin de poder llevar a la práctica sus planes sobre Irak, si se quiere cumplir con lo manifestado al respecto durante la campaña electoral.

Cada país tiene su forma de hacer la guerra, lo que depende sobre todo de su cultura popular. Si forma parte del sentimiento popular español el hecho, comprobado por la realidad histórica de nuestro país, de que un magrebí combate hasta la muerte con solo un puñado de dátiles en la chilaba, por el contrario, un soldado estadounidense necesita disponer de su máquina de cocacolas y sus letrinas portátiles, y el *Burger King* esperando en la base, dotada de todo tipo de comodidades. El "muchísimo material" que citaba el almirante Mullen, y que constituye un lastre para planificar la salida de Irak, incluye también todo esto y representa una carga logística de inimaginables proporciones.

Además, no hay que olvidar que, a pesar de la ola de optimismo que ha desencadenado la llegada de Obama a la Casa Blanca, el fracaso de Vietnam sigue condicionando la mentalidad de muchos veteranos que aún ejercen poder e influencia en distintos sectores sociales. Nadie en Estados Unidos desearía volver a contemplar las vergonzosas escenas de la retirada de Vietnam en 1975, abandonando bases, armas, material y pertrechos, quemando a última hora documentos secretos en la embajada de Saigón y escapando por la terraza en unos helicópteros desde los que se veía ya la llegada de las tropas del Vietcong.

La desafortunada herencia que en Irak ha dejado Bush a su sucesor va a obligar a éste a tomar decisiones difíciles. Ahora es probable que desde la oposición algunos exijan austeridad y eficacia al nuevo presidente, olvidando a quien despilfarró los recursos de la nación en una aventura militar mal concebida y peor ejecutada, que ha creado una situación de muy compleja resolución. Obama requerirá toda la habilidad, paciencia y energía que pueden y deben exigirse a quien maneja el timón de la, hoy por hoy, nación más poderosa del planeta.

El peliagudo problema de Afganistán

La evolución de la situación en Afganistán puede ser más peligrosa que la de Irak. Si se atiende la demanda del Pentágono de reforzar los efectivos militares de Estados Unidos y de otros países en la lucha contra la insurgencia talibana, los problemas pueden multiplicarse en grado sumo.

No es inútil recordar la Historia reciente. Durante la década de los años ochenta del pasado siglo, el Gobierno de Reagan apoyó la actividad de los *muyahidines* afganos frente a las tropas soviéticas de ocupación, no solo mediante ayuda militar material sino también suscitando entre el pueblo afgano la idea de que la invasión de Afganistán por los ejércitos de un país laico y secularizado era un ataque demoledor contra su religión y su cultura. Moscú hubo de abandonar Afganistán a pesar del numeroso y potente contingente militar allí desplegado (superior al que actualmente opera bajo control de la OTAN), que incluía soldados de las repúblicas soviéticas vecinas pertenecientes a los mismos grupos étnicos que resistían en Afganistán y conocedores, por tanto, de las peculiaridades culturales del país ocupado. Tampoco pudo beneficiarse de la ventaja de unas cortas y seguras líneas de comunicación para el abastecimiento logístico de la guerra, al tener Afganistán fronteras comunes con la URSS.

Al preparar este comentario, se publican informes relativos a que el abastecimiento militar a las fuerzas de ocupación en Afganistán, que se realiza principalmente a través de Pakistán, se empieza a considerar inseguro, dada la inestabilidad de este país. El mando territorial de Estados Unidos está trabajando en la preparación de una nueva ruta de aprovisionamientos a través de Rusia y las repúblicas centroasiáticas. No es del gusto de Estados Unidos depender de la benevolencia de Moscú para alimentar la guerra en Afganistán, pero esto es un índice de la dificultad que presenta el mantenimiento de las operaciones militares en Afganistán en la actual coyuntura.

No es fácil creer que Obama triunfe allí donde la Historia ha mostrado que todos los invasores, desde Alejandro Magno, han encontrado el muro final que detuvo sus penetraciones. Es interesante constatar, como escribe el historiador Gary Leupp (Leupp, 2008) que el gran desastre británico de 1878-81 se debió a cuatro "errores": (1) ocupar el territorio afgano por tropas extranjeras; (2) situar en el poder a un dirigente impopular; (3) actuar de modo cruel contra los enemigos locales; y (4) apoyar muy poco generosamente a los aliados locales. Según algunos analistas locales, los cuatro se están repitiendo en la actualidad con la intervención de la OTAN y de Estados Unidos en su guerra contra los talibanes.

El ya citado almirante Mullen declaró en octubre de 2008 que la situación en Afganistán no tenía visos de mejorar y que las tendencias observadas hasta entonces indicaban que, con toda probabilidad, empeoraría a lo largo de 2009. Con esto, el almirante no hacía sino confirmar los datos de un informe de los servicios de inteligencia de Estados Unidos en el que se decía

No es fácil creer que Obama triunfe allí donde la Historia ha mostrado que todos los invasores, desde Alejandro Magno, han encontrado el muro final que detuvo sus penetraciones

que “Afganistán se halla en una espiral descendente” y se duda de que el Gobierno de Karzai pueda frenar el continuado auge de los talibanes.

No son sólo los militares y las agencias de inteligencia los que acusaban tan hondo pesimismo. La prensa francesa se hizo eco de un mensaje enviado a principios de septiembre de 2008 por sus servicios diplomáticos, en el que se reflejaban las opiniones del embajador británico en Kabul. Éste creía que “la situación actual es mala, la seguridad empeora, lo mismo que la corrupción, y el Gobierno [afgano] ha perdido toda credibilidad”. Añadía que “la presencia militar de la coalición es parte del problema, no su solución”, puesto que los ejércitos de ocupación sostienen un régimen político que, sin ellos, sucumbiría rápidamente, por lo que se viene retrasando la deseable salida de la crisis. Afirmaba que el refuerzo militar anunciado por Estados Unidos tendría un efecto negativo, pues “nos identificará más como una fuerza de ocupación y aumentará el número de objetivos vulnerables”.

La única solución realista sería establecer una dictadura aceptable, y habría que empezar a pensar en preparar a la opinión pública en ese sentido

El citado embajador sugirió que, en un plazo de cinco a diez años, la única solución realista sería “establecer una dictadura aceptable”, y que habría que “empezar a pensar en preparar a la opinión pública en ese sentido”. El informe filtrado expresaba también que “nosotros [los británicos] deseamos contribuir a una estrategia triunfadora, no perdedora” y concluía afirmando que “la actual estrategia de Estados Unidos está abocada al fracaso”. Aparte del natural conflicto diplomático que supuso la filtración de esas opiniones, con los consiguientes desmentidos y matizaciones, la imagen reflejada a través de los medios diplomáticos no era menos desalentadora que la que transmitían los mandos militares y los servicios de inteligencia.

No sólo se sumaron los diplomáticos al pesimismo que producía observar la situación afgana. Los ministros de Defensa de la OTAN, reunidos en Budapest en octubre de 2008, no mostraron mejores ánimos, aunque sus fórmulas de salvación no iban en el mismo sentido que las propuestas por la diplomacia. El secretario de Defensa de Estados Unidos propuso entonces reforzar la acción militar, aunque se veía obligado a reconocer que las actividades no militares necesitaban mayor atención y coordinación con aquélla. Las tres líneas de acción que propuso fueron: acelerar la formación del ejército afgano, aumentar la ayuda civil al desarrollo y reforzar la lucha contra el narcotráfico, que según varias estimaciones constituye el 50% de la economía del país.

Que algo hay que hacer, distinto de lo hecho hasta ahora, es más que evidente. Pero el peligro de elegir caminos equivocados tam-

bién lo es. Se alzaron voces en Washington pidiendo que Estados Unidos armase a algunas milicias tribales en aquellas zonas donde los talibanes se han reforzado y en las que se considera que ni la policía ni el ejército afgano son eficaces. Convendría que quienes proponen esta solución recordasen que fue el Gobierno de Estados Unidos el que, con análogo modo de razonar, armó y asesoró a los talibanes (y a lo que luego sería Al Qaeda) con el fin de expulsar de Afganistán a la Unión Soviética. El nefasto resultado final de tan errónea estrategia está hoy bien a la vista para todos.

Otra aparente solución de muy inciertos resultados sería la patrocinada por algunos sectores de Estados Unidos, la ONU y la Unión Europea, consistente en hacer participar a los talibanes en el Gobierno de Kabul, si, además, esto se combina con la propuesta, más arriba citada, de instaurar en el país un régimen dictatorial "aceptable", lo que parece contar con un número creciente de adeptos. La larga historia de las dictaduras "amistosas" —desde la Indonesia del general Suharto o la Nicaragua de Somoza, pasando por el Pakistán de Musharraf— no permite albergar grandes esperanzas sobre el resultado final de esta fórmula tan desacreditada. Es cierto que no resultaría difícil —con la inestimable ayuda de la CIA— establecer en cualquier país un régimen dictatorial para salir de una crítica encrucijada política; pero lo verdaderamente difícil es superar después ese régimen dictatorial, avanzando hacia formas políticas más apropiadas, sin que esto implique nuevos derramamientos de sangre y un aumento de la inestabilidad política, que suele extenderse a otros países de la zona, cuando no a todo el planeta.

La larga historia de las dictaduras "amistosas" no permite albergar grandes esperanzas sobre el resultado final de esta fórmula tan desacreditada

La llegada de Obama a la Casa Blanca

Para concluir este análisis parece adecuado pulsar la opinión pública en los dos países considerados, en relación con la llegada de Obama a la Casa Blanca y las distintas perspectivas que este hecho lleva consigo. Para ello, se puede recurrir a los profesionales nativos de la acreditada organización IWPR (Institute for War and Peace Reporting) que siguen de cerca las realidades de ambos países y que durante la semana posterior al nombramiento de Obama han acometido esta tarea.

A caballo entre Washington y su país de origen, el periodista iraquí Bassam Sebti (Sebti, 2009) manifestaba, en su informe del 21 de enero para el citado Instituto, la esperanza de que el Gobierno de Estados Unidos, citando la página web de Obama, "establecerá

contactos con elementos representativos de todos los niveles de la sociedad iraquí, dentro y fuera del Gobierno, para comprometerse en el reparto de los ingresos por la venta del petróleo, en la equitativa provisión de servicios [a todos los grupos étnicos], en la organización del federalismo, en el estatus de los territorios disputados, la celebración de nuevas elecciones, la ayuda a los iraquíes desplazados y la reforma de la fuerzas de seguridad".

Expresaba su alivio al saber que Obama no considera que el fin de la guerra en Irak signifique el fin de la ayuda al país, porque "los iraquíes consideran a Obama como alguien que puede sacarles de un oscuro túnel". Pero a la vez opina que si los actuales políticos iraquíes no aprenden la lección, deberán ser las urnas los que procedan a su relevo y no la violencia.

Hillary Clinton afirmó ante el Senado que "Afganistán es un narco-Estado aquejado de una limitada capacidad y con una corrupción generalizada"

Es opinión extendida en la sociedad iraquí que se precisa una presión exterior —que nadie duda que debería proceder de Estados Unidos— para reconciliar entre sí a los distintos líderes políticos del país, en lo que coincide con algunas manifestaciones de Obama en el mismo sentido, como única vía utilizable para que Estados Unidos e Irak, actuando de manera coordinada, lleguen a poner fin al conflicto.

Por su parte, los informadores del IWPR que trabajan en Kabul (MacKenzie y Nasim, 2009) analizan los primeros días de Obama en la Casa Blanca en un tono muy distinto y no dudan en afirmar que el presidente Karzai no va a encontrar un fácil camino en la nueva situación. No son pocos los afganos que ven en el nombre completo de Obama (Barack Hussein Obama) resonancias islámicas y en ello basan su esperanza de que el nuevo presidente de Estados Unidos comprenda mejor que su antecesor los problemas que afrontan. Por el contrario, Hamed Karzai no olvida que Hillary Clinton, ya designada por Obama como secretaria de Estado, afirmó ante el Senado que "Afganistán es un *narco-Estado* aquejado de una limitada capacidad y con una corrupción generalizada".

Tampoco Obama ha manifestado mucha simpatía por los actuales gobernantes de Kabul. En unas declaraciones a la CNN el verano pasado, manifestó que el Gobierno de Karzai "está encerrado en el búnker y no ha contribuido a organizar Afganistán ni sus órganos de gobierno, el poder judicial y la policía, a fin de obtener la confianza de su pueblo".

Muchos afganos intuyen que si Obama apoya al Gobierno de Kabul, éste obtendrá recursos financieros y poder ejecutivo; pero si Washington abandona a Karzai, los votantes también cambiarán de opción y un nuevo presidente, en cuya elección Estados Uni-

dos tendrá mucha influencia, se hará con el poder en las próximas elecciones a celebrar en 2009.

Referencias bibliográficas

Leupp, G. (2008) "Obama and the Graveyard of Empires, en *Counterpunch,* 26-28 diciembre 2008. Disponible en < http://www.counterpunch.org/leupp12262008.html>. Consultado el 6 de marzo de 2009.

MacKenzie, J. y A. Nasim "Obama Bad News For Karzai?", en *Afghan Recovery Report*, nº 309, 20 de enero de 2009, Kabul, IWPR. Disponible en < http://www.iwpr.net/?p=arr&s=f&o=349320&apc_state=heniarr200901>.

Septi, B. (2009) "What Obama means for Irak" en Iraqi Crisis Report, nº 281, 20 de enero de 2009, Washington, IWPR. Disponible en <http://www.iwpr.net/?p=icr&s=f&o=349333&apc_state=henpicr>. Consultado el 6 de marzo de 2009.

Oriente Próximo y la carrera nuclear

Rosa Meneses

Periodista especializada en información sobre Oriente Medio del diario El Mundo

Oriente Medio vive una carrera nuclear imparable. Los países de la región, azuzados por el programa nuclear iraní, han emprendido un proceso de modernización tecnológica para comenzar a generar energía atómica. Egipto, las petromonarquías del Golfo Pérsico y los Estados del Magreb han suscrito acuerdos con Francia y Estados Unidos para llegar a tener instalaciones nucleares propias y poder atender así la demanda de energía que necesitan. La región, políticamente muy volátil, se enfrenta a la grave crisis financiera global y se prepara, como el resto del mundo, para la anunciada escasez del petróleo, cuyos altos precios experimentados entre 2007 y 2008 fomentaron la búsqueda de energías alternativas en los países no productores.

Preocupa la fiebre atómica que se está generando en los países árabes. La inestabilidad y los conflictos encastrados son la norma. El conflicto palestino-israelí ha entrado en una nueva fase después de la desproporcionada ofensiva israelí en Gaza, que acabó con la vida de más de 1.400 personas, en su mayoría mujeres y niños, y destruyó gran parte de las poblaciones y las infraestructuras de la Franja. A ello se añade el deterioro de la política interna palestina, dividida en dos facciones —la Autoridad Nacional Palestina de Al Fatah, en Cisjordania, y el movimiento islamista Hamas, en Gaza— con intereses irreconciliables. Irak sigue luchando por su estabilidad y los planes de salida de las tropas de Estados Unidos dejan abierta una puerta a la incertidumbre. En ambos lugares, que se produzca el giro en política exterior prometido por el presidente Barack Obama será determinante.

En el Magreb, el conflicto por el Sáhara Occidental sigue siendo fuente de fricciones y enfrentamientos entre Marruecos, el Frente Polisario y Argelia, al tiempo que impide la soñada cooperación interregional. Pero el mayor problema al que se enfrentan los Estados del norte de África es la expansión de Al Qaeda, que cuenta en la región con una rama muy activa, Al Qaeda para el Magreb Islámico. Responsable de un gran número de atentados en Argelia y Mauritania, sus tentáculos se extienden hasta el Sahel.

El reputado estratega francés François Heisbourg apunta, en un artículo publicado en *Le Monde*, que la proliferación de armas de destrucción masiva en Oriente Medio resucita el fantasma de un conflicto nuclear de proporciones devastadoras: si Irán obtiene la bomba, la escalada armamentística para obtener medios de destrucción nucleares se convertirá en un proceso imparable y la guerra nuclear será, antes o después, inevitable (Heisbourg, 2007). No opinan lo mismo otros expertos, como Christoph Bertram, que afirma que el simple hecho indeseable de que Irán acabe poseyendo armas nucleares no nos precipita hacia una guerra nuclear ni será tampoco una calamidad estratégica para Europa, Estados Unidos ni incluso la región (Bertram, 2008).

La carrera atómica corre el riesgo de eclipsar y drenar recursos a otros esfuerzos en políticas sociales y de desarrollo en Oriente Medio

Sin embargo, además del riesgo de una eventual guerra nuclear, las inquietudes de los expertos también se centran en la misma naturaleza de la energía nuclear: una energía costosa, poco ecológica y de difícil reciclado que sin duda generará dificultades financieras, políticas, securitarias, medioambientales y de desarrollo en los Estados árabes y en Irán. La carrera atómica corre el riesgo de eclipsar y drenar recursos a otros esfuerzos en políticas sociales y de desarrollo que deben llevarse a cabo urgentemente por estos regímenes.

La confrontación Israel-Irán

Israel es, hasta la fecha, el único poder nuclear en medio del océano del mundo árabe. Comenzó su programa atómico en la década de los años cincuenta, pero no es firmante del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP). Poco después de proclamar el Estado de Israel, en 1948, el primer ministro, David ben Gurion, lanzó un programa nuclear que no fue respaldado por Washington, pero sí por Gran Bretaña y Francia, enfrentados entonces al padre del nacionalismo árabe y presidente egipcio Gamal Abdel Nasser, que había nacionalizado el Canal de Suez. En 1954, Francia acordó proporcionar ayuda a Israel para convertirlo en una potencia nuclear. Dos años después, Israel invadió la península

del Sinaí, con el apoyo de París y Londres. El objetivo: detener a Nasser. De esta colaboración, Israel obtuvo la información necesaria para investigar en materia nuclear. Centenares de técnicos franceses fueron enviados a Israel para desarrollar su programa y construir un reactor nuclear de 24 megawatios en Dimona, en pleno desierto del Neguev.

Durante años, el programa israelí fue floreciendo oculto a los ojos de Washington. Primero se dijo que las instalaciones eran una fábrica textil; luego, que se trataba de una central de extracción de agua y una planta desalinizadora (Reigeluth, 2008). En realidad, a mediados de los años sesenta, Israel ya obtenía plutonio. Y se atrevió incluso a planear una prueba nuclear contra sus vecinos árabes antes de la guerra de 1967, aunque no llegó a ponerla en marcha. En 2004, Israel se negó a revelar su capacidad al Organismo Internacional para la Energía Atómica (OIEA), una agencia de la ONU. Sin embargo, dos años después, los líderes israelíes declararon implícitamente que su país poseía la bomba. Israel firmó otro acuerdo nuclear con Estados Unidos en abril de 2008, con el fin de mejorar la seguridad y la tecnología. Se estima que, en la actualidad, Israel posee un arsenal de 200 cabezas nucleares.

El tira y afloja entre Occidente e Irán tiene que ver con la voluntad de Occidente de mantener la supremacía nuclear de Israel en la región. Pero la desafiante fuerza nuclear israelí ya desató ambiciones entre sus vecinos desde el principio, sobre todo en Irán y Egipto. Bajo el régimen del Shah de Persia, se establecieron los primeros pasos para generar energía nuclear en el país, entonces bajo el beneplácito de Washington. Se firmaron acuerdos con Alemania, Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos por valor de 10.000 millones de dólares. Sin embargo, la Revolución Islámica de 1979 dio al traste con estos planes. El ayatolá Jomeini cerró el programa calificándolo de anti islámico. Años después, en 1985, Teherán decidió retomar sus ambiciones atómicas, tomando como ejemplo las centrifugadoras paquistaníes. Se encontraba entonces inmerso en una devastadora guerra contra Irak, país que también coqueteaba con el ciclo atómico.

Irán tiene ya en funcionamiento un programa de enriquecimiento de uranio, aunque argumenta que sus pretensiones son civiles. “Tenemos objetivos pacíficos y siempre hemos colaborado con la agencia de forma clara y cercana. Nuestra actividad nuclear ha sido transparente, pero estamos dispuestos a obtener el derecho inalienable del pueblo iraní”, declaró el embajador de Irán en España, Seyed Davoud Salehi Monfared, a finales de 2007, un día después de que el Organismo Internacional para la Energía Atómica (OIEA) publicara un informe sobre el programa iraní.

El informe de Mohamed El Baradei, director del OIEA, publicado el 15 de noviembre de 2007, concluía que las afirmaciones de Teherán en el sentido de los fines pacíficos de su programa no podían ser objeto de confianza total (OIEA, 2007). El texto certificaba la instalación de 3.000 centrifugadoras de enriquecimiento de uranio, cantidad suficiente para comenzar la producción a escala industrial de combustible nuclear. Según se podía deducir de las conclusiones del informe, este hecho daría capacidad a Irán para construir una cabeza atómica en tan sólo un año. Funcionando a su velocidad máxima, las centrifugadoras son capaces de producir una cantidad de uranio apto para armamento (enriquecido a un 90%), capaz de servir para construir la bomba. Sin embargo, el OIEA afirmó que el uranio que la República Islámica estaba produciendo hasta entonces es tan sólo para combustible (enriquecido al 4%), revelando graves dificultades técnicas que persisten en el proceso iraní, dada la falta de especialistas. Expertos británicos subrayaron entonces que los científicos iraníes necesitarían años para conseguir que las centrifugadoras funcionen eficientemente a su máxima velocidad durante un periodo de tiempo sostenido. Más concretamente, un informe de la inteligencia estadounidense estimó que Irán no será capaz de producir uranio altamente enriquecido para uso militar hasta 2010 o 2015.

El informe del OIEA concluía en 2007 que las afirmaciones de Teherán en el sentido de los fines pacíficos de su programa no podía ser objeto de confianza total

En los informes de febrero y noviembre de 2008, El Baradei tuvo que reafirmarse en sus conclusiones: pese a que Teherán había aportado más información y cooperado más activamente con el OIEA, el organismo continuaba siendo incapaz de certificar la ausencia de actividades nucleares no declaradas. Los esfuerzos de Irán por desarrollar misiles balísticos de largo alcance —los *Shahab-3*, diseñados para alcanzar objetivos más allá de los 1.300 kilómetros de distancia— hacen sospechar de las intenciones de dotarlos con cabezas nucleares. Sin embargo, se trata por el momento de especulaciones.

Los informes de El Baradei acrecentaron la presión de Estados Unidos y Europa hacia Irán e intensificaron las sanciones contra el régimen de los ayatolás, pese a que se reconoció entonces que Irán había facilitado el acceso del personal del OIEA a sus instalaciones y había respondido a las cuestiones planteadas por el OIEA. El Consejo de Seguridad emitió una resolución instando a la República Islámica a detener su programa. Pero las presiones diplomáticas, contrabalanceadas por Rusia y China, no han logrado paralizar la ambición iraní de lograr dominar el ciclo del átomo. La propuesta estadounidense, inspirada en la oferta de Rusia, de internacionalizar las actividades de enriquecimiento de uranio de Teherán y convertirlas en un programa multilateral no ha sido escuchada.

Tampoco la mediación europea ha sido capaz de negociar una interrupción del programa iraní. El Baradei aboga por la vía del diálogo y la reconstrucción de la confianza entre Occidente y Teherán, pero considera que esta estrategia "ha fracasado por completo". "No se puede amenazar a Irán como a un burro, con el palo y la zanahoria. Esto es una competición por el poder en Oriente Medio", ha declarado en una entrevista con la revista *Newsweek* (Weymouth, 2009). El director general del OIEA considera que la República Islámica está buscando a través de su programa nuclear un rol reconocido como poder regional y, dadas las amenazas recibidas por parte de la presidencia de George W. Bush, es lógico que intente también protegerse. "Creen que si tienes la tecnología que puede permitirte desarrollar un arma nuclear en un corto periodo de tiempo, te da poder, prestigio y seguridad… Llevan escuchando desde la anterior Administración [de Estados Unidos] conversaciones sobre destinar fondos para favorecer un cambio de régimen, sobre el *Eje del Mal*, y si alguien estuviera en su lugar, haría todo lo que pudiera para protegerse".

Esta lógica parece cierta. Por su parte, la República Islámica no quiere hablar de suspensiones, aunque Ali Jamenei ya ordenó una pausa en las actividades de enriquecimiento de uranio al final de la presidencia de Mohamad Jatami (1997-2005). Teherán entiende las suspensiones como un periodo de tiempo durante el que se puedan realizar avances en la tecnología y no como una acción que lleve a la clausura del programa, tal y como desearían Estados Unidos y Europa. Si por algo habría de ser recordada la presidencia del ultraconservador Mahmud Ahmadineyad será por permanecer imperturbable a las presiones contra la *nuclearización* de Irán.

El programa iraní goza del apoyo de Rusia, que es el principal constructor del reactor de Bushehr y el suministrador de un sofisticado sistema de misiles antiaéreos destinado a proteger esta planta. En noviembre de 2008, el director de la Organización para la Energía Atómica de Irán, Gholamreza Aghazadeh, afirmó que su país tiene activas 5.000 centrifugadoras en las plantas de Natanz y Bushehr; de ahí el régimen de los ayatolás quiere pasar a 9.000. Los expertos afirman que esta cantidad de centrifugadoras para enriquecer uranio excedería los límites necesarios para producir energía para uso civil. Pero la realidad es que el OIEA no tiene indicadores claros de que Irán haya conseguido sobrepasar esta línea roja ni tiene la certeza de que quiera seguir la senda de las armas nucleares.

Israel se prepara, no obstante, para *el día después* de un Irán atómico. Será el momento en que haya perdido su hegemonía militar y se enfrente a un país cuyos líderes han declarado su deseo de

que Israel "sea borrado del mapa". El Ministerio de Defensa israelí elabora desde 2007 estrategias para afrontar este escenario. Cómo mantener su capacidad de disuasión y de respuesta militar o cómo contrarrestar el desgaste que generará en la sociedad israelí el miedo a las armas nucleares iraníes son cuestiones clave. Israel también considera opciones preventivas, ya que los planes futuros de Irán son vistos en el Estado como "amenaza existencial". Ehud Olmert, primer ministro israelí hasta febrero de 2009, era partidario de la doctrina acuñada por Estados Unidos de emprender ataques preventivos contra las instalaciones nucleares de Bushehr y Natanz.

Israel elabora desde 2007 estrategias para afrontar el escenario de un Irán nuclear: cómo mantener su capacidad de disuasión y de respuesta militar o cómo contrarrestar el miedo en la población a las armas nucleares iraníes

El precedente se remonta a 1981, cuando Israel bombardeó el reactor atómico de Osirak, en Irak, dando al traste con las ambiciones nucleares de Sadam Husein. Luego, en septiembre de 2007, el Ejército israelí bombardeó un supuesto reactor nuclear secreto sirio, que desarrollaba con asistencia norcoeana. El OIEA todavía investiga si Siria intentaba entonces construir un enclave atómico, tratando de verificar qué había en las instalaciones bombardeadas. A principios de febrero de 2009, este organismo no tenía ninguna prueba de que las alegaciones de Israel fueran ciertas.

Convencido de que un ataque preventivo contra Irán sería lo mejor para detener sus pretensiones nucleares, Israel buscó la aprobación de Washington. El periódico *The New York Times* reveló en enero de 2009 que Israel pidió en secreto ayuda a Estados Unidos para lanzar un ataque preventivo contra objetivos nucleares en Irán en 2008. Israel solicitó a Washington bombas capaces de perforar los búnkeres que protegen la planta de Natanz. Pero el presidente George W. Bush rechazó esta posibilidad al apreciar que la intervención sería ineficaz desde el punto de vista militar y que involucraría a Estados Unidos en un conflicto bélico con Teherán.

Un Irán nuclear es inaceptable para Israel, sea ahora o en el largo plazo. El dominio nuclear regional de Israel es esencial para su seguridad, en el contexto de confrontación en que se encuentra desde su creación. Tampoco puede aceptar que en un plazo de 20 ó 30 años los regímenes árabes hayan desarrollado programas atómicos, aunque sea para la generación de energía. Para Israel, incluso la posesión iraní de un dispositivo nuclear ineficiente sería un hecho cargado de simbolismo político. La percepción del estatus militar israelí —que su Ejército se ha encargado de apuntalar recientemente, mediante la ofensiva de Gaza— cambiaría en toda la región. Por ahora, Teherán parece concentrado en el desarrollo de su infraestructura nuclear civil, construyendo nuevas centrales (hay planificadas otras seis) al tiempo que investiga so-

bre reactores y sobre los procesos de enriquecimiento de uranio. Durante todo este proceso, que durará décadas, no hay duda de que el régimen adquirirá una especialización en la materia que le permitirá, en un momento dado, cruzar la línea para desarrollar armamento atómico.

La entrada de Irán en el *club* se añadiría, pues, a un "panorama ya de por sí altamente desestabilizador, tanto por los focos de conflicto que ya hay abiertos, como por la carrera en la que están implicados varios actores estatales (y probablemente alguno no estatal) para hacerse con estos ingenios" (Núñez y Hageraats, 2007). Pese a ello, no se ha conseguido crear un modelo de gestión regional en materia de seguridad que genere confianza y rompa la espiral de la proliferación de armas de destrucción masiva. Aquel hipotético Oriente Próximo libre de estas armas está cada vez más lejano.

Necesidades energéticas y proliferación nuclear

La carrera atómica ha empezado. El detonante inmediato de la fiebre nuclear que se vive actualmente en la región es el programa iraní y su rivalidad con Israel. Todos sus vecinos quieren estar preparados ante el desafío. Además de su enfrentamiento con Israel, los regímenes árabes se sienten amenazados políticamente por el programa de Irán, un país que se perfila como la gran potencia regional de Oriente Medio en el marco de una polarización en aumento entre suníes y chiíes, las dos ramas principales del islam. El régimen de los ayatolás es el principal beneficiario de la invasión estadounidense de Irak y del derrocamiento de Sadam Husein. Washington ha reconocido también la importancia e influencia de Irán a la hora de estabilizar Afganistán, un conflicto prioritario en la agenda internacional del presidente Barack Obama. Además, sus alianzas con el grupo chií libanés Hizbulá y su apoyo al movimiento islámico (aunque de tendencia suní) palestino Hamas, le apuntalan como uno de los Estados clave en la resolución del conflicto palestino-israelí. Incluso sin armas nucleares, la República Islámica ya es el poder musulmán más importante de Oriente Próximo y sin duda se acrecentará su voz en la región.

En este contexto, los Estados del Golfo Pérsico y Egipto llevan desde 2006 insistiendo en que es necesario desarrollar sus propios programas y esgrimen las mismas razones que Irán: la acuciante necesidad de producir energía para fines civiles. Todos estos países tienen sistemas energéticos deficitarios y obsoletos que no pueden proveer de energía eléctrica a toda su población. Al mis-

mo tiempo, países como Jordania y Siria carecen de reservas naturales de gas o petróleo con las que generar energía. Mientras, los Estados que sí las tienen prefieren exportarlas para obtener ingresos. Irán, que es hoy el segundo país más rico en recursos energéticos fósiles, importa toda la gasolina que consumen sus 70 millones de habitantes. En este contexto hay que entender las palabras del rey Abdulá de Jordania a finales de 2007, cuando advirtió que las reglas para la región "han cambiado" en cuestión nuclear. Amán planea inaugurar su primera central en 2015. La corriente de opinión a favor de la energía nuclear en Oriente Próximo ha llegado incluso hasta Turquía. Y los esfuerzos árabes y turcos en este sentido pueden ayudar a que el programa iraní sea visto con buenos ojos por Estados Unidos y Europa, ya que los intereses energéticos de países aliados legitimarían los intereses persas.

Si Irán consigue salirse con la suya y avanzar en su programa nuclear civil, países como Arabia Saudí y Egipto —con quienes mantiene rivalidades políticas y religiosas— no pueden quedarse atrás

No obstante, no cabe duda de que la creciente popularidad de la energía nuclear en Oriente Medio y la acometida de proyectos en este sentido contribuirá a configurar el espectro de una proliferación indeseada en una región inestable, altamente militarizada y con graves problemas políticos y económicos. La doctrina de la *guerra contra el terror* de la era Bush no ha hecho más que contribuir a despertar los miedos. La doble naturaleza de esta tecnología facilita que la experiencia adquirida en el desarrollo del ciclo atómico para fines civiles —como por ejemplo, la obtención de electricidad— sea perfectamente aplicable a las opciones militares. "En este ambiente de desconfianza y desinterés en la cooperación internacional, cualquier programa nuclear —civil o militar, iraní o de cualquier otro país de la región— pasa a ser considerado, por definición, una amenaza para la seguridad" (Núñez y Hageraats, 2007). Simplemente, si Irán consigue salirse con la suya y avanzar en su programa nuclear civil, países como Arabia Saudí y Egipto —con quienes mantiene rivalidades políticas y religiosas— no pueden quedarse atrás.

Los intentos de crear instituciones de cooperación regional que eviten la proliferación no han dado frutos. Los países del Consejo de Cooperación del Golfo (organismo regional que engloba a Arabia Saudí, Kuwait, Emiratos Árabes Unidos, Omán, Bahrein y Qatar) propusieron a finales de 2007 crear una institución proveedora de uranio enriquecido para evitar el contencioso entre Irán y Occidente sobre la cuestión de su programa atómico. La iniciativa contemplaba la creación de una planta enriquecedora de uranio que abasteciera a todo Oriente Medio. Este consorcio controlaría también que los países que participen en él no utilizasen la tecnología nuclear para fines militares. Desde entonces, poco se ha avanzado en este sentido. Más bien cada país ha estado dando pasos de forma individual para adquirir tecnología ató-

mica, al tiempo que ha intentado afianzar sus alianzas militares con Estados Unidos, en el caso de las petromonarquías del Golfo, con Francia, en el caso del Magreb, y con la OTAN, en el caso de Turquía.

Según el Informe al Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos elaborado en febrero de 2008, el desarrollo de armas nucleares saudíes será una de las consecuencias más serias y probables de la adquisición de la bomba por parte de Irán. El único factor que puede disuadir a este país de perseguir este fin es —según este documento— restaurar la relación bilateral que mantenía con Estados Unidos y reparar la percepción en el país de que puede confiar en las garantías de seguridad que le ofrece Washington. "Una bomba iraní conducirá casi con certeza a una bomba saudí" (Comité de Relaciones Exteriores del Senado de EEUU, febrero de 2008). De ahí la importancia de restaurar la fe de la monarquía Al Saud en la Casa Blanca, que ha sido el mayor garante de la seguridad del reino desde 1945, en los albores de la era del petróleo.

Así pues, Arabia Saudí ya negocia un acuerdo de cooperación con Estados Unidos en materia nuclear. Washington es consciente de que el reino *wahabí* carece de experiencia y de conocimiento técnico en la materia, más cuando se trata de desarrollar armas nucleares por su cuenta. Su infraestructura y conocimientos son inferiores, según los expertos, a los que pueden tener Egipto o Turquía. Por este motivo, investigadores y diplomáticos estadounidenses advierten de que los saudíes ya habrían buscado algún tipo de entendimiento con Pakistán.

Estados Unidos se ha ido posicionando en el Golfo Pérsico. Ya firmó un pacto sobre energía atómica con Bahrein en marzo de 2008. Pero el petro-Estado que más ha avanzado en el tema es Emiratos Árabes Unidos. En enero de 2008, rubricó un acuerdo bilateral con Francia por el que va a recibir un reactor de 4.000 millones de euros para su programa nuclear. A cambio, se establecerá una base militar francesa en los alrededores de Abu Dhabi, la capital, que acogerá en principio a 500 soldados de forma permanente. También, la compañía estatal francesa de energía nuclear Areva consiguió contratos independientes por valor de 84 millones de euros para proporcionar energía a la isla artificial de Deira, en Dubai. Paralelamente, Emiratos Árabes Unidos ha obtenido más ventajas que sus vecinos en su relación con Estados Unidos, de modo que se convirtió a principios de enero de 2009 en el primer país del Golfo en acordar una cooperación nuclear con Washington que le permitirá reprocesar uranio enriquecido y plutonio, la clave para generar combustible nuclear para sus reactores (o armas nucleares).

Para Egipto es un asunto estratégico reiniciar su programa nuclear, cuyos primeros pasos se iniciaron en la época de Nasser. El presidente, Hosni Mubarak, ha destacado que el plan "tendrá un empleo pacífico", pero admite que la energía atómica "ha llegado a ser un soporte fundamental para la seguridad nacional". La cuestión de poseer la tecnología del átomo no sólo es una necesidad energética para Egipto, que obtiene la mayor parte de su electricidad a partir del petróleo y del gas natural, pero sólo dispone reservas para 30 años. También es un asunto de supervivencia en las relaciones internacionales. Egipto está perdiendo influencia como potencia política árabe a instancias de Arabia Saudí y Qatar. Al mismo tiempo, un ascenso en el poderío de la República Islámica de Irán también le perjudicaría. El ya citado informe del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos estima que, si bien un Irán nuclear no empujaría necesariamente a Egipto a buscar la bomba, sí que lo haría el hecho de que Arabia Saudí se convirtiera en potencia nuclear. "Una bomba nuclear saudí representaría una amenaza seria al prestigio y a la identidad nacional de Egipto", reseña el documento.

La adquisición de tecnología atómica por parte de Turquía dañaría sus relaciones con Estados Unidos y con la OTAN, además de poner en peligro sus aspiraciones de entrar en la UE

A ojos de la Administración de Mubarak, la posesión de tecnología nuclear apuntalaría su autoridad en la región y favorecería su desarrollo. El populoso país norteafricano firmó el Tratado de No Proliferación en 1981 y ha dejado claro que seguirá respetando sus condiciones y colaborando con el OIEA, lo que le hace ser visto con buenos ojos por el resto de miembros del *club*. El Gobierno egipcio dispone de dos reactores experimentales en la planta de Inchass, en el Delta del Nilo, y espera construir cuatro centrales nucleares de aquí a 2020, con un coste que alcanzará los 1.200 millones de euros cada una.

Por su parte, los planes nucleares iraníes son sentidos por Turquía con enorme presión. Aunque ambos países no se ven mutuamente como adversarios, Turquía piensa que los siglos de paz y relativa estabilidad entre ellos se deben al equilibrado balance de poder de ambos. Para Ankara, que aspira a ejercer un papel respetado como mediador entre Oriente y Occidente, el ascenso de la influencia regional de Teherán significaría la marginalización de los intereses turcos. Estados Unidos tiene claro que Turquía responderá a un Irán nuclear adquiriendo su propia tecnología. Sin embargo, también es consciente de los inconvenientes que le acarreará: dañará sus relaciones con Estados Unidos y con la OTAN, además de poner en peligro sus aspiraciones de entrar en la Unión Europea. Quizá las instituciones turcas —con un récord más democrático que sus vecinos árabes— puedan ayudar a tomar la decisión adecuada cuando este día llegue.

Algo se mueve también en el Magreb. Marruecos, Túnez, Argelia y Libia se están posicionando para desarrollar tecnología atómica con el fin de reducir su gasto energético. Marruecos firmó en 2008 un protocolo de acuerdo con Areva para investigar y desarrollar la extracción de uranio a través del fosfato, mineral del que posee extensas reservas en el territorio del Sáhara Occidental, anexionado en 1975 tras la retirada de España y que permanece en disputa con el Frente Polisario. Potenciar el dominio del ciclo atómico dará a Rabat la baza de perfilarse como líder en el Magreb, a expensas de Argelia, su eterno rival. La propia Argelia también ansía lo mismo y ya ha firmado un protocolo de acuerdo con Estados Unidos. Además, su relación (a veces de amor-odio) con Francia —una de las mayores potencias nucleares del planeta— le ha facilitado la comprensión del presidente galo, Nicolas Sarkozy, favorable a cooperar en este ámbito.

Igualmente, Libia intenta no perder comba ahora que ha sido rehabilitada en la comunidad internacional, tras décadas de ostracismo relegada como un Estado que promocionaba el terrorismo. El coronel Gadafi está dispuesto a aprovechar esta nueva situación y ha establecido un memorándum de acuerdo con Francia sobre el uso nuclear civil que contempla el suministro de un reactor. Además, Libia coopera con la Agencia de Energía Atómica rusa para desarrollar esta energía con propósitos médicos. También Túnez ha rubricado un acuerdo marco con París para cooperar en materia civil. No se nos escapa que Francia está utilizando su posición como potencia nuclear para reforzar su presencia en el Magreb a base de acuerdos de cooperación en esta materia, un posicionamiento que le convertirá en socio estratégico de los países del Magreb —aún más si cabe— en las próximas décadas.

No sólo la cooperación en materia nuclear ha experimentado un increíble crecimiento en Oriente Medio, sino también la venta de armamento convencional. En su estrategia de aislar a Irán, Estados Unidos ha firmado acuerdos de compraventa de armas con los llamados Estados árabes moderados que ascienden a 20.000 millones de dólares. Arabia Saudí es el país que más ayuda militar recibirá en los próximos 10 años, pero también Kuwait, Qatar, Omán, Bahrein y Emiratos Árabes Unidos, además de Egipto, que renovó sus acuerdos en 2008 por 13.000 millones de dólares. El principal receptor de ayuda militar estadounidense sigue siendo Israel, pero Washington está armando al mismo tiempo a sus enemigos potenciales, creando un peligroso equilibrio de fuerzas.

La Casa Blanca aumentó en 2008 su ayuda militar a Israel en un 25%, lo que significa que alcanzará hasta 30.000 millones de dólares la próxima década. Aunque Israel sigue conservando la hegemonía militar en la zona, los regímenes árabes cuentan con

nueva tecnología y armamento. Todo ello en una época en que el conflicto de Oriente Medio está exacerbándose, después de la Guerra del Líbano de 2006 y de la ofensiva militar israelí de 22 días contra Gaza entre diciembre de 2008 y enero de 2009.

La rehabilitación de la energía nuclear

La amenaza nuclear es una de las constantes más asentadas de nuestra civilización. Desde su trágica aparición en Hiroshima y Nagasaki, en el ocaso de la II Guerra Mundial, el fantasma de una guerra atómica y la pesadilla de la destrucción total del ser humano no han abandonado el imaginario colectivo a pesar de que el arsenal nuclear fue relegado durante la Guerra Fría a un papel meramente disuasorio. Los temores, en un mundo post 11-S, se centran en que algún grupo terrorista tenga acceso o robe material nuclear o armas de esta naturaleza y las utilice en un gran atentado. Sin embargo, el peligro real lo representan las 27.000 armas atómicas que atesoran los países miembros del exclusivo *club*.

Desde su trágica aparición en Hiroshima y Nagasaki, el fantasma de una guerra atómica y la pesadilla de la destrucción total del ser humano no han abandonado el imaginario colectivo

Al mismo tiempo, la salud del mayor garante que existe para evitar la proliferación, el Tratado de No Proliferación, se resquebraja. Desde que en 1995 se acordara la vigencia indefinida del acuerdo, acercando el sueño de que el mundo se librara algún día de la lacra nuclear, este instrumento no ha dejado de sufrir varapalos: la irrupción en 1998 de India y Pakistán en el panorama atómico, el 11-S, las guerras de Afganistán e Irak (no hay que olvidar que la guerra se legitimó tras acusar a Sadam Husein de poseer armas de destrucción masiva, aunque luego este hecho se reveló falso) y las crisis con Corea del Norte e Irán. "Da la impresión de que nadie defiende sinceramente el régimen de no proliferación nuclear" (Núñez y Hageraats, 2007).

En realidad, el ahora revitalizado sector de la energía nuclear llevaba tres décadas en crisis. Tras la recesión económica que siguió a la subida de los precios del petróleo en 1973, los accidentes nucleares —primero en Three Mile Island (Estados Unidos) y luego en Chernobil (Ucrania)— empeoraron más las condiciones del sector. La necesidad de mayores exigencias de seguridad sobre las plantas nucleares repercutió directamente en sus costes, ya de por sí abultados y que generaban grandes déficits asumidos por las arcas públicas, lo que llevó a que la opción nuclear fuese menos atractiva aún. Lo ocurrido en Chernobil de 1986 demostró la gravedad de las consecuencias que puede tener un accidente nuclear de gran envergadura, además de acentuar la imagen ne-

gativa de la energía nuclear en los países industrializados. Nos refrescó la memoria perdida de Hiroshima y Nagasaki hasta volver a experimentar, en los últimos años, un nuevo apagón amnésico. Desaparecido el Telón de Acero, las armas nucleares están destinadas a buscar una nueva guerra fría: la de la estrategia de disuasión en Oriente Medio.

El debate a favor de la energía atómica se ha reabierto en muchos países, que la defienden como una forma de cumplir con el Protocolo de Kyoto. Políticos y técnicos respaldan este tipo de energía como la solución a muchos problemas del planeta. Ahora, sus partidarios intentan resucitarla difundiendo tres mensajes fundamentales: la energía nuclear como solución al cambio climático; la energía nuclear como respuesta al agotamiento y encarecimiento del petróleo y la energía nuclear como salida a la dependencia energética nacional de los países industrializados (Coderch y Almiron, 2008). Nicolas Sarkozy, George W. Bush y Tony Blair, además de algunos ecologistas reconvertidos, han relanzado esta cruzada y se han convertido en gurús de la energía nuclear. Pronto, la cota de 442 reactores nucleares activos que existen en el planeta quedará rebasada. Rusia, Estados Unidos y Francia se disputan el *negocio* nuclear, que vive su mayor escalada en Oriente Medio y el Magreb, pero también se encuentra en auge en Europa y Asia. Para estas potencias, se trata asimismo de una buena forma de extender y revitalizar su a veces maltrecha influencia en la región.

Un ejemplo es Francia, el país más nuclearizado del mundo. Es la segunda potencia nuclear en número de centrales por detrás de Estados Unidos: tiene 59 en funcionamiento. Pero es la primera en cuanto al porcentaje de energía que obtiene a través del ciclo atómico: un 78%. Estados Unidos, con 104 reactores nucleares, sólo consigue el 19,4% de su producción eléctrica por vía nuclear, mientras que en España, con ocho reactores en activo, la energía atómica suministra alrededor del 20% de la electricidad consumida. El presidente francés se ha lanzado a la construcción de reactores de tercera generación, los llamados EPR (European Pressurized Reactor). Se trata de reactores de agua presurizada desarrollados por la empresa estatal Areva, que tienen una potencia de 1.600 megawatios, consumen un 15% menos de uranio y producen un 30% menos de residuos radiactivos que los actualmente en funcionamiento. Son más seguros, pero igualmente más costosos. Aproximándose al dossier nuclear como una oportunidad de negocio, la empresa estatal francesa EDF tiene prevista la construcción de hasta una decena de nuevos reactores EPR en todo el mundo.

Más que una solución, un problema

Más de medio siglo después de la aparición de la energía atómica, aún carecemos de soluciones para los problemas fundamentales que presenta: elevado coste, seguridad, residuos y proliferación militar. El enriquecimiento de uranio y la operación de centrales nucleares ha permitido, según datos del OIEA, que hasta 40 países estén en disposición de desarrollar armamento nuclear. Esto incluye también la llamada *bomba sucia*, ya que no es necesario extraer plutonio del uranio irradiado para obtener bombas de radiación. Un explosivo convencional puede servir para detonar combustible nuclear usado que, aunque no es mortífero al instante, sí que contamina de radiactividad un área determinada y toda su población. Un informe del Massachusetts Institute of Technology (MIT) concluye, con respecto a la cuestión de la proliferación nuclear, que "el actual régimen de salvaguardia internacional es inadecuado para superar los retos de seguridad" de la expansión atómica actual.

Las probabilidades de un accidente nuclear grave son muy elevadas y la vulnerabilidad de las instalaciones es abrumadora. Todo ello cobra una alarmante importancia en el caso de Oriente Medio y el Magreb

Los problemas que conlleva la energía nuclear se obvian mientras se magnifican sus supuestos beneficios. Es falso que se trate de una energía limpia que no genera emisiones de CO_2. Tampoco es cierto que suponga un alivio económico frente a los altos costes del petróleo y el gas. Asimismo, la infraestructura atómica no potencia la independencia energética, puesto que tan sólo unos pocos países poseen minas de uranio y capacidad de enriquecimiento. La energía nuclear tampoco acabará con la tiranía del petróleo, del que depende totalmente la industria del transporte. No obstante, el argumento más rotundo contra la proliferación de centrales nucleares en el mundo, y en particular en Oriente Medio, es que se trata de instalaciones "inherentemente inseguras" (Coderch y Almiron, 2008). Las probabilidades de un accidente nuclear grave son muy elevadas y la vulnerabilidad de las instalaciones es abrumadora. Todo ello cobra una alarmante importancia cuando hablamos de Estados del Magreb y de Oriente Medio, altamente inestables, con problemas serios de seguridad y con graves déficits democráticos y de transparencia.

Las crecientes amenazas han motivado una nueva ola de pensamiento sobre la cuestión de las armas nucleares entre los intelectuales estadounidenses. Varios ex secretarios de Estado y de Defensa de Estados Unidos, entre los que se encuentra —sorpresivamente— Henry Kissinger, publicaron un artículo a favor de un mundo libre de armas nucleares, en el periódico *The Wall Street Journal*, en enero de 2007. El actual presidente de Estados Unidos, Barack Obama, se mostró partidario de esta *visión*. Y con ello, adquirió la responsabilidad moral de hacer de la eliminación de los arsenales atómicos un principio organizador de la política

nuclear de la Casa Blanca. En este sentido, los esfuerzos diplomáticos de Washington deben centrarse en convencer al mundo de los beneficios de la "lógica del cero" (Daalder y Lodal, 2008). Para ello, debe empezar dando ejemplo reduciendo el arsenal nuclear estadounidense a menos de un millar de cabezas atómicas y continuar reforzando el Tratado de No Proliferación Nuclear. Este convenio reclama en su artículo 6 la eliminación de las armas nucleares. Ambos autores mencionan un argumento convincente y esperanzador por el que se debería concluir que las armas nucleares son inútiles: ninguno de estos ingenios ha vuelto a utilizarse desde Hiroshima y Nagasaki.

La realidad que se avecina rompe, sin embargo, con todo viso de esperanza de conseguir la erradicación de la lacra de las armas atómicas. Más de 25 países planean construir plantas atómicas por primera vez en los próximos años. Muchas de estas naciones argumentan que deben diversificar sus fuentes de energía para afrontar las necesidades futuras. Y mientras, los principales proveedores de material y tecnología nuclear están impacientes por competir en un negocio que no está en el mercado, sino en los subsidios públicos. A menudo obvian las advertencias de que la creación de nuevas plantas pondrá sobre la mesa nuevas amenazas. No importa si las ansias atómicas se justifican en la preocupación por el calentamiento global, en el declive de las reservas de petróleo y gas y sus altos precios o se trata más bien de una ambición de poder a través de la posesión de armas de destrucción masiva. La carrera nuclear en Oriente Medio y el Magreb está llamada a trastocar el equilibrio de la zona. El peligro es doble: la moribunda industria del átomo resucita con los sueños de poder de líderes dudosos.

Referencias bibliográficas

Bertram, C. (2008) "Rethinking Iran: From confrontation to cooperation", *Chaillot Paper* nº 110, agosto de 2008. European Union Institute for Security Studies. Disponible en <www.iss.europa.eu>

"Chain Reaction: Avoiding a nuclear arms race in the Middle East", informe al Comité de Relaciones Exteriores del Senado de EEUU, febrero de 2008. Disponible en: <www.fas.org/irp/congress/2008_rpt/chain.pdf>

Coderch, M. y Almiron, N. (2008) *El espejismo nuclear. Por qué la energía nuclear no es la solución, sino parte del problema*. Barcelona. Editorial Los Libros del Lince.

Daalder, I. y Lodal, J. (2008) "Nuclear Policy for the next US Administration", en *Foreign Affairs*, noviembre/diciembre 2008.

Heisbourg, F. (2007) "L'Iran et la bombe, la guerre ou la paix", en *Le Monde*, 11 de septiembre de 2007.

IAEA Board of Governors (2007, 2008 y 2009) *Report by the Director-general*, 15 de noviembre de 2007, 22 de febrero de 2008 y 19 de noviembre de 2008. Disponibles en <www.iaea.org>.

Meneses, R. (2007) "Oriente Próximo se lanza a la carrera nuclear", en *El Mundo*, 10 de noviembre de 2007.

Núñez, J. y Hageraats, B. (2007) *Las armas de destrucción masiva en el Mediterráneo. Más allá de la amenaza nuclear*. Informe elaborado por el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) para la Fundación CIDOB. Disponible en versión PDF en <www.iecah.org/publica.php>.

Reigeluth, S. (2008) "Oriente en armas", en *Foreign Policy Edición Española*, agosto/septiembre 2008. Disponible en: <www.fp-es.org/oriente-en-armas>.

Rogers, P. (2008) "Will Israel attack Iran?", en *openDemocracy*, 30 de noviembre de 2008. Disponible en <www.opendemocracy.net>.

Weymouth, L. (2009) "On nukes, tread softly", entrevista con Mohamed El Baradei, en *Newsweek*, 9 de febrero de 2009.

El conflicto israelo-palestino después de Gaza

José Abu-Tarbush

Profesor de Sociología de la Universidad de la Laguna

La intervención militar israelí en la franja de Gaza constituye uno de los capítulos más devastadores y sangrientos del conflicto israelo-palestino. En el transcurso de tres semanas de continuos bombardeos, el Ejército israelí se cobró la vida de unas 1.450 personas (incluidos más de 400 niños) y cerca de 5.500 heridos; además de provocar numerosos daños materiales en infraestructuras civiles, edificios públicos, servicios comunitarios y fuentes primarias de sustento. Sin olvidar la destrucción masiva de viviendas familiares y la eliminación de vecindarios enteros.

Objetivos de la ofensiva militar israelí

Según la versión oficial, el objetivo de la ofensiva era acabar con el lanzamiento de cohetes *Qassam* desde la citada franja hacia las ciudades israelíes vecinas, destruir los túneles utilizados para el contrabando de armas y, en palabras de Simon Peres, "dar una lección a Hamás". Desde una perspectiva más crítica se ha querido ver, además, otros objetivos en la denominada operación "Plomo Fundido". Por el momento elegido, la ofensiva fue vinculada a las elecciones legislativas del pasado 10 de febrero en Israel. Se intentaba invertir la intención del voto, que según todos los sondeos favorecía al candidato del Likud, Benjamín Netanyahu, con objeto de mejorar las expectativas electorales de la candidata del partido Kadima, Tzipi Livni, y frenar la anunciada debacle electoral del partido laborista que preside Ehud Barak, entonces ministro de Defensa.

La ofensiva israelí se encuadra en la continua búsqueda del politicidio palestino por el movimiento sionista y en una década de "guerra global contra el terrorismo"

A su vez, los gobernantes israelíes percibían la transición de poder en Estados Unidos como el momento más oportuno, dado que seguirían contando con el apoyo de la administración saliente (una de las más pro-israelíes que se recuerdan en la historia) y no comprometía la agenda del nuevo equipo gubernamental, empeñado en distanciarse de la imagen cosechada por la política del presidente Bush en Oriente Medio y en introducir algunas medidas de distensión en la región. Difícilmente la nueva administración hubiera aceptado su estreno político en la zona con la bendición de un baño de sangre, justo en uno de los temas más espinosos, el de la *cuestión palestina,* que —por su centralidad— mayor simpatía y empatía suscita desde un extremo al otro del mundo árabe e incluso, más allá de éste, en el islámico. Obviamente, esto no significó una alteración en la *especial alianza estratégica* que mantiene Washington con Tel Aviv, aunque no siempre coincidan sus intereses y tiempos. De ahí que, fruto de un probable acuerdo, la campaña militar terminó unos días antes de la toma de posesión del nuevo presidente Obama, evitando su esperado pronunciamiento sobre el conflicto.

Desde una óptica más psicosocial, se ha señalado también el valor de restitución moral de la que, sin duda, es la institución más importante y columna vertebral del Estado israelí, el Ejército, sobre todo después de las críticas cosechadas tras su frustrada intervención en el Líbano frente a Hezbolá durante el verano de 2006, por "impulsiva e improvisada", según el Informe Winograd. En esta misma línea de argumentación, destaca el mensaje que Tel Aviv deseaba remitir a este mismo movimiento de resistencia (Hezbolá) y a algunos Estados de la región (Siria e Irán) de que no se parará ante nada ni nadie que desafíe su seguridad.

Por último, dicha intervención estaba también destinada a interferir en el balance de fuerzas interpalestino, con el propósito de debilitar a Hamás frente a su rival, Fatah. En concreto, se ha sugerido su vinculación con el fin del mandato presidencial de Mahmud Abbas al frente de la Autoridad Palestina (AP), el pasado 9 de enero,[1] y la cercanía de las elecciones legislativas previstas para enero de 2010. Desde esta lógica, se considera que dicha intervención intentaba erosionar e incluso decapitar políticamente al Movimiento de Resistencia Islámica (más conocido por su acrónimo de Hamás) y, en contraposición, favorecer al sector más capitulacionista dentro de Fatah ante los próximos comicios presidenciales y legislativos. Esta tesis ha ido adquiriendo mayor crédito en la medida en que comienzan a desvelarse, entre otros hechos, que hombres de Fatah aguardaban en El Cairo para hacerse con el control de la franja de Gaza ante la esperada (y deseada) rendición de Hamás (Muñoz, 2009) . Con independencia de que esta denuncia sea cierta o no, es de temer que si es percibida como verídica por el grueso de la sociedad palestina, será así interiorizada con sus inevitables consecuencias. Paradójicamente, quien más ha contribuido a popularizar esta opinión ha sido el propio presidente de la AP, Mahmud Abbas, con sus declaraciones, pronunciadas tanto al comienzo como al final de la invasión, en las que responsabilizaba a Hamás de la respuesta israelí. A esto se sumó el comportamiento de las fuerzas de seguridad de la AP en Cisjordania, que reprimieron todas las manifestaciones ciudadanas de protesta y solidaridad con sus hermanos en Gaza. Por tanto, la acción israelí no fue ajena a la situación interna palestina e incluso pudo contar con cierta connivencia en el entorno de la presidencia de la AP. En definitiva, el objetivo principal de la ofensiva militar era asestar un duro golpe a Hamás. Si bien podría no tener un efecto decisivo, sí sería lo suficientemente significativo para intentar su decapitación política con el fin de su Gobierno en la franja de Gaza.

Perspectiva histórica

Difícilmente se puede comprender la crisis de Gaza sin contemplarla con cierta perspectiva histórica. La ofensiva israelí se encuadra en la continua búsqueda del *politicidio* palestino por el movimiento sionista y, más coyunturalmente, en una década de "guerra global contra el terrorismo" iniciada por la administración neoconservadora estadounidense con su respuesta militarista a

1 Su mandato se ha visto prolongado un año más debido a la situación de emergencia, además de una interpretación forzada y controvertida de la ley electoral en la que se afirma que el presidente y el Parlamento son elegidos al mismo tiempo. Sobre esta polémica véase Brown (2008)

los atentados del 11-S. Esta cobertura ha sido instrumentalizada por los sucesivos Gobiernos israelíes para imponer, mediante el uso de la fuerza, su estrategia colonial ante la resistencia del movimiento nacional palestino. En este contexto, y en el breve plazo de menos de una década, Israel ha protagonizado tres guerras: la primera contra la infraestructura paraestatal de la AP en Cisjordania en la primavera de 2002; la segunda contra la presencia de Hezbolá en el sur del Líbano en el verano de 2006; y, por último, esta tercera contra el Gobierno de Hamás en Gaza.

La guerra del Líbano se ha visto como un precedente de la última intervención militar, pero existen más diferencias que similitudes entre ambas. Mayor comparación admite con la ofensiva israelí desencadenada en el 2002 contra la AP, precedida por el fracaso del proceso de Oslo, el estallido de la segunda Intifada y el hecho de haber centrado toda la culpabilidad en la figura de Arafat, a quien se le negaba ser un interlocutor palestino "válido". A su vez, la crisis de Gaza estuvo precedida por el fracaso de la iniciativa de Annapolis, el triunfo electoral de Hamás y su exclusión como interlocutor palestino sobre el que se hace recaer toda la responsabilidad.

La desigualdad de poder hizo que la potencia ocupante se impusiera en todo momento, marcando el ritmo de las negociaciones, interrumpiéndolas indefinidamente, confiscando más territorios y expandiendo su colonización

Más allá de sus respectivas coyunturas políticas, ambas crisis han tenido como denominador común el fracaso del proceso de paz. El denominado proceso de Oslo (1993-2000) estuvo viciado desde el primer momento por la asimetría de poder entre las partes negociadoras (Israel y la OLP), la mediación parcial estadounidense, y la ausencia de un principio rector que fijara claramente su meta. Este déficit dejó que las partes recurrieran, ante la falta de acuerdo, a sus propias fuerzas para imponerse sobre la otra o, al menos, frustrar sus planes. La desigualdad de poder hizo que la potencia ocupante se impusiera en todo momento, marcando el ritmo de las negociaciones, interrumpiéndolas indefinidamente, confiscando más territorios, expandiendo su colonización, marginando a la AP y llevando a cabo una política de "asesinatos selectivos". Por su parte, los palestinos recurrieron a una nueva Intifada (*Intifada al-Aqsa)* que, a diferencia de la primera, pronto adquirió un carácter armado frente a las fuerzas de ocupación desplegadas en los territorios palestinos; e incluso rebasó la línea verde (del armisticio de 1949) con las acciones de terrorismo suicida en Israel. La segunda Intifada expresaba la frustración de las expectativas ante el fracaso del proceso de paz, pero también tenía otra clave interna, la rivalidad entre las elites políticas palestinas, de lucha de poder entre "la vieja y la joven guardia de Fatah" (Shikaki, 2002: 89-105). Sin olvidar la competición entre los nacionalistas de Fatah y los islamistas de Hamás por granjearse el apoyo mayoritario de la misma base social.

La invasión israelí a Cisjordania, durante la primavera de 2002, logró su propósito de extenuar la infraestructura paraestatal de la AP sin colapsarla del todo. Interesaba mantenerla materialmente debilitada y políticamente relegada, sin márgenes de eficacia (su presidente, Arafat, fue confinado en la *Muqata*). Su lógica perseguía evidenciar la incapacidad de la AP para proveer de servicios y necesidades básicas a su población e incluso asegurar su protección. Ejemplo de ello fue la destrucción de su infraestructura de seguridad, al mismo tiempo que se exigía a la AP que asumiera sus compromisos en esta materia con Israel controlando a los grupos armados (*Tanzim*, Brigadas de los Mártires de al-Aqsa, Hamás y Yihad Islámica).

La administración estadounidense, ocupada en Afganistán y en Irak, atendió tardíamente la mediación del conflicto. No obstante, en junio de 2002, el presidente Bush adelantó las exigencias de reforma (liderazgo, institucionales y de seguridad) a la parte palestina para la creación de su Estado *provisional*. Estas condiciones se concretaron en la denominada Hoja de Ruta aprobada por el Cuarteto (integrado por Estados Unidos, la Unión Europea, Rusia y Naciones Unidas) en diciembre de 2002. Su calendario, dividido en tres fases, exigía el fin de la violencia, la reforma y reconstrucción de las instituciones palestinas y la congelación de los asentamientos israelíes para, después de un periodo de transición hacia un Estado palestino provisional, negociar su estatuto permanente y el fin del conflicto en 2005. Esta fecha fue rebasada y la Hoja de Ruta incumplida.

Aunque la AP acometió algunas reformas (ratificó la Ley Fundamental, unificó algunos cuerpos de seguridad e incorporó la figura del primer ministro), éstas siempre resultaron insuficientes para el Gobierno de Sharon, que se negó a reanudar las negociaciones e implementar la Hoja de Ruta sobre la que presentó un centenar de enmiendas. A su estrategia dilatoria, de hechos consumados, Israel sumó una dinámica unilateralista en la que, por definición, excluía a la parte palestina. Incluso tras la desaparición de Arafat (calificado como el obstáculo para la paz), en noviembre de 2004, y su reemplazo por Mahmud Abbas, tras las elecciones presidenciales en enero de 2005, Sharon siguió ignorando a la AP. Paralelamente, mantuvo su unilateralismo con la construcción del Muro, la desconexión de Gaza en 2005 y el anuncio de su plan de convergencia para Cisjordania (sin ejecutar hasta la fecha y basado en el desmantelamiento parcial de colonias poco significativas).

Sólo tras el inesperado triunfo electoral de Hamás en las elecciones legislativas, en enero de 2006, el Ejecutivo israelí volvió a tomar en consideración a la AP por razones bien diferentes a las

del proceso negociador. De hecho, su retirada de Gaza se ejecutó sin coordinación con la AP y no se transfirieron las colonias desmanteladas. Este comportamiento reforzó la lectura triunfalista de Hamás y su idea de que la resistencia había obtenido lo que la AP no había logrado en años de negociaciones. La salida del ejército israelí de Gaza y su evacuación de 8.000 colonos se presentó como una dolorosa concesión encaminada hacia la solución del conflicto. Sin embargo, la realidad que se impuso desde entonces fue justo la contraria. Israel aceleró su colonización de Cisjordania con 12.000 nuevos colonos (muchos procedían de la evacuada franja de Gaza). Si bien Israel ya no estaba dentro de Gaza, Gaza siguió estando dentro de Israel. Más que de una retirada de su ejército de Gaza habría que hablar de un repliegue de las tropas israelíes a sus fronteras, pues controlan todos los accesos a la franja por tierra, mar y aire, deciden qué y quién puede entrar y salir y someten a su población a toda una serie de restricciones, asfixia económica y bloqueo que han derivado en una auténtica emergencia humanitaria mucho antes de la intervención del 27 de diciembre de 2008.

Hasta la fecha no existe ningún pronunciamiento israelí, de carácter oficial, que reconozca el derecho de los palestinos a tener su propio Estado en las fronteras anteriores a la guerra de 1967

El triunfo electoral de Hamás fue una sorpresa, pero también un desafío. En el espacio político palestino puso fin a la histórica hegemonía que había disfrutado Fatah hasta entonces, relegando a sus reticentes elites a un segundo plano. En la ecuación del conflicto palestino-israelí supuso la entrada en escena de un actor menos proclive a realizar concesiones frente a la potencia ocupante y que, además, cuestionaba los acuerdos de Oslo por no garantizar los mínimos de la agenda nacional palestina. En el ámbito regional encendió las alarmas de los Estados vecinos con una fuerte oposición islamista en su seno (Egipto sería el caso más emblemático por razones históricas y de cercanía). Por último, en el espacio internacional, Estados Unidos se veía confrontado a mostrar la sinceridad de su política de promoción de la democracia en el mundo árabe, aceptando esa nueva realidad o bien, por el contrario, retratándose mediante la disonancia existente entre su discurso y su acción exterior.

Prácticamente todos los actores parecían tener razones para confabularse en contra del Gobierno electo de Hamás. Israel se negó a reconocerlo, por considerar a Hamás como una organización terrorista. Estados Unidos y la Unión Europea adoptaron la misma posición y exigieron a Hamás que renunciara a la violencia, reconociera al Estado israelí y los acuerdos firmados entre Israel y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), conjuntamente con la AP. La negativa de Hamás a aceptar esas exigencias tenía su principal fundamento en la propia trayectoria de la OLP, que había desvelado todas sus cartas antes del proceso negociador sin exigir ninguna garantía ni contrapartida israelí de la

misma naturaleza y reciprocidad. Hasta la fecha no existe ningún pronunciamiento israelí, de carácter oficial, que reconozca el derecho de los palestinos a tener su propio Estado en las fronteras anteriores a la guerra de 1967, con su capital en Jerusalén Este; tampoco ha renunciado Israel al ejercicio de la violencia; ni su política de expansión territorial se caracteriza por el cumplimiento de los acuerdos firmados anteriormente. La lección que extrajo Hamás fue que las concesiones se deben de hacer sobre un acuerdo firme y con garantías de cumplimiento, no sobre vagas promesas e insinuaciones.

Estados Unidos y la Unión Europea asumieron la posición de la potencia ocupante de manera tan incondicional que, junto con ésta, terminaron castigando a la población ocupada por la elección que había hecho. Además del aislamiento político, las principales medidas de presión adoptadas fueron económicas. Tel Aviv no transfirió a la AP el dinero de los impuestos que grava a los productos importados por los territorios palestinos; y, por su parte, Washington y Bruselas suspendieron su ayuda económica a la AP, aunque finalmente buscaron una modalidad para ayudar a la presidencia de la AP, encarnada en Mahmud Abbas, en detrimento del Gobierno de Hamás. Esta misma lógica colonial, de "divide y vencerás", adquirió una nueva dimensión ante la formación del Gobierno de unidad nacional formado por Hamás y Fatah en marzo de 2007. Pese a que el nuevo ejecutivo adoptó un programa claramente pragmático, mostrando su predisposición a negociar, Israel mantuvo su negativa, reforzada por Estados Unidos y la Unión Europea, que continuaron con su boicot político y económico. No sólo se "desaprovechó la posibilidad de contar con un socio palestino unitario y dispuesto a la negociación política" (Barreñada, 2008: 175-205), sino que se presionó a la presidencia de la AP para poner fin al Gobierno de unidad nacional.

Estados Unidos y la Unión Europea asumieron la posición de la potencia ocupante de manera tan incondicional que, junto con ésta, terminaron castigando a la población ocupada por la elección que había hecho

Los planes más siniestros de esta presión fueron los elaborados para derrocar al Gobierno de Hamás por las armas. Su autoría se debió a un grupo de oficiales de la Casa Blanca comandado por el viceconsejero de Seguridad Nacional, el neoconservador Elliot Abrams, en febrero de 2006, pocos días después del éxito electoral de Hamás; y contó con el apoyo del presidente Bush y su consejera de Seguridad Nacional, Condolezza Rice (Conflicts Forum, 2007; Rose, 2008 y De Soto, 2008). Pese a las dudas y opiniones adversas que suscitaba, se terminó apoyando con dinero, armas, municiones y entrenamiento al grupo de Fatah encabezado por el ex responsable de la Seguridad Preventiva en Gaza, Muhammad Dahlan. Este controvertido personaje, que fue durante un corto periodo de tiempo consejero de Seguridad Nacional de Mahmud Abbas, encabeza una de las corrientes más colaboracionistas dentro de Fatah, abiertamente partidario de la confrontación

con Hamás y, por ello, considerado por sus detractores como un agente al servicio de intereses ajenos a la cuestión nacional palestina. La toma de poder de Hamás en Gaza, en junio de 2007, fue en realidad una reacción a este anunciado golpe. Desde entonces, Israel declaró a Gaza como "territorio enemigo" y endureció su bloqueo, provocando un gran sufrimiento a la población que, según sus cálculos, terminaría expresando el descontento con la política de Hamás e incluso podría suscitar su sublevación. Es en este contexto en el que se encuadra la pasada intervención israelí en Gaza. En definitiva, se recurrió al devastador castigo militar ante el fracaso del bloqueo económico para que el grueso de la población retirara su apoyo a Hamás.

No es la primera vez que Israel responde con la fuerza a una opción política palestina que adquiere mayor apoyo social, capacidad de alcanzar compromisos y credibilidad internacional

No es la primera vez que Israel responde con la fuerza a una opción política palestina que adquiere mayor apoyo social, capacidad de alcanzar compromisos y credibilidad internacional, al mismo tiempo que modera su discurso hacia una agenda más posibilista. Es la misma estrategia que aplicó con la OLP a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta. A mayor pragmatismo mostrado por la central palestina, mayor intransigencia y belicosidad expresaba el Gobierno israelí. La invasión del Líbano en 1982 buscó acabar con la infraestructura de la OLP, no porque representara una amenaza a su seguridad (según la versión oficial), sino porque, con la adopción de su programa mínimo (solución de los dos Estados), constituía un desafío político que desmantelaba la estrategia israelí de prolongar indefinidamente la ocupación y, en consecuencia, desvelaba su falta de voluntad para solucionar el conflicto. Del mismo modo, el respaldo social logrado por Hamás en las elecciones de 2006, la tregua alcanzada con Israel en junio de 2008, unido a su creciente reconocimiento regional e internacional y la adopción de una agenda nacional centrada en el compromiso territorial (opción de los Estados, que implica un reconocimiento de Israel *de facto*), sitúan a Hamás como un actor imprescindible para alcanzar un acuerdo de paz. Incluso Efraim Halevy, ex director del Mossad entre 1988 y 2002, reprocha a los responsables políticos israelíes su ceguera para no advertir los cambios registrados en la posición de Hamás respecto a la resolución del conflicto (Halevy, 2008).

Palestina: unidad nacional e iniciativa estratégica

El movimiento nacional palestino pasa por sus horas más bajas. Su debilidad política y material se refleja en el conflicto con Israel y en el sistema internacional, sin alianzas significativas ni contrapesos suficientes que compensen su desventaja estratégica. Esta

situación se ha visto agravada por su división interna. A lo largo de su trayectoria, la OLP ha registrado diferentes crisis internas, fruto de sus propias contradicciones e inherentes a todo movimiento y proyecto político. Su principal línea de controversia era la política e ideológica, que enfrentaba dialécticamente a nacionalistas-populistas (Fatah) y a los nacionalistas de izquierdas, de orientación marxista (Frente Popular para la Liberación de Palestina, FPLP, y Frente Democrático para la Liberación de Palestina, FDLP). La izquierda nacionalista nunca supuso un serio desafío a la hegemonía ejercida por los nacionalistas-populistas. Su base social de apoyo se circunscribía a círculos intelectuales, profesionales liberales y universitarios. Sus sonadas controversias no derivaron en confrontación violenta; por el contrario, proyectaron una imagen de pluralidad en el seno de la OLP.

La emergencia del movimiento islamo-nacionalista en los territorios ocupados introdujo dos novedades en el panorama político palestino: Hamás no estaba integrado en la OLP y representaba un serio desafío al histórico predominio sociopolítico e ideológico de Fatah. Su configuración como un bloque contrario a la hegemonía se articuló en torno a los siguientes factores: su atractivo político e ideológico, con una agenda islamista y nacionalista que ampliaba su espacio en la sociedad; su base de apoyo, de carácter amplio e interclasista, y que disputa la misma franja social en la que se asienta Fatah; el fracaso del proceso de paz que, en lugar de brindar sus prometidos dividendos, ha traído un considerable declive político, territorial y económico; el desgaste de Fatah al frente de la AP por su criticada gestión (corrupción, nepotismo, autoritarismo e ineficacia), y, finalmente, la debilidad y fragmentación interna de Fatah, sin una orientación política clara ni un líder que aglutine apoyos y entusiasmo (Shikaki, 1998: 29-43; y 2006). El triunfo electoral de Hamás en el 2006 fue también fruto de su laboriosa tarea de asistencia social entre los sectores más necesitados y agraviados (refugiados, clases populares, familias de prisioneros políticos y mártires), con una gestión transparente y eficaz, que le ha granjeado una imagen de honestidad. De hecho, sus apoyos comenzaron a despuntar desde hace algo más de una década con resultados electorales crecientemente exitosos en colegios profesionales, universidades y municipios.

Las diferencias entre ambas organizaciones son considerables e irreconciliables en ciertos aspectos. La AP-Fatah ha mantenido una estrategia de negociación con Israel y su principal fuente de legitimidad y apoyo actual es externa (países árabes "moderados", Unión Europea y Estados Unidos), mientras que Hamás ha desarrollado una estrategia de resistencia (incluso armada) frente a la ocupación, y su principal apoyo y legitimidad deriva del in-

terior de su sociedad. Esta división se agudizó tras el conato de guerra civil en junio de 2007, las represalias de Hamás contra la AP-Fatah en Gaza y de la AP-Fatah contra Hamás en Cisjordania, los reproches y acusaciones mutuas que siguieron y la fragmentación política y territorial con el resultado paradójico de "dos Gobiernos" sin "ningún Estado" (Álvarez-Ossorio, 2007: 79-92).

El nuevo escenario creado tras la devastación de Gaza, junto al pésimo resultado de las elecciones israelíes cara a futuras negociaciones, es considerado como una oportunidad política para sellar una nueva cooperación entre la AP-Fatah y Hamás. La opción es clara. De persistir su división sólo se debilitará más la posición palestina y, en contraposición, se fortalecerá la estrategia israelí; y, a medio o largo plazo, la sociedad palestina responsabilizará a ambas organizaciones por no lograr la unidad nacional, con el riesgo de ver erosionados sus respectivos apoyos sociales. Pero no siempre los actores eligen la opción óptima, también depende de su voluntad política, de la posición de fuerza que ocupen y de las compensaciones o ganancias que adviertan en la estrategia de cooperación, sin olvidar las amenazas o refuerzos externos. De hecho, ambas organizaciones han sido acusadas de poseer una visión más partidista que nacional, de buscar su legitimación interna e internacional, y de consolidar el control de sus respectivos territorios, por encima de la unidad nacional (International Crisis Group, 2008).

Pese a que ninguna de las partes tiene futuro sin la otra, nada predice que Fatah y Hamás vayan a abandonar sus respectivas posiciones, que les permiten un relativo control territorial, sobre la base de un proceso de unidad nacional todavía incierto. Sin embargo, podrían adentrarse en una dinámica de reconciliación nacional para intentar compensar sus deficiencias e incluso obtener ciertas ganancias. La AP-Fatah necesita recuperar su imagen y capital político de cara a las próximas elecciones presidenciales y legislativas, después de cosechar numerosas críticas por su cuestionada posición durante la crisis de Gaza y ante la falta de expectativas de su estrategia negociadora con el nuevo Gobierno israelí. A su vez, Hamás necesita romper su aislamiento, obtener reconocimiento internacional y reconstruir la franja de Gaza, donde reside su principal bastión social y político. Los principales puntos que negociar entre la AP-Fatah y Hamás giran en torno a la formación de un nuevo Gobierno para Gaza y Cisjordania, las próximas elecciones parlamentarias y presidenciales, la reestructuración y profesionalización de las fuerzas de seguridad, la reforma de la OLP para integrar a Hamás y la Yihad Islámica y la reconstrucción de Gaza. Son temas que prometen ser controvertidos y cuya negociación será prolongada, aunque no es necesario que ambas organizaciones alcancen un acuerdo sobre

todos estos puntos para establecer una dinámica de cooperación nacional.[2]

A la situación interna palestina se suma la amenaza externa, de un Gobierno israelí más claramente agresivo y determinante en su política de ocupación que, en contrapartida, puede facilitar la cohesión interna palestina; unido al refuerzo exterior de una administración estadounidense teóricamente más partidaria de implicarse en la resolución del conflicto y de alcanzar un compromiso. Es más, la presión regional e internacional puede propiciar un acercamiento entre la AP-Fatah y Hamás. Estados Unidos y la Unión Europea podrían aceptar e incluso animar la formación de un Gobierno de unidad nacional palestino, aunque este impulso dependerá de cómo evolucionen las negociaciones de Washington con Teherán y con Damasco.

Una hipotética unidad nacional descansará en cimientos muy débiles si no se ordena y clarifica Fatah. Su último congreso se celebró en 1989. Desde entonces está pendiente de celebrarse el sexto. Su reforma resulta imprescindible, incluso para el conjunto del movimiento palestino. Sin su prolongada crisis no se entiende, en parte, el éxito electoral de Hamás en 2006. Fatah pasó de ser la columna vertebral de la OLP a unir su suerte a la del proceso de paz al frente de la AP. Sin tener nada que ofrecer ante el fracaso de las negociaciones, su repertorio estratégico parece agotado. Sólo una profunda reforma de su organización y la clarificación de su línea política pueden rescatarle de su declive y potencial desintegración. De hecho, en su seno coexisten corrientes diversas y contradictorias que expresan su falta de coherencia como organización, fruto del legado patrimonialista de Arafat, que la dejó severamente debilitada y fragmentada (Sayigh, 2007: 7-40).

Su vieja guardia se opone a la reforma y democratización. Aunque vinculada a la AP, parte de sus miembros ve con recelo el Gobierno tecnócrata presidido por Salem Fayyad, que carece de representatividad y apoyo social (salvo el internacional).[3] Su joven guardia, sin poderes corporativos, está más difuminada. Una de sus principales referencias es Marwan Barghouti, encarcelado en Israel desde 2004, donde cumple cinco cadenas perpetuas. Por lo general, toda la organización sufre la fragmentación en numerosos grupos, facciones disidentes y rivalidades personales, sin diálogo ni mucha comunicación entre ellas. De manera

2 A finales de febrero unas 14 organizaciones palestinas emprendieron negociaciones en El Cairo en esa dirección sin alcanzarse ningún acuerdo.

3 Fayyad presentó su dimisión a principios de marzo, manteniéndose en funciones hasta que se logre un acuerdo entre las principales organizaciones palestinas para formar, presumiblemente, un nuevo gobierno de unidad nacional

que el sector AP-Fatah es percibido como un cuerpo intermedio entre la potencia ocupante y la población ocupada, cuando no es denunciado por su colaboración con el Ejército de ocupación. Pero, al mismo tiempo, hay sectores que han participado en la resistencia armada e incluso en ataques suicidas; otros que, en su relación con Hamás, son partidarios de la confrontación violenta y los que han participado conjuntamente con los islamistas en la resistencia de Gaza. En suma, sin una profunda reforma de Fatah, el proceso de unidad nacional peligrará o perderá toda su coherencia y eficacia.

Tan importante como alcanzar su unidad nacional es la adopción de una estrategia común. La una sin la otra carece de sentido. Desde la primera Intifada el movimiento palestino no asume la iniciativa estratégica. Desde entonces se ha limitado a reaccionar —dividido— a la de los otros actores (Israel, Estados Unidos, Cuarteto, Liga Árabe). Las dificultades que entrañan ambos procesos son obvias. Pero existen notables puntos de encuentro desde los que partir. Un documento de referencia es el elaborado por el Grupo de Estudios Estratégicos Palestinos, en el que se subraya la necesidad de reconsiderar la estrategia palestina para alcanzar sus objetivos nacionales. En su propuesta se identifican los escenarios inaceptables (prolongación de las negociaciones *sine die,* acuerdo pseudo provisional sobre dos Estados, separación unilateral dictada por Israel y control de los territorios ocupados por Egipto y Jordania); y las respuestas alternativas (concluir definitivamente las negociaciones iniciadas en 1988, reconstruir la AP para evitar su instrumentalización por la ocupación, incrementar los costes de la prolongación de la ocupación por Israel y, por último, cambiar el objetivo estratégico de la opción de dos Estados hacia la de un solo Estado) (Palestine Strategy Study Group, 2008). La pregunta que queda abierta es si sus fuerzas políticas, en particular, Fatah y Hamás, estarán a la altura de las circunstancias para asumir la necesaria unidad nacional y estrategia común que, a su vez, conduzca al fin de la ocupación y el establecimiento de un Estado palestino independiente y soberano.

El interés de Israel en el proceso de paz responde a su propósito de mantener una ficción que le sirva de cobertura para seguir adelante con su política de colonización del territorio palestino

El nuevo Gobierno israelí

A lo largo de casi dos décadas de negociaciones, Israel ha aplicado una estrategia dilatoria con un doble objetivo: uno, mantener su compromiso formal con el proceso de paz y, dos, continuar con su política de "hechos consumados" en los territorios palestinos que ocupó en 1967. Ambos fines se mostraron incompatibles desde el primer momento. No se puede mantener la ilusión de la

paz al mismo tiempo que se socavan sus cimientos. La fórmula inicial de "territorios a cambio de paz" fue vaciada de todo su contenido. En lugar de registrarse una gradual retirada israelí del territorio palestino, éste ha sido objeto de una creciente confiscación, colonización y fragmentación. Las previsiones más optimistas acerca del establecimiento de un futuro Estado palestino se han visto desmentidas por la realidad. Tampoco se han materializado los prometedores dividendos de la paz; por el contrario, las condiciones materiales de vida en los territorios se han degradado como nunca antes. En suma, cuatro décadas de ocupación (las dos últimas coinciden con el proceso de paz) ha sido tiempo más que suficiente para que Israel manifestara, tanto en su discurso como en su práctica, su voluntad de retirarse. La conclusión que se extrae es justo la contraria, que no está dispuesto a retirarse de todos los territorios que ocupa desde 1967 ni a aceptar el establecimiento de un Estado palestino independiente.

El interés de Israel en el proceso de paz responde a su propósito de mantener una ficción que le sirva de cobertura para seguir adelante con su política de colonización del territorio palestino. De hecho, adentrándose en el proceso de paz, Israel obtuvo importantes ganancias sin realizar ninguna concesión significativa. En el ámbito internacional, logró salir de su aislamiento tras la condena que suscitó su brutal represión de la primera Intifada (1987-1993). De hecho, después de la Conferencia de Madrid (1991) treinta y dos Estados establecieron o reanudaron sus relaciones diplomáticas con Israel, a los que se sumaron treinta y siete más tras la firma de la Declaración de Principios con la OLP (1993). En el espacio regional, llegó a un acuerdo de paz con Jordania, estableció relaciones diplomáticas con Mauritania y comerciales con Qatar, retomó con mayor comodidad las que mantenía con Egipto, emprendió negociaciones con Siria y abrió oficinas de interés en Túnez, Marruecos y Omán.[4] A su vez, en el apartado económico, los Estados árabes del Golfo cancelaron el boicot a Israel.

En el terreno de la controversia con los palestinos, Israel vio reconocido su derecho a la existencia como Estado por la OLP sin ninguna reciprocidad o contrapartida similar, pues Israel sólo reconoció a la OLP como legítimo representante del pueblo palestino, pero no el derecho de los palestinos a tener su propio Estado. Es más, con el establecimiento de la AP en las principales ciudades palestinas de las que Israel se fue replegando, ésta fue la encargada de administrar los asuntos civiles de los palestinos

4 Aunque estos tres últimos países cerraron dichas oficinas y suspendieron sus relaciones en octubre de 2000, tras el inicio de la segunda Intifada; y, tras la ofensiva a Gaza, Mauritania cortó sus relaciones diplomáticas. Qatar congeló las suyas y Siria suspendió las negociaciones que mantenía con Israel.

y de velar también por la seguridad israelí. La disfunción de la AP se hizo rápidamente evidente. Fue percibida cada vez más como un cuerpo intermedio entre la potencia ocupante y la población ocupada, que liberó al Ejército de ocupación de tener que tratar cotidianamente con los ocupados. Israel exigió a la AP mayor contundencia para frenar las crecientes acciones de protesta y resistencia ante la frustración que suscitaba la falta de avances tangibles en el proceso de paz, y terminó responsabilizándola de las mismas, reduciendo la cuestión palestina a un mero problema de seguridad.

Paralelamente, Israel continuó con su política de expansión y colonización de los territorios palestinos, transformando y fragmentando su geografía, minando la base material y política de su sociedad e imposibilitando la construcción de un Estado palestino independiente, con continuidad territorial y viabilidad económica. Como señala Henry Siegman, todo lo más que Israel está dispuesto a aceptar es un conjunto de pequeños y aislados enclaves o *bantustanes* (Gaza sería el primero de la serie), que se podrían denominar Estado, con objeto de evitar la formación de un Estado binacional en el que la mayoría de la población sería palestina (Siegman, 2007). En síntesis, Israel no tiene una solución al conflicto, sólo una estrategia dilatoria, y está dispuesto a convivir con el conflicto. Considera que el paso del tiempo juega a su favor. De ahí su doble cara estratégica, una mantiene la apariencia del proceso de paz, y otra sigue erosionando la solución material y política de la controversia. Para ello emplea una diplomacia escalonada, destinada a hacer que la opinión pública perciba como coherente y apoye esta doble estrategia a sus exigencias.

Por poner un ejemplo, Israel considera el crecimiento demográfico palestino como una amenaza a su seguridad, por lo que baraja los tres escenarios siguientes. El primero sería el de una nueva limpieza étnica que evitaría que los palestinos terminen convirtiéndose en la mayoría de la población en el Estado de Israel. Proclama que no se reduce sólo a Avigdor Lieberman; cuando ocupaba el cargo de ministra de Exteriores, Tzipi Livni también hizo referencia a la transferencia de población. Semejante escenario parece poco probable, pero no imposible. Como advierte Nur Masalha, el tema de la transferencia "aparece a menudo en las encuestas de opinión" y ha terminado convirtiéndose en un "debate lícito", sobre el que "importantes figuras del *establishment* político-militar israelí se han pronunciado abiertamente a favor de la expulsión masiva de los palestinos, en particular de los Territorios Ocupados" (Masalha, 2008). A este respecto no cabe olvidar la salida por goteo de un importante sector de población palestina (clases medias, profesionales liberales y jóvenes

universitarios) ante el deterioro socioeconómico y político de los territorios durante la última década.

El segundo escenario es mantener el *statu quo* actual, consistente en una política de discriminación racial de la población árabe-palestina. Esta práctica ha convertido a Israel en un Estado segregacionista, que viola sistemáticamente los derechos individuales y colectivos de la población nativa que ocupa: transforma su geografía y demografía, confisca su territorio y sus recursos acuíferos, crea nuevos asentamientos de colonos, establece puestos de control y fragmenta todo su territorio, encerrando a su población en guetos, detrás de un muro, o bien bloqueándola como sucede en Gaza, donde se ha creado la ficción de un supuesto territorio (*bantustán*) independiente. Éste es el escenario más plausible, pues es el ya existente. Nada predice que vaya a cambiar en un futuro próximo, aunque la situación tiene un límite y puede volverse en contra del ocupante. Mucho dependerá de la respuesta estratégica que adopten los ocupados. También de la que se adopte en el exterior, donde cada vez más se equipara la política israelí con la de Sudáfrica del *apartheid* y, en consecuencia, se está adoptando una campaña de boicot que de momento parece circunscribirse a la sociedad civil sin trascender todavía a los Estados. Paradójicamente, esta prolongada situación está ampliando la convicción de la futilidad de la opción de los dos Estados a favor de la de un solo Estado.

El tercer escenario es que Israel termine transformándose en el Estado de todos sus ciudadanos, reconociendo los derechos de ciudadanía a toda su población sin ningún tipo de discriminación racial ni religiosa. Semejante modelo llevaría a un Estado unitario o binacional. Pero implicaría transformar la base étnica del actual Estado israelí, de mayoría y supremacía judía. Pese a que este paradigma gana cada día mayores adhesiones en la sociedad palestina, incluso en ciertos sectores de la sociedad israelí y en la sociedad civil transnacional, tropieza con la negativa de las fuerzas políticas dominantes en Israel. En los últimos tiempos sus gobernantes abogan por el reconocimiento de Israel como un Estado *judío*. Término, éste, que no es inocente y busca reafirmar la base étnica de su Estado, excluyendo toda posibilidad de integrar en condiciones de igualdad tanto a su minoría actual, los denominados árabes-israelíes, como a toda la población palestina que ocupa desde 1967. De hecho, la desconexión de Gaza se realizó en esa clave, de liberar a Israel de la presión demográfica que representa una población de 1,5 millón de palestinos, en un territorio sin mucho atractivo y donde sólo tenía asentados unos 8.000 colonos (frente a los cerca de 500.000 existentes en Cisjordania y Jerusalén Este) que suponían una carga en materia de seguridad.

Sólo cabe descartar estos tres escenarios si se adopta el de los dos Estados. Pero sus perspectivas distan de ser realistas, dada la ausencia de voluntad política israelí para permitir un Estado palestino viable, independiente y soberano en los territorios que ocupó en 1967 y la negativa palestina para aceptar una serie de *bantustanes* aislados a los que se denominaría Estado, además de la creciente pérdida de apoyo y entusiasmo que suscita el proyecto de dos Estados actualmente entre los palestinos (Nuseibeh, 2008). Hay algunas opiniones más negativas y de más largo recorrido histórico, como la de Immanuel Wallerstein, que predice el suicidio político de Israel ante la descomposición de los tres elementos (militarismo, alianzas geopolíticas y relaciones públicas) en los que ha basado su estrategia de supervivencia y expansión a lo largo de su historia (Wallerstein, 2009).

El nuevo Gobierno israelí surgido de las urnas tampoco permite predecir ningún cambio sustancial sobre estos horizontes políticos. Por el contrario, las tesis más pesimistas parecen ganar terreno. Pese a que no hubo un claro ganador, dada la tendencia a la fragmentación del voto del sistema electoral proporcional israelí, resulta innegable el refuerzo de las opciones más derechistas e incluso ultraderechistas que situaron al partido Kadima como el más votado (con 28 escaños), seguido muy de cerca por el Likud (27) e Yisrael Beiteinu como tercera fuerza política (15), relegando a una cuarta posición a los laboristas (13) y a Shas en el quinto puesto (11). Los problemas para formar Gobierno tuvieron que ver más con las rivalidades personales entre las elites políticas israelíes (Livni y Netanyahu, principalmente) que con diferencias sustanciales respecto a los grandes temas internos (crisis económica) y externos (cuestión palestina y desafío nuclear iraní). El gobierno ultraderechista de Benjamín Netanyahu (formado a finales de marzo) promete ser inestable, tanto por las posiciones encontradas entre sus diferentes formaciones políticas como por las importantes tensiones internas de algunos partidos de la coalición.

En este nuevo Gobierno dos son los temas que han de subrayarse. Primero, respecto a la cuestión palestina, ninguno de los miembros del Gobierno es firme partidario de la solución de los dos Estados, salvo en los términos de creación de *bantustanes*, como se ha mencionado. Incluso algunos son abiertos detractores de dicha opción y proclaman claramente opciones más drásticas como la transferencia de población palestina; y consideran no cerrado su objetivo de derrotar al movimiento y Gobierno de Hamás en Gaza. Segundo, todos perciben un potencial Irán nuclearizado como una amenaza existencial al Estado israelí. De hecho, una máxima de su política exterior y de seguridad ha sido impedir que ningún Estado de la región alcance la paridad estratégica

(léase nuclear) con Israel. Sus dos precedentes remiten al bombardeo de la central nuclear iraquí Osirak, en noviembre de 1981, y el de una estructura en Siria que, según Israel, estaba supuestamente destinada a albergar un reactor nuclear, en septiembre de 2007. En consecuencia, las amenazas israelíes de atacar Irán para impedir su desarrollo nuclear descansan en hechos contundentes y deben ser consideradas con gran credibilidad.

Las líneas rojas del Estado israelí no son las mismas que las de Estados Unidos. Pese a su estrecha alianza estratégica, la visión e intereses de Washington derivan de su condición de (única) superpotencia y los de Tel Aviv de su categoría de actor regional. El compromiso de Washington con la solución de los dos Estados puede colisionar con el alcance que se le otorga en Israel. Previsiblemente, Estados Unidos se verá enfrentado al dilema de forzar a Israel a retirarse de los territorios ocupados si quiere alcanzar un compromiso con los Estados árabes y los palestinos para poner fin definitivamente al conflicto; o bien, por el contrario, no forzar a Israel, tanto por razones de política interior (reelección de Obama) como exterior (alianza estratégica), por lo que no se alcanzaría el mencionado compromiso de los dos Estados y se dejaría abierta una controversia que salpica a sus propios intereses en la región.

Expectativas ante la nueva administración estadounidense

A diferencia de cualquier otro actor externo, Estados Unidos es el de mayor peso e influencia en Oriente Medio. Sus principales líneas de acción exterior en la región han estado tradicionalmente centradas en asegurarse el suministro de petróleo, en mantener su influencia de forma exclusiva y predominante (e incluso hegemónica), y en brindar su incondicional apoyo al Estado israelí. En la última década, bajo su nueva doctrina de seguridad estratégica, se ha involucrado militarmente en Afganistán e Irak. Nada predice que sus intereses geoestratégicos vayan a cambiar en el futuro. Desde hace algún tiempo se advierte su creciente interés e inquietud en el Golfo Pérsico (Irak e Irán) e incluso más hacia el Este (Afganistán y Pakistán). Semejante deslizamiento no siempre se ha realizado en detrimento de su atención hacia Oriente Próximo, pero se espera que, pese a los otros desafíos que le aguardan, la nueva administración se ocupe con mayor energía del conflicto palestino-israelí e incluso revise su tradicional aproximación al mismo. Las razones que suscitan esas expectativas son dos.

En primer lugar, y pese a que no es el único tema de preocupación ni siempre es considerado el más importante, en los círculos de influencia sobre la política exterior de la nueva administración se le otorga una especial prioridad, derivada de la centralidad que ocupa la cuestión palestina en el mundo árabe e incluso en el islámico (Scowcroft y Brzezinski, 2008). Se reconoce sin ambages que su prolongada irresolución genera los sentimientos de antipatía hacia Estados Unidos en la región. Además de ser el barómetro que aplican las sociedades árabes para evaluar la política exterior de Washington en la zona, es una fuente de permanente descontento sociopolítico que sólo retroalimenta la militancia antiestadounidense. Todo ello genera un clima de tensión en los Estados árabes aliados, y en particular en los que mantienen relaciones con Israel (Egipto y Jordania), que tiende a ser instrumentalizado en aras de la rivalidad regional (otorga influencia a Irán en el mundo árabe). Obviamente, su potencial resolución no sería extensible a los otros problemas presentes en la región, pero se advierte que liberaría muchísima tensión, crearía un clima más favorable, de mayor confianza, para ser abordados.

Sería ingenuo esperar que Estados Unidos cambie sus intereses y alianzas en Oriente Medio, pero existen razones para considerar —con realismo— una apuesta más equilibrada en su mediación en el conflicto

Ahora bien, esta prioridad, e incluso sentido de urgencia, procede también de constatar que la resolución del conflicto, basada en la opción de los dos Estados, no será posible si se sigue posponiendo más en el tiempo (Cook y Telhami, 2008) . La nueva realidad que, sobre el terreno, ha creado la política de expansión territorial y colonización israelí dificultan sobremanera la construcción de un Estado palestino con continuidad territorial y viabilidad económica, sin olvidar la creciente presión demográfica palestina. A su vez, estas dificultades, unido al fracaso del proceso de paz (que alejó la opción de los dos Estados), han forjado una nueva tendencia en la sociedad palestina que aboga por la opción de un solo Estado, que sea el de todos sus ciudadanos con independencia de su etnia y confesión religiosa. Esta corriente de opinión gana cada vez más adhesiones, sobre todo en la diáspora palestina, porque posibilita ejercer el derecho al retorno de los refugiados; y se considera que es la resolución más justa y factible para todos.

En segundo lugar, para que adquiera credibilidad y efectividad su nueva política exterior en Oriente Medio, Washington debe revisar algunos de sus postulados y pautas de comportamiento. Hasta ahora Estados Unidos es percibido más como parte del problema que de la solución. Se le considera un mediador parcial y, por tanto, deshonesto; imagen que deriva de su apoyo ciego e incondicional a Israel en todos los terrenos: político-diplomático, militar, económico e incluso mediático (se encuentran mayores críticas en la prensa israelí a su Gobierno que en la estadounidense). Su apoyo a la intervención israelí en Gaza es el ejemplo más reciente.

Por todo ello, y pese al capital político inicial de Obama, Estados Unidos no es considerado inocente, salvo que revise su política exterior. No se espera que altere su especial relación estratégica con Israel, sólo que asuma un papel más honesto, equilibrado y flexible. Pese al sonado silencio de Obama sobre la crisis de Gaza, se ha valorado positivamente su elección de George Mitchell como enviado especial a Oriente Medio por su trayectoria, mayor ecuanimidad y porque goza del respeto de ambas partes.

Sería ingenuo esperar que Estados Unidos cambie sus intereses y alianzas en Oriente Medio, pero existen razones para considerar —con mayor realismo— una apuesta más equilibrada en su mediación en el conflicto. Además de constatar el fracaso de su anterior gestión, el resentimiento antiestadounidense que suscita y evitar poner en apuro a sus aliados árabes (algunos han expresado que su paciencia se está agotando) (Al Faisal, 2009), Estados Unidos también está siendo afectado por una crisis financiera y económica sin precedentes desde la Gran Depresión de los años treinta. Por eso, las opciones más militaristas frente a Irán parecen ir remitiendo y se busca el entendimiento antes que la confrontación. En lugar de animar a una alianza regional militar, los esfuerzos de Estados Unidos bien podrían centrarse en atraer capitales e inversiones desde el Golfo hacia su maltrecha economía. Pero, sobre todo, existe una nueva valoración de su relación con Israel. No en el sentido de considerarlo más una carga que un activo estratégico (Mearsheimer y Walt, 2007), sino para "salvarlo de sí mismo".

El dilema en el que se encuentra atrapado Israel fue expresado por su primer ministro, Ehud Olmert, al finalizar la conferencia de Annapolis en noviembre de 2007. Entonces afirmó que era muy probable que el Estado de Israel desapareciera en los términos actuales si no se lograba materializar la opción de los dos Estados, pues se convertiría en un Estado segregacionista, al estilo de la Sudáfrica del *apartheid* (granjeándose la enemistad de sus propios aliados); o bien, por el contrario, tendría que otorgarle el voto a todos sus ciudadanos, incluida a la población palestina de los territorios ocupados, desvirtuando así el carácter étnico (judío) del Estado israelí (Benn, Landau, Ravid, Rosner, 2007). Esta situación sin retorno es la que ha llevado a algunos círculos estadounidenses, próximos a las administraciones demócratas (Clinton y Obama) y a Israel, a sugerir que sea salvada la opción de los dos Estados (Haass e Indyk, 2009). Dicho de otro modo, se necesita crear un Estado palestino para garantizar la supervivencia de Israel como Estado judío. De ahí que se anime a la nueva administración a trabajar en esa dirección aceptando integrar en el proceso a Hamás y fomentando su reconciliación con Fatah (esto es, deshacer el camino andado por la anterior administración).

De asumir esta política, la tarea que tiene Obama por delante es ingente y sus dificultades no son pocas. Sin ánimo de ser exhaustivo cabe advertir algunas. La primera es la de lograr que las partes enfrentadas se adentren en esa nueva dinámica, consolidándose previamente el alto el fuego entre Hamás e Israel. Por muy poderoso que sea el actor externo, no siempre puede asegurar el resultado de su gestión (los casos de Afganistán e Irak son bastante elocuentes). No existe garantía alguna de que, con un Gobierno conservador, reducto *neocon*, Israel acceda a desmantelar sus colonias y retirarse a las fronteras anteriores a 1967, cuando existen voces en su gabinete que abogan por acometer una nueva limpieza étnica para dirimir el dilema al que se enfrenta su Estado (Morris, 2009). Tampoco se puede obtener un cheque en blanco de la parte palestina en el tema de los refugiados y su derecho al retorno. Por último, surgen dudas acerca de si no será demasiado tarde para implementar la solución de los dos Estados cuando la opción de un solo Estado está ganando mayor apoyo.

Si la Unión Europea quiere recuperar su credibilidad y presencia en Oriente Medio tendrá también que revisar su política exterior en la región

¿Y la Unión Europea?

Probablemente en ninguna otra parte del mundo la presidencia de Obama ha generado mayores expectativas que en Oriente Medio, con el riesgo de que a más esperanzas sigan mayores decepciones. La razón de este inicial entusiasmo descansa en la reconocida influencia de Washington en la región y en el malestar generalizado con la política de su anterior presidente. Esta visión deja en un lugar muy secundario a otros actores internacionales, en particular a la Unión Europea. Sin embargo, en un nuevo acercamiento —más multilateral que unilateral— al conflicto, Washington tendrá que contar con Bruselas. Se trata de una nueva oportunidad que tiene la Unión para reparar su imagen y cobrar mayor protagonismo. Su adhesión al boicot político y económico contra el Gobierno de unidad nacional palestino causó una enorme decepción. En los círculos palestinos y en las opiniones públicas árabes se podía esperar esa actitud de Israel y Estados Unidos, pero no de la Unión Europea, que parecía destinada a compensar el desequilibrio existente y no a aumentarlo.

Son sobre todo voces europeas las más críticas con su trayectoria en la región, debido a su seguidismo de la política estadounidense en Oriente Medio. Pese a ello, previsiblemente, los Veintisiete no van a desafiar la política exterior de Washington en la región, ni van a asumir la suya propia en discrepancia con la de Estados Unidos (Joffé, 2008). De hecho, se reconocen sus limitaciones militares y políticas en ese entorno, aunque esto no fue óbice

para que Bruselas adoptara medidas de presión económica contra el actor más débil, la AP. Sin embargo, no se han emprendido acciones similares hacia Israel por su sistemática violación de los derechos humanos en los territorios ocupados y repetidos incumplimientos de las normas internacionales. Ni siquiera ha surgido una leve amenaza; por el contrario, algunos Gobiernos europeos parecen estar dispuestos a premiar a Israel con un estatuto de socio avanzado.

Si la Unión Europea quiere recuperar su credibilidad y presencia en Oriente Medio tendrá también que revisar su política exterior en la región. Ahora cuenta con una nueva oportunidad para asumir su propia estrategia, e incluso diferenciarse de la estadounidense e israelí. Algunas propuestas sugieren que integre a Hamás en el proceso de paz; reestructure su ayuda a los territorios palestinos siguiendo criterios más rigurosos, eficaces y plurales que los de sus "aliados moderados"; ayude a reforzar la economía palestina sin dependencia de la israelí y revise su relación con Israel, sentando nuevas bases, de mayor firmeza e incluso, si fuera el caso, adoptando sanciones (Emmerson, Tocci y Youngs, 2009). Sólo esta revisión de su acción exterior logrará mejorar sus relaciones con el mundo árabe y, no menos importante, con numerosos segmentos de población europea de origen árabe y musulmán.

A modo de conclusión

El año 2008 tenía que haberse cerrado en Oriente Próximo con la construcción de un Estado palestino, según estaba previsto en la iniciativa de Annapolis sellada en noviembre de 2007. Después de un año de negociaciones al más alto nivel, entre el primer ministro israelí, Ehud Olmer, y el presidente de la AP, Mahmud Abbas, no se consiguió el objetivo señalado. Tampoco se logró avanzar ni un solo paso significativo en esa dirección (pese a la acumulación de negociaciones previas). No es la primera vez que desde el inicio del proceso de paz, a principios de los noventa, sus acuerdos e iniciativas se incumplen sistemáticamente. Por el contrario, ésta suele ser la norma. De hecho, la realidad que se impuso entonces fue la devastadora y sangrienta ofensiva israelí sobre la maltrecha franja de Gaza (sólo cerrada en falso); la de una nueva escalada colonizadora en Cisjordania, que señala en dirección contraria a cualquier compromiso y voluntad de paz con los palestinos; y la formación, tras las elecciones legislativas de febrero, de uno de los gobiernos israelíes más derechistas y chovinistas de su sexagenaria historia, con miembros que pro-

claman abiertamente sus convicciones de expansión territorial y supremacía racial sobre los palestinos. Nada parece presagiar, por tanto, que durante los próximos meses e incluso años vayan a mejorar las expectativas para lograr un acuerdo de paz en la región.

Ante este desolador panorama debería asumirse, de una vez por todas, y en particular por parte de Estados Unidos y sus aliados, que los acuerdos e iniciativas de paz anteriores han fracasado definitivamente, que son un anacronismo y, por consiguiente, han dejado de ser un referente constructivo para la resolución del conflicto. Para ello, se requiere un nuevo marco de referencia, basado en principios claros y justos, de acuerdo con el Derecho Internacional, en el que se fije un calendario inamovible y, en particular, cuente con la garantía del Consejo de Seguridad de la ONU para hacer valer los acuerdos alcanzados entre las partes o, en su caso, imponerlos. De lo contrario, es muy previsible que se asista a la prolongación del conflicto (y, también, del sufrimiento), el incremento de la inestabilidad regional, la multiplicación de los riesgos y, de forma intermitente, nuevos ciclos de violencia.

Artículo finalizado el 30 de marzo 2009

Referencias biliográficas

Al-Faisal, T. (2009), "Saudi patience is running out", *The Financial Times*, 22 de enero. Disponible en<http://www.ft.com/cms/s/0/65b122b6-e8c0-11dd-a4d0-0000779fd2ac.html?nclick_check=1>. Consultado el 21 de marzo de 2009.

Álvarez-Ossorio, Ignacio (2007), "Hamás versus Fatah: dos gobiernos, ningún Estado", *Política Exterior*, Nº 119, pp. 79-92.

Barreñada, Isaías (2008), "Ocupación, división y debate sobre el futuro Estado palestino", en Mesa, Manuela (coord.), *Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional. Anuario 2008-2009,* Barcelona, Ceipaz e Icaria Editorial, pp. 175-205.

Benn, A., D. Landau, B. Ravid y S. Rosner (2007) "Olmert to Haaretz: Two-state solution, or Israel is done for", *Haaretz*, 29 de noviembre de 2007. Disponible desde <http://www.haaretz.com/hasen/spages/929439.html>. Consultado el 21 de marzo de 2009.

Brown, N. J. (2008), "Palestinian Presidential Elections", Carnegie Endowment Fact Sheet. Disponible en <http://www.carnegieendowment.org/files/brown_palestine_elections.pdf>.

Conflicts Forum (2007) "Elliot Abrams' uncivil war", disponible en <http://conflictsforum.org/2007/elliot-abrams-uncivil-war/>. Consultado el 21 de marzo de 2009.

Cook, Steven A.; y Telhami, Shibley (2008), "Addressing the Arab-Israeli Conflict", en Haass, Richard N.; e Indyk, Martin, *Restoring the Balance: A Middle East Stra-*

tegy for the Next President, Washington, DC, Brookings Institution Press. Disponible en <http://www.brookings.edu/projects/saban-cfr/~/media/Files/Projects/sabancfr/restoring_the_balance_ch5.pdf>. Consultado el 21 de marzo de 2009.

De Soto, Álvaro (2007), "End of Mission Report", disponible en <http://image.guardian.co.uk/sys-files/Guardian/documents/2007/06/12/DeSotoReport.pdf>. Consultado el 21 de marzo de 2009.

Emerson, M.; N. Tocci; y R. Youngs (2009), "Gaza's hell: Why the EU must change its policy", *CEPS Commentary,* 13 de enero. Disponible en http://www.fride.org/descarga/RYoungs-Gaza-CEPS.pdf. Consultado el 21 de marzo de 2009.

Halevy, Efraim (2008), "Khaled Mashal´s Bombshell", *Yedioth Ahronoth,* 7 de abril, disponible en <http://www.usmep.us/op-eds/Khaled_Mashals_Bombshell.php>. Consultado el 21 de marzo de 2009.

Haass, R. N.; y M. Indyk (2009), "Beyond Irak: A New U.S. Strategy for the Middle East", *Foreign Affairs,* Vol. 88, Nº 1. Disponible en <http://www.foreignaffairs.org/20090101faessay88104/richard-n-haass-martin-indyk/beyond-iraq.html>. Consultado el 21 de marzo de 2009.

International Crisis Group (2008) "Palestine Divided", *Middle East Briefing*, Nº 25, Ramallah, Gaza, Brussels, 17 de diciembre. Disponible en <http://www.crisisgroup.org/library/documents/middle_east___north_africa/arab_israeli_conflict/b25_palestine_divided.pdf>. Consultado el 21 de marzo de 2009.

Israel Ministry of Foreing Affairs (2009) "Israel's Diplomatic Missions Abroad: Status of Relations". Disponible en <http://www.mfa.gov.il/MFA/About%20the%20Ministry/Diplomatic%20missions/Israel-s%20Diplomatic%20Missions%20Abroad>. Consultado el 21 de marzo de 2009.

Joffé, G. (2008), "Europa, Israel y Palestina: ¿Una última jugada?". Disponible en <http://www.fride.org/publicacion/412/europa-israel-y-palestina-una-ultima-jugada>. Consultado el 21 de marzo de 2009.

Masalha, Nur (2008), *La expulsión de los palestinos. El concepto de transferencia en el concepto político sionista, 1881-1948,* Madrid, Bósforo Libros, pp. 237-238.

Mearsheimer, J. J.; y Walt, S.M., (2007), *El lobby israelí y la política exterior de Estados Unidos,* Madrid, Taurus.

Morris, B. (2009), "Por qué Israel se siente amenazado", *El País,* 17 de enero.

Muñoz, J.M. (2009): "Al Fatah tenía 3.500 hombres en Egipto listos para entrar en la franja", *El País,* 29 de enero.

Nuseibeh, Sari (2008), "The One-State Solution", *Newsweek,* 29 de septiembre, disponible en http://www.newsweek.com/id/160030.

Palestine Strategy Study Group (2008), "Regaining the Initiative: Palestinian Strategic Options to End Israeli Occupation", disponible en <http://www.palestinestrategygroup.ps/Regaining_the_Initiative_FINAL_17082008_(English).pdf>. Consultado el 21 de marzo de 2009.

Rose, David, "The Gaza Bombshell", *Vanity Fair,* abril 2008, disponible en <http://www.vanityfair.com/politics/features/2008/04/gaza200804>. Consultado el 21 de marzo de 2009.

Sayigh, Yezid (2007), "Inducing a Failed State in Palestine", *Suvirval,* Vol. 49, Nº 3, pp. 7-40 (16).

Scowcroft, Brent; y Brzezinski, Zbigniew (2008), "Middle East Priorities For Jan. 21", *The Washington Post,* 21 de noviembre, disponible en <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/11/20/AR2008112003008_pf.html>. Consultado el 21 de marzo de 2009.

Shikaki, Khalil (2002), "Palestinians Divided", *Foreign Affairs*, Vol. 81, Nº 1, pp. 89-105.

Shikaki, Khalil (1998), "Peace Now or Hamas Later", *Foreign Affairs,* Vol. 77, Nº 4, pp. 29-43; y Skikaki, Khalil (2006), *El fracaso de la consolidación de la paz y la relación entre seguridad y buen gobierno: El caso de Palestina, 1993-2005,* Madrid, Centro de Investigaciones para la Paz.

Siegman, Henry (2007), "The Great Middle East Peace Process Scam", *London Review of Books,* 16 de agosto, disponible en http://www.lrb.co.uk/v29/n16/sieg01_.html

Wallerstein, Immanuel (2009), "Chronicle of a Suicide Foretold: The Case of Israel", *Commentary*, Nº. 249, 15 de enero, disponible en http://www.binghamton.edu/fbc/249en.htm

Rusia y su política exterior: Medvédev: un duro periodo de prueba

Francesc Serra

Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Barcelona

El relevo de la administración Putin a la de Medvédev se produjo de un modo amistoso y en olor de multitudes entre diciembre de 2007 y marzo de 2008. Las elecciones parlamentarias del 7 de diciembre dieron una aplastante victoria al partido gubernamental Rusia Unida, con el 64% de los votos y 306 de los 450 escaños en liza. El 2 de marzo, un triunfante Dimitri Medvédev recibía un 70% del voto popular. Acto seguido, como estaba anunciado, Vladímir Putin, el presidente saliente, tomaba el cargo de primer ministro. El popular presidente Putin, que nunca se ha enfrentado a una segunda vuelta electoral y a quien gran parte de la sociedad atribuye el regreso de Rusia a la prosperidad económica y al orgullo nacional, solucionaba así la continuidad de su permanencia en el poder tras la retirada a que le obliga la Constitución tras su segundo mandato consecutivo. Quedaba ahora la duda Medvédev; pocos observadores podían dar un retrato completo de este político de 42 años, más vinculado a círculos académicos e intelectuales que su predecesor, pero también presidente del todopoderoso *Gazprom*, la compañía fuertemente intervenida por el Estado que modela gran parte de la política interior y exterior de Rusia. El nuevo presidente insistía en que mantendría las líneas generales de la política de Putin (*put' Putina*), algo que no levantaba suspicacias dado el largo camino común emprendido por ambos líderes. Sin embargo, a todos parecía inverosímil que Putin, que tanto había reforzado el carácter presidencialista de Rusia y que había hecho del cargo de primer ministro poco más que un puesto técnico, se resignase a un discreto segundo plano. La *polnomochiya* o división de poderes entre ambos cargos ha sido aparentemente respetada

con escrupulosidad, pero el fuerte carisma del antiguo presidente hace que no haya desaparecido del fervor popular ni de la esfera pública, lo que en la práctica lleva a la existencia de un tándem inédito hasta el momento en la política rusa. A pesar de ello, la imagen interior y, sobre todo, exterior del Estado ha cambiado sustancialmente, por lo menos en un primer momento. Las diferencias de imagen (Medvédev aparece más flexible y dúctil ante el discurso más agresivo y decidido de Putin) parecían augurar un aspecto más dialogante, tolerante y receptivo de la nueva administración.

El primer año de Medvédev como presidente ha coincidido con eventos mundiales que han afectado muy directamente a Rusia y su relación con el mundo

Podemos decir, sin embargo, que los acontecimientos han superado los planes establecidos por la transición pactada o por la nueva presidencia, muy especialmente en cuanto a la política exterior de Rusia. El primer año de Medvédev como presidente ha coincidido con eventos mundiales que han cambiado la imagen del sistema internacional, pero que han afectado muy directamente a Rusia y su relación con el mundo. Si este año se ha caracterizado, en un ámbito global, por la grave crisis financiera mundial, por una fase final de la era Bush con características propias y por la elección de Obama como nuevo residente de la Casa Blanca, desde Moscú se perciben indicios claros de un reposicionamiento en la agenda mundial a causa de un devenir de los hechos que le afecta directamente. En concreto, 2008 y los primeros días de 2009 han supuesto una serie de retos que difícilmente podía prever la nueva administración y que han configurado una imagen exterior de Rusia forzada en unos términos que van más allá de lo deseado por el Kremlin. Podemos establecer estos retos en tres grandes acontecimientos coyunturales que han condicionado gravemente la política exterior de Rusia, para analizar a continuación la posición en que queda la política en su relación con los ámbitos preferentes en que se mueve su diplomacia: el espacio exsoviético, Europa y la ubicación de Rusia en tanto que potencia mundial. Los tres hechos claves que han afectado a Rusia y a su relación con el exterior en el primer año de Medvédev como presidente son el conflicto de Georgia, la grave crisis financiera y la tensión surgida, de nuevo, en enero de 2009 a raíz del abastecimiento de hidrocarburos rusos a Europa occidental.

Conflicto en Georgia: los límites de las imprudencias

Tal vez el presidente georgiano Mijeíl Saakashvili quiso entrar en la historia al elegir el 8 de agosto de 2008 como el día en que su país iba a recuperar su soberanía sobre unos territorios reconocidos internacionalmente como georgianos, pero alejados de su administración por una extraña amalgama de pactos forzados,

chantaje ruso y connivencia internacional. Tal vez intuyó que el mundo estaría mirando la inauguración de los Juegos Olímpicos de Pekín y su acción pasaría inadvertida. Más probablemente, contaba con que Occidente apoyaría su arriesgada decisión y no permitiría una respuesta contundente rusa que pusiera en tela de juicio el Derecho Internacional. Sin embargo, cuando las fuerzas georgianas bombardearon Osetia del Sur para preparar su invasión, no sólo provocaron una reacción automática del Ejército ruso, sino que fueron causa de una fuerte tensión internacional en la que Rusia se vio enfrentada, una vez más, a la llamada comunidad internacional. A pesar de los argumentos de Tblisi, que apuntan a un rearme ruso, lo cierto es que Moscú reaccionó al ataque sorpresivo con premura y poca reflexión, de un modo consecuente con el tono reactivo al que estaba habituada la diplomacia rusa. La pequeña y empobrecida Georgia tuvo que retirar sus tropas y vio su capital, Tblisi, amenazada por una nueva y terrible ocupación. Al mismo tiempo, los rebeldes osetios y abjazos, amparados por la ofensiva (o contraofensiva) rusa, tomaban nuevas posiciones, mientras que miles de civiles georgianos se convertían en refugiados de la noche a la mañana. Ese Occidente en que confiaba Saakashvili desplegó su aparato diplomático, pero no las armas que tanto ansiaba Georgia, excepto un desembarco de la OTAN tan tardío como ineficaz.

Rusia actuó como un oso herido y quiso mostrar coherencia con el discurso victimista que había usado en los últimos años, incluso cuando se refería al caso de Osetia del Sur y de Abjazia: si se intervenía en las áreas de influencia rusa o contra ciudadanos rusos, el Kremlin no dudaría en reaccionar según sus capacidades. Pocos meses antes Rusia había protestado airadamente por el reconocimiento internacional de Kosovo. En su argumentación, la diplomacia rusa esgrimía que si se llevaba a cabo una violación del Derecho Internacional en los Balcanes, lo interpretaría como un precedente aplicable al Cáucaso, porque se habría aceptado como válido el derecho de autodeterminación unilateral reconocido internacionalmente. Ello convertía la intervención georgiana en una injerencia inaceptable. Los otros argumentos en que Rusia sustentaba su reacción fueron el papel de las fuerzas rusas como garantes de un tratado de armisticio en la zona, de 1992, y el supuesto genocidio que estaban cometiendo las fuerzas georgianas. Por supuesto, Tblisi debería haber denunciado ese tratado antes de intervenir, pero las condiciones en que Georgia se vio constreñida a aceptarlo en aquel momento distaron mucho de ser amistosas, en medio de una guerra civil y con unas fuerzas rebeldes financiadas y armadas directamente por Moscú. Por otra parte, difícilmente es interpretable que unas fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz puedan arrogarse el derecho de actuar con esta contundencia, como pretende el Kremlin.

En cuanto al argumento (muy socorrido, dicho sea de paso) de genocidio para justificar la propia acción, yendo más allá de la controvertida definición del término, cabe decir que los medios rusos sí se hicieron eco de los excesos cometidos por las fuerzas georgianas. Los recuentos finales, incluso de los medios rusos, daban una imagen mucho menos agresiva del número de fallecidos y de destrucción, pero la reacción militar rusa no esperó a la verificación de los hechos, ocultos bajo aquella niebla de guerra de la que nos hablaba Clausewitz… (Human Rights Watch, 2009). En lo que concierne al argumento según el cual los ciudadanos surosetios gozaban de pasaporte ruso, aún siendo cierto (Rusia los repartió de forma inopinada años atrás), plantea problemas sobre el derecho de los Estados a proteger a sus ciudadanos fuera de sus fronteras.

Desde el punto de vista militar, Rusia podía haber dado el conflicto por ganado. El simple hecho de que Georgia no hubiera obtenido un contundente apoyo internacional supone igualmente una victoria rusa. Cuando ambas partes aceptan la mediación de Nicolas Sarkozy en nombre de la Unión Europea, se redacta el llamado "Tratado de los Seis Puntos", que exige condiciones asimétricas que benefician claramente a Rusia. Sin embargo, el Kremlin no se muestra triunfalista y el resabio de derrota (o de ausencia de victoria) es común entre todos los implicados (Antonenko, 2008). Rusia acepta retirarse del territorio ocupado antes del plazo establecido y, a pesar del órdago de haber reconocido la independencia de Osetia del Sur y de Abjazia, no presiona ni siquiera a sus aliados incondicionales para que la secunden. De algún modo, el lenguaje altisonante emitido durante el conflicto se relajó notablemente y Rusia vio la necesidad de retomar unas vías más flexibles y dialogantes, especialmente tras percibir una actitud de Occidente (sobre todo, de la Unión Europea) poco proclive a apoyar incondicionalmente las peticiones de Georgia.

La aventura militar de agosto en Georgia puede haber costado más caro a Rusia de lo que en un principio se preveía

La aventura militar de agosto puede haber costado más caro a Rusia de lo que en un principio se preveía. Si bien es cierto que el Kremlin ha sabido mantener una posición de firmeza y coherencia, ésta le ha llevado a tensar al extremo unas relaciones con el exterior que no le interesa cuestionar. La respuesta armada era, sin lugar a dudas, una amenaza que Rusia quería mantener para hacerse respetar en caso de necesidad. Llegada esta necesidad y utilizada esta respuesta armada, se han comprobado también los extremos de la misma. Tal vez, para los intereses rusos, no había otra respuesta ante la imprudencia georgiana sin dar un mensaje de debilidad. Pero tanto Rusia como Occidente han comprobado sobre el terreno la necesidad de una mayor comunicación y confianza para evitar nuevas imprudencias y nuevos excesos. Por ambas partes.

La crisis global y sus efectos en Rusia

La fragilidad que demuestra Rusia tras su victoria militar en Georgia sólo es comprensible si tenemos en cuenta la coyuntura social y económica del país. "Liberar" Osetia o tomar Tblisi no hubieran aportado réditos claros a Rusia desde el punto de vista económico y mucho menos político, y en cambio el país se ve necesitado de aliados comerciales y de una imagen estable y fidedigna comprometida por la aventura georgiana. De hecho, 2008 ha sido un año muy delicado para la economía rusa. Si bien es cierto que, desde la era Putin, Rusia dependía en exceso de la exportación de hidrocarburos, en los últimos años se ha intentado diversificar esta dependencia para "reindustrializar" el país. Sea como fuere, Rusia necesita que el mundo confíe en sus posibilidades, como socio comercial o como país en el que invertir, y para ello precisa ser un país pacífico (y el conflicto de Georgia lo ha puesto en tela de juicio) y económicamente sano (lo que ha quedado igualmente en entredicho).

Durante la era Putin, la economía rusa no ha dejado de dar muestras de crecimiento y confianza. Ello se debe en gran medida al impulso recibido por el (casi) continuo crecimiento de los precios del petróleo. Si, cuando llegó Putin al poder, en 2000, el PNB ruso crecía a un ritmo del 1%, en 2007 lo hacía en un 8%, aunque es posible que en 2008 este índice se vea reducido a menos de la mitad. Los ciudadanos viviendo bajo el umbral de la pobreza eran el 30% cuando Putin inició la Presidencia, y el 14% cuando la abandonó. En 2007 Rusia poseía la tercera reserva de divisas en el mundo, tras Estados Unidos y China. Había conseguido, en 2006, pagar sus deudas con el Fondo Monetario Internacional y con los países del Club de París (23.000 millones de dólares) con mucha anticipación y atraía una inversión externa de 45.000 millones de dólares también en 2007, casi el doble que el año anterior, mientras la inversión rusa en el exterior se aproximaba a los 60.000 millones desde 2000 (Sinatti 2008; Tabata, 2006). Pero estas perspectivas optimistas parecen haber dado lugar, durante 2008, a una nueva realidad económica que no sólo acusa la crisis global sino que presenta características netamente nacionales.

Podemos identificar cinco grandes factores que determinan la frágil situación de la economía rusa. En primer lugar, Rusia vive una crisis bursátil sin precedentes que ha obligado a varios cierres de la bolsa de Moscú, que ha arrastrado pérdidas de más del 70% de su valor durante 2008. En segundo lugar, el gasto militar se ha incrementado notablemente a raíz del acceso de Medvédev a la Presidencia, en detrimento de gastos sociales cada vez más necesarios. En tercer lugar, la inflación se ha disparado enormemente

hasta alcanzar cotas del 13%, cuando la previsión oficial era de un 8,5%. En cuarto lugar, el precio del petróleo, uno de los pilares del crecimiento económico ruso, ha descendido más del 50% en pocos meses, durante el verano de 2008. Por último, ha habido una fuga de capitales impresionante: se calcula que cerca del 25% de las inversiones exteriores han abandonado Rusia durante el año, la mitad de ellas durante la crisis georgiana. Algunos de estos factores han sido potenciados por el conflicto caucásico y otros son un reflejo de las turbulencias económicas globales, pero todos ellos se han originado desde principios de año y se han ido incrementando con el curso del mismo. De esta manera Rusia, a la que en febrero el Fondo Monetario Internacional estaba considerando la potencia mundial con una mayor perspectiva de crecimiento en los próximos años, se ve impulsada a una situación económica extremamente frágil que hipoteca no sólo su posición mundial, sino también su estabilidad interna. El mismo Fondo Monetario Internacional, en su correción de datos de febrero de 2009 prevé para Rusia un crecimiento negativo durante el 2009 de –0,7% y una tímida recuperación para 2010 del 1,3%.

Rusia necesita urgentemente estabilizar su crecimiento para que vuelva al país la confianza, sobre todo, de los propios ciudadanos rusos

Por supuesto, se mantiene la incógnita de la evolución de la economía mundial, pero es evidente que las perspectivas no son buenas para una economía no estabilizada como la rusa. En otras ocasiones (1992, 1998) las instituciones económicas internacionales, empezando por el Fondo Monetario Internacional y la Unión Europea, habían acudido al auxilio de una economía rusa necesitada de apoyo exterior. En la crisis actual ello se ve complicado por la existencia de una crisis global que ya ha puesto a prueba la capacidad de estas instituciones de socorrer frente a todas las situaciones de emergencia que se están produciendo, muchas de ellas en la propia órbita de influencia rusa. Rusia se enfrenta al más reciente y, a la vez, más persistente de sus fantasmas históricos: el de la pobreza. A la deriva de la economía mundial, Rusia necesita urgentemente estabilizar su crecimiento para que vuelva al país la confianza no sólo de los inversores y los políticos extranjeros, sino también, y sobre todo, de los propios ciudadanos rusos.

La crisis del gas: una crisis de confianza

En enero de 2009 se volvieron a producir serios problemas en la distribución del gas proveniente de Rusia hacia Europa occidental. El origen lo hallamos en los nuevos contratos de suministro energético entre Rusia y Ucrania. Gazprom, la compañía abastecedora rusa, pretendía cobrar los 2.100 millones que le adeudaba su homóloga ucraniana, Naftogaz, al tiempo que actualizaba

tarifas de suministro energético. Al verse sometido Kíev a nuevos precios del gas a los que difícilmente podía hacer frente (a pesar de ser precios rebajados con relación a las tarifas internacionales en una proporción de 1 a 2,5), se elevó fuertemente la tensión con el suministrador, Gazprom y el Estado que le da cobertura, Rusia. Moscú acusó a Ucrania de "robar" el gas y "taponar" una planta de suministro hacia el oeste, provocando cortes en el suministro hacia Europa occidental; como represalia, decidió cortar la vía de suministro que pasaba por Ucrania. En consecuencia, varios países europeos, sobre todo en los Balcanes, Hungría y Turquía, se vieron gravemente afectados, pues su abastecimiento energético tanto industrial como doméstico depende del gas ruso llegado a través de Ucrania, vía por la cual pasa el 80% del gas exportado por Rusia a Europa. Esta situación ha llevado a los países afectados a una auténtica crisis humanitaria en mitad del invierno y con una grave crisis económica en ciernes. No es, sin embargo, la primera ocasión en que se producen situaciones de este tipo; cada invierno se reproduce una situación que lleva a los políticos y a gran parte de las sociedades europeas a replantearse la dependencia energética de Rusia. El debate se encuentra entre la necesidad de solventar los obstáculos que encuentra el gas ruso para llegar a Europa o la conveniencia de obviar la fuente rusa de hidrocarburos para diversificar el suministro energético. Las rutas de abastecimiento de energía vuelven a ser portada de los medios de comunicación y un tema de alcance estratégico para Europa.

Rusia también utiliza la vía norte (Yamal), que abastece en buena medida a Alemania y a Polonia a través de Belarús y el Báltico. Una tercera vía es el gasoducto Blue Stream, que cruza el mar Negro en dirección a Turquía. En un futuro se prevé construir el gasoducto Nabucco, que unirá Turquía con Austria, así como reforzar el gasoducto Yamal para que cruce el mar Báltico sin pasar por países intermediarios. Existen también varios proyectos más que intentan diversificar el abastecimiento energético creando gasoductos para el gas argelino y libio, como el Galsi y el Transmed, apoyados por Italia o el Medgaz, subvencionado por compañías españolas (Sagers, 2007).

La crisis llegó a su fin en pocos días, debido en gran parte a la presión de la Unión Europea, pero el problema de fondo persiste. Ya no se trata simplemente de si los europeos prefieren una energía "ortodoxa" a una "musulmana" (Moisi, 2005), sino de poder confiar en una fuente segura que no amenace el crecimiento económico y el bienestar de los europeos. En este sentido, Rusia acusa a Europa de desconfianza: sólo esta desconfianza puede estar detrás de proyectos energéticos como la ruta BTC (Bakú-Tblisi-Ceyhan, que pretende sacar el gas y el petróleo del

mar Caspio y de Asia Central sin pasar por Rusia) o el gasoducto Nabucco, que favorecería a Ucrania y Turquía como rutas energéticas alternativas. Varios observadores y sectores europeos (Loskot, 2005), sin embargo, acusan a su vez a Moscú de mala fe, al asegurarse la opción del chantaje energético tras conseguir con Kazajstán y Turkmenistán el tratado de Turkmenbashi de 2006, que garantiza un abastecimiento prioritario del gas centroasiático hacia Rusia, desviándolo de la ruta que lo debería llevar hacia Bakú y desde allí a Europa occidental. La crisis del gas de 2009 ha puesto sobre la mesa estas desconfianzas, pero también la voluntad compartida de superarlas. Existe un interés convergente entre una Europa necesitada de energía y una Rusia necesitada de venderla, por lo que estas crisis periódicas perjudican a ambos.

Rusia sufre una dependencia excesiva e incluso incómoda de la energía en su economía

En este aspecto, cabe remarcar que, en contra de algunas percepciones europeas, Rusia sufre una dependencia excesiva e incluso incómoda de la energía en su economía y con claras ramificaciones hacia la política nacional. Según datos de la Agencia Internacional de la Energía de 2008, Europa recibe cerca del 30% de su abastecimiento energético de Rusia, pero los hidrocarburos representan cerca del 70% de las exportaciones rusas a la Unión Europea. En su conjunto la energía representa el 25% del PIB ruso. Esta desproporción se ve más remarcada por la existencia del conjunto empresarial Gazprom, que representa por sí solo el 8% del PIB ruso. La empresa no sólo está fuertemente intervenida por el Gobierno ruso, podríamos hablar de una interconexión entre el Gobierno y la empresa que les lleva incluso a alternar sus dirigentes. Ello proviene ya de la era Yeltsin, en que el fundador de la empresa, Víktor Chernomirdin, ejerció durante largo tiempo como primer ministro (Ahrend y Tompson, 2005; Milov, V. et al., 2006). Medvédev dejó la presidencia del grupo gasístico para ocupar la de la Federación Rusa, pero fue sustituido por Víktor Zúbkov, antiguo primer ministro. El peso de la empresa en la economía y en la política rusas, como vemos, hace que sea en los despachos de Gazprom donde se decide buena parte de la política exterior rusa. Y a esta empresa le interesa vender, y vender a Europa, para lo que necesita una política de buena vecindad que propicie el comercio y evite nuevos malentendidos y nuevas tensiones que podrían poner en peligro la economía rusa, el bienestar de sus ciudadanos y… los beneficios de la empresa (Balzer, 2005).

Rusia y Europa, condenadas a entenderse

Esto nos lleva a analizar la importancia de las relaciones entre ambas partes de Europa como un proyecto mutuamente benefi-

cioso. Las crisis vividas en los últimos meses marcan una constante probablemente novedosa con relación a otros periodos de tensión vividos anteriormente entre Moscú y Bruselas: el deseo de superación inmediata de malentendidos y el privilegio de las relaciones entre ambas potencias por encima de otros actores menores. En las últimas dos décadas, las crisis entre Europa y Rusia han sido profundas y graves; en las dos intervenciones rusas sobre Chechenia, en 1994 y 1999, Europa denunció lo que consideraba una violación de los derechos humanos y un uso excesivo de la fuerza. Rusia, por su lado, consideraba estas preocupaciones y condenas una injerencia inaceptable fruto de la desconfianza y de una voluntad implícita de limitar las acciones de Rusia no sólo en la esfera internacional sino incluso en su propio área de soberanía. Más adelante, en 2004, Europa, sumida en una grave crisis interna por las divisiones acerca de la Constitución Europea y la operación estadounidense en Irak, reaccionó de manera equívoca ante la revolución naranja de Ucrania. El líder de la revolución, Víktor Yúshenko, transmitió a la sociedad ucraniana la esperanza de una pronta incorporación a las instituciones europeas y dichas instituciones no supieron desmentirlo, lo que ocasionó la indignación de Moscú y una crisis de confianza que tardó tiempo en ser reparada. Lo que para algunos europeos (sobre todo en el Este) era la defensa de los derechos ciudadanos y de la soberanía de los Estados, para Rusia era una nueva injerencia sobre un área de influencia que podía reclamar y que le correspondía por su condición de potencia y por los vínculos del área con la propia Rusia. Se cruzaron a menudo acusaciones de manipulación de la opinión pública y de imperialismo y se ahondaron las distancias y la desconfianza. Esta postura a menudo está alimentada por el recelo histórico de los países de Europa del Este hacia una Rusia que hasta hace dos décadas limitó su soberanía y su libertad. Así, en mayo de 2001, el entonces presidente de la República Checa, Václav Havel, expresó ante los candidatos al ingreso en la OTAN (los "Diez de Vilnius") su convencimiento de que Rusia, al no ser un país ni occidental ni europeo, no debería recibir un trato especial de las organizaciones occidentales.

Esta dinámica de malentendidos y acusaciones contrasta vívidamente con la intensificación de los vínculos económicos entre ambos extremos del continente. En la actualidad Rusia es un socio comercial importante para la Unión Europea, pero la Unión Europea es el primer socio de Rusia con diferencia; los lazos de interdependencia son extremamente fuertes: más del 60% de las exportaciones rusas van a la Unión; de estas exportaciones, como hemos visto, más de la mitad consiste en hidrocarburos. Rusia proveía en 2007 cerca del 32% de las importaciones petrolíferas de los Veintisiete, así como el 42% del gas importado. Del mismo modo, la Unión Europea aportaba cerca del 40% de

las importaciones rusas; globalmente, Rusia es el tercer socio comercial de la Unión, tras Estados Unidos y China, con el 6,2% de las exportaciones comunitarias y el 10,4% de las importaciones, siempre según datos de la Comisión Europea. Los principales exportadores hacia Rusia en la Unión Europea son Alemania (32%), Italia (10,6%), Finlandia (8,6%), Países Bajos (7,6%) y Francia (6,5%), mientras que los principales importadores de productos rusos son Alemania (20,6%), Países Bajos (12,1%), Italia (9,6%), Polonia (6,9%) y Reino Unido (5,6%).

Esto nos dibuja un mapa de la vinculación y dependencia de los países europeos hacia Rusia, visible en las crisis de la Unión Europea con Rusia y que se ha repetido en las últimas tensiones alrededor de Georgia y del gas. Así, Alemania, Italia y los Países Bajos, con fuertes lazos comerciales con Moscú, forman una especie de *lobby* pro-ruso, dispuesto a apaciguar las iras de otros países, sobre todo del Este (en especial Polonia, Lituania y la República Checa), más pequeños y que se sienten amenazados por la dependencia energética o por los proyectos estratégicos del gigante ruso. Francia, con vínculos históricos con Moscú, también sería un mediador tradicional en momentos de crisis, mientras que Gran Bretaña, con su marcado talante atlantista y escasa dependencia comercial o energética hacia Rusia, tiende a marcar distancias con el Kremlin. Podemos apreciar que, en la complicada geometría del poder en la Unión Europea, los países interesados en mantener unas buenas relaciones con Moscú son la mayor parte de los más poderosos, mientras que los más comprometidos con un frente *anti-ruso* son países del Este, con poca influencia y cuya bisoñez les llevó, en 2004, a comprometer la posición de la Unión Europea por su militancia a favor del nacionalismo ucraniano. A pesar de mantener sus posiciones en las crisis recientes (así, los líderes bálticos y polaco, con el presidente ucraniano, visitaron Tblisi durante la crisis georgiana), estos países suelen mantener ahora una actitud más moderada ante las acciones rusas y, sobre todo, consensúan sus acciones con la Unión Europea para evitar nuevas fricciones, como resaltó recientemente el propio presidente ruso (Medvedev, 2008).

Resulta evidente que una eventual confrontación entre Rusia y Europa sería altamente perjudicial para ambas y es cuidadosamente evitada

Rusia y Europa se han mirado siempre con cautela, pero con deseos de estrechar relaciones. Se ha dicho muchas veces (Fischer, 2009) que el trato que Occidente reserva a Rusia oscila entre el de "socio difícil" y el de "adversario estratégico". Aun así, a pesar de las tensiones periódicas, hoy resulta evidente que una eventual confrontación entre Rusia y Europa sería altamente perjudicial para ambas partes y es cuidadosamente evitada. Existe un Acuerdo de Asociación y Cooperación sumamente ambicioso que establece un marco de cooperación entre ambos tan estrecho que no tiene comparación con ningún otra acuerdo de la Unión con

un país no candidato al ingreso (Lynch, 2003). Es cierto que este acuerdo fue difícil de aprobar (firmado en 2004, no fue ratificado hasta 2007, a causa de la crisis chechena). También es cierto que, tras más de un año de expiración, se mantiene prorrogado en su redacción original por problemas para la elaboración de un nuevo texto. Pero ambas partes están de acuerdo en la necesidad de subrayar esta cooperación más allá de las dificultades políticas, tal como demuestra el refuerzo de las relaciones económicas en los últimos años. Así parece haberlo demostrado igualmente la actitud que ha tomado la Unión Europea en las crisis de Georgia y del gas, más cercana al apaciguamiento que a la confrontación.

¿Existe un área de influencia regional rusa?

Una de las grandes cuestiones que enfrentan periódicamente a Rusia con las otras potencias, como hemos visto, es la delimitación del área de influencia regional rusa. En las últimas crisis producidas en Georgia y acerca de las exportaciones de gas esta cuestión estaba implícita, así como, desde luego, en las crisis alrededor de las "revoluciones de colores" de 2003 y 2004. Esencialmente, Rusia reclama un liderazgo regional basado en tres ideas centrales: a) los vínculos tradicionales de estos países con Rusia (y, por ende, la voluntad de gran parte de sus sociedades de mantener dichos vínculos); b) el carácter de Rusia como "gran potencia", lo que le permite, a su juicio, mantener un carisma particular sobre los países geográficamente más cercanos, al igual que hace cualquier otra potencia; y c) la complementariedad de la economía rusa con los mercados y las materias primas de estos países. Hay que añadir un elemento simbólico importante, relacionado con la primera idea de las mencionadas: la mayor parte de la sociedad rusa (y gran parte de las otras sociedades afectadas, por otra parte) sigue considerando el espacio histórico ruso (el imperio zarista, la URSS) como su referente identitario principal, por lo que la renuncia a la influencia sobre este área resulta en una afrenta "nacional" y en una acción no "natural" (Massias, 2001).

En este contexto, las revoluciones de los colores de Georgia (2003) y Ucrania (2004) son explicables, en gran parte, como una injerencia, o acaso una conjura, contra los legítimos intereses de Rusia. La actitud pusilánime de la Unión Europea ante estas revoluciones fue considerada en el mejor de los casos como una falta de sensibilidad; en el peor de los casos, como una traición (Schmidtke y Yekelchyk, 2008). En las recientes crisis, sin embargo, la Unión Europea parece haber aprendido de sus propios errores y ha evitado provocar a Rusia. Los deseos de Georgia y

(en menor medida) de Ucrania de acercarse a Occidente no han recibido el apoyo de otras ocasiones; la solución a las crisis en ambos casos ha pasado por prescindir de las demandas georgianas y ucranianas. Estos países han obtenido a su vez una lección; a pesar de su férrea voluntad política, del apoyo de sus sociedades (sobre todo en Georgia) y de la aparente legitimidad de sus exigencias, deberán abstenerse de actuar unilateralmente. Europa no desea volver a hipotecar sus buenas relaciones con Rusia, que tanto rédito le producen, por la voluntad de países poco productivos y menos influyentes.

En cuanto al área de influencia rusa propiamente dicha, sufre de una desestructuración crónica. Los medios rusos suelen referirse al referente de que hablábamos más arriba como el "extranjero próximo", que coincidiría con la antigua URSS. Puesto que los países bálticos se desmarcaron de cualquier vinculación con Moscú, las doce repúblicas restantes quedaron aunadas en la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Sin embargo, esta Comunidad ha fracasado en sus planteamientos básicos y apenas funciona como cumbre periódica de sus líderes. En los últimos años, además, Turkmenistán y Ucrania anunciaron su deseo de pasar a la condición de observadores en la CEI (no reconocida por sus estatutos) y Georgia declaró en agosto de 2008 su intención de abandonar la organización, para lo que debe pasar un año según los estatutos. A falta de una cohesión organizativa, Rusia sigue ejerciendo su control sobre el área de la CEI por tratados sectoriales entre grupos de Estados, a través de una compleja y agresiva diplomacia coercitiva (Trenin, 2008) y, sobre todo, por un consenso internacional que así se lo tolera.

En la fase final de los mandatos de Bush y Putin se han retomado dinámicas de enfrentamiento que durante largo tiempo parecían apartadas

Rusia en el mundo

Desde su refundación en 1991, Rusia ha pugnado por mantener su estatus de gran potencia a la par y en feliz convivencia con las demás. Su acomodo, sin embargo, no siempre ha sido fácil y en las últimas crisis así ha quedado manifiesto. Ya hemos visto la complejidad de las relaciones entre Rusia y la Unión Europea, que a pesar de ello estarían presididas por una voluntad de cooperación. Las relaciones con Estados Unidos, sin embargo, presentan características que hacen el diálogo entre ambas potencias francamente difícil y tenso. Cabe resaltar, sin embargo, que en la fase final de los mandatos de Bush y Putin se han retomado dinámicas de enfrentamiento que durante largo tiempo parecían apartadas. Tras el encuentro entre ambos mandatarios en Texas en noviembre de 2001 se había producido una fructífera colaboración, producto sin duda de una visión coincidente sobre el

mundo que privilegiaba la seguridad y la lucha antiterrorista. En esta fase de entendimiento vemos áreas de colaboración como la invasión de Afganistán, la "oposición constructiva" de Rusia a la invasión de Irak o la participación de ambas potencias en el Cuarteto para buscar soluciones al conflicto de Oriente Medio. Pero las tensiones entre Moscú y Washington reaparecieron, lo que parece inevitable dado el carácter privilegiado de la seguridad en ambas agendas. Tras una subida paulatina de la tensión, en 2008 hallamos cuatro hechos básicos que enfrentan a Rusia con Estados Unidos y, por extensión, con la OTAN: a) En la cumbre de dicha organización en Bucarest, en abril, la Alianza aprueba definitivamente la instalación del escudo antimisiles en Polonia y República Checa, que Rusia considera una afrenta. b) En la misma cumbre, Estados Unidos apoya la candidatura de Georgia y Ucrania al ingreso en la Alianza. Aunque la candidatura no prospera por la oposición europea, Washington adopta un discurso claro de aceptación de los candidatos, en detrimento de los intereses y la sensibilidad de Rusia. c) Tal vez en el acto más osado de provocación hacia Rusia desde la Guerra Fría, Estados Unidos apoya la independencia de la región serbia de Kosovo. Aunque es cierto que también lo hacen la mayoría de los países de la Unión Europea, Moscú ve en ello una maniobra atlantista de marginación diplomática de Rusia. Y d) durante la crisis georgiana, Estados Unidos apoya diplomáticamente a Tblisi, fuerza un posicionamiento de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la OTAN y consigue que la Alianza desembarque armamento para el Gobierno georgiano apenas finalizada la fase bélica del conflicto.

El enfrentamiento de Rusia con Estados Unidos no es algo nuevo y refleja la discriminación que hace Rusia entre un Occidente amigo con el que colabora (la Unión Europea) y un Occidente hostil (la OTAN) (Serra, 2005, p. 223-35; Smirnov, 2002). Sin embargo, aunque con Estados Unidos no existe la dependencia económica que hay con la Unión Europea, Rusia también es consciente de la necesidad de un entendimiento entre potencias. Tras la crisis de Georgia, el Kremlin sabe que no puede permitirse el lujo de una confrontación, ni siquiera de prolongar lo que se ha denominado "capacidad de fastidio" (Moisi, 2006). Por otra parte, Moscú tampoco puede recurrir por mucho tiempo a la socorrida amenaza de buscar una alianza "asiática", como solía hacer periódicamente Yeltsin, especialmente con Primákov en el Gobierno (Duncan, 2005). A raíz de la crisis georgiana, Rusia consigue arrancar un ambiguo apoyo de China en el marco del Tratado de Shanghai, muy lejos del alineamiento que sin duda esperaba. Los otros apoyos internacionales que recibe su acción son escasos y previsibles (Belarús, Venezuela, Cuba…) y sólo la pequeña Nicaragua reconocerá a los nuevos Estados de Abjazia y Osetia del Sur, protegidos

por Rusia. El Kremlin mantiene una política exterior autónoma y ello le ha permitido llevar a cabo, por ejemplo, una intensa actividad comercial con Irán, o firmar tratados militares con Cuba y Venezuela. Al mismo tiempo, su posición multilateralista y de enfrentamiento a Estados Unidos le ha llevado a tener contactos con otras potencias emergentes como Brasil o India (Donaldson y Nogee, 2005). Rusia quiere estar en el mundo con peso propio, con capacidad de ejercer un carisma particular frente a los países más débiles y de hablar de igual a igual con los más poderosos. Sin embargo, es consciente de su fragilidad estructural en una economía mundial cada vez más interdependiente (Cooper, 2006) y por ello no puede ejercer una posición de liderazgo más allá de la región que se atribuye como su área de expansión natural. Y a veces, como hemos visto, ni siquiera eso… Rusia cada vez es más consciente de que necesita involucrarse en las estrategias económicas y políticas mundiales; es cierto que es objeto, todavía, de grandes desconfianzas por parte de los actores occidentales, pero la propia Rusia debe superar sus dudas y sus desconfianzas hacia el exterior para generar un mensaje de fiabilidad. 2008 ha supuesto graves lecciones en este sentido; es de esperar que las lecciones aprendidas y la nueva coyuntura internacional de crisis den lugar a un nuevo escenario de cooperación y diálogo.

Referencias bibliográficas

Ahrend, R. y Tompson, W. (2005) "Unnatural Monopoly: The Endless Wait for Gas Sector Reform in Russia", en *Europe-Asia studies*, vol. 57, nº 6, pp.801-821.

Antonenko, O., (2008) "A War with no Winners", en *Survival* nº 50, vol. 5, pp. 23-36.

Balzer, H. (2005) "The Putin Thesis and Russian Energy Policy", en *Post-Soviet Affairs*, vol. 21, nº 3, pp. 210-225.

Cooper, J. (2006) "Can Russia Compete in a Global Economy?", en *Eurasian Geography and Economics*, vol. 47, nº 4, pp. 407-425.

Donaldson, R. H. y Nogee, J. L. (2005), *The Foreign Policy of Russia. Changing Systems*, *Enduring Interests*, Armonk, M.E. Sharpe.

Duncan, P. (2005) *Russian Foreign Policy from Eltsin to Putin*, Londres, RoutledgeCurzon.

Fischer, J. (2009) "Una respuesta al desafío ruso", en *El País*, 9 de enero de 2001, p. 13.

Human Rights Watch (2009), *Up in Flames: Humanitarian Law Violations and Civilian Victims in the Conflict Over South Ossetia. H*RW, Nueva York. Accesible en <www.hrw.org>.

Loskot, A. (2005) "Security of Gas Supplies to the EU - The Question on Infrastructural Connections", en *Centre for Eastern Studies Policy Briefs*, Febrero, disponible en <http://osw.waw.pl/en//epub/epunkt/2005/02/gas.htm> [Consultado el día 3 de febrero de 2009].

Lynch, D. (2003) "Russia faces Europe", *Chaillot Papers* nº 60, París, Euiss.

Massias, J.-P. (2001), "Crise d'identité d'un État en recomposition" en *Notes et études documentaires,* nº 5128,29, febrero de 2001, pp. 79-100.

Medvedev, D. (2008), "Speech at World Policy Conference on a new Security in Europe", Octubre, Evian. Disponible en <http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2008/10/08/2159_type82912type82914_207457.shtml> [consultado el día 20 de febrero de 2009]

Milov, V. et al. (2006) "Russia's Energy Policies 1992-2005", *Eurasian Geography and Economics*, vol. 47, nº 3, pp. 285-313.

Moisi, D. (2006) "La imprevisible Rusia", en *El País*, 1 de marzo de 2006.

Rotfeld, A.D. (2001) "La excepcionalidad rusa: a vueltas con la identidad nacional", en *Política exterior*, vol. XV, septiembre/octubre 2001, nº 83, pp. 10-21.

Sagers, M. J. (2007) "Developments in Russian Gas Production since 1998: Russia's Evolving Gas Supply Strategy", in *Eurasian Geography and Economics*, vol. 48, nº 6, pp. 651-698.

Schmidtke, O., y Yekelchyk, S. (2008) *Europe's Last Frontier? Belarus, Moldova, and Ukraine between Russia and the European Union*. Nueva York, NY, Palgrave Macmillan.

Serra, F. (2005), *Rusia, la otra potencia europea*, Barcelona: Bellaterra.

Sinatti, P. (2008), "Medvedev places his Bets on the Four 'I's'", en *Europe and Asia Strategies*, nº 19, abril de 2008, pp. 12-20.

Smirnov, P. (2002), *Russia's National Security: Trade Policy Issues*, Moscú, Consult-Banker.

Tabata, Sh. (2006), "Observations on the Influence of High Oil Prices on Russia's GDP Growth", en *Eurasian Geography and Economics*, vol. 47, nº 1, pp. 95-111.

Trenin, D. (2008), "Russia's Coercitive Diplomacy", en *Carnegie Moscow Center Briefing*, enero, vol. 10 nº 1, pp. 1-8.

China ante la crisis financiera internacional

Xulio Ríos

Director del Observatorio de la Política China (Casa Asia-IGADI)

El diagnóstico de la economía china a inicios de 2008 presentaba un cuadro complejo. En la sesión de marzo de la Asamblea Popular Nacional (APN), el primer ministro Wen Jiabao hacía referencia a la necesidad de moderar el crecimiento (del 11,7% en 2007, luego elevado al 13%) y controlar la inflación (del 8,7% en febrero), la cual venía manifestando un galopante ritmo ascendente. Por otra parte, el problema del desarrollo rural exigía la adopción de medidas complementarias del llamado "nuevo agro socialista" que en 2006 había proclamado Hu Jintao para promover una mejora general del bienestar en el campo con una política activa en materia de educación, sanidad e infraestructuras, medidas orientadas a reducir las diferencias con el medio urbano, fuente de malestar en el medio rural. Por último, la formulación de un nuevo modelo de crecimiento que incorporase los factores de orden tecnológico, ambiental o social destacaba como la principal novedad de la agenda, en consonancia con la adhesión a la concepción científica del desarrollo que había sancionado el Partido Comunista de China (PCCh) en su XVII Congreso, celebrado en octubre de 2007. En suma, se trataba de reducir la velocidad para facilitar el anhelado cambio de carril y mejorar la calidad del crecimiento chino.

El estallido de la crisis financiera internacional en octubre de 2008 ha modificado sensiblemente este panorama. Si, hasta entonces, las políticas de control macroeconómico estaban orientadas a prevenir el sobrecalentamiento y reducir la inflación, ahora se trata de primar dos objetivos: mantener el crecimiento y controlar la inflación. Bien es verdad que el sistema financiero chino está poco conectado con el internacional, circunstancia que le permite resistir mucho mejor los efectos de cualquier crisis financiera. Este mercado está aún básicamente controlado por el Estado, aunque los bancos disponen de un considerable nivel de autonomía. Las crisis del exterior le afectan poco y en las crisis internas su amplia red le otorga un notable margen de maniobra, pese a las dudas existentes acerca de la calidad de la gestión de las entidades financieras. Esta circunstancia constituye un riesgo latente sobre el sistema financiero nacional dada su opacidad, corrupción y el complejo entramado de relaciones que proliferan a medio camino entre la política y los negocios.

Si las políticas de control macroeconómico estaban orientadas a prevenir el sobrecalentamiento y reducir la inflación, ahora se trata de primar dos objetivos: mantener el crecimiento y controlar la inflación

Pero ello no quiere decir, ni mucho menos, que China pueda permanecer inmune a la crisis global. De hecho, en una comparencia ante la APN realizada a finales de diciembre, el ministro responsable de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, Zhang Ping, reconoció que tanto la desaceleración del crecimiento económico como la contracción de la exportación, la débil demanda de inversión, las dificultades de la producción industrial y la caída de los beneficios empresariales e ingresos fiscales estaban afectando considerablemente la economía china en una dimensión que "no se esperaba" (*Renmin Ribao*, 25 de diciembre de 2008). Desde el tercer trimestre de 2008, las consecuencias, dijo, se extendieron de las zonas costeras al interior del país, de las industrias orientadas a la exportación a otros sectores y de las firmas de tamaño pequeño a las mayores. Las dificultades del sector inmobiliario y automovilístico, el crecimiento del desempleo y la agitación del mercado internacional desanimaron a los potenciales inversores en el mercado interno.

La magnitud de la crisis

Los efectos se han manifestado en diversos campos. En diciembre, las exportaciones e importaciones chinas descendieron por segundo mes consecutivo. Las primeras con una rebaja interanual del 2,8% y las segundas, del 21,3%. La Bolsa también ha vivido un auténtico desplome, con pérdidas de más del 50% en 2008. La debilidad económica norteamericana ha conducido directamente a la disminución de su demanda de mercancías chinas. Según algunos cálculos, cuando el PIB estadounidense crece un punto

porcentual menos, la exportación china baja un 4,75%, tal es el nivel de interrelación e interdependencia. Por otra parte, con la estrategia de dólar débil, el valor del yuan sube constantemente, lo cual debilita las ventajas de los precios de los artículos chinos. La apreciación de la moneda china, en un 20% entre julio de 2005 y julio de 2008, ha influido sobre la competitividad general de las exportaciones en los sectores con fuerte intensidad de mano de obra, como el textil. Y el sector exportador representa en torno al 30% de la producción industrial, lo que explica la preocupación de las autoridades chinas.

A pesar de ello, cabe señalar que el volumen total del comercio exterior de China creció un 18% en 2008 hasta situarse en 2,6 billones de dólares. Asimismo, la inversión extranjera superó los 90.000 millones de dólares, un 20% más que en 2007, si bien con una caída de la inversión extranjera directa interanual del 26,3% (durante el mes de noviembre, por ejemplo, el uso real de la inversión extranjera cayó un 36,5%). La tasa de crecimiento fue declinando a lo largo del año, aproximándose a las cifras más bajas de los cinco últimos años, llegando a situarse en el 9%. La reserva de divisas registró el primer descenso desde finales de 2003, ascendió a 1,95 billones de dólares.

Las empresas de propiedad estatal, con un crecimiento que fue 3,1 puntos inferior a 2007, también redujeron sus ingresos. En cuanto a los beneficios, la caída fue del 15,7%, y afectó especialmente a la industria ligera, aunque, en virtud de la crisis financiera, la tendencia se trasladó a la industria pesada a un ritmo más rápido de lo esperado, según reconoció el economista Shen Minggao (Xinhua, 28 de diciembre de 2008).

El transporte marítimo, por ejemplo, ha sido también uno de los sectores más afectados. Las principales empresas de transporte de contenedores están sufriendo los efectos de la reducción de la demanda. El puerto de Shanghai, uno de los más activos del mundo, recortaba a finales de noviembre sus objetivos de tráfico de contenedores en un 5% en 2008. En 2007 había superado a Hong Kong, gracias a un crecimiento superior al 20%, convirtiéndose en el segundo mayor puerto de contenedores del mundo, solo por detrás de Singapur. En los tres primeros trimestres de 2008, la exportación de contenedores hacia Estados Unidos, que supone un 20% del total de las exportaciones de la ciudad, disminuyó un 7,8%. Por otra parte, los precios se han desplomado de forma espectacular. El precio del transporte de Shanghai a Europa ha bajado de 1.000 a 200 dólares por contenedor desde principios de año. La baja en el transporte de acero, carbón y minerales ferrosos ha sido del 50%. En los primeros nueve meses del año, los astilleros chinos recibieron un 34% menos de encargos de barcos nuevos.

Las turbulencias mundiales podrían derivar en China en un aterrizaje brutal ante el fin de ciclo de alto crecimiento experimentado en los últimos años, como consecuencia de un crecimiento excesivo del sector industrial e inmobiliario que el propio Gobierno intentó moderar ya a finales de 2007 con una política monetaria restrictiva, elevando los tipos de interés y reduciendo los préstamos bancarios para frenar la inflación y la especulación (Roubini, 2008). El freno de la construcción ha condicionado seriamente la reducción de la demanda de acero y de cemento y ha provocado la inmediata caída de los precios y la acumulación de *stocks*.

La crisis mundial obliga a China a acelerar la transformación de su modelo para depender menos de las economías occidentales. Pero sólo garantizando pensiones y seguridad social se puede reducir el ahorro y estimular el consumo interno

La reacción china

El plan de relanzamiento anunciado por el Gobierno chino el 9 de noviembre contempla gastos por valor de 4 billones de yuanes (425,6 mil millones de euros) en 2009-2010, lo que equivale a un 8% del PIB. También contempla la reducción de la tasa de crédito en 1,08 puntos porcentuales a partir del 27 de noviembre, la mayor reducción en once años y la cuarta desde mediados de septiembre, cuando la crisis mostraba sus primeras manifestaciones. El programa incluye la financiación de infraestructuras en los transportes, la agricultura y la vivienda, los gastos sociales en salud y educación, beneficios fiscales y apoyo a los precios agrícolas. El Gobierno central aporta únicamente el 30% de los fondos contemplados; el resto corre por cuenta de los gobiernos locales.

El Ministerio de Industria y Tecnología de la Información también dio a conocer un paquete de ayudas para reanimar nueve sectores: industria ligera, textiles, acero, metales no ferrosos, automotriz, petroquímica, astilleros, electrónica y telecomunicaciones, que incluye la reforma del IVA, fondos especiales para la innovación tecnológica, facilidades de crédito para las PYMEs, mayores compras del Gobierno, etc., alentando fusiones y adquisiciones en el exterior (Xinhua, 19 de diciembre de 2008). A mediados de enero se dio a conocer un plan de apoyo a la siderurgia y automóvil para estimular las ventas bajando el impuesto de compra y ofreciendo rebajas a los campesinos que decidan renovar sus vehículos de tres ruedas y camiones. También recomienda fusiones y adquisiciones a los fabricantes de piezas de recambio, subsidios a los consumidores, apoyo a la innovación y al sistema de crédito (más del 93% de los vehículos chinos se venden en el mercado doméstico, pero menos del 10% se financian).

El conjunto de medidas incluye ayudas a los más desprotegidos, al campo y a la reforma industrial, contemplando la instauración de un sistema de seguridad social, un nuevo sistema educativo, esfuerzos importantes en la protección del medio ambiente, ayudas a la innovación tecnológica, y todo ello con el telón de fondo de la construcción de nuevas y grandes infraestructuras. Su filosofía guarda relación con los ajustes socio-económicos diseñados en el XVII Congreso del PCCh con el propósito de superar algunas debilidades de la estructura productiva y facilitar una mayor armonía social. La crisis deviene así en una oportunidad que abre camino a reformas aplazadas desde hace tiempo por temor a las consecuencias sociales y a su traslado al ámbito político. Pese a ello, cabe dudar de que el plan permita poner fin de golpe a las fragilidades estructurales de la economía china que la crisis, por el contrario, bien pudiera exacerbar. Precisamente por ello, algunos creen que la desaceleración puede llegar a ser positiva, teniendo en cuenta que la economía china estaba sobrecalentada y que tiene la imperiosa necesidad (y ahora la oportunidad) de reorientar la producción hacia la demanda interior. Por eso, en China se ha enfatizado la importancia de usar la crisis como fuerza impulsora de la reestructuración económica, buscando nuevas ventajas competitivas y dinamizando el sector servicios.

La promoción del mercado interno podría facilitarse por la convergencia del elevado nivel de ahorro de la sociedad china (20 billones de yuanes, casi el equivalente a 3 billones de dólares a finales de septiembre) con el reducido nivel de endeudamiento (3,7 billones de yuanes). Pero aumentar el nivel de consumo doméstico exige incrementar las inversiones en el orden social, un esfuerzo que el Gobierno chino puede asumir teniendo en cuenta que su deuda nacional se sitúa en torno al 22% del PIB (cifras de 2007) frente al 71% de Estados Unidos o el 67% de la Unión Europea. No obstante, esa transición llevará cierto tiempo.

Pensando en el futuro inmediato, China debe reestructurar el modelo de crecimiento de su economía, ya que las exportaciones no podrán aumentar con tanta rapidez en un futuro cercano, y este parece el momento adecuado para estimular la demanda interna y el consumo. El consumo interior no representa más del 40% del crecimiento en el PIB de 2007, mientras que en las economías desarrolladas puede alcanzar el 70%. La crisis mundial obliga a China a acelerar la transformación de su modelo para depender menos de las economías occidentales. Pero sólo garantizando pensiones y seguridad social se puede reducir el ahorro y estimular el consumo interno.

Implicaciones sociales y políticas

La crisis afecta al crecimiento y al empleo. Un crecimiento inferior al 8% en un país donde cada año nacen 13 millones de personas a las que se debe alimentar, educar, proporcionar empleo, etc., complica seriamente la capacidad de gestión del Gobierno. Los objetivos de China en materia de empleo para 2009 se centran en mantener una tasa urbana de desocupación del 4,6 %. El ministro de Recursos Humanos y Seguridad Social, Yin Weimin, recordaba a finales de diciembre que se necesita crear unos nueve millones de nuevos empleos en las áreas urbanas para mantener la tasa de desempleo en niveles ligeramente superiores a los de los últimos años (oficialmente, 4,3% en el último lustro). *El Libro Azul 2009* de la Academia de Ciencias Sociales de China ha señalado que el empleo se verá muy afectado como consecuencia de la desaceleración, especialmente en las empresas orientadas a la exportación. Más de 10.000 PYMEs del sector textil fueron eliminadas en 2008 y dos terceras partes necesitan ser reestructuradas. Se calcula que unos 150 millones de trabajadores inmigrantes se han visto afectados. Además se debe proporcionar empleo a los 6,5 millones de graduados universitarios que se licenciarán en 2009.

El Gobierno chino ha aceptado elevar el umbral mínimo de pobreza, lo que ha permitido el reconocimiento oficial de tres veces más pobres que antes, aunque lejos de las estimaciones del Banco Mundial (100 millones de chinos)

La preocupación del Gobierno guarda relación directa con la situación en el campo adonde deberán regresar los trabajadores inmigrantes despedidos en el Sur y en el Este del país. En el medio rural, la renta media anual ascendía a 4.140 yuanes (470 euros) en 2007, frente a los 24.932 yuanes en las ciudades. El documento aprobado en octubre de 2008 por el Comité Central del PCCh propone una modernización acelerada de la agricultura china con el objeto de doblar la renta neta anual de los campesinos de aquí a 2020. En la primera década de la reforma, los campesinos experimentaron una auténtica “edad de oro”, pero a medida que la reforma se trasladó al medio urbano se fue degradando. El anuncio de la posibilidad de transferir los derechos de explotación de la tierra abre una vía nueva para superar la fragmentación de las explotaciones agrarias, aunque sin afectar a la titularidad de la tierra, que seguirá siendo formalmente pública.

En la conferencia central anual del trabajo rural, celebrada en diciembre, además de renovar el compromiso del Gobierno chino con el crecimiento y la elevación de los ingresos de los agricultores, la preocupación central más concreta se refirió a la creación de oportunidades de empleo a los trabajadores inmigrantes rurales, especialmente en el sector de construcción de infraestructuras. Por otra parte, se ordenó primar en la oferta de empleo público a los trabajadores inmigrantes. Otras medidas complementarias relacionadas con los trabajadores desemplea-

dos que retornan al campo incluyen los estímulos al autoempleo, reducción de impuestos o líneas preferenciales en la concesión de créditos. Las dificultades de empleo provocaron que unos 8 millones de trabajadores inmigrantes regresaran a sus aldeas más temprano que en años anteriores para celebrar la Fiesta de la Primavera (26 de enero) con sus familiares.

Inquieto por las consecuencias de la crisis económica en el sector más vulnerable de la sociedad, el Gobierno chino ha aceptado elevar el umbral mínimo de pobreza, lo que ha permitido el reconocimiento oficial de tres veces más pobres que antes, aunque lejos de las estimaciones del Banco Mundial (100 millones de chinos). Pasa así de 785 yuanes (82 euros) a 1.100 yuanes (115 euros) anuales, considerado el mínimo vital para acceder a los bienes de primera necesidad (*China Daily*, 25 de diciembre de 2008). Eso significa que los denominados pobres suman 43,2 millones en vez de 14,8 millones. Todas estas personas podrían beneficiarse de los programas de ayuda a los que el Gobierno chino dedicó en 2008 un total de 16,7 millones de yuanes, 2,3 veces más que en 2007.

Asimismo, se ha acelerado el debate sobre la aprobación de una ley sobre el seguro social, entendido como un derecho común de ciudadanos urbanos y rurales, que incluye pensiones, asistencia médica, cobertura por accidentes de trabajo, desempleo y parto. Un equipo de expertos chinos señaló que China podría necesitar 40 años para convertirse en un Estado de bienestar, un objetivo a cumplir en tres etapas (Xinhua, 3 de noviembre de 2008): de 2008 a 2012, mediante la creación de la red de seguridad que incluiría la satisfacción de un mínimo vital, seguro médico y pensiones para todos los residentes rurales y urbanos; antes de 2020, mediante la consolidación y mejora de dicha red y antes de 2049 quedaría completada la universalización del proceso.

Con este panorama, a pesar de las medidas y promesas anunciadas por el Gobierno chino, es de esperar que el riesgo de graves desórdenes sociales pesará mucho a lo largo de 2009. La paz social, asegura Zhou Yianyong, director del Centro de Análisis Político de la Escuela Central del PCCh en un artículo publicado en el *Jingji Shibao* (*Economic Times*) se verá gravemente afectada por el aumento de la inseguridad general por la multiplicación de las situaciones precarias (Yianyong, 2009). Él mismo denuncia la tendencia oficial a minimizar la tasa de desempleo, que no sería en realidad del 4% en las zonas urbanas, sino en torno al 12%, y podría subir al 14% en 2009.

Zhou es el autor de un plan para introducir reformas políticas con el objetivo de transformar a China en una sociedad civil moderna

y un Estado de Derecho "adulto" en torno al año 2020 con base en una doble premisa: reforma del Estado y progresiva apertura política. Para lo primero reivindica la reducción de la inmensa burocracia actual que consume ingentes recursos del Estado (24,7% frente al 6,5% de Francia, o el 10% de Estados Unidos). Su plan contempla una trayectoria de 12 años. En esa perspectiva, defiende que el acento de la respuesta a la crisis no debe ponerse tanto en el aumento del gasto en las infraestructuras materiales como en los gastos sociales, en especial en educación, admitiendo, además, que en algunas regiones del país, las condiciones de los servicios de salud y la educación son peores que en 1978.

El temor a los disturbios es grande y se han dictado instrucciones para tratar las protestas con mano izquierda, para evitar que puedan dar lugar a reacciones en cadena imposibles de contener y gestionar

En un anticipo de las tensiones que pueden estar a la espera, a finales de noviembre, en Dongguan, en la provincia de Guangdong, cientos de empleados de una empresa de juguetes quemaban vehículos policiales y asaltaban las oficinas de la entidad, para protestar por los despidos y la indemnización ofrecida, equivalente a un mes de salario (inferior a 1.000 yuanes), incluidos a aquellos con una antigüedad superior a 10 años, incumpliendo las obligaciones recogidas en el código laboral que entró en vigor a inicios de 2008. En Guangdong se encuentran decenas de miles de empresas de la "fábrica del mundo" (electrónica, juguetes, textil, etc.) que orientan su producción a los mercados europeos y norteamericanos. Su cierre implica afrontar el problema de millones de desempleados. En Guangzhou, capital de la potencia económica del sur de China, algunas empresas, especialmente del sector metalúrgico, enfrentan serias dificultades. La provincia de Guangdong es considerada el área experimental principal de la política de reforma y apertura en China y su crecimiento medio anual ha sido del 13,8% en los últimos 30 años. Es la economía provincial más grande de China (Wong, 2008 o Elegant, 2008).

A primeros de noviembre, los taxistas de Chongqing, la cuarta ciudad más grande de China, se pusieron en huelga reclamando mejoras salariales. La policía de Longnan, en Gansu, reprimió a miles de personas en un incidente cargado de violencia por ambas partes a mediados de noviembre cuando protestaban contra las condiciones de la expropiación de sus casas en un área donde se pretende la construcción de la nueva sede del gobierno local. Las oficinas gubernamentales fueron tomadas por los manifestantes y los disturbios se prolongaron durante dos días. El *Renmin Ribao*, diario del PCCh, publicó un comentario al respecto el día 20 de noviembre criticando la actitud de las autoridades locales por su incapacidad para atender y gestionar las demandas cívicas.

El 30 de noviembre, también en *Renmin Ribao*, Hu Jintao alertaba sobre la crisis, todo un test de la capacidad del Partido para gobernar el país. El debate entre los partidarios de acelerar la aper-

tura o reforzar el control político se había decantado a favor de lo segundo, mientras los mensajes de preocupación y pesimismo llegaban de todas partes. El temor a los disturbios es grande y se han dictado instrucciones para tratar las protestas con mano izquierda, para evitar que puedan dar lugar a reacciones en cadena imposibles de contener y gestionar (otra cosa es el tratamiento de disidentes aislados). Zhou Yongkang, miembro del Comité Permanente del Buró Político del PCCh, aleccionaba a los oficiales de policía para afrontar serios desafíos en 2009, prometiendo más inversión en las comisarías para mejorar sus instalaciones, contratar más oficiales e incrementar su salario y mejorar su bienestar (Xinhua, 19 de diciembre de 2008).

El año 2009 incluye, además, muchas fechas sensibles. En marzo, cuando se cumpla un año de la rebelión pre-olímpica en Tíbet, se cumplirán también 50 de la rebelión que llevó al exilio al Dalai Lama. También se recordarán el trigésimo aniversario de la detención de Wei Jingsheng y el vigésimo aniversario de los sucesos de Tiananmen, éste quizás el más delicado para la dirección china. Son fechas que invitan a expresar el descontento, más cuando ya existe, como es el caso, dando salida al traumatismo que entonces irrumpió en la sociedad y que, en cierta medida, sigue vivo (dando alas a la reivindicación de cambios más profundos y no sólo respuestas superficiales). En abril se cumplirán 10 años de la movilización de los partidarios de Falungong en Zhonanghai, otro asunto delicado. La combinación de simbolismo y de graves dificultades económicas puede dar lugar a una temida politización de las reivindicaciones sociales. Aunque el miedo a la inestabilidad no es patrimonio exclusivo de los dirigentes, sino que muchos sectores sociales piensan que así les puede ir aún peor, a aquéllos les horroriza especialmente. En sentido contrario, en octubre se celebrará el 60 aniversario de la fundación de la República Popular China. Frente a los riesgos de descontento popular que se multiplican y que pueden ser violentos, especialmente en el campo, cabe prever que el régimen hará uso de la fuerza para reprimir cualquier asomo de rebelión.

La cooperación internacional

¿Es China un factor relevante para la resolución de la crisis y la estabilización económica? Desde la cumbre Asia-Europa de Pekín, el encuentro de primeros ministros de la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) de Astaná (Kazajstán), la cumbre del G-20 en Washington, o del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) en Lima, China, convertida ya en la tercera economía del mundo después de superar a Alemania, se ha afirmado como un actor de

peso en la proyección de soluciones a la crisis. Conviene tener presente que, a finales de 2007, China representaba el 6% de la economía mundial, en contraste con el 1,8% que representaba en 1978, cuando se inició la política de reforma y apertura; cuenta con las mayores reservas de divisas del mundo y es el principal socio comercial de Japón y el segundo socio comercial de Estados Unidos y la Unión Europea. Esas cifras le han permitido confirmarse como uno de los principales motores de la economía mundial. En ese sentido, la crisis financiera ha subrayado de modo contundente el significado del nuevo papel global de China.

El ingreso de China en el BID como miembro de pleno derecho contribuirá de forma decisiva a la capitalización de esta institución, el principal prestamista de los países latinoamericanos y del Caribe

Una de las claves de dicho proceso es el diálogo económico estratégico con Estados Unidos que se ha acentuado con el objeto de plasmar fórmulas de apoyo del intercambio comercial, desbloqueando 20.000 millones de dólares suplementarios para financiar créditos comerciales. Este acuerdo fue adoptado en la última reunión con la Administración Bush, celebrada en Pekín a primeros de diciembre. Pese a las especulaciones en tal sentido, China, a pesar de la debilidad del dólar, ha rechazado disminuir su posesión de bonos norteamericanos. La ayuda de China, principal acreedor de Estados Unidos, en el sostenimiento de la moneda estadounidense ha sido determinante, a pesar de estar atrapada entre dos fuegos: si suspende la compra, su inversión original deparará pérdidas y, si continúa comprando, la apreciación del yuan también le causará pérdidas. Hasta septiembre de 2008, China poseía bonos estadounidenses por valor de 585.000 millones de dólares, un récord histórico, aunque están disminuyendo ligeramente su peso en el conjunto de las reservas de divisas de China, habiendo crecido velozmente en los últimos cinco años, desde los 66.400 millones de julio de 2000. Hace tiempo que China contempla la posibilidad de optimizar la estructura monetaria y de activos de sus divisas, pero no será ahora cuando propicie cambios bruscos, haciendo gala de una responsabilidad similar a la exhibida durante la crisis financiera asiática de 1997.

En relación a Europa su preocupación es distinta. La cooperación se orienta a estimular la demanda y el crecimiento de las respectivas economías, evitando que la crisis dispare las medidas proteccionistas. Ése es su temor principal y aunque de ello poco se pudo hablar en la reunión del G-20, es probable que se aborde en la nueva cumbre de abril en Inglaterra.

En el entorno asiático, la concertación se ha plasmado en el encuentro de los bancos centrales de China, Japón y Corea del Sur que en diciembre acordaron reunirse anualmente para discutir los asuntos relativos a la estabilidad financiera y monetaria de la región. Este acontecimiento excepcional, inimaginable hace pocos años, reunió a las tres cuartas partes del PIB asiático, optando

por un reforzamiento de la "iniciativa de Chiang Mai", un sistema de cambio de divisas entre países asiáticos instaurado en 2000 después de la crisis financiera regional de finales de los noventa. Por otra parte, además de las medidas de apoyo financiero y fiscal a las exportaciones, en la respuesta china se ha enfatizado la ampliación del acceso a nuevos mercados.

La nueva vitalidad de las relaciones con América Latina, puesta de manifiesto con el viaje de Hu Jintao en noviembre a Costa Rica, Perú y Cuba, es inseparable de la publicación del documento sobre los objetivos de la política china en la región, en el cual se señala que, dado su similar nivel de desarrollo, comparten una amplia gama de intereses comunes y pueden formular un modelo específico de cooperación Sur-Sur, con base en la confianza política mutua y orientado a promover la cooperación económica y comercial (Ríos, 2009). En los tres primeros trimestres de 2008, el comercio con esta región aumentó un 52%. A finales de 2007 el valor del comercio con América Latina llegó a a 102.610 millones de dólares, cien veces más que hace 30 años, adelantándose en tres años al objetivo de superar la barrera de los 100.000 millones. A finales de junio de 2008, la inversión directa no financiera ascendió a 24.960 millones de dólares, especialmente centrada en los sectores de comercio, manufacturas y exploración de gas y petróleo. Es muy baja, pero sigue creciendo. China es ya un socio importante de los principales países de la región, con numerosos acuerdos de cooperación económica y tecnológica en aplicación. La complementariedad general de sus economías puede ayudar, en el marco de la crisis, a incrementar la cooperación.

El ingreso de China en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como país donante, después de quince años de intensas negociaciones, es revelador tanto de la intensidad y efectos de la crisis financiera actual —lo que ha permitido acelerar el delicadPekínBeijing. China se ha comprometido a aportar 350 millones de dólares para fortalecer algunos de los programas clave de esta entidad, incluyendo préstamos blandos destinados a Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua. El ingreso de China en el BID como miembro de pleno derecho contribuirá de forma decisiva a la capitalización de esta institución, el principal prestamista de los países latinoamericanos y del Caribe. En él participaban ya otros dos países asiáticos: Japón y Corea del Sur.

En el caso de África, el índice de crecimiento anual del volumen de comercio bilateral es superior al 30% desde el año 2000, ascendió a 73.300 millones de dólares en 2007 y podría superar los 100.000 millones en 2008, objetivo señalado para 2010. Por otra parte, las empresas chinas están invirtiendo en diversos rubros, desde el comercio e ingeniería hasta proyectos relacionados con

la agricultura, el turismo o la energía. Es el primer proveedor del continente y el tercer socio comercial. Un cuarto de las importaciones petroleras, 20% de minerales y dos tercios de madera importados por China provienen de África. No obstante, en el caso africano, conviene tener presente que un aumento de las exportaciones podría fragilizar aún más el tejido industrial africano y el hecho de que se recurra aún más a trabajadores chinos en un continente tan afectado por el desempleo podría poner en peligro estas relaciones bilaterales. La ofensiva china en África debe ser muy cauta y si antes de la crisis se reclamaba ya una segunda fase en su aproximación al continente, ahora, con más razón, debería ser cuidadosa.

Cuando la crisis acabe, la economía mundial deberá encarar una recomposición y China, a quien nadie imagina detenida por ella, deberá reconsiderar su estatus

Cuando la crisis acabe, la economía mundial deberá encarar una recomposición y China, a quien nadie imagina detenida por ella, deberá reconsiderar su estatus. Si antes de la crisis, su PIB equivalía a un tercio del estadounidense, la realidad *a posteriori* podría ser otra, lo cual supondrá también que el camino hacia la superación de Estados Unidos se acorta. El aumento de su poder financiero podría extenderse a otros ámbitos de las relaciones internacionales, en especial a los órganos multilaterales, reduciendo la capacidad de decisión unilateral de Estados Unidos o de la Unión Europea. Con seguridad, ello puede producirse si el dinamismo de la economía china se basa más en la inversión y demanda interior que es las exportaciones. Por lo pronto, Estados Unidos anunció su apoyo a la adhesión de China al Foro de Estabilidad Financiera, en el que participan los grandes países industrializados y que reúne a los ministros de Finanzas, bancos centrales y autoridades reguladoras de los mercados financieros de doce países, así como instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), Banco de Reglamentos Internacionales (BRI) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

China es partidaria de reformar el sistema financiero internacional y su estructura, lo cual reducirá el control que actualmente ejerce Estados Unidos sobre el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, aupando la representatividad del G-20, en detrimento del G-8. Europa y China pueden coincidir en más cuestiones a la hora de promover la reforma. Con el propósito de encontrarse en mejor situación para cuando la economía internacional despegue de nuevo, otra estrategia china consiste en la internacionalización de su moneda con el objeto de que pueda ser usada en las reservas de divisas de otras economías, fomentando su uso en la liquidación de pagos comerciales entre China y otros países (*Caijing*, 2008). Ya se han firmado acuerdos en tal sentido con países como Rusia, Mongolia, Vietnam y Myanmar. Actualmente, de forma experimental, algunas regiones chinas como Guangxi o

Yunnan pueden usar el renminbi para saldar pagos comerciales con los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático. De esta manera también mitiga el riesgo de las fluctuaciones de las tasas de cambio de las monedas para los exportadores chinos y sus socios comerciales (*China Daily,* 2008). En la actualidad, la mayor parte del comercio externo se salda en dólar o en euro y no pocos analistas auguran la depreciación considerable del dólar en los próximos años como consecuencia de la pérdida de impulso de la economía estadounidense.

Todo ello significa que, en el inmediato futuro, es probable que Estados Unidos no esté en condiciones de presionar a China como quisiera. Las críticas en materia de cambio climático, derechos humanos y déficit comercial probablemente se moderarán. El entonces candidato a presidente de Estados Unidos, Barack Obama, estuvo a favor de boicotear la ceremonia de apertura de los Juegos Olímpicos y fue crítico con la gestión de la revuelta tibetana, reclamando a Bush más agresividad, pero ahora, también en esto, deberá ajustarse al realismo. Más confiada, China observa la pérdida de crédito global de Washington tras la crisis financiera, aunque, a pesar de los riesgos, ha decidido mantener su política de compra de bonos en dólares, lo cual no sólo beneficia su imagen de responsabilidad sino que le proporciona un importante instrumento de influencia. Esta decisión se debe sobre todo a que, ante el cambio en la Administración en Washington, China anhela reforzar el mecanismo de Diálogo Estratégico en vigor, lanzado en 2006 de común acuerdo con Bush, con dos reuniones al año, una en China y otra en Estados Unidos.

En el orden político, China ha invitado a Rusia a fortalecer la cooperación estratégica en un momento en que las estructuras económicas y políticas mundiales están sufriendo los cambios más profundos desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Esta cooperación se traduce en impulsar las consultas sobre seguridad estratégica y coordinar las propuestas de reforma del sistema financiero global.

¿Aprovechará China para invertir más en el extranjero? No cabe pensar que China intente utilizar la actual coyuntura para conducirse con una agresividad fuera de lo común en este ámbito. Si antes de la crisis primaban mil barreras para dificultar las inversiones chinas en el extranjero, la necesidad de financiación de los países desarrollados y la disposición de capital por parte de Pekín podrían complementarse mutuamente. No obstante, por el momento, la actitud de China es prudente y cauta. La primera prioridad se orienta a concentrar todas las opciones en mantener un ritmo de crecimiento rápido y constante, estabilizando el yuan y promoviendo la creación de empleo. No hay que olvidar que la

crisis golpeó severamente las inversiones chinas en instituciones financieras estadounidenses como Morgan Stanley o Blackstone Group. El Gobierno fue criticado por poseer acciones de firmas que han quebrado, por lo que toda prudencia es poca.

Previsiones para 2009

Las estimaciones oficiales chinas pronostican un crecimiento de la economía en 2009 en torno al 8% (7,5% según el Banco Mundial) y una inflación en niveles relativamente bajos, no superiores al 5%. La Academia China de Ciencias Sociales supedita ese objetivo a la aplicación de las "medidas de control macroeconómico oportunas y apropiadas para elevar la demanda interna" (Xinhua, 2 de diciembre de 2008). Desde el Consejo de Estado, la previsión de crecimiento se eleva al 10%, resaltando el potencial de desarrollo que aún ostenta la economía del país.

Se estima que unos 120 millones de campesinos están en situación de desempleo en el campo

Que las medidas adoptadas resulten eficaces es un asunto de la máxima importancia. Teniendo en cuenta que la caída de la demanda externa influirá a la baja en la actividad, la dependencia se traslada ahora a la demanda interior, y para ello resulta indispensable fortalecer la capacidad de compra de los consumidores. En China, eso equivale a abrir un nuevo tiempo en el proceso de reforma. La crisis obliga a acelerar el paso previsto inicialmente.

En la Conferencia Central sobre el Trabajo Económico, clausurada en Pekín el 10 de diciembre de 2008, Hu Jintao y Wen Jiabao trataron de insuflar ánimo y responsabilidad, destacando los desafíos inesperados padecidos por el país (las fuertes heladas de principios de año, el grave terremoto del 12 de mayo o la crisis financiera global) y exaltando la capacidad de gestión y resistencia del PCCh, exhibiendo prudencia y flexibilidad. Mucha le hará falta y podría no llegar a ser suficiente.

Una encuesta del *Renmin Ribao*, órgano del PCCh, señalaba que el 76% de los chinos dudan de la honestidad de los funcionarios y el 86%, de su sentido de la disciplina. No es de extrañar que la lucha contra la corrupción destaque como uno de los objetivos políticos principales. En el contexto de la crisis, se reclama la supervisión e inspección estricta de la ejecución del paquete de estímulo a fin de garantizar la calidad de los proyectos a financiar y evitar el habitual desvío de fondos para otras actividades de naturaleza especulativa.

El principal alivio podría llegar a los dirigentes chinos desde Taiwán, la isla cada vez menos "rebelde". El entendimiento con el Kuomintang augura acuerdos económicos y financieros, pero también políticos y en el ámbito de la seguridad, de gran trascendencia, lo cual aleja una de las preocupaciones estratégicas esenciales de los últimos años.

Conclusión

¿Demostrará el modelo chino su superioridad ante la crisis? Mientras la recesión llega a Estados Unidos, Japón y Europa, China seguirá creciendo con un alto nivel de ahorro y una fuerte intervención pública. Pese a ello, si las anteriores crisis globales apenas afectaron a la economía china, ésta no será así. Algunas entidades y analistas señalan que si el crecimiento es inferior al 7% podría decirse que también la recesión ha llegado a China. El cambio en la política monetaria, el plan de estímulo, las inversiones multimillonarias en diez programas básicos deben ayudar a despejar el horizonte, pero las opiniones respecto a su eficacia son contradictorias. Mientras unas fuentes aseguran que puede permitir un crecimiento del 8,4% en 2009, otros reducen la expectativa al 5,5% (*Renmin Ribao*, 14 de noviembre de 2008). A priori, China parece capaz de suministrar los suficientes recursos e incentivos para mantener el crecimiento y garantizar el nivel de empleo en magnitudes manejables. Por otra parte, a pesar de la interdependencia de su economía, se apoya mucho aún en sus propios esfuerzos para promover el desarrollo y dispone de palancas de intervención poderosas.

Ahora, la legitimidad del PCCh, basada en el éxito económico, está en cuestión

Asimismo, es de destacar el positivo valor de la capacidad de intervención del Gobierno y el buen resultado que, a la postre, ha dado el control de su mercado financiero, restringiendo la inversión exterior o guardando distancias con los complejos instrumentos de inversión utilizados en otros países, circunstancias que le han ayudado a esquivar mejor la crisis. La intervención estatal, que antes tantos criticaban, ahora se revela como un mecanismo indispensable para corregir los excesos del mercado, incluso en las economías occidentales.

Pero sin duda éste es un periodo difícil, quizás el más delicado en los treinta años de reforma. A las habituales, pero esporádicas, protestas que pululan por el campo y las ciudades con mil motivos (expropiaciones, corrupción, abuso de poder…) se suma ahora la necesidad de desactivar la bomba social, especialmente por la presión ejercida sobre el empleo. Los 200 millones de

mingong, obreros procedentes del campo, que han operado el milagro urbano, regresan a sus aldeas de origen ante la parálisis de la construcción o el cierre de las fábricas exportadoras. En el sector de juguetes, se estima que un 53% de las empresas han suspendido su actividad en los primeros siete meses del año. Las empresas cierran, los empresarios desaparecen y los trabajadores se quedan en la calle, sin nada. Todas las exigencias se dirigen entonces a los respectivos Gobiernos. Se estima que unos 120 millones de campesinos están en situación de desempleo en el campo.

La crisis de Tiannanmen en 1989 fue directa consecuencia del malestar existente ante la corrupción y las dificultades derivadas de una inflación desbocada. Ahora, la legitimidad del PCCh, basada en el éxito económico, está en cuestión. Es posible que los incidentes no alcancen una dimensión estatal, pero el desafío que plantean a las autoridades locales será grande. El papel de los Gobiernos provinciales y locales será esencial para viabilizar las políticas generales, especialmente en el campo. Así lo hizo saber Xi Jinping, vicepresidente chino, en una reunión con dirigentes territoriales celebrada el 5 de diciembre, conminándoles a "encontrar las formas de mantener un firme y rápido crecimiento económico" (Xinhua, 5 de diciembre de 2008). También se debe apelar a la buena gestión de los "incidentes de masas" pues las autoridades locales tienden a eludir los problemas acusando a los descontentos de "ignorar la verdad" en vez de afrontar las causas reales de las tensiones, provocadas en general por la desconfianza con que son tratadas las demandas de justicia. Esa rigidez es mala compañera cuando las críticas públicas aumentan y la presión no encuentra otra respuesta que la oposición cerrada de los funcionarios. Ello exige nuevos métodos de gestión de las crisis para evitar que cualquier incidente se agrave y acabe por derivar en revueltas peligrosas para el régimen.

La armonía social reivindicada por Hu Jintao exige algo más que simples medidas paliativas

La armonía social reivindicada por Hu Jintao exige algo más que simples medidas paliativas. Solo la creación de un auténtico Estado de derecho puede proteger a los ciudadanos contra la corrupción y permitirles el acceso a una justicia verdaderamente independiente. La reforma de la justicia, a que dio luz verde el Buró Político en su reunión del 28 de noviembre, no apunta en esa dirección. El límite infranqueable de la dependencia del PCCh establece poderosas sombras que condicionan no solo su eficacia sino sobre todo su credibilidad y echa por tierra cualquier esperanza de apertura política efectiva.

La *Carta 08,* el manifiesto de la disidencia china dado a conocer en noviembre último, supone un punto de inflexión en la reivindicación de un mayor respeto a los derechos humanos en el país y

en medio de esta profunda crisis bien pudiera tener una oportunidad de proyección diferente y más incisiva de lo habitual. Esta vez, el recurso al patriotismo como antídoto contra el descontento pudiera no ser suficiente. La crisis, como suma de encrucijadas, plantea oportunidades y desafíos que constituyen la más severa prueba para la perdurabilidad del régimen vigente.

Referencias bibliográficas

Elegant, Simon (2008) "Will the Financial Crisis Bring Upheaval to China?", en *Time*, 25 de diciembre de 2008.

Gong, Edgard (2008) "As factories close, Chinese workers suffer", en *Internacional Herald Tribune*, 14 de noviembre de 2008.

Ríos, Xulio (2009) "China, a la conquista de América Latina", en *Le Monde Diplomatique*, enero de 2009.

Roubini, Nouriel (2008) "Hard Landing in China", en <http://www.forbes.com/2008/11/05/china-recession-roubini-oped-cx_nr_1106roubini.html>.

Renmin Ribao, 14 de noviembre y 25 de diciembre de 2008.

Despachos de Xinhua, 3 de noviembre y 2, 5,19 y 28 de diciembre de 2008.

China Daily, 25 y 26 de diciembre de 2008.

China Economic Times.

Caijing, 12 diciembre 2008, en <http://english.caijing.com.cn/>.

India como potencia emergente: aspiraciones globales, retos regionales

Rubén Campos Palarea

Especialista en Asia Meridional y Sudeste Asiático

India, más allá de su rol como potencia regional en Asia Meridional, está viviendo en los últimos años un periodo de consolidación en sus pretensiones de convertirse en el medio plazo en un gigante político y económico. El reciente acuerdo en materia de energía nuclear con Estados Unidos, firmado con la administración saliente de George W. Bush pero cuya importancia ha ratificado el propio presidente Obama, el diálogo preferencial con la Unión Europea para firmar un tratado de libre comercio y su presencia como país invitado en las últimas citas del G-8 sobre la crisis financiera simbolizan la creciente importancia política y económica de esta nueva potencia emergente.

El país asiático es la democracia más grande del mundo, con una población multiétnica que superará a la de China sobre el año 2015, lo que llevará a que en el siglo XXI uno de cada seis seres humanos será indio. Este contexto explica que la candidatura de la India sea una de las más firmes para ocupar un puesto permanente en un reformado Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Más allá de la estabilidad de su sistema político democrático, el dinamismo de la demografía o la fuerza atómica militar, su nueva relevancia internacional se apoya en un poder económico en expansión: la economía india ha sido en la última década una de las de mayor crecimiento en el mundo. Su producto interior bruto (PIB) se ha incrementado una tasa anual media del 8,5% desde 2002, sólo por detrás de China entre los países más relevantes de la economía internacional.

Incluso en la situación de crisis actual, la economía india ha crecido un 5,3% en el último trimestre de 2008. En este sentido, parecen vigentes diversos estudios, como el conocido informe de Goldman Sachs sobre los nuevos países emergentes o BRICs, acrónimo que incluye a Brasil, Rusia, India y China, (Goldman Sachs, 2003) o el del Deutsche Bank sobre la pujanza de esta economía asiática (Schaffer, 2005) cuando apuntan que, en 2050, la India será la tercera economía más importante del mundo por PIB.

Más allá de la estabilidad de su sistema político democrático, el dinamismo de la demografía o la fuerza atómica militar, su nueva relevancia internacional se apoya en un poder económico en expansión

Sin embargo, existen importantes retos tanto internos como externos para que este nuevo estatus se consolide y 2009 se presenta como un momento decisivo al respecto. Después de cinco años de gobierno de una coalición liderada por el Partido del Congreso y el primer ministro Manmohan Singh, las próximas elecciones, previstas para la primavera de 2009, presentan un resultado incierto. Ni el Partido del Congreso ni la oposición nacionalista hindú del Bharatija Janata Party parecen capaces de obtener una mayoría clara y un potencial rompecabezas de alianzas de difícil estabilidad podría complicar el rumbo político del gigante indio.

La amenaza del terrorismo, puesta de relieve con los atentados de noviembre de 2008 en Mumbai (antes Bombay); las consecuencias para el subcontinente de la crisis financiera que ya se está dejando sentir en su todavía pujante economía y la inestabilidad política y de seguridad en la que viven sus países vecinos de Asia Meridional como Pakistán, Afganistán o Sri Lanka son otros obstáculos a salvar para definir la incógnita planteada por Stephen Cohen, experto de la Brookings Institution, sobre si la India podrá por fin en el siglo XXI convertirse en una verdadera potencia internacional o se quedará en su estatus de las últimas décadas: "*forever arriving*" (siempre a punto de serlo) (Cohen, 2002).

Mayor fragmentación política en la democracia más grande del mundo

Entre abril y mayo de este año la India celebrará sus decimoquintas elecciones generales desde su independencia en 1947. Más

de 700 millones de indios están llamados a elegir sus representantes en la Asamblea del Pueblo (*Lok Sabha*) y, si se mantienen los aceptables porcentajes de participación de comicios anteriores, unos 400 millones ejercerán su derecho al voto, lo que constituye el mayor ejercicio de democracia representativa que puede contemplarse en el planeta.

Los dos grandes actores políticos de la India independiente, el Partido del Congreso y el Bharatija Janata Party (BJP), afrontan la convocatoria electoral con muchos interrogantes pendientes y con más expectativas generadas en torno a sus líderes de futuro que en los actuales. Ninguno de los dos tiene la esperanza de obtener una mayoría clara en la nueva *Lok Sabha*. En las últimas elecciones de 2004 el Congreso consiguió la victoria con apenas 145 escaños sobre un total de 543, el menor margen de triunfo en la historia democrática de la India independiente. A pesar de ello, los dos principales partidos de la vida política india no parecen capaces, según las últimas encuestas publicadas, de mejorar este resultado.

Por eso, tan importante como el propio proceso electoral será la fase subsiguiente de búsqueda de alianzas con más de una veintena de formaciones políticas que conseguirán representación parlamentaria. Entre ellas destacan los partidos de inspiración comunista (alrededor de un 8% del voto en la última Asamblea) agrupados en el Frente de la Izquierda, aliados tradicionales del Congreso, y, con porcentajes que van entre el 4 y el 1%, diversos partidos que representan a identidades regionales muy arraigadas en muchos Estados de la federación india; a las diversas castas hindúes, tanto las más privilegiadas como las desfavorecidas; o a grupos religiosos minoritarios, como los musulmanes o los sijs.

La mayoría de estos partidos tiene algún tipo de alianza informal con el Congreso o el BJP, pero del mismo modo están dispuestos a construir nuevas coaliciones si consiguen mayores reivindicaciones o recursos para los electores que representan. Incluso en estos comicios, si ninguno de los dos grandes partidos consigue una mayoría relevante, la posibilidad de una coalición mayoritaria que surja de estas otras fuerzas políticas está ganando fuerza en los debates previos a las elecciones.

El gobernante Partido del Congreso ha sido la formación más influyente desde su protagonismo en el movimiento por la independencia con líderes como Mohandas Gandhi y Jawaharlal Nehru. Tras varias legislaturas en la oposición durante la década de los noventa, dese 2004 encabeza una compleja coalición de doce partidos, la Alianza de Unidad Progresista (UPA en sus siglas en

inglés) y cuenta con el apoyo externo del Frente de la Izquierda. El Gobierno liderado por el primer ministro Manmohan Singh, con Sonia Gandhi controlando los hilos del poder desde su cargo de secretaria general del partido, está finalizando su mandato con dos grandes sombras: la percepción de un deterioro en la situación de seguridad en el país tras los atentados de Mumbai de noviembre de 2008 y las consecuencias de la ralentización del crecimiento económico por la crisis financiera mundial.

Singh ha sido confirmado por el Congreso, a sus 78 años de edad, como candidato a revalidar su puesto como primer ministro. El veterano estadista es una *rara avis* en el panorama político indio. Ex gobernador del Banco Central en la década de los ochenta y considerado el padre de las reformas económicas que han facilitado el enorme crecimiento del país, desde su paso por el Ministerio de Finanzas a comienzos de la década de los noventa, su reputación de gestor eficaz y honesto lo colocan por encima de una clase política en la que los escándalos y la corrupción son moneda común: durante esta legislatura, un cuarto de los actuales parlamentarios de la *Lok Sabha* han afrontado cargos criminales en los tribunales por delitos como violación, extorsión o asesinato.

El Partido del Congreso ha cuidado su liderazgo para el futuro con el nombramiento de un nuevo heredero de la dinastía Gandhi-Nehru, el hijo del fallecido primer ministro Rajiv Gandhi y de su viuda y actual secretaria general del partido, Sonia, Rahul Gandhi

La elección de Singh como primer ministro en 2004 tras la victoria del Congreso liderado por Sonia Gandhi fue recogida con aprobación por la mayoría de los sectores políticos por considerarlo una figura de consenso ante la controvertida posibilidad de que la viuda del ex primer ministro Rajiv Gandhi, de origen italiano, pudiera tomar las riendas del país. Tras un mandato con luces y sombras, su liderazgo de perfil bajo y su estado de salud habían generado dudas respecto a su posible candidatura. En este sentido, Singh fue hospitalizado el pasado enero para una operación coronaria que le ha mantenido inactivo durante varias semanas. La corriente de simpatía y buenos deseos desde todas las partes del país que ha rodeado su convalecencia ha terminado de convencer a los líderes del Congreso, en especial a su presidenta Sonia Gandhi, de renovar su apuesta por el veterano político.

El Partido del Congreso también ha cuidado su liderazgo para el futuro con el nombramiento durante esta legislatura de un nuevo heredero de la dinastía Gandhi-Nehru, el hijo del fallecido primer ministro Rajiv y de Sonia Gandhi, Rahul, elegido en 2007 secretario general de las Juventudes del Congreso y del Sindicato Nacional de Estudiantes de la India.

Sin embargo, el pobre resultado electoral del Congreso en los comicios estatales en Uttar Pradesh el año pasado, en cuya campaña Rahul había jugado un importante papel, atrayendo multitudes entusiastas a sus mítines, entusiasmo que luego no se con-

cretó en votos, generó una cierta precaución y la opción de que se convirtiera en el candidato del partido para el cargo de primer ministro ya en las elecciones del 2009 fue descartada.

Rahul Gandhi, que recoge el legado político no sólo de su padre Rajiv, sino también de su bisabuelo Jawaharlal Nehru y su abuela Indira Gandhi, todos ellos primeros ministros indios, es un joven carismático y con un apellido ilustre, pero su capacidad para liderar el partido y el país en el difícil campo de la vida política india es todavía incierta.

El Partido del Pueblo de la India (Bharatija Janata Party, BJP), de ideología hinduista y en la oposición, también afronta los comicios de primavera con un liderazgo cuestionado. Cinco años después, parece no haberse recuperado del todo de su inesperado fracaso en las pasadas elecciones de 2004. En ellas y pese al pujante crecimiento macroeconómico y los éxitos internacionales, la población infringió un severo voto de castigo al entonces Gobierno del BJP. Con este resultado, el electorado dio la espalda a una política triunfalista pero que no había conseguido redistribuir la riqueza y aliviar los graves problemas estructurales que afectan a la mayoría de la población.

El Partido del Pueblo de la India (Bharatija Janata Party), de ideología hinduista y en la oposición, también afronta los comicios de primavera con un liderazgo cuestionado

Tras este escenario imprevisto, el BJP eligió apostar por una de sus figuras históricas, el octogenario L.K. Advani, para su travesía en el desierto de la oposición. Antiguo ministro del Interior, es un hombre del ala dura del partido, protagonista de una encendida campaña, clave para el renacimiento del nacionalismo hindú a comienzos de los noventa, cuyo fin era demoler una mezquita en la ciudad de Ayodhya y reconstruir en su lugar un antiguo templo dedicado al dios hindú Ram. Pese a su avanzada edad y que no parece haber construido una alternativa real al Partido del Congreso, ha sido confirmado como candidato para primer ministro en las próximas elecciones.

Narendra Modi, jefe de Gobierno del Estado occidental de Gujarat, también había sonado como posible candidato. En su favor tenía que pertenece a una generación más joven y una reputación como eficiente gestor político y económico. Modi representa, al igual que Advani, la línea más nacionalista e intransigente del BJP, y su papel como posible instigador político de una matanza de musulmanes en su propio Estado en 2002 es muy controvertido. Pese a ello, en 2007 fue reelegido en Gujarat con una amplia mayoría y desde entonces ha sonado con fuerza como posible revitalizador a nivel nacional del BJP. Sin embargo, tanto Modi como Advani cuentan con el inconveniente de su perfil nacionalista radical, comparado con el antiguo líder del BJP, el ex primer ministro en los noventa, Atal Behari Vajpayee, cuyo talante más moderado fue propicio para

gestionar apoyos de otras formaciones, imprescindibles en el multipartidista puzzle democrático indio.

En su influyente obra *Being Indian*, el diplomático Pavan Varma destaca el progresivo avance de estos terceros partidos como el reflejo de un gradual pero genuino fortalecimiento político de los sectores históricamente más desfavorecidos (Varma, 2005). Un ejemplo de esta tendencia es la creciente importancia política de figuras como Mayawati Kumari, un icono político de las castas más bajas antiguamente conocidas como intocables, que desde la independencia se denominan a sí mismos como *dalits* (que quiere decir oprimidos). Los más de 250 millones de indios pertenecientes a este grupo son cada vez más conscientes de su poder político cuando actúan de forma coordinada y en diversos Estados han surgido partidos regionalistas que defienden sus intereses y reivindicaciones.

Tras décadas de desencuentros, desde 2003 se han establecido negociaciones de alto nivel para encontrar fórmulas de resolución a los diversos conflictos que mantienen la India y Pakistán

Mayawati es la líder del Bahujan Samaj Party, cuyo electorado original está formado por *dalits* e indios de las castas bajas en el Estado norteño de Uttar Pradesh, donde ha ejercido varios años como jefa de Gobierno. Su capacidad para ampliar su base de apoyo a otros grupos le ha otorgado una victoria clara en las elecciones estatales de 2007 y, debido a que Uttar Pradesh es el Estado con más diputados en la *Lok Sabha*, su influencia puede proyectarse en el ámbito nacional tras los comicios de mayo. De hecho, Mayawati es uno de los polos, como primera ministra, sobre los que una posible coalición de terceros partidos podría construirse si la posible mayoría del Congreso o del BJP resulta finalmente insuficiente.

Esta situación no sería una novedad en la vida política india. A mediados de la década de los noventa hubo dos Gobiernos de coalición sin la participación del Congreso o el BJP, pero la dificultad de gestionar los intereses muy diversos y a menudo contrapuestos de los partidos que los formaban y la falta de un liderazgo claro les impidió completar en ambos casos siquiera un año en el poder. El gran desafío para el Gobierno que salga de las elecciones será precisamente el conseguir una coalición estable que pueda afrontar los múltiples retos internos y externos de la India como potencia emergente.

El ataque terrorista a Mumbai y el diálogo con Pakistán

Desde la perspectiva internacional es fundamental considerar cómo pueden evolucionar en los próximos meses las relaciones

bilaterales entre los dos países más importantes de la región. La India y Pakistán han vivido una relación marcada por el conflicto desde su independencia en 1947 del Imperio Británico. Los enfrentamientos en la primera mitad del siglo XX entre la mayoría hindú y la minoría musulmana llevaron a la partición del subcontinente y tuvieron su continuidad tras la independencia de los dos países, que han librado tres guerras en el siglo pasado (en 1949, 1962 y 1971).

Tras décadas de desencuentros, desde 2003 se han establecido negociaciones de alto nivel para encontrar fórmulas de resolución a los diversos conflictos que mantienen estas dos potencias nucleares, incluida su vieja disputa por el control de la región de Cachemira. Las razones geopolíticas para consolidar esta situación son poderosas: el interés común de ambos Gobiernos en luchar contra el auge del fundamentalismo islámico en la región, así como el acercamiento a la India por razones económicas y políticas de los dos tradicionales aliados internacionales de Pakistán, Estados Unidos y China, lo que ha obligado al país musulmán a una actitud más flexible y conciliadora.

A pesar de ello, en los últimos meses las sucesivas crisis políticas en Pakistán han dejado en segundo plano el diálogo bilateral con la India. El Gobierno autocrático del general Pervez Musharraf perdió progresivamente los resortes del poder en 2007 por su incapacidad de frenar el ascenso del fundamentalismo islámico en el país y la presión de la sociedad civil para restaurar una democracia constitucional. Tras el magnicidio de la ex primera ministra Benazir Bhutto en diciembre de 2007, el Gobierno democráticamente elegido de su marido Ali Zardari ha mostrado su predisposición para continuar las negociaciones con su vecino indio.

Sin embargo, los grupos fundamentalistas, que han contado históricamente con el apoyo del Inter-Services Intelligence (ISI), el poderoso servicio secreto paquistaní, para desestabilizar al Gobierno indio, continúan empeñados en frustrar cualquier tipo de acercamiento. El ataque terrorista a dos hoteles, una estación de trenes y un centro judío en el sur de Mumbai, la capital comercial de la India, que duró tres días y causó la muerte a 138 indios y 25 extranjeros en noviembre de 2008, fue organizado y ejecutado desde Pakistán por el grupo terrorista Lashkar-e-Taiba (el Ejército de los Puros) con el propósito de frenar las negociaciones y debilitar una posible alianza de ambos países contra los grupos fundamentalistas que operan en la región.

Para evitar este resultado, la India optó en los meses siguientes por una estrategia de contención y de presión diplomática sobre

su vecino. Tras una intensa implicación de actores internacionales que llevó a Asia Meridional al entonces vicepresidente electo de los Estados Unidos Joe Biden, la antigua secretaria de Estado Condoleezza Rice y el primer ministro británico Gordon Brown, la tensión generada por el atentado y por la implicación de terroristas paquistaníes se ha canalizado hacia una mayor cooperación bilateral.

En un gesto simbólico muy relevante, el Gobierno de Ali Zardari, que había prometido su apoyo incondicional para encontrar a los culpables, reconoció en febrero que había existido una trama paquistaní en los atentados de Mumbai y anunció la detención de seis miembros del ilegalizado grupo terrorista Lashkar-e-Taiba involucrados en las matanzas. Es la primera vez que Pakistán admite que un atentado cometido en la India se ha gestado en su territorio y, aunque Ali Zardari ha afirmado que los responsables serán juzgados en territorio paquistaní y se niega a su extradición, como pide el Gobierno de la India, este paso preconiza una posible nueva etapa de mayor colaboración de ambos Gobiernos en materia de lucha contra el terrorismo islámico que amenaza por igual a ambos.

Para Bill Clinton y George Bush la mejora en las relaciones bilaterales con la India se convirtió en uno de los aspectos fundamentales de su política exterior en Asia

Como afirma el experto indio Bahukutumbi Raman, nuevos ataques terroristas de grupos con base en Pakistán en los próximos meses aumentarían significativamente la presión sobre el Gobierno indio para que tome medidas menos diplomáticas, como un ataque militar a las bases terroristas en territorio paquistaní (Raman, 2009). Pese a ello, es probable que el Gobierno indio continúe apostando por la vía de la diplomacia y la negociación, ya que una estrategia militar, aparte de incrementar el riesgo de un conflicto abierto entre dos Estados con armas nucleares, tendría consecuencias negativas no buscadas a medio plazo, al debilitar al Gobierno civil democrático, devolviendo la iniciativa al Ejercito paquistaní, además de fortalecer las posiciones de los extremistas y acabar de forma indefinida con el proceso de negociación en marcha.

El otro tema pendiente en la agenda bilateral es el sempiterno conflicto sobre la situación de Cachemira, territorio en disputa entre ambos países desde su independencia en 1947. Bajo el liderazgo del general Musharraf y del actual presidente Ali Zardari, Pakistán ha flexibilizado su histórica reclamación sobre este territorio, conscientes ambos de la necesidad estratégica de mejorar sus relaciones con la India.

El apoyo encubierto del Ejército y los servicios secretos paquistaníes a los militantes islamistas que luchan en esta región y que comenzó a principios de la década de los noventa (Hussain,

2007), con un balance de más de 40.000 muertos, se ha reducido en los últimos años, como muestran las cifras de fallecidos que han pasado de casi 5.000 en 2001, a cerca de 500 en 2008. La alta participación, más del 60%, y la falta de incidentes violentos reseñables en las últimas elecciones estatales en la parte del territorio cachemir controlada por India es otro avance significativo reciente.

Una solución definitiva, en todo caso, no parece cercana y habrá que seguir con atención si las medidas de confianza y el compromiso reiterado por ambos países con el actual proceso de negociaciones, pese a los problemas puntuales, continúan en los próximos años y se consolidan con acuerdos y logros concretos.

La nueva administración Obama: continuidad en el cambio en sus relaciones con la India

Para las recientes administraciones de la Casa Blanca, tanto la demócrata de Bill Clinton como la republicana de George W. Bush, la mejora en las relaciones bilaterales con la India se convirtió en uno de los aspectos fundamentales de su política exterior en Asia. Desde el punto de vista de los intereses estratégicos de Estados Unidos, la India no sólo representa un mercado creciente y una democracia estable, también cuenta con la mayor población musulmana tras Indonesia, con aproximadamente 150 millones, y es un contrapeso potencial a la influencia de China en el continente asiático.

Tras décadas de desconfianza mutua por el no alineamiento indio en el marco de la Guerra Fría, la desintegración de la Unión Soviética propició un creciente acercamiento entre ambos países, cuyo último símbolo es el acuerdo de colaboración nuclear cuyas negociaciones inició por el presidente Bush durante su visita a India en marzo de 2006 y que, con la ratificación del Congreso estadounidense y de la *Lok Sabha* india, ha entrado en vigor en 2008, con el fin de suministrar apoyo técnico y combustible nuclear para uso civil al país asiático. Todo esto a pesar de que la India no ha firmado aún el Tratado de No Proliferación Nuclear y ha realizado diversas pruebas que muestran su capacidad militar atómica.

Diversos analistas han señalado ya que la nueva administración de Obama continuará firme en esta nueva estrategia política bilateral con India. El vicepresidente Joe Biden ha sido uno de los mayores apoyos para el acuerdo de cooperación nuclear en el Se-

nado y Obama también lo apoyó destacando la importancia de la cooperación estratégica entre ambos países En una carta enviada a su homólogo indio con motivo de la fiesta nacional del día de la República en el país asiático, el presidente Obama remarcó que la India es un aliado natural para los Estados Unidos y que esta alianza será una prioridad clave para su administración, especialmente en la lucha contra "aquellos que utilizan la violencia para tratar de poner en peligro la libertad de nuestras sociedades" (Inderfurth y Riedel, 2009).

Para un país como la India, donde la política es una pasión nacional, la pasada campaña presidencial estadounidense se ha seguido con especial atención. Para el prestigioso analista indio Raja Mohan la capacidad de Barack Obama de afirmar simultáneamente su identidad como parte de una minoría y su promesa de trascender la política de grupos ha llegado al corazón de la vida política india, donde cientos de conflictos basados en la diversidad de identidades de sus ciudadanos tienen lugar de forma continua. No es una sorpresa que la victoria de Obama haya sido aplaudida por todos los grupos minoritarios más importantes en la India y saludada con entusiasmo por la población en general, lo que consolida las buenas perspectivas para las relaciones bilaterales (Raja Mohan, 2008).

Frente a la estabilidad de las instituciones democráticas de la India, el resto de los países de la región tendrán que afrontar en los próximos años importantes procesos de reforma política, cuyo éxito o fracaso marcarán la situación de Asia Meridional

La India es también un elemento clave en una de las prioridades exteriores de la nueva administración estadounidense: la estabilización del conflicto en Afganistán y la derrota de los pujantes grupos talibanes en la región. El apoyo logístico, político y militar de Pakistán es fundamental en este sentido y, para que esta cooperación continúe, la consolidación del diálogo bilateral entre India y Pakistán es una condición indispensable para permitir a los paquistaníes centrarse en su batalla contra la insurgencia talibán que se extiende por su frontera noroccidental.

Las buenas relaciones de la India con otros actores fuera de su marco regional como son Irán, Israel o Turquía pueden favorecer un rol más amplio de la diplomacia india en su cooperación con Estados Unidos que el que ha jugado previamente, afrontando conjuntamente retos como la no proliferación o el conflicto en Oriente Medio, consolidando de esta forma sus aspiraciones como potencia no meramente regional. Una visita oficial de Obama a la India en los primeros meses de su mandato, un deseo expresado por el presidente estadounidense al primer ministro Manmohan Singh, podría sellar la confirmación de esta alianza estratégica.

Integración regional: un reto pendiente

En el marco regional es destacable en los últimos años el acercamiento entre India y China, especialmente en el marco de mutuos intereses económicos. Este proceso ha generado el denominado factor "Chindia", que señala el enorme potencial que una más estrecha colaboración entre ambos países podría generar. Tras años de mutua desconfianza, las relaciones entre estas dos potencias emergentes han entrado en un proceso de transformación marcado por la búsqueda de una mayor cooperación económica y política (Athwal, 2007).

Pese a ello, la experiencia de las últimas cumbres bilaterales ha marcado que, mientras la cooperación económica ha despegado, como muestra que el comercio bilateral se haya multiplicado por cinco en los últimos años, las soluciones para temas conflictivos pendientes, como la negociación de acuerdos fronterizos en zonas en disputa entre ambos Estados o la gestión de los grandes ríos que comparten, pueden tardar en concretarse.

A pesar del avance histórico que está suponiendo la significativa mejora de sus relaciones con Pakistán, Estados Unidos y China en los últimos años, la India está en el centro de una región con múltiples conflictos, algunos de los cuales llevan enquistados durante años. Frente a la estabilidad de las instituciones democráticas de la India, el resto de los países de la región tendrán que afrontar en los próximos años importantes procesos de reforma política, cuyo éxito o fracaso marcarán la situación de Asia Meridional. El fin del control del poder político por parte del estamento militar y la superación de conflictos violentos son los dos retos esenciales para la democratización de los vecinos de la India y para una mayor estabilidad de la región.

La diplomacia india tiene que jugar un rol constructivo en diversos escenarios regionales, como la consolidación democrática en Bangladesh tras dos años de Gobierno militar, que han finalizado con las elecciones de diciembre de 2008; la evolución de la guerra civil en Sri Lanka entre la mayoría cingalesa budista y la minoría tamil hindú, tras el fallido proceso de paz de comienzos del presente siglo; el proceso constitucional en Nepal que ha conducido al final de la monarquía y a un Gobierno liderado por el Partido Maoísta, y las primeras reformas democráticas iniciadas en la monarquía del pequeño reino de Bután, en la cordillera de los Himalayas.

De una mayor estabilidad en todos estos conflictos depende el despegue definitivo de la Asociación Sudasiática para la Coopera-

ción Regional (SAARC, en sus siglas en inglés), que es una organización internacional establecida en diciembre de 1985 con fines económicos, que engloba a los países de la región. En términos de población, su esfera de influencia es la mayor de las organizaciones regionales, con casi 1.500 millones de habitantes.

Sin embargo, y según un informe del Banco Mundial publicado recientemente, Asia del Sur es la región menos integrada del mundo. Pese a agrupar en su seno un quinto de la población mundial, sus fuertes lazos históricos y culturales y un acuerdo de libre comercio que entró en vigor en 2008, el comercio entre los miembros de la SAARC no llega ni al 2% de su PIB combinado. En contraste el comercio entre los miembros de la vecina organización regional de la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN en sus siglas en inglés) equivale a un 20% (Ahmed y Ejad, 2007).

Entre los empresarios indios todavía persiste el optimismo sobre el futuro de la economía y es razonable pensar que la India será uno de los países que antes pueda recuperar su ritmo de crecimiento previo a la crisis

En agosto de 2008 se celebró la Cumbre Anual de la SAARC en Colombo, capital de Sri Lanka, cuya declaración final recogió la necesidad de superar la historia regional de conflictos para afrontar en conjunto los retos comunes del crecimiento económico, la seguridad energética o el cambio climático. Estas declaraciones de buenas intenciones chocan con los intercambios económicos casi testimoniales que existen entre los miembros de la organización y su falta de colaboración en los campos citados.

Pese a los más de veinte años de historia de la SAARC, hasta ahora sus intentos de convertir la vecindad conflictiva entre los Estados de la región en un marco de cooperación política y económica han fracasado. Sin embargo, todos los Estados de Asia Meridional tienen mucho que ganar si las perspectivas de trabajo conjunto se consolidan. El fracaso o el éxito de este proceso será una clave fundamental para valorar si la región, con el liderazgo de la India, es capaz de cambiar una dinámica histórica de enfrentamiento y substituirla por otra de crecimiento y cooperación.

Crisis financiera: el reto de compatibilizar crecimiento macroeconómico con desarrollo sostenible

El 7 de enero de 2009, los medios de comunicación indios abrieron sus portadas con un escándalo financiero protagonizado por Ramalinga Raju, fundador y presidente de Satyam Computer Services, una de las compañías de software más importantes del país. Raju, al que ya se conoce como el "*Madoff* indio", confesó

haber realizado un fraude de 1.180 millones de euros con los activos de la empresa. Para muchos analistas locales la noticia ha marcado la llegada de la crisis financiera al subcontinente.

De hecho, en los últimos tres meses de 2008 los datos oficiales sobre la economía han sido menos positivos de lo esperado, con un crecimiento del 5,3%, comparado con el 7,6% en el trimestre anterior y 8,9% en el mismo periodo del año pasado. Diversos factores apuntan, sin embargo, a un menor peso de la crisis en el subcontinente, como los precios más bajos de los componentes energéticos donde la India tiene un déficit notable o la menor dependencia del exterior de los productos indios debido a la importancia del mercado interno.

De la misma manera, algunas características que habitualmente han sido consideradas como puntos débiles de la economía india, como su sistema financiero dominado por el Estado y virtualmente desconectado de los mercados internacionales, suponen, en el marco de la crisis actual, un elemento de independencia y fortaleza.

Nandan Nilekani, el co-presidente de Infosys Technologies, otra de las empresas punteras del software indio que da empleo a más de 100.000 trabajadores, destacó en la presentación de resultados de la compañía en el último año que entre los empresarios indios todavía persiste el optimismo sobre el futuro de la economía y que es razonable pensar que la India será uno de los países que antes pueda recuperar su ritmo de crecimiento previo a la crisis. En un mensaje enviado desde su convalecencia para ser leído durante la última sesión de la *Lok Sabha* previa a las elecciones, el primer ministro Singh se congratuló en la misma línea "de que la India será uno de los países menos afectados por la crisis financiera".

La salud de la economía india puede explicarse por varios factores interrelacionados entre sí:

- Un proceso de liberalización sostenido a lo largo de más de quince años, iniciado en 1991, después de décadas de mantenimiento de uno de los sistemas más proteccionistas de los países del Sur. Los sucesivos Gobiernos han reducido las barreras para la importación y ampliado el número de sectores en los que está autorizada la inversión extranjera y el porcentaje máximo de capital extranjero permitido en los mismos. Este proceso no ha sido tan espectacular y rápido como en otros países de su entorno, pero tiene un carácter irreversible y creciente por los compromisos internacionales dentro del

marco de la Organización Mundial de Comercio y por la necesidad de entrada de capitales extranjeros en determinados sectores clave, como el de las infraestructuras.

- El consumo interior como gran motor económico: India, tras las reformas iniciadas en 1991, parecía poder desarrollar un modelo similar al de los denominados dragones del Sudeste Asiático, basado en el mercado exterior. Sin embargo, en la última década ha consolidado un proceso de crecimiento a través de la demanda interna. India, con sus más de 1.000 millones de habitantes actuales, cuenta con cerca de 300 millones de habitantes con alto poder adquisitivo y alrededor de unos 90 millones con rentas que les permiten una capacidad de consumo equiparable a la de los países europeos. Esto explica que el auténtico motor del crecimiento indio sea el consumo interior y que la pujanza del mismo por parte de su clase alta y media sea cada vez mayor. Un informe de la firma Global Insight señala que el número de familias de clase media (con una renta anual superior a los 20.000 dólares) sobrepasará ya en 2010 los 45 millones, frente a los 20 actuales.

- Una enorme fuerza laboral con sectores altamente cualificados. Dentro de las bases de la competitividad de la economía india destacan igualmente la elevada capacitación técnica de un porcentaje elevado de la población laboral y el uso extendido del inglés a nivel comercial. A pesar de contar con 18 lenguas oficiales, el inglés, incluso entre la población poco cualificada, es un idioma que se maneja de forma fluida y natural como herencia del pasado colonial británico. Como elemento adicional, las condiciones demográficas son muy favorables para el crecimiento en el medio plazo, con una pirámide poblacional con mayoría de jóvenes al menos hasta el año 2035, según las proyecciones de la Red de Información sobre Población de Naciones Unidas.

- Una economía basada en el sector terciario: a diferencia de lo ocurrido en China y en otros países de despegue económico reciente, el proceso de fuerte crecimiento registrado en India en los últimos años ha descansado, fundamentalmente, en el sector servicios. Algunos factores ya mencionados, como la elevada cualificación de la mano de obra, las importantes inversiones en infraestructuras de telecomunicaciones y los reducidos niveles salariales, han dado lugar a significativos crecimientos de la productividad y, por tanto, al surgimiento de un sector servicios fuertemente competitivo a escala internacional.

- La diáspora india, también conocida como *Bollystán* y formada por 25 millones de emigrantes, es otro de los motores del

crecimiento. Su contribución a la economía nacional es de casi 18.000 millones de dólares al año. Esto convierte a India en el primer país del mundo en recepción de remesas. Sólo en Estados Unidos hay dos millones de emigrantes indios, que constituyen una de las comunidades extranjeras más ricas con más de 200.000 millonarios y 60.000 estudiantes indios matriculados en las universidades estadounidenses cada año. Uno de cada tres ingenieros informáticos que trabajan en California son indios.

- Por último cabe señalar la estabilidad política que viene garantizada por un sistema asentado sobre más de 60 años de ejercicio democrático, que, junto con su entramado institucional, proporciona seguridad jurídica para las inversiones y el comercio.

No todo son luces en este camino de crecimiento macroeconómico. Los grupos más desfavorecidos y especialmente la India rural han quedado fuera hasta ahora de este proceso. Como apunta la activista india Arundhati Roy, "India vive en varios siglos al mismo tiempo. De alguna manera hemos logrado progresar y retroceder simultáneamente… Es como si la población de la India hubiera sido agrupada y cargada en dos convoyes de camiones (uno enorme y otro diminuto) que han salido con resolución en direcciones divergentes. El convoy diminuto está en camino a un destino brillante en algún sitio cerca de la cima del mundo. El otro convoy simplemente se desvanece en la oscuridad y desaparece" (Roy, 2002). Resulta evidente que el gran reto del nuevo Gobierno indio que surja de las próximas elecciones generales en este campo será el de hacer compatibles los índices de crecimiento de la economía con las reformas adecuadas para que porcentajes más amplios de la población puedan beneficiarse del aumento de la influencia y la riqueza del país.

Referencias bibliográficas

Ahmed S. y Ejad, G. (2007) *South Asia: Growth and Regional Integration*, Nueva Delhi, MacMillan.

Athwal, A. (2007) *China-India relations, contemporary dynamics*, Nueva York, Routledge.

Cohen, S. (2002) *India: emerging power*, Washington, Brooking Institution Press.

Goldman Sachs (2003) *Dreaming with BRICs: The Path to 2050. Global Economics Paper No. 99*. Disponible en: <http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/brics-dream.html> [Consultado el día 12 de enero de 2009].

Inderfurth, K. and Riedel, B. (2009), "Continuity in Change. US-India Ties". en *India and Global Affairs*, enero-febrero, Nueva Delhi, pp. 24-31.

Hussain, Z. (2007) *Frontline Pakistan: the struggle with militant Islamism*, Nueva York, Columbia University Press.

Luce, Edward (2007). *In Spite of the Gods: The Rise of Modern India*, Londres, Abacus.

Raja Mohan, C. (2008). *Obama and India*. Disponible en: <http://www.forbes.com/2008/11/09/obama-india-kashmir-oped-cx_crm_1109mohan.html> [Consultado el día 4 de febrero de 2009].

Raman, B. (2009) *Indo-Pakistani Relations After 26/11*, Madrid, ARI, Real Instituto Elcano.

Roy, A. (2002) "Shall We Leave It to the Experts?" *The Nation*, 31 de enero de 2002, Washington. Disponible en <www.thenation.com/doc/20020218/roy> [Consultado el día 20 de febrero de 2009].

Schaffer, T. (2005) *India as a Global Power?,* Frankfurt, Deutsche Bank Research.

Varma, P. K. (2004) *Being Indian*. Nueva Delhi, Viking Books.

Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales: Los desafíos de la UNASUR ante la prevención de crisis regionales

Andrés Serbin

Presidente Ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

En un libro reciente el periodista Fareed Zakaria (2008) aborda un análisis de las fuerzas globalizadoras y de las reacciones nacionalistas, anticipando la actual crisis financiera global, en base a dos argumentos particularmente importantes. Por un lado, plantea la emergencia de nuevos centros de poder, sin que ello implique, a corto plazo, la declinación de Estados Unidos como potencia estratégica y económica. Por otro, señala el resurgimiento de un multilateralismo complejo (*"the rise of the rest"*, en un juego de palabras que pone en cuestión la hegemonía de Occidente). Éste se produce por la irrupción de nuevos actores estatales relevantes y por el creciente peso de los organismos intergubernamentales en la gobernanza global, así como también por el protagonismo de actores no estatales que adquieren una fuerte incidencia, tanto como representantes de la sociedad global emergente orientada a promover y defender bienes públicos globales (desde el medio ambiente a los derechos humanos y la ayuda humanitaria), como de una sociedad "incivil", que medra con la criminalidad transnacional y los flujos ilegales de narcóticos, armas y personas.

Más allá del análisis del impacto de la globalización sobre el sistema internacional y la consolidación de un nuevo mapa geopolítico, Zakaria, a partir de consideraciones estructurales, apunta también a delinear el mundo que enfrentará el nuevo Gobierno de Barak Obama en los Estados Unidos. Gran parte de las tendencias esbozadas tendrán (y probablemente ya tengan) efectos indelebles en América Latina y el Caribe. Sin embargo, desde este enfoque, la pregunta clave es quién está en ascenso (*on the rise*) en la región, en un contexto de nuevos vínculos económicos, financieros y comerciales que difícilmente se reviertan, no obstante la crudeza de la actual crisis financiera global.

El nuevo mapa geopolítico regional, particularmente en América del Sur, responde a la emergencia y consolidación de nuevos liderazgos y de nuevos esquemas de articulación e integración regional funcionales a ellos. La focalización de los intereses geopolíticos estadounidenses en Medio Oriente y otras regiones del mundo a partir del 11 de septiembre de 2001 posibilitó, junto a otros cambios, una mayor autonomía regional y la emergencia de un amplio espectro de Gobiernos de corte progresista y de izquierda en Sudamérica (Nueva Sociedad, 2008). El proyecto del ALCA, particularmente después de la Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata, tiende a desgajarse en diversos acuerdos de libre comercio bilaterales y subregionales, algunos de ellos, como los de Colombia y Panamá, pese a los esfuerzos del saliente presidente George W. Bush, aún pendientes de aprobación por el Congreso de Estados Unidos, mientras que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TCLAN) ha comenzado a sufrir las embestidas de una marejada previsible, evidenciada en la posibilidad de que se revisen algunos de sus acuerdos básicos. De hecho, el TCLAN puede ser eventualmente sometido a revisión pese a que el actual Gobierno conservador de Canadá ha hecho buenas migas con el de George W. Bush y de que México, desde el Gobierno de Vicente Fox al de Felipe Calderón, ha intentado renegociar aspectos específicos de la relación bilateral con Estados Unidos, especialmente en temas de migración y seguridad fronteriza (entre ellos la Iniciativa Mérida, que afecta también a los países centroamericanos), a lo que se suma la creciente importancia de la cuestión energética y la explotación petrolera en el Golfo de México, crucial para esta relación y para el futuro de los vínculos con Cuba (Grogg, 2008[1]). La visita de Estado del recientemente electo presidente Barack Obama a Canadá no ha despejado las dudas sobre la posible reformulación del TLCAN

1 En el citado artículo se lee: "Cuba, que actualmente produce unos 80.000 barriles diarios de petróleo pesado, con elevados niveles de sulfuro, con lo que cubre la mitad de su demanda interna, centra sus esfuerzos en la actualidad en la abundancia del petróleo que se cree que existe bajo sus aguas en el Golfo de México" (Grogg, 2008).

(Séller, 2009), tal como fue anunciada por el presidente durante su campaña electoral, pese a la preocupaciones expresadas al respecto tanto por el primer ministro de Canadá, Stephen Harper, como por el presidente mexicano, Felipe Calderón. Más bien se han pospuesto decisiones al respecto. Sin embargo, en relación con los tratados de libre comercio con Colombia y Panamá, el secretario del Tesoro de la nueva administración, Timothy Geithner, afirmó recientemente que el presidente estadounidense trabajará cuidadosamente con el Congreso para impulsar estos tratados (Reuters, 2009).

En el ínterin, una nueva dinámica y un nuevo mapa político han comenzado a consolidarse en América del Sur, en el marco de diferentes comprensiones y visiones de la multipolaridad emergente en el orden global, y de estrategias de integración regional claramente diferenciadas, en función de objetivos y estilos de liderazgo contrastantes. Entre estas visiones y estrategias, con sus respectivas narrativas, se destacan dos.

La primera es una visión geoestratégica y militar, cargada de elementos ideológicos, ilustrada por la política exterior de Hugo Chávez. A través de una diplomacia pro-activa que utiliza los recursos energéticos en el marco de iniciativas como Petrocaribe,[2] Chávez ha buscado, por una parte, fortalecer su liderazgo en América Latina y el Caribe y, por otra, ha intentado asumir un rol global más relevante mediante alianzas con Irán, Rusia y China, y la utilización de la OPEP como un foro de incidencia mundial. La crisis financiera y su impacto en los precios del petróleo, junto a la creciente fragilidad de los acuerdos internos que definen la capacidad de Chávez de gobernar su país y sostener políticas sociales consecuentes, amenazan a corto plazo esta estrategia, en la cual el objetivo prioritario sigue siendo la construcción de un mundo multipolar frente al unilateralismo y la hegemonía estadounidense en el marco de una retórica fuertemente antiimperialista (Serbin, 2008) y de confrontación, con énfasis militar que divide, tanto en el seno de la sociedad venezolana como en la región y a nivel global, entre los "buenos" y los "malos" en el marco de una polarización con pocos matices. Como señala un analista venezolano en relación al discurso de Chávez con respecto a la integración latinoamericana y, especialmente, sudamericana, la concepción de esta integración "debe ser ante todo política y militar, dejado el aspecto económico y social para una segunda etapa. Esta idea está relacionada con la estrategia de desafío verbal radical que el actual presidente de Venezuela ha llevado

2 Entre sus beneficiarios, Petrocaribe incluye a 18 países de la Cuenca del Caribe, con la posible incorporación adicional de Costa Rica.

adelante en el plano de las relaciones globales con las potencias y estructuras internacionales" (Boersner, 2007).

La segunda visión y estrategia que se desarrolla en América del Sur es multidimensional y se basa en el desarrollo productivo, industrial y comercial. Su principal promotor es Brasil, que aspira a convertirse en un actor y un referente global a partir de la consolidación de su liderazgo en la región, para lo que busca articular, de manera gradual y sostenida, los objetivos de Estado con los objetivos de Gobierno (Serbin, 2007) a través de un liderazgo regional basado en el "pragmatismo responsable" y en un "liderazgo cooperativo" que, sin embargo, aún confronta serias resistencias a nivel de sectores de las elites domésticas (Soares de Lima, 2008). La capacidad efectiva de asimilar la crisis financiera global y sostener, en este marco, la estabilidad institucional y las políticas sociales pondrá a prueba las aspiraciones brasileñas. Estas aspiraciones se evidencian tanto en su voluntad de promover una reforma de la ONU que le asegure un sitio permanente en el Consejo de Seguridad, como en una activa política de articulación de intereses con el grupo BRIC (Brasil, Rusia, India, China) y una activa presencia en el G-20, además de una política pro-activa en África mediante diversos mecanismos de cooperación y una creciente vinculación con Sudáfrica, en el marco de IBSA (India, Brasil, Sudáfrica).

Venezuela depende mucho del mercado estadounidense para la colocación de su producción petrolera. Dos tercios del crudo que exporta Venezuela se venden a Estados Unidos

Ambas visiones y narrativas se basan en situaciones políticas domésticas distintivas y suponen diferentes actitudes frente a Estados Unidos. Mientras que en Venezuela las decisiones e iniciativas en el campo de la política exterior responden a una visión homogénea y monolítica del Gobierno *chavista*, sin tomar en cuenta las posiciones y percepciones de la oposición o de otros sectores políticos y sociales, incluyendo las elites tradicionales, en Brasil la construcción de los consensos necesarios para definir principalmente un rol de liderazgo regional y, en menor medida, global choca con manifiestas divergencias entre diferentes sectores de las elites y con las prioridades de crecimiento, desarrollo y equidad internas que se plantean (Soares de Lima, 2008). Como resultado de estas diferencias, se produce el contraste entre un uso indiscriminado de los recursos necesarios para impulsar una "diplomacia petrolera" y una doctrina militar que absorbe crecientes recursos, eventualmente a costa de otras prioridades, y las dificultades de Brasil de impulsar una estrategia blanda de equilibrio, mediante instrumentos diplomáticos y de cooperación, pero también mediante el financiamiento de esta última.

Por otra parte, Chávez agudiza la confrontación en aras de configurar un entramado anti-hegemónico en la región bajo su

liderazgo y en sintonía con una diversificación de las relaciones de Venezuela con otros poderes emergentes, no obstante su alta dependencia del mercado estadounidense para la colocación de su producción petrolera. Como señala un analista venezolano en relación a la continuidad de la provisión de petróleo venezolano a los Estados Unidos, "con 1,3 millones de barriles diarios, Venezuela suministra el 15% de las importaciones de petróleo de Estados Unidos, ocupando el cuarto puesto de los países suministradores de petróleo a Estados Unidos. El crudo supone el 80% de los ingresos por exportaciones de Venezuela y dos tercios del que se vende al exterior se destinan a Estados Unidos quien, además, es de lejos el principal país proveedor de bienes, servicios y tecnología importada" (Boersner, 2008).

Brasil, en cambio, busca desarrollar una convivencia pacífica con Estados Unidos (aunque lo perciba como su principal competidor en términos de liderazgo regional) y ser reconocido como interlocutor en el marco de una relación que no amenace sus aspiraciones regionales y globales. Los recientes planteamientos de Luiz Inácio *Lula* da Silva en la reunión del G-20 sobre la necesidad de reestructurar la arquitectura financiera internacional de modo que asegure una mayor incidencia a los países emergentes, junto a la llamada personal de Barack Obama al presidente brasileño inmediatamente luego de su elección, marcan dos hitos referenciales de esta estrategia, refrendados por la visita de Lula a Washington en marzo de 2009, como el primer mandatario sudamericano recibido por Obama, en el marco del reconocimiento de la nueva administración estadounidense de la importancia asignada a la relación con Brasil. Con antelación a esta visita, el presidente brasileño no dudó en señalar que el principal objetivo de su visita a la Casa Blanca sería convencer al presidente estadounidense de "ser un socio de América Latina que ayude a fortalecer a la región" (*La Nación*, 2009).

Mientras que Chávez usa una estrategia confrontacional desde una visión militarista y con una fuerte apelación ideológica, Brasil desarrolla una cauta estrategia diplomática en los ámbitos regional y global

No obstante, ambas estrategias —la de Chávez y la de Brasil—, pese a sus marcadas diferencias, responden a una visión multipolar del mundo. Los contrastes están definidos por el uso de una estrategia confrontacional, desde una visión geoestratégica de contenido militarista y con una fuerte apelación ideológica, por parte de Chávez, y por el desarrollo sostenido de una cauta estrategia diplomática, de cuidadoso enhebrado regional y global,[3] desde una visión multidimensional, por parte de Brasil.

3 Que, sin embargo, tampoco deja de suscitar tensiones con otros países de las región, particularmente en torno a temas energéticos y financieros, como en los casos de Bolivia, Paraguay y Ecuador.

Los "núcleos duros" de la integración regional

Estos dos liderazgos emergentes en América del Sur —más allá de la discusión sobre los modelos de izquierda que puedan representar (*Nueva Sociedad,* 2008)— remiten a esquemas de integración regional diferentes. Chávez lanzó, a partir de un acuerdo inicial de complementación económica con Cuba, la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), sustentada en la asistencia petrolera, en diversas formas de intercambio y en la aspiración de promover la complementariedad económica y la solidaridad entre sus miembros. El ALBA se amplió progresivamente con la inclusión de Bolivia, Nicaragua, Dominica y, fuera del espectro ideológico de la izquierda, Honduras.[4] El esquema carece de estructuras consolidadas y se basa fundamentalmente en los encuentros entre los jefes de Gobierno, en un enfoque eminentemente presidencialista, sin lograr articular una arquitectura institucional clara. Adicionalmente, pese a la aspiración de convertir al ALBA en el "núcleo duro" de la integración latinoamericana en el marco de la visión bolivariana de Chávez, el esquema se apoya principalmente en la participación de países centroamericanos y caribeños, con la inclusión adicional de Bolivia[5] (Serbin, 2007a y 2007b).

La diplomacia más cautelosa y sostenida de Brasil parece imponerse sistemáticamente a Venezuela, tanto en los planes para el transporte del gas, como la diplomacia petrolera en el Caribe o la creación del Consejo Suramericano de Defensa en el marco de la UNASUR

El MERCOSUR, por su parte, se basa en un enfoque comercialista y productivo, pero no ha logrado desarrollar una estructura institucional más avanzada para lidiar tanto con las tensiones y conflictos entre sus socios originales (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay), como sus miembros asociados (Chile, Bolivia, Colombia y Ecuador) y los aspirantes a convertirse en miembros plenos (Venezuela). No obstante sus debilidades institucionales, el bloque aspira a ser el "núcleo duro" de la gobernabilidad regional, la estabilidad democrática y la paz en el espacio sudamericano, sobre todo en base a la relación especial construida entre Argentina y Brasil (Peña, 2007). En esencia, el MERCOSUR responde a la estrategia de Brasil de transformar el bloque, mediante la convergencia con los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), en el eje de la integración sudamericana, expresada originalmente en la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y actualmente en la recientemente fundada Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), a la que se suman dos países tradicionalmente orientados hacia el Caribe, Guyana y Surinam.[6]

4 Paradójicamente, en el caso de Nicaragua y Honduras, ambos países son beneficiarios, simultáneamente, del tratado de libre comercio con los Estados Unidos CAFTA-DR, y del ALBA. Ver con respecto al primer caso, Carrión (2008: 39-50)

5 Ecuador ha manifestado su apoyo al esquema pero no se ha incorporado formalmente al mismo.

6 La UNASUR está conformada por 12 países: Argentina; Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

La competencia entre las dos visiones y los dos modelos de integración a los que remiten ha dado lugar a un pulso entre dos liderazgos emergentes, ambos con aspiraciones regionales y globales. Sin embargo, la diplomacia más cautelosa y sostenida de Brasil parece imponerse sistemáticamente. Veamos algunos ejemplos: la ambiciosa propuesta de Chávez de construir el Gasoducto del Sur, que conecte a Venezuela con Argentina a través de Brasil, ha ido desvaneciéndose progresivamente, para ser reemplazada por una visión más pragmática sustentada en el desarrollo de una infraestructura portuaria que permita el transporte marítimo de gas a los puntos clave de la geografía sudamericana. En esta propuesta resulta clave el interés brasileño de desarrollar la industria naviera y aprovechar su infraestructura portuaria (Chirinos, 2008). Otro ejemplo es el de la influencia bolivariana, a través de la diplomacia petrolera, en Centroamérica y el Caribe, que sufre la erosión permanente debido a la proyección brasileña. En efecto, Brasil no sólo ha articulado acuerdos y vínculos, particularmente en el ámbito de la explotación petrolera, con Cuba (que ha devenido recientemente en miembro pleno del Grupo de Río y ha comenzado a tener una presencia significativa en los encuentros y cumbres latinoamericanas, como en el de Costa de Sauipe y Salvador en diciembre de 2008), sino que también ha firmado tratados de diversa índole con los miembros del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) e impulsado la incorporación de Guyana y Surinam, ambos miembros de la CARICOM, a la UNASUR. Finalmente, aunque hay otros posibles ejemplos, podemos citar la propuesta de Chávez de crear unas Fuerzas Armadas sudamericanas, precedida en su momento por la aspiración de crear una Organización del Atlántico Sur (OTAS) similar a la OTAN. Esta idea remite a la tesis de que el factor militar es un componente fundamental del proceso de integración regional, en función de las potenciales amenazas externas a la región, entre las que se destacan, en la percepción de Chávez, la amenaza militar de los Estados Unidos. La idea de Caracas ha sido hábilmente sustituida por la iniciativa brasileña de crear un Consejo Sudamericano de Defensa en el marco de la UNASUR. De acuerdo con el planteamiento brasileño, el Consejo Sudamericano de Defensa apunta básicamente a la prevención de conflictos en la región, más que a una alianza militar convencional al estilo de la OTAN. Como señala una investigadora, en un análisis previo a su lanzamiento, "con antelación a la propuesta brasileña hubo varios intentos separados desde Brasilia y Caracas de avanzar en la seguridad y defensa sudamericana. (Las) diferencias entre Brasil como líder natural sudamericano y Venezuela como autoproclamado líder ideológico ensombrecen las perspectivas de crear un Consejo de Defensa Sudamericano, no como una institución más en el complejo entramado de instituciones de integración,

sino como un órgano eficaz y práctico para prevenir y resolver conflictos en la región y promover la cooperación interestatal en esta materia" (Gratius, 2008). No obstante, la propuesta original fue rechazada por Colombia (que tampoco aceptó la presidencia de turno de UNASUR para esa ocasión), por lo cual en la Cumbre de Brasilia en mayo de 2008 se aprobó la formación de una comisión para elaborar una propuesta más desarrollada.[7] Finalmente, la creación del Consejo Sudamericano de Defensa se materializó en la Cumbre de Países Latinoamericanos y Caribeños realizada en diciembre de 2008 en Costa de Sauipe en Brasil, como una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa de acuerdo a las disposiciones del Tratado Constitutivo de UNASUR. Entre sus principios más destacados, según su constitución en la Cumbre Extraordinaria de UNASUR, aprobada el 16 de diciembre de 2008, constan el respeto irrestricto por la soberanía, la integridad y la inviolabilidad de los Estados, por la no-intervención en sus asuntos internos y por la autodeterminación de los pueblos; la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto por los derechos humanos y el Estado de derecho; la promoción de la paz y la solución pacífica de controversias, y la subordinación constitucional de las instituciones de defensa a las autoridades civiles legítimamente constituidas. Por otra parte, uno de los objetivos prioritarios de UNASUR es la consolidación de América del Sur como una zona de paz, base de la estabilidad democrática y el desarrollo integral de los pueblos de la región, y como contribución a la paz mundial (UNASUR, 2008a). Significativamente, la creación del Consejo de Defensa Sudamericano diluye cualquier aspiración militarista en la integración regional. Su objetivo fundamental es la prevención y resolución de conflictos y la creación de un foro para promover el diálogo entre los Ministerios de Defensa de cada país, reducir las desconfianzas y sentar las bases para una política común de defensa (Romero, 2008), con la exclusión de Estados Unidos, que descanse en el control civil de las Fuerzas Armadas (UNASUR, 2008).

La intervención de UNASUR en la crisis de Bolivia y el rol del Grupo de Río en el conflicto entre Colombia y Ecuador reafirman la creciente capacidad de la región de abordar sus crisis sin la intervención de terceros

La estrategia brasileña de enfrentar cualquier turbulencia que amenace la estabilidad regional quedó claramente reflejada con la agudización de la crisis en Bolivia a finales de 2008. En esa ocasión, se produjo una primera intervención exitosa (Menéndez del Valle, 2008) de la UNASUR en los asuntos internos de uno de sus Estados miembros. Esta intervención asumió, implícitamente, algunos elementos de la "responsabilidad de proteger" promovida por la ONU y suscrita por algunas naciones sudameri-

7 El presidente Uribe declaró, en este sentido, que "Colombia tiene dificultades para participar. Creemos más en mecanismos como la OEA", en (Seitz, 2008).

canas.[8] La intervención en Bolivia se organizó a partir de las tres condiciones impuestas por Brasil y aprobadas en la cumbre de la UNASUR realizada en Santiago de Chile en septiembre del 2008: 1) que la intervención fuera convocada a solicitud del Gobierno democráticamente elegido de Bolivia; 2) que apuntara a consolidar la institucionalidad democrática vigente y a promover un diálogo entre las partes en conflicto; 3) que evitara toda referencia o cuestionamiento al rol de Estados Unidos. Esta última posición fue contraria a la promovida por Chávez, que intentó infructuosamente impulsar una condena a Estados Unidos luego de que Bolivia y Venezuela retiraran a sus embajadores en Washington y expulsaran a los embajadores norteamericanos por el aparente apoyo estadounidense a los prefectos de la Media Luna opuestos al Gobierno de Evo Morales.

La Cumbre y su secuela en Nueva York evidenciaron varias situaciones: por un lado, la presencia de Lula en la primera impuso el criterio brasileño, con el apoyo de Chile y de Colombia, de buscar una mediación de UNASUR percibida como más efectiva que una intervención y, por otro, puso en evidencia las tensiones y roces entre Chávez y Lula por el liderazgo regional. Mientras que Chávez amenazaba con una intervención militar ante la posibilidad de un intento de golpe contra el Gobierno de Evo Morales, en el marco de las denuncias y tensiones ya mencionadas en relación a los Estados Unidos, Lula impuso el criterio de un llamamiento al diálogo entre las partes y el respeto por la legitimidad constitucional del Gobierno de Morales, pero logró la exclusión de toda referencia a la injerencia o intervención extranjera. El saldo fue enteramente positivo para la posición brasileña, que reafirmó y consolidó su liderazgo regional, situación que se confirmó nuevamente en la reunión de UNASUR en Nueva York poco después, durante la Asamblea de las Naciones Unidas, y en la convocatoria exitosa de una multi-cumbre regional de los países de la región, de MERCOSUR y de UNASUR en Costa de Sauipe en diciembre de 2008 (Malamud, 2008).

La intervención de la UNASUR en la crisis boliviana confirmó la creciente autonomía de los países sudamericanos en la resolución de sus conflictos, que se había manifestado poco tiempo atrás, en marzo de 2008, con el rol desempeñado por el Grupo de Río en el conflicto generado por la incursión colombiana en territorio ecuatoriano para atacar una base de las FARC. Ambos episodios reafirman la creciente capacidad de la región de abordar sus crisis a través de sus propias iniciativas y mecanismos y

8 Es de notar que el artículo 27 de Tratado Constitutivo de la UNASUR plantea: "El presente Tratado Constitutivo y sus enmiendas serán registradas ante la Secretaría de la Organización de las Naciones Unidas".

sin la intervención de terceros, capacidad que se ve confirmada por la Cumbre de América Latina y Caribe en Costa de Sauipe en diciembre de 2008 y la aprobación de la creación del Consejo Sudamericano de Defensa por la UNASUR en las mismas fechas.

La UNASUR y la OEA: ¿competencia o complementación en la prevención de conflictos regionales?

La OEA, a pesar de que cuenta con el rol predominante de Estados Unidos, constituye un foro para la discusión de los asuntos hemisféricos y ha contribuido a la consolidación de la democracia y la paz en la región. UNASUR, en cambio, es un mecanismo novel, en proceso de definición

La cumbre de la UNASUR en Santiago también reveló el gradual debilitamiento en la región del tradicional rol de la OEA como organismo encargado de contribuir a la solución pacífica de disputas entre los países miembros y de mediar, a través de mecanismos *ad hoc*, en las crisis regionales. La convocatoria a la cumbre de Santiago fue realizada por Michelle Bachelet, presidenta de Chile, en su carácter de presidenta de turno de la UNASUR, situación que abrió la posibilidad de que fuera invitado a la cumbre el secretario general de la OEA, el chileno José Miguel Insulza. Esta invitación respondió a la dinámica política interna del país anfitrión, que próximamente deberá enfrentar una elección presidencial en la que la Concertación, a la cual pertenecen tanto Bachelet como Insulza (que aspiraba a convertirse en candidato presidencial), enfrenta una compleja situación electoral.

Sin embargo, la presencia de Insulza también apuntaba, más allá de la política interna de Chile, a que la intervención en Bolivia se enmarcara en una acción conjunta de la OEA y la UNASUR. Finalmente, en la Cumbre de Santiago se optó por enviar una misión exclusivamente de la UNASUR, independientemente de que hubiese una coordinación con la misión de la OEA que ya se encontraba trabajando en Bolivia.[9] Esto señala con prístina claridad la muy limitada disposición de los países sudamericanos a involucrar a un organismo como la OEA, en el que Estados Unidos juega un rol frecuentemente preponderante, en la resolución de sus conflictos.[10]

La decisión sudamericana de impulsar mecanismos de prevención y resolución de crisis en el marco de la UNASUR en detrimento de la OEA es clara (Serbin, 2008c). Pero, aunque este episodio permite celebrar una primera intervención exitosa en una crisis

9 Insulza opinó al respecto que fue una equivocación excluir a la OEA del diálogo orientado a resolver la crisis boliviana (*China View*, 2008).

10 Tradicionalmente, la OEA ha aceptado, implícita o explícitamente, las intervenciones y decisiones unilaterales de Estados Unidos en la región, como la frustrada invasión a Bahía de Cochinos en 1961, la intervención militar a República Dominicana en 1965, la invasión estadounidense a Grenada en 1983 y a Panamá en 1989, por citar solo algunas.

política, también abre una serie de interrogantes sobre la efectiva capacidad de la UNASUR para darle sostenibilidad a mediano y largo plazo.

En este sentido, es importante señalar que la OEA, aunque se trate de un espacio en el que Estados Unidos desempeña un rol predominante, constituye un foro político prominente para la discusión de los asuntos hemisféricos, un mecanismo establecido que, especialmente en los últimos años, ha desempeñado un protagonismo fundamental en la consolidación de la democracia en la región, la prevención de los abusos y violaciones a los derechos humanos y la resolución pacífica de controversias entre Estados. La UNASUR, en cambio, es un mecanismo novel, cuya estructura y mandato están en proceso de definición y que aún requiere de la aprobación parlamentaria por parte de la mayoría de los países miembros para poder asumir funciones vinculantes.[11]

Los desafíos de UNASUR

Como ha señalado la presidenta Bachelet, la UNASUR constituye "un poderoso instrumento de integración" que responde a una visión del multilateralismo acorde con la ONU y que apunta a crear un nuevo instrumento de coordinación política entre los países de América del Sur, incluidos Guyana y Surinam, en torno a cuestiones de infraestructura, finanzas, políticas sociales, energía y defensa (decantándose estos dos últimos temas como prioritarios). Sin embargo, aún carece de una estructura funcional instalada y debe hacer frente a numerosas tensiones entre sus miembros.

El Tratado Constitutivo de la UNASUR,[12] aprobado en Brasilia en mayo de 2008, incluyó la definición de algunos elementos de su estructura institucional: una Secretaría general en Quito, un Parlamento Sudamericano en Cochabamba, planes para crear un Banco Central regional y una moneda única, un pasaporte regional y la propuesta de creación del Consejo Sudamericano

11 El hecho de que el Tratado Constitutivo de la UNASUR aún no haya sido aprobado por los respectivos Parlamentos de los países miembros ha suscitado numerosas críticas por parte de diferentes partidos de oposición y por algunos medios de comunicación. Ver, en el caso de Chile, *La Tercera* (2008).

12 "La Unión de Naciones Sudamericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía y la independencia de los Estados", Art. 2, Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas, http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm.

de Defensa. Sin embargo, también puso en evidencia las reticencias, tensiones y dificultades políticas que enfrenta. El caso más paradigmático es la designación de la persona que se hará cargo de la Secretaría general. Originariamente, el ex presidente ecuatoriano Rodrigo Borja había sido designado para este puesto, pero en la reunión de Brasilia anunció su renuncia alegando la ausencia de una voluntad política de los países miembros (Integración Sur, 2008) para otorgar a la Secretaría general un rol relevante en la creación y consolidación de la estructura del organismo.

Los órganos que rigen la UNASUR, de acuerdo com su Tratado Constitutivo suscrito el 23 de mayo de 2008 en Brasilia, son el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; el Consejo de Delegadas y Delegados y la Secretaría general. La Presidencia del organismo se ejerce *pro témpore* sucesivamente por cada uno de los Estados miembros, en orden alfabético, y la Secretaría general es la encargada de ejecutar los mandatos que le confieren los órganos de la UNASUR y de ejercer su representación. Es importante señalar, asimismo, que el artículo 18 de Tratado apunta a promover la participación ciudadana en el proceso de integración, "a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales", para lo cual "se generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía reciban una adecuada consideración y respuesta" (UNASUR, 2008).

El rechazo de Uruguay al nombramiento del ex presidente argentino Néstor Kirchner como secretario general de UNASUR revela que las agendas nacionales siguen imponiéndose a la agenda regional

En este marco, la propuesta de Ecuador —apoyada por Venezuela, Bolivia y Argentina— de reemplazar a Rodrigo Borja por el ex presidente Néstor Kirchner chocó con el rechazo formal de Uruguay, que se opuso debido al papel de Kirchner en el conflicto de las papeleras. El Gobierno uruguayo argumentó que su posición como presidente en relación a este conflicto lo inhabilita para actuar como secretario general de un organismo que, entre otras funciones, debería asumir la prevención y resolución de crisis entre sus miembros (*Universal*, 2008), y más recientemente amenazó con retirarse del nuevo organismo si la candidatura de Kirchner era confirmada. En todo caso, esta situación revela con claridad que las agendas nacionales siguen imponiéndose a la agenda regional.

La competencia entre el liderazgo brasileño y el venezolano también se manifestó en la ausencia de Chávez en la cumbre de la UNASUR que se concretó con el objetivo de dar seguimiento a la de Santiago y que se realizó una semana más tarde, en Nueva

York,[13] en coincidencia con la Asamblea General de la ONU. Después, Chávez adoptó un silencio notable para un líder habitualmente locuaz, motivado tanto por su preocupación ante las elecciones regionales y municipales de Venezuela y sus resultados en noviembre de 2008 y la convocatoria de un nuevo referéndum en febrero de 2009 que aprobara una enmienda constitucional para su eventual reelección como por la bajada del precio del petróleo, que afecta tanto su política interna como su proyección regional.[14]

Además de estos elementos políticos, nacionales y regionales, que afectan el futuro de la UNASUR, el organismo debe superar el reto de crear una estructura eficiente y profesional capaz de enfrentar una compleja agenda regional, en una coyuntura internacional marcada por la crisis financiera y por las incertidumbres económicas de los años venideros, que golpean particularmente a los países cuyo crecimiento económico reciente se explica por los altos precios de las mercancías.

A este desafío cabe sumar la tendencia presidencialista propia de las culturas políticas de la región. Una de las consecuencias de esta tendencia es la proclividad a enfrentar y resolver las crisis a través del encuentro de los presidentes en reuniones cumbres. Estas reuniones se realizan básicamente en reacción a crisis y coyunturas emergentes, en lugar de desarrollar políticas sostenidas y consistentes que, en el marco de los procesos de consolidación democrática, requieren de un activo involucramiento y una amplia participación de otros actores, incluyendo a una ciudadanía organizada y empoderada y a actores políticos que, como los partidos y los parlamentos, necesitan una mayor legitimación democrática en la mayoría de los países.

Hasta ahora, las cumbres de la región se realizan en reacción a crisis y coyunturas, en lugar de desarrollar políticas sostenidas y consistentes que requieren de la participación de otros actores, como una ciudadanía organizada y empoderada

Sin estos elementos, por más que se desarrollen estrategias de cambio estructural coordinadas a nivel regional, la capacidad preventiva —y no meramente reactiva— de un organismo emergente como la UNASUR estará en cuestión. Y contrastará con un organismo como la OEA que, aunque cuestionado por la presencia protagónica de los Estados Unidos, acumula una larga experiencia en el enfrentamiento de situaciones de crisis o conflictos potenciales en la región. Por eso, para consolidar la UNASUR no basta con un liderazgo sostenido ni con la mera voluntad política, frecuentemente débil y poco convincente, cuando no contradicto-

13 El secretario general de la OEA José Miguel Insulza tampoco participó en el encuentro de mandatarios. Ver http://www.diarioccidente.com.co

14 Es significativo, en este sentido, que en la Cumbre de Costa de Sauipe Chávez no haya asumido un papel mas protagónico en la discusión sobre la candidatura del nuevo secretario general de UNASUR. (*The Economist* Intelligence Unit, 2008, y Mandarin, 2008).

ria, de los Estados miembros. Se requiere también una estructura institucional sólida y eficiente.

En este marco, el fortalecimiento de la UNASUR y del liderazgo brasileño en la región como parte del proceso de consolidación de América del Sur como un polo relevante en el mundo confronta una serie de retos, tanto políticos como institucionales. Si bien la UNASUR demuestra, como señaló el canciller peruano (AFP, 2008),[15] una voluntad política que ha faltado en la OEA, esta voluntad política, aunque necesaria, puede resultar insuficiente, sobre todo si nos guiamos por la experiencia del MERCOSUR. Es necesario consolidar un mecanismo regional complejo y una estructura institucional efectiva que permitan avanzar en la integración y la estabilidad y convertir a la región en un referente en el marco de un sistema internacional multipolar y que, en el campo de la prevención de conflictos y de la superación de las crisis políticas emergentes en el seno de sus países miembros, funcione de una manera efectiva, en un marco normativo claramente establecido.

Referencias bibliográficas

AFP (2008) "UNASUR apoya crear Consejo de Defensa Sudamericano sin Colombia", en *El Comercio*, 23 de mayo de 2008. Disponible desde <http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=194006&id_seccion=3>. Consultado el 15 de marzo de 2009.

Boersner, D. (2008) "Venezuela´s International Role: Provider or Gadfly?", en *ReVista, Harvard Review of Latin America*, otoño 2008: Venezuela. The Chávez Effect, vol. VIII, No. 1, p. 60.

Boersner, D. (2007) "La dimensión internacional de la crisis venezolana", en Maihold, Günther (ed.) *Venezuela en retrospectiva. Los pasos hacia el régimen chavista*, Madrid y Frankfurt, Iberoamericana y Vervuert Verlag, p. 325.

Carrión Fonseca, G. (2008) "El CAFTA-DR, el ALBA y la Trinidad del Desarrollo Sostenible", en *Envío, Revista Mensual de la Universidad Centroamericana (UCA*), año 27, No. 321, diciembre 2008, Managua, pp.39-50.

Chirinos, C. (2008) "Sin gasoducto al Sur", en BBCMundo.com, 1 de octubre de 2008. Disponible en Internet en <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_7646000/7646941.stm>. Consultado el 13 de marzo de 2009.

Gratius, S. (2008) "¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano", Comentario, Madrid, FRIDE, abril de 2008, p. 5.

Grogg, P.(2008): "Cuba -US thaw fuelled by oil?", La Habana. Disponible en <http:

15 Declaraciones del canciller peruano José Antonio García Belaúnde a AFP, en "UNASUR busca consolidarse y desplaza a OEA en búsqueda de acuerdo con Bolivia", AFP/Diario Occidente, 27 de septiembre de 2008, http://www.diariooccidente.com.co.

//www.caribbean360.com/ASP/printstory.asp?id=6512> Consultado el 15 de marzo de 2009.

Integración Sur "Renuncia el secretario de UNASUR", 23 de mayo de 2008. Disponible desde <http://www.integracionsur.com/sudamerica/UnasurRenunciaSecretario.htm>. Consultado el 15 de marzo de 2009.

La Nación (Buenos Aires), 7 de marzo de 2009, p. 3.

La Tercera (2008) "Participación de Chile en UNASUR", en *La* Tercera, sábado 25 de octubre de 2008, p. 3.

Malamud, C. (2008) "La Cumbre de UNASUR en Santiago de Chile y el conflicto en Bolivia", Madrid: Real Instituto Elcano, ARI 121/2008 - 9/10/2008.

Mandarin, B. (2008) "Venezuela´s Foreign Policy loses its gas", en *Financial Times*, 17 de diciembre de 2008,

Menéndez del Valle, E. (2008) "Bolivia: el ejemplo positivo de UNASUR", en *El País*, miércoles 15 de octubre de 2008, p. 23.

Peña, F. (2007) "La gobernabilidad del espacio geográfico sudamericano", *Newsletter mensual*, Buenos Aires, agosto 2007. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2007-08>. Consultado el 15 de marzo de 2009.

Reuters (2009) "Obama quiere TLC con Colombia y Panamá", martes 03 de marzo de 2009. Disponible en <http://www.cnnexpansion.com/actualidad/2009/03/03/obama-impulsara-tratados-con-al>. Consultado el 13 de marzo de 2009.

Romero, C. (2008) "Chávez a raya", en *Confidencial* 14-20 diciembre 2008. Disponible desde <http://www.confidencial.com.ni/2008-614/americaLatina1_614.html>. Consultado el 15 de marzo de 2009.

Romero, R. (2008) "Una Cumbre en la que Uribe no tiene nada que hacer: Nace UNASUR y alianza militar sin EEUU", 23 de mayo de 2008. Disponible desde http://www.polodemocratico.net/Nace-UNASUR-y-alianza-militar-sin. Consultado el 15 de marzo de 2009.

Seitz, M. (2008) "¿Una OTAN sudamericana", en BBCMUNDO.com, 23 de mayo de 2008. Disponible en <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7415000/7415118.stm>. Consultado el 15 de marzo de 2009.

Séller, B. (2009) "Cheered in Canada, Pres. Obama treads lightly on trade", en *The Associated Press*, 20 de febrero de 2009

Serbin, A. (2008a) "Hugo Chávez: liderança e polarização", en Ayerbe, Luis Fernando (org.) *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*, São Paulo, UNESP, pp. 117-151.

Serbin, A. (2008b) "The OAS, the UN and conflict prevention", Policy Briefings, Center for International Cooperation, New York University, noviembre de 2008.

Serbin, A. (2007a) "Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?", en Mesa, Manuela (coord.*) Paz y conflicto en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Madrid, CEIPAZ, pp. 171-182.

Serbin, A. (2007b) "La integración regional: ¿fragmentación y competencia de modelos?, en Bosoer, Fabián y Fabián Calle (comps.) *2010 Una agenda para la región,* Buenos Aires, TAEDA, pp.211.243.

Soares de Lima, M. R. (2008) "El papel de Brasil como potencia intermedia: los dilemas del reconocimiento mundial y regional", en Gratius, Susana (ed.) *IBSA: ¿un actor internacional y un socio para la Unión Europea?*, Madrid, FRIDE, Documento de Trabajo No. 63, julio 2008.

The Economist Intelligence Unit (2008) "Venezuela economy: In Denial", *Country Briefing*, 26 de noviembre de 2008.

Ugarte, J. M. (2008) "Integración subregional en seguridad pública y defensa, del

MERCOSUR a UNASUR", en Martinez, L.; L. Peña y M. Vásquez (comps.) *Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, Buenos Aires, CRIES.

UNASUR (2008a): *Decisão para o establecimiento do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL*, Cúpula extraordinaria da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) - Costa do Sauípe, Bahía, 16 de diciembre de 2008. Disponible desde <http://www.defesanet.com.br/al1/sauipe_3.htm>. Consultado el 14 de marzo de 2009

UNASUR (2008b) "Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas". Disponible desde <http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm>. Consultado el 15 de marzo de 2009.

Universal (2008) "Uruguay rechaza que Kirchner lidere la UNASUR", en *Universal*, viernes 24 de octubre de 2008, p. 6.

VV. AA. (2008) *Nueva Sociedad* (Buenos Aires), No 217, "Los colores de la nueva izquierda", septiembre-octubre 2008.

Xinhuanet (2008) "Insulza defends OAS role, UNASUR appoints envoy for Bolivian crisis", en *China View*, 18 de septiembre de 2008. Disponible desde <http://big5.ce.cn/gate/big5/en.ce.cn/World/Americas/200809/18/t20080918_16844430.shtml>. Consultado el 15 de marzo de 2009.

Zakaria, F. (2008) *The Post-American World*, Nueva York: W.W.Norton & Company.

Violencia transnacional en Centroamérica: retos y desafíos

Manuela Mesa.

Directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)

Introducción

Centroamérica no es ajena a la lucha contra el narcotráfico que desde hace unos años tiene en jaque al Gobierno mexicano, particularmente desde que el presidente Calderón le declarase la "guerra" a los cárteles de drogas de su país. México se ha convertido en el epicentro de la actividad violenta de los grupos criminales del narcotráfico, reemplazando a los cárteles colombianos. El narcotráfico se incrementó en México y Centroamérica cuando los cárteles de Medellín y Cali, que controlaban la mayor parte de la cocaína que llegaba a Estados Unidos fueron desmantelados. Esto provocó la fragmentación de las redes de narcotráfico y su desplazamiento a México, transitando por Centroamérica. Estas organizaciones transnacionales han demostrado una capacidad extraordinaria de adaptación para sortear los controles establecidos, utilizando nuevos métodos y modalidades de actuar, explorando nuevas rutas y expandiendo su alcance (International Crisis Group, 2008: 5).

Según la Procuraduría general de México entre diciembre de 2006 y marzo 2009 se han producido 10.657 muertes violentas relacionadas con el tráfico de drogas. Y esta situación se ha ido extendiendo poco a poco desde México hacia Centroamérica. Según la consultora estadounidense Strategic Forecasting (Stratfor) en uno de sus últimos informes, *Centroamérica: su papel emergente en el tráfico de drogas,* en esa región son los cárteles mexicanos de Sinaloa y del Golfo los que controlan el contrabando de cocaína procedente de Colombia por las vías terrestres y marítimas. Se estima que alrededor del 90% del volumen total de cocaína que llega a Estados Unidos pasa a través de México por vía marítima (sobre todo por la ruta del Pacífico) o por tierra desde Guatemala. Los traficantes también utilizan a migrantes como correos humanos. Según la información disponible se han sustituido los grandes contenedores de drogas por cargas más pequeñas que se distribuyen en una red más compleja y difícil de combatir, que combina rutas terrestres y marítimas. El cártel de de Sinaloa utiliza la ruta panamericana desde Panamá hasta El Salvador, y desde ahí, la droga es enviada a las estructuras guatemaltecas y a continuación a México, a través de una frontera muy porosa. En México, en las ciudades de la frontera con Estados Unidos, como Nuevo Laredo, Tijuana y Ciudad Juárez, se empaqueta la droga en cantidades pequeñas y se pasa a Estados Unidos. Ha sido en estas ciudades donde el índice de homicidios se ha disparado en la últimos años (International Crisis Group, 2008: 4). Esto ha permitido un incremento sin precedentes del volumen del tráfico. Según este informe, hasta 2007 sólo el 1% de la droga pasaba por Centroamérica. Sin embargo ahora ese porcentaje es mucho mayor. Esta realidad se ha hecho más compleja por el involucramiento de organizaciones de la región, como las pandillas —entre ellas la *mara* la Salvatrucha y la "18"— que han pasado a convertirse en peones de los cárteles mexicanos, tanto en la distribución local de la droga, como en labores de seguridad durante el tránsito. Además la estructura paramilitar del cártel del Golfo, los Zetas, está integrada por ex soldados *Kaybiles*, la unidad militar de élite del ejército guatemalteco, tristemente famosa por sus excesos en la guerra contrainsurgente a principios de los años ochenta. Para evitar los controles además, el crimen organizado también ha recurrido a métodos muy sofisticados, como el uso de mini submarinos, que bordean las costas del itsmo. Estas actividades ilícitas ligadas al tráfico de drogas, de armas y personas ha tenido como consecuencia el incremento de la violencia en Centroamérica, que ha alcanzado una tasa de homicidios de las más altas del mundo y un sentimiento generalizado de inseguridad por parte de la población (PNUD, 2008).

Durante 2008 se produjeron en Guatemala más de 28 asesinatos que son atribuidos a grupos como "los Zetas", brazo armado del cártel del Golfo en México. En Honduras, diversas fuentes,

incluso los partidos tradicionales, han admitido que el narcotráfico podría haber financiado algunas campañas políticas. Por su parte, en El Salvador se han producido varias detenciones relacionadas con el cártel del Golfo, como el caso del ex diputado Roberto Carlos Silva Pereira, apresado en Estados Unidos por sus implicación en el narcotráfico.

En este capítulo se van abordar las manifestaciones de la violencia asociada al narcotráfico, al tráfico de personas y el tráfico de armas en los países del llamado "Triángulo Norte" (Guatemala, El Salvador y Honduras), particularmente en Guatemala, en el que la situación durante 2008 ha sido especialmente grave. Esta situación supone un desafío para la región y una amenaza para la democracia.

Violencia y pobreza en una región de tránsito

La violencia e inseguridad ciudadana se añade a la problemática general de la región, que presenta escasos avances en su desarrollo humano y en la integración regional, lo que la hace más vulnerable para hacer frente a la violencia de forma eficaz. Según el informe PNUD (2008), la pobreza afecta a más del 40% de los centroamericanos y aunque entre 2002 y 2007 esa tasa disminuyó en cinco puntos, en términos absolutos el número de personas pobres creció. Además no se han producido cambios importantes en los niveles de desigualdad y la profundas brechas sociales y económicas se han agrandado entre los países y dentro de los países. Esta situación de pobreza, desigualdad y violencia plantea un enorme desafío al Estado y debilita su legitimidad, al no disponer ni de los recursos, ni de las capacidades necesarias para hacer frente a las diversas formas de violencia, particularmente aquella ligada a actividades ilícitas transnacionales.

La ubicación geográfica de Centroamérica ha sido uno de los factores que ha influido en el crecimiento de estas actividades ilícitas ligadas al tráfico de drogas, personas y armas

La ubicación geográfica de Centroamérica ha sido uno de los factores que ha influido en el crecimiento de estas actividades ilícitas ligadas al tráfico de drogas, personas y armas. Centroamérica es un corredor que enlaza el Norte con el Sur, así como el Gran Caribe, y esto ha favorecido que se haya convertido en un puente estratégico del paso de la droga que se dirige a Estados Unidos. También las amplias zonas de selva en algunos países como Guatemala y sus fronteras porosas han permitido que algunas zonas del país pasen a manos de estas organizaciones delictivas que operan aprovechando las ventajas que les ofrece la globalización para crecer y expandirse. Han sido en los países del llamado "Triángulo Norte" (Guatemala, El Salvador y Honduras) en los que este fenómeno se ha dado con mayor intensidad.

Son los problemas sociales y de gobernabilidad los que explican el incremento del narcotráfico en América Central. Es la opinión de numerosos expertos y analistas, como los que se reunieron en el XII Congreso Hemisférico para la Prevención del Lavado de Dinero y el Combate del Financiamiento del Terrorismo durante el mes de agosto de 2008. En ese foro se planteó que el crimen organizado aprovecha las debilidades de la jurisdicción estatal, en combinación con la pobreza y desigualdad, para crecer y expandirse.

Debilidad institucional y poder de las redes ilícitas

La debilidad institucional ha permitido la infiltración de las redes ilícitas en las estructuras del Estado. Estos hechos no son nuevos sino que tienen su origen en los años del conflicto en Centroamérica en la década de los ochenta, cuando los grupos insurgentes y los aparatos del Estado utilizaron el narcotráfico como una fuente de financiación para conseguir armas para la guerra (WOLA, 2007; Peacock y Beltrán, 2006: 6). En algunos países como en Guatemala y El Salvador, los escuadrones de la muerte de ultraderecha desarrollaron nexos con los sistemas de inteligencia de los cuerpos de seguridad, así como con grupos empresariales que financiaron la llamada lucha antisubversiva o anticomunista. El Estado no sólo toleró estas prácticas, sino que participó de ellas (Informe de la Comisión de la Verdad de El Salvador, 1993). Estos grupos ejecutaban a las víctimas después de secuestrarlas y torturarlas, abandonando los cadáveres posteriormente mutilados en las cunetas de las carreteras como una estrategia de sembrar el miedo y aterrorizar a la población. Estas estructuras clandestinas e ilegales no fueron desmanteladas completamente con la firma de los Acuerdos de Paz y la llegada de la democracia. Se produjo un proceso de "mutación y atomización" de estas estructuras que se hicieron más descentralizadas y se extendieron por toda la región manteniendo intacta su capacidad de asesinar y de continuar con sus actividades ilegales. En los últimos años, con el aumento del flujo de drogas en la región y de las actividades ilícitas, estos grupos han adquirido de nuevo un gran poder, estableciendo alianzas con las redes del crimen organizado o siendo parte de ellas e introduciéndose en las estructuras del Estado, para corromperlo y debilitarlo y hacerlo afín a sus objetivos (Thale, 2007). En Honduras, las organizaciones de derechos humanos han denunciando desde hace más de diez años la infiltración del narcotráfico en la política hondureña. Este fue el caso de varios políticos como Armando Ávila Panchamé, ex diputado, o el diputado Cesar Díaz, miembro del Parlamento Centroamericano que fue detenido en Nicaragua por su implicación en un cargamento de heroína procedente de Colombia (*El País*, 20-6-2007).

El sistema judicial ha sido una de las instituciones más afectadas por estas dinámicas. No sólo es ineficaz sino que ha perdido legitimidad como una institución capaz de proveer de justicia a la población. Como afirmó una mujer en Ciudad de Guatemala entrevistada para este trabajo: "Cuando fui a la policía para denunciar el robo, el sargento de turno me dijo: "Mire, podemos buscar a ese hombre pero ya ha huido. Si lo detuviéramos, su familia lo liberaría bajo fianza al cabo de unas semanas. Así que lo que le aconsejo es que junten a un grupo de vecinos y que lo linchen. Una vez que lo hayan matado, vuelva y nosotros no encargaremos de tirar su cuerpo al río. Dígales que el sargento X dijo que estaba bien". En Guatemala un asesinato tiene tan sólo un 2% de posibilidades de ser llevado ante la justicia. La impunidad generalizada actúa como un poderoso incentivo para las actividades delictivas, que suelen producir grandes beneficios con muy poco riesgo para quienes las realizan. La ineficiencia, corrupción e incompetencia es una práctica generalizada en el ámbito judicial. Además, la falta de seguridad a la que se ven sometidos los jueces, las intimidaciones y persecuciones de todos aquellos no dispuestos a colaborar con el crimen organizado hacen que un país como Guatemala cuente con una de las tasas más bajas de jueces en la región.

La impunidad generalizada actúa como un poderoso incentivo para las actividades delictivas, que suelen producir grandes beneficios con muy poco riesgo para quienes las realizan

Para dar salida a esta situación en 2007 se impulsó la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Se establece a partir de un acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala en 2007. Su objetivo es desmantelar estas estructuras clandestinas e ilegales que operan por todo el país. CICIG está investigando al menos 15 casos de "alto impacto en coordinación con los jueces y procuradores del país y está proponiendo reformas legales para combatir la impunidad. La tarea resulta compleja si tenemos en cuenta que ocho oficiales de la justicia y de otras instituciones que están colaborando en las investigaciones han sido asesinados. Carlos Castresana, que dirige la Comisión, ha afirmado en la presentación de su primer informe que es responsabilidad del Gobierno el desmantelamiento de las estructuras clandestinas criminales ligadas al narcotráfico, que siguen operando y son responsables de la mayor parte de la violencia y de la violación de los derechos humanos que se produce en el país" (WOLA, 2008).

A esta situación se suma el papel que juega la policía, que, como institución creada para proteger y preservar la seguridad pública, debiera ser parte de la solución, pero se ha convertido en parte del problema. Según datos de Transparencia Internacional, la policía es considerada uno de los sectores más corruptos en Guatemala. En diciembre de 2005, el Ministerio del Interior realizó una purga de 1.500 policías de los 21.000 que había en el cuerpo. El 40% de los expulsados eran jefes y estaban implicados en casos de corrupción ligados al narcotráfico y la extorsión. Unos 4.000

oficiales de policía estaban implicados en actividades ilícitas. Posteriormente, parte de estos policías acusados fueron restituidos en sus cargos por cuestiones administrativas relacionadas con la lentitud con la que se realizó el proceso por parte del la Oficina sobre la Responsabilidad Profesional (ONUDD, 2007: 31). Además, las instituciones policiales no están preparadas para afrontar los nuevos delitos y formas de violencia asociados al crimen organizado, el narcotráfico o el lavado de dinero. Las malas condiciones laborales, los bajos salarios, la falta de medios o la ausencia de prestigio institucional son serios obstáculos para que puedan llevar su tarea de forma efectiva. Además, en algunos países utilizan métodos cuasi militares. Esto resulta especialmente complejo en El Salvador y en Guatemala, donde operan patrullas conjuntas de policías y militares para tareas de seguridad interna que son propias del cuerpo policial. Se trata de una violación flagrante de los Acuerdos de Paz, y una práctica ligada a las políticas "de mano dura" que se está haciendo más frecuente, no sólo para tareas asociadas a la erradicación de cultivos de droga. Se ha llegado al punto de que esas patrullas se envían a tareas como la protección de la cosecha de café, la vigilancia de transporte público o para mantener el orden en las cárceles (Dammert, 2007).

La incapacidad de los Gobiernos para hacer frente a la violencia erosiona la legitimidad y la institucionalidad democrática y amenaza la estabilidad política. Además constituye un factor de desarticulación social, pues afecta las relaciones de confianza y reciprocidad dentro de las comunidades (PNUD, 2008:53). Los Gobiernos reaccionaron aplicando políticas de "tolerancia cero", de carácter represivo. En El Salvador, en julio de 2003 se adoptó el "Plan Mano Dura" dirigido a las pandillas, que fue sustituido posteriormente por el "Plan Super Mano Dura", que incluía la participación del Ejército en operativos conjuntos con la policía para la detención de las pandillas y *maras*. En Honduras se aplicó el "Plan Libertad Azul" y en Guatemala el "Plan Escoba". Estos planes, que han supuesto un endurecimiento de la legislación penal (por ejemplo, rebajando la edad penal) y el aumento de las políticas de represión, no sólo no han funcionado, sino que han agravado el problema por sus fuertes implicaciones políticas y sociales. Ha aumentado la tolerancia social al uso de prácticas extrajudiciales como un "mal necesario" para erradicar la violencia. Según el informe del PNUD (2008: 489) entre el 43% y el 55% de la población apoyaba actuaciones policiales al margen de la ley. Y en el caso de Guatemala, como indica la encuesta de Barómetro de las Américas, el 31,7% llegaba a admitir un golpe de Estado si ello era necesario para restablecer la seguridad, el 36% acepta la justicia por mano propia y el 60% apoyaron la ejecuciones extrajudiciales y un 55 % la pena de muerte. En Honduras, un 55,5% de los entrevistados acepta que las autoridades puedan actuar al

margen de la ley (Azpuru, 2006: 162, citado por Aguilera, 2008: 132). Estos datos resultan preocupantes y revelan que la consecuencia de todo lo anterior es el reforzamiento de una cultura política autoritaria.

La falta de consenso en la lucha contra las drogas: un dilema para Centroamérica

El narcotráfico lleva consigo la violencia y la criminalidad, así como un aumento de la corrupción. La relación entre homicidios, armas de fuego y comercio de drogas es directa. Las drogas financian las compras de armas que sustentan la guerra entre pandillas por el control de territorios y del tráfico. La geografía del tráfico de drogas y de armas no respeta soberanías nacionales ni fronteras. Según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD, 2007) una de las zonas más conflictivas y violentas en El Salvador, donde el número de homicidios es mayor, es La Libertad y Sonsonate, que son dos provincias que tienen puerto y están bien comunicadas para que la droga pueda transitar en su camino hacia los Estados Unidos. En Guatemala se da la misma situación, y el incremento de la violencia se ha producido principalmente en Escuintla, en la costa del Pacífico, en el Petén (zona boscosa y relativamente inaccesible, fronteriza con México, en la que se pueden mantener ocultos los aeródromos en los que aterrizan los aviones de la droga), e Izábal, en la costa del Caribe. Estas son las tres zonas principales por las que transita la droga. En Honduras no se cuenta con datos fiables respecto a la pauta geográfica de la violencia, en un contexto en el que según datos de la Oficina Nacional de Estadística, entre 2000 y 2002 el asesinato fue la tercera causa principal de muerte (ONUDD, 207: 61).

Como reconocen diversos estudios, la lucha contra el narcotráfico no parece avanzar, no sólo en Centroamérica sino tampoco a nivel global. En un informe realizado por la Comisión Europea (Reute y Trautman, 2009) se plantea que a escala mundial la lucha contra las drogas está más o menos en la misma situación que en 1998. Hay pocas pruebas de que los controles a la producción y el tráfico puedan reducir la producción global de drogas. Tan sólo han logrado la redistribución de las actividades y han generado un desplazamiento de los traficantes hacia lugares con poca presencial estatal. En términos económicos, la prohibición incrementa los costes de transacción y, con ello, la expectativa de beneficio, por lo que puede ser lógico en el plano político, no lo es en el plano económico: la prohibición misma genera incentivos para el tráfico. Por otro lado, un indicador tan preciso como el precio no deja lugar a dudas: si la interdicción

tiene éxito y ello se traduce en menor oferta, el precio mayorista y al por menor debería incrementarse, pero ha ocurrido lo contrario, tanto allí donde la demanda ha permanecido estable, como cuando ésta ha aumentado. Las drogas se volvieron entre un 10% y un 30% más baratas y no parece que sean más difícil de conseguir que en el pasado.

De igual modo, el informe de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia plantea que la lucha contra el narcotráfico es "una guerra perdida" que exige un cambio de paradigma en materia de políticas públicas. El informe explica cómo las políticas prohibicionistas basadas en la represión de la producción y en la interdicción al tráfico y a la distribución, así como la criminalización del consumo no han funcionado. La políticas públicas deberían estar menos centradas en acciones penales y ser más incluyentes en el plano social. Esta Comisión, integrada por 17 destacadas personalidades, entre las que se encuentran Fernando Henrique Cardoso y Ernesto Zedillo, reclaman un nuevo enfoque en la lucha contra las drogas centrado en tres ejes: tratar el consumo de drogas más como una cuestión de salud pública y menos como un mero problema de orden público; reducir el consumo mediante acciones de información y prevención, y centrar la represión sobre el crimen organizado. También se propone una mayor cooperación regional. Es precisamente este uno de los aspectos que resalta el informe realizado por International Crisis Group (ICG), *Las drogas en América Latina: Perdiendo la lucha*, (2008). Este informe subraya que la insuficiente cooperación y coordinación internacional —en especial entre Estados Unidos y Europa, pero también entre éstos y América Latina— ha resultado muy ventajosa para las redes de narcotráfico, que han aumentado su poder en los últimos años. La inexistencia de una visión compartida sobre el problema y sobre la forma de abordarlo impide que se dé una respuesta concertada indispensable para afrontar con éxito el crimen transnacional.

La lucha contra el narcotráfico es "una guerra perdida" que exige un cambio de paradigma en materia de políticas públicas

Este profundo desacuerdo se ha reflejado en la reunión de la Comisión de Estupefacientes de la ONU, celebrada el 11 y 12 de marzo de 2009. En ella se dieron cita 52 Gobiernos para evaluar la política internacional de drogas vigente durante los últimos diez años. En la Declaración Política resultante de la reunión para el 2009-2019, la ONU revalidó su postura prohibicionista y dio continuidad a la política de drogas vigente, a pesar de los numerosos informes que muestran los escasos logros alcanzados durante estos diez años. Sin embargo, se rompió el tradicional consenso con una nota firmada por 26 países, entre los que se encuentran Alemania, Australia, Bolivia, España, Bulgaria y Suiza, y que fue adjuntada a la Declaración Política, que dejó constancia de que estos Gobiernos interpretarán el término "servicios de

apoyo relacionados" —que sí está incluido en la Declaración— en el sentido de dar cobertura a las estrategias de "reducción de daños". Fue precisamente este enfoque, más centrado en una concepción de la droga como un problema de salud pública, lo que suscitó el rechazo de países partidarios de la visión tradicional, como Colombia, Cuba, Rusia o Estados Unidos.

La Iniciativa Mérida

En Centroamérica el enfoque que ha predominado en la lucha contra el narcotráfico ha sido el prohibicionista, en parte como resultado de la fuerte influencia de Estados Unidos. El 22 de octubre de 2007, Estados Unidos y México firmaron la "Iniciativa Mérida: Cooperación en Seguridad Estados Unidos-México–Centroamérica", que lleva el nombre de la ciudad donde los presidentes George W. Bush y Felipe Calderón se reunieron para aprobar el acuerdo. Se trata de un plan plurianual para combatir el narcotráfico y el crimen organizado, que contempla una dotación de ayuda de 1.400 millones de dólares, en una elevada proporción de tipo militar. Los paralelismos con el "Plan Colombia" son muy claros. Una parte de estos fondos han sido aprobados en 2009. En la fase inicial, México recibirá unos 500 millones de dólares y los siete países centroamericanos 50 millones. Comparativamente, la cantidad destinada a Centroamérica es pequeña y se vincula con las altas expectativas sobre el éxito potencial en México (Fike y Meyer, 2008). En su visita a Centroamérica en marzo de 2009, el vicepresidente de los Estados Unidos, Joe Biden, subrayó la importancia de este plan, aunque no atendió a las demandas de los mandatarios centroamericanos de incrementar los fondos (*Nación*, 30 de marzo 2009).

Las primeras discusiones con respecto a brindar asistencia a América Central se produjeron durante 2007, cuando el entonces subsecretario de Estado Thomas Shannon participó en la reunión del Comité de Seguridad del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) celebrada el 18 de julio. Era la primera vez desde la "era Reagan" en que altos funcionarios del Departamento de Estado estadounidense y sus homólogos se reunían para debatir sobre temas de seguridad, centrándose en tres amenazas principales: bandas criminales, narcotráfico y tráfico de armas ligeras. La elección del SICA como el foro en el cual desarrollar un plan de seguridad regional fue un viraje significativo en la administración estadounidense, ya que hasta años recientes temas similares habían sido tratados con las Fuerzas Armadas, y la principal voz sobre seguridad proveniente de los Estados Unidos había sido el Comando Sur, que por su naturaleza promovía un enfoque militar a la crisis de seguridad. El hecho de que en este plan no se dé un

papel explícito para los militares puede ser positivo para que se apoye una respuesta civil para abordar la seguridad en la región (Fike y Meyer, 2008).

El paquete de ayuda se concentra en cuatro ejes: medidas antinarcóticos, contraterrorismo y seguridad fronteriza, seguridad pública y cumplimiento de la ley, fortalecimiento institucional y un programa de apoyo general (CSR Report for Congress, 2008).

En el caso de Centroamérica la administración estadounidense solicitó 16,6 millones de dólares para 2008, que fueron destinados a la implementación de un sistema de huellas digitales para obtener información sobre las *maras* y otros grupos criminales, así como a la mejora de las fuentes de información, equipos para la inspección de puertos aéreos y marítimos, equipos y *software* (E-Trace) para el rastreo de armas, y un Centro de Información de Crímenes relacionados con las Drogas. También se aportaron fondos para la Organización de Estados Americanos (OEA) para la formación y lucha contra el terrorismo. Se destinaron 7,7 millones para programas de justicia, que incluyen el fortalecimiento de las instituciones judiciales, reforma de la gestión de las prisiones, y apoyo a programas de policía comunitaria. En el presupuesto de 2009 se han incluido dos millones de dólares para sistemas de justicia juvenil y programas de rehabilitación.

Para algunos analistas, su similitud con el Plan Colombia despierta cierto recelos, ya que este Plan que no ha logrado detener el flujo de droga y tiene el riesgo de militarizar las relaciones con Estados Unidos (Toro, 2008). Sin embargo, el presidente Calderón ha insistido en que esta iniciativa no conllevará la presencia militar estadounidense. A principios de 2009 es muy pronto para hacer valoraciones sobre el mismo, pero la visita de Obama a México en enero de ese año, y la visita del vicepresidente Joe Biden en marzo para abordar las cuestiones de narcotráfico y actividades ilícitas muestran que para la administración estadounidense éste es un tema relevante, que estará en la agenda por varios años.

La proliferación de armas ligeras: avanzar en la aplicación de los acuerdos

La proliferación de armas ligeras, su tratamiento y su control son elementos claves para la seguridad en Centroamérica. Según la red internacional Action Network of Small Arms se estima que en Centroamérica hay 1,6 millones de armas ligeras, de las cuales

sólo 500.000 están legalmente registradas. Muchas de estas armas proceden del conflicto militar de los años setenta y ochenta en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. La ayuda militar proporcionada por Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Guerra Fría incluyó pistolas y revólveres, fusiles automáticos M-16 y *Khalasnikov* AK-47, lanzagranadas RPG, granadas de mano y otras armas ligeras que todavía siguen en funcionamiento. Después del cese del conflicto miles de armas pasaron a los mercados ilícitos y circulan por la región sin control. Se pueden comprar en el mercado por precios irrisorios. Según el informe de FLACSO (2006), en Centroamérica el 70% de las muertes son producidas por armas ligeras, siendo los jóvenes la mayor parte de las víctimas. El Salvador es el país que presenta la mayor proporción de víctimas por armas del fuego (27%), seguido por Guatemala (24%) y Honduras (24%) (Fundación Arias para la Paz y el Progreso, 2006).

La proliferación de armas y su tenencia en manos civiles no sólo se relaciona con los grupos que se encargan de su comercialización ilícita, sino que, además, se produce con frecuencia un traspaso ilegal de armas entre militares y policías a la población, ya que ello supone una importante fuente de ingresos.

Además, existe muy poco control en los pasos fronterizos en América Central, de modo que las armas pueden fácilmente atravesar las fronteras nacionales. La frontera entre Guatemala y México tiene una extensión de selva de 480 kilómetros que es casi imposible de controlar. Y prácticamente no existe vigilancia en las fronteras de El Salvador, Guatemala y Honduras.

Los cárteles de droga se han convertido en los principales importadores de armas ligeras en la región

Existen importantes vínculos entre el narcotráfico y el tráfico de armas ligeras, dado que, para los miembros de las redes internacionales del crimen organizado, las armas son esenciales para proteger sus negocios de tráfico de drogas y personas, que son ilegales y por lo tanto perseguidos por los Gobiernos legítimos (Laurance, 1998). De hecho, los cárteles de droga se han convertido en los principales importadores de armas ligeras. Panamá es uno de los puntos de entrada principales de drogas y armas en la región, con su zona de libre comercio, sus leyes bancarias poco rigurosas, y por ser un paraíso fiscal. De hecho, en varias ocasiones, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) han sido acusadas de transportar drogas y armas a Costa Rica vía Panamá.

Otro factor que ha contribuido al tráfico de armas ha sido la alta demanda de servicios privados de seguridad que ha generado el incremento de la violencia en Centroamérica. Estos servicios carecen de una regulación adecuada en el uso de armas, y con frecuencia están involucrados en el comercio ilegal de armas ligeras. Esto se ve favorecido porque entre sus filas se encuentra ex militares y

ex policías, que en no pocas ocasiones tienen un oscuro historial en el ámbito de los derechos humanos. Con frecuencia esta es una de las vías de paso de las armas legales al mercado ilegal.

El vínculo entre el comercio de armas ligeras y los niveles crecientes de actividad criminal es ahora innegable y existe mucha presión internacional para actuar en este campo. Centroamérica cuenta con un número importante de instrumentos legales para el control de las armas ligeras, pero es preciso avanzar en el cumplimiento de los compromisos adquiridos y armonizar las legislaciones nacionales para evitar solapamientos, lo que supone abordar el control de armas ligeras desde una perspectiva regional. Esto implica promover mejores mecanismos e instrumentos comunes, como la tipificación del delito del tráfico de armas dentro de los códigos penales; también es esencial identificar y compartir los indicadores susceptibles de proporcionar información relevante entre las agencias encargadas del control. La inexistencia de sistemas de información que permitan la construcción de series de datos que den cuenta de la magnitud del tráfico de armas es una que cuestión debería ser resuelta.

Algunos países han empezado a llevar a cabo iniciativas en este sentido. El 31 de marzo fue aprobada en el Congreso de Guatemala una nueva ley sobre Control de Armas y Municiones, que endurece la normativa existente en varios aspectos. Las dificultades para ese cambio han sido tales que han hecho falta ocho años para que la ley fuera finalmente aprobada. La comprobación de antecedentes para conseguir una licencia se volverá más severa, y a partir de ahora las armas se deberán presentar al renovar la licencia, para prevenir la desviación hacia usuarios no autorizados. Todas las ventas serán documentadas y transmitidas de forma electrónica al registro central. Solo se podrá comprar un máximo de 250 municiones al mes por cada arma registrada (actualmente se pueden comprar 500 diarias por calibre), y todas las armas serán marcadas en el momento de importación. Lo más significativo de la ley es que las competencias en las armas de fuego pasarán del Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior. Esta ha sido una de las tradicionales demandas de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina. Además la nueva ley considera el tráfico de armas como delito y amplia las penas de los 6 a 12 meses del pasado, hasta llegar a un máximo de ocho años en prisión. En lo que llevamos de 2009, un promedio de 14 personas al día han muerto por disparos de armas de fuego en un país con 13 millones de personas, según datos de la ONGD IEPADES. Esta organización ilustra el trabajo realizado por la sociedad civil para el control de las armas ligeras durante los últimos diez años,[1] a través de una intensa campaña de sensibilización, movilización y presión políti-

1 Ver www.iepades.org

ca incluyendo el establecimiento de restricciones para el porte de armas en espacios públicos (PNUD, 2005; FLACSO, 2006).

Asimismo, la Directora de la Unidad Ejecutiva del Programa Centroamericano para el Control de Armas Pequeñas y Ligeras —CASAC—, Eva Cecilia Sacasa, ha instado al Parlamento Centroamericano (PARLACEN) a promover un Tratado Marco apoyando la incorporación de normas modernas y estándares en el sistema nacional de control de armas pequeñas y ligeras a través de proyectos de ley de armas que serían promulgados desde los parlamentos nacionales, y realizar estudios conjuntos relativos a las armas pequeñas y ligeras y la violencia armada entre otros puntos. Desde esta institución, están concluyendo un diagnóstico regional sobre las armas pequeñas y ligeras en Centroamérica con el fin de definir estrategias que favorezcan el control y coordinación internacional.

La Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (Eurolat) ha adoptado en Madrid, el 8 de abril de 2009 la "Carta Eurolatinoamericana para la Paz y Seguridad", que defiende una cooperación amplia en seguridad que incluya desde la seguridad alimentaria a la lucha contra el narcotráfico. La Carta, que los 150 diputados de ambas regiones promueven desde hace años, pretende ser "una guía de comportamiento en temas de paz y seguridad", que contribuya a "establecer posiciones comunes", y a reforzar la cooperación en esta materia.

El objetivo de los parlamentarios de Eurolat —miembros de los Parlamentos Europeo, Andino, Latinoamericano, Centroamericano y del MERCOSUR—, es que la Carta sea adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en las cumbres Unión Europea (UE)-América Latina y el Caribe que se celebrará en el primer semestre de 2010, durante la presidencia española de la UE.

El documento aborda la seguridad desde un enfoque amplio, que aboga por "acciones conjuntas en favor de la no proliferación, la reducción de armamento y el desarme, la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de personas, el tráfico de armas, la corrupción y el lavado de dinero, la delincuencia y el crimen organizado", entre otras cuestiones. La resolución adoptada junto a la Carta desaconseja un "aumento desproporcionado del gasto militar en detrimento de los gastos de carácter social" .

Migración y tráfico de personas

El tráfico de personas es el comercio criminal de seres humanos para fines de trabajo forzado o explotación sexual. Es un fenó-

meno de carácter global, que resulta muy lucrativo. Esta actividad tiene fuertes vínculos con la inmigración ilegal y con el crimen organizado. Según la ONUDD (2006) se estima que el valor de esta actividad supone entre cinco mil a siete mil millones de dólares al año, y es la tercera actividad más lucrativa después del tráfico de drogas y armas. Esta actividad tiene fuertes vínculos con los grupos tradicionales del crimen organizado, aunque con frecuencia esta relación tiende a minimizarse. Según datos del PNUD (2008) en la actualidad más del cuatro millones de centroamericanos viven fuera de sus países de origen, lo que supone un 10% de la población regional. Pese a la ratificación de diversos instrumentos legales internacionales, la protección de los derechos de las personas migrantes es aún débil. Los avances que se han logrado con la promulgación de leyes no se han traducido en la ampliación de las capacidades y la cobertura institucional necesaria para garantizar su aplicación efectiva.

El endurecimiento de los mecanismos de regulación y control de la migración en los Estados Unidos, que es el principal destino de las migraciones centroamericanas, ha favorecido las actividades ilícitas, y en particular el tráfico de personas. Como ocurre con el tráfico de drogas ilícitas, la prohibición supone incentivos económicos poderosos para esta actividad. Los "coyotes" y traficantes han convertido el tráfico de personas en un lucrativo negocio, que tiene enorme riesgos en la integridad física del migrante y le coloca en una situación altamente vulnerable.

Además, Centroamérica, por su situación geográfica como istmo que conecta América del Norte con América del Sur, por sus fronteras porosas difíciles de monitorear y sus oficiales de aduana y policía potencialmente corrompibles es un punto de tránsito para los inmigrantes latinoamericanos que buscan cruzar la frontera hacia los Estados Unidos. La presión por restringir la migración en los países del Norte ha tenido como consecuencia que el grado de organización del tráfico de personas sea cada vez mayor. La frontera de Guatemala y México sigue siendo una zona de alto riesgo, en la que los inmigrantes repatriados con frecuencia son víctimas de grupos del crimen organizado.

En un contexto en el que la mayoría de los países centroamericanos son expulsores netos de población, con la excepción de Costa Rica y Panamá[2] existen vacíos institucionales que garanticen la protección de los migrantes (PNUD, 2008: 66). Los grupos más vulnerables son las mujeres y los jóvenes. Además, según cita este informe, se produce un elevado porcentaje de violaciones

2 Durante el periodo 1995-2005.

de los derechos humanos de las personas migrantes. El temor a denunciar por estar indocumentados hace que sea un sector muy vulnerable, que es aprovechado por las redes ilícitas para lucrarse. El 1 de abril de 2009, la prensa informó de la liberación en Reinosa (México) de 141 migrantes de origen hondureño y salvadoreño que estaban atrapados por una red de tráfico de migrantes vinculados con el cártel del Golfo, uno de los más importantes de México.

El tráfico de personas es un problema global que implica a todos los países, desde los que suministran personas a los de tránsito y los de destino y por lo tanto es preciso que se adopten medidas desde lo local hasta lo regional e internacional.

Propuestas y respuestas a la violencia transnacional

La magnitud que alcanza la violencia y su carácter transnacional suponen que ningún país puede abordar por sí solo esta realidad. Se requieren mecanismos de coordinación regionales e internacionales que favorezcan una efectiva colaboración en los distintos ámbitos. En el caso de Centroamérica, el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) comprende un amplio y diverso entramado institucional que cubre un amplio elenco de sectores de cooperación, entre los que se incluye la seguridad, a partir de la firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática de 1995. Pero existen debilidades institucionales importantes, de carácter burocrático y político, que muestran la falta de voluntad para establecer una verdadera agenda regional. Durante diez años se ha retrasado un proceso de reforma institucional basado en las propuestas de 1997, pero no se han aplicado hasta la fecha. Esto es el resultado de la falta de acuerdo político sobre el contenido y alcance de la integración. Todo esto supone un importante obstáculo para alcanzar una estrategia concertada que permita abordar la violencia transnacional en el plano regional.

Es preciso construir un acuerdo político que permita la doble articulación del proyecto regional con los intereses de cada país, en el ámbito de la seguridad ciudadana. Para ello es preciso el fortalecimiento institucional con los mecanismos que permitan actuar en el plano regional y una mayor voluntad política de los Gobiernos centroamericanos de establecer políticas concertadas para la prevención de la violencia en toda la región. Todo esto debe complementarse con las medidas nacionales y locales que cada Gobierno lleve a cabo. La definición de una política pública de seguridad ciudadana requiere de la superación de la corta duración o falta

de continuidad de los programas centrados en la reducción de los factores de riesgo (por la incapacidad de los donantes de compromiso a medio y largo plazo), incrementar el número de iniciativas impulsadas desde la sociedad civil y mejorar la fiabilidad de los datos existentes sobre seguridad ciudadana (PNUD, 2008: 56).

El informe del PNUD (2008: 56-57) formula propuestas de intervención de carácter general orientadas a la definición de una política pública de seguridad ciudadana a medio y largo plazo que esté consensuada políticamente y que goce del apoyo social. Que permita ampliar las capacidades institucionales y mejorar las ya existentes, como por ejemplo mejorar los actuales sistemas de información sobre violencia. Entre las propuestas específicas que plantea este informe están:

- Fortalecimiento de las investigaciones policiales, así como la mejora de la inteligencia policial. Realización de patrullajes conjuntos en la región para incrementar la eficacia policial.

- Aumentar la presencia policial en las zonas en las que las redes del narcotráfico controlan el territorio.

- Fortalecer el sistema judicial para un mayor control de delito y acabar con la impunidad reinante.

- La adopción de leyes más restrictivas de control de armas y programas de sensibilización popular.

- Desarrollar programas de prevención entre los sectores de población de riesgo, particularmente los jóvenes que habitan en zonas marginales o en barriadas controladas por los narcotraficantes.

- Promover una cultura de paz, desde los ámbitos educativos y los medios de comunicación.

- Reorientar las estrategias de represión al cultivo de drogas a través de la combinación de esfuerzos de erradicación de esfuerzos con programas de desarrollo alternativo.

- En la lucha contra el crimen organizado, priorizar aquellos aspectos más nocivos relacionados con el mismo, como la violencia, corrupción, lavado de dinero, tráfico de armas y control de territorios.

Asimismo, es necesaria una mayor transparencia de los organismos encargados de la persecución del crimen organizado

y el diseño de mecanismos de evaluación y de seguimiento de políticas que permitirá una readecuación de estas para obtener mayor eficacia. También es esencial prevenir la militarización de la respuesta a los problemas sociales. En la mayoría de los casos, las redes ilícitas se asocian a problemas sociales o aprovechan la incapacidad del Estado para resolver las demandas sociales. El narcotráfico no requiere de respuestas militares (Rojas Aravena, 2006: 48). Sí se requiere contar con mejores diseños de política pública en el ámbito social y económico para favorecer una mayor cohesión social, dado que las fracturas en la integración social no sólo debilitan la democracia, sino que son aprovechadas por el crimen organizado para ampliar su poder. También es necesario mejorar la calidad de la democracia y la gobernabilidad y avanzar en la profesionalización de la polícia. Por su parte la sociedad civil debe ser protegida de las redes del crimen organizado y es fundamental promover el desarrollo de capacidades para que puedan hacer un seguimiento y participar en la definición de las políticas públicas de seguridad que se están llevando a cabo.

Para concluir, cabe señalar de nuevo que, dadas las características que ha adquirido la violencia y el crimen y sus vínculos transnacionales, se requiere de una perspectiva regional de seguridad. Esto implica fortalecer las instituciones regionales con mayores competencias y recursos. Y favorecer la coordinación entre los organismos regionales y las agencias de Naciones Unidas. Es necesario formular estrategias de prevención de la violencia a nivel nacional, regional y global, apoyándose en la investigación y estudios existentes e integrar la prevención de la violencia y el delito en las acciones de desarrollo. Los problemas globales requieren de soluciones globales.

Referencias bibliográficas

Aguilera (2008) "Enfrentar la violencia criminal con "mano dura": políticas de contención en Centroamérica", en Mesa, M y F. Rojas Aravena (2008), *(In)seguridad y violencia en América Latina: un reto para la democracia, Pensamiento Iberoamericano*, nº 2, AECID/ Fundación Carolina.

Briceño-León, Roberto (1999) "Violence and the Right to Kill: Public Perceptions from Latin America". *Lecture for Rising Violence and the Criminal Justice System Response in Latin America Workshop organized by the University of Texas at Austin.* Disponible desde <http://lanic.utexas.edu/project/etext/violence/memoria/session_1.html>.

Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, Drogas y democracia : hacia un cambio de paradigma. Disponible en: <http://drogasydemocracia.org>.

CSR Report for Congress (2008) *Mérida Initiative : Background and Funding*, 18 de marzo.

De León-Escribano, C (2007) "Armas pequeñas y livianas en América Central y Panamá. Informe subregional", en FLACSO-Secretaría general, *Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica*, Costa Rica: FLACSO.

El Financiero. Disponible desde <www.elfinanciero.com.mex>.

Fike, J. y M. Meyer (2008), "No todo lo que es oro brilla y no todo lo que brilla es oro" en *Foreign Affairs en Español*, enero-marzo 2008.

FLACSO (2006) *Armas pequeñas y livianas. Informe hemisférico*, Costa Rica, FLACSO-Secretaría general, diponible en: www.hemisferio.org

Godnick, William H. (1998) "Illicit Arms in Central America". *Speech Prepared for British American Security Information Council (BASIC).* http://sand.miis.edu/research/documents/gnick-osce.pdf.

Godnick, William, y Vazquez, H. (2003) *Small arm control in Central America*, Latin American Series, nº 2, London, International Alert.

Godnick, William H. (2005) "Monitoring the Implementation of Small Arms Control (MISAC); Small Arms Control in Guatemala". *Report for International Alert*. Disponible desde <http://www.international-alert.org/pdfs/MISAC_GuatemalaStudy.pdf>.

IANSA. Disponible en <http://www.iansa.org/regions/camerica/camerica.htm>.

Joint Group for the Investigation of Illegal Armed Groups with Political Motivation in El Salvador, *Report of the Joint Group or the Investigation of Illegal Armed Groups with Political Motivation in El Salvador,* San Salvador, Naciones Unidas, 1994.

International Crisis Group (2008) *La droga en América Latina: Perdiendo la batalla.* Informe sobre América Latina 25, 14 de marzo.

Mirkin, Joaquin (2008) "Como luchar contra la inseguridad ciudadana en América Latina" en Safe Democracy Foundation. Disponible en <http://spanish.safedemocracy.org>.

Laurance, Edward J. (1998) "Moratoriums on Small Arms and Light Weapons: Conceptualization and Application to Latin America". Disponible desde <http://www.nisat.org/publications/htm>. *The Norwegian Initiative on Small Arms Transfer Website*.

Nación. Disponible desde < ww.nacion.com>, 30 de marzo 2009.

Oxfam International (2006) "Control Arms Campaign: Key Facts and Figures". Disponible desde <http://www.oxfam.org.uk/press/releases/controlarms_facts.htm>.

ONUDD (2007) *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*, United Nation Publication.

Peacocks y A. Beltrán (2006) *Hidden power in Post-Conflict Guatemala: Illegal Armed Groups and the Forces Behind them*. Washington, WOLA.

PNUD (2008) *Estado de la región. Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica*, San José, PNUD.

Reute, P. y F. Trautman (2009) A respor on Global Illicit Drugs Markets 1998-2007, European Comission. Disponible en: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/drugs/studies/doc_drugs_studies_en.htm

Rojas Aravena, F. (2006) *El crimen internacional organizado: Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*, FLACSO-secretaria General, Costa Rica.

Thale, G. (2007) *Hearing on violence in Central America*, House Comittee on Foreign Affairs.

Toro, J. P. (2008) "La experiencia colombiana en la mira de México", *Foreign Affairs en Español*, enero-marzo 2008.

WOLA (2008) *Advocates against impunity. A case study on human Rights organizing in Guatemala*. Washington.

Zamora Charvarria, E. y A. Yanci Espinosa (2006) *La cara de la violencia urbana en América Central*, Costa Rica, Fundación Arias.

Relación de autores

Jose Abu-Tarbush. Profesor titular de Sociología de la Universidad de La Laguna, donde imparte las asignaturas de Sociología del Desarrollo y de Relaciones Internacionales. Autor de los libros: *La cuestión palestina: identidad nacional y acción colectiva* (Madrid, 1997); e *Islam y comunidad islámica en Canarias: prejuicios y realidades* (La Laguna, 2002). En esta misma línea de investigación, es coautor de obras colectivas como *España y la cuestión palestina* (Madrid, 2003); *Oriente Medio: el laberinto de Bagdad* (Sevilla, 2004); *The Palestinian Diaspora in Europe: Challenges of Dual Identity and Adaptation* (Palestina, 2005); *El mundo árabe e islámico: experiencia histórica, realidad política y evolución socio-económica* (Bilbao, 2006).

Volker Boege. Investigador del Australian Center for Peace and Conflicts (ACPACS) en el ámbito de los estudios de paz y conflictos. Ha sido investigador del Bonn International Center for Conversion (BICC) y del Instituto para el Desarrollo y la Paz (INEZ) en la Universidad de Duisburg (Alemania). Está especializado en los procesos de rehabilitación posbélica y construcción de la paz en Asia-Pacífico. Entre sus publicaciones se encuentran: *Traditional Approaches to Conflict Transformation* y *Bouganville and the Discovery of Slowness: an unhurried Approach to State-Building in the Pacific*, ambas publicadas por ACPACS. Es coautor, junto con Anne Brown, Kevin Clements y Anna Nolan, de *¿Qué es lo "fallido"? ¿Los Estados del Sur, o la investigación y las políticas de Occidente? Un estudio sobre órdenes Políticos híbridos y los Estados emergentes*. Documentos de trabajo del ICEI.

Anne Brown. Investigadora de ACPACS. Ha sido profesora de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad de Queensland y en la Universidad de Griffith. Ha trabajado en el Departamento de Relaciones Exteriores australiano en Pekín, como agregada comercial. Es especialista en construcción de paz, violencia política y terrorismo. Entre sus publicaciones recientes destacan:
Human Rights and the Borders of Suffering: the Promotion of Human Rights in International Politics, Manchester: Manchester University Press, 2002)
"Population, Migration and Refugee Trends", en Marianne Hanson y William Tow (eds.): *International Relations in the New Century: An Australian Perspectiv*e (Oxford: Oxford University Press, 2001)

Kevin Clements. Director del Centro Nacional sobre Paz y Conflictos en la Universidad de Otago (Nueva Zelanda). Fue fundador de ACPACS. Entre 1999-2003 fue secretario general de International Alert. Cuenta con numerosas publicaciones sobre desarme, control de armas, resolución de conflictos, diplomacia preventiva y desarrollo sostenible. Entre ellas destacan:
*From Right to Left in Development Theor*y; *Peace, Culture and Society: Trans National Research Perspective*s; *Peace and Security in the Asia Pacific Region*, y *Building International Community*.

Rubén Campos. Experto en Asia Meridional y el Sudeste Asiático y profesor de Relaciones Internacionales en cursos de postgrado de diferentes universidades españolas. Como asistente al director de Programas del Club de Madrid durante los últimos cinco años ha trabajado en proyectos internacionales sobre Bangladesh, Birmania, Corea del Sur, Irán, Nepal y Timor Oriental. Como experto en temas asiáticos ha colaborado con Casa Asia, CIDOB, Fundación Alternativas y Real Instituto Elcano, así como con medios

de comunicación como BBC Mundo, la Cadena Ser, Radio Francia Internacional, Radio Nederland o RTVE. Prepara la lectura de su tesis doctoral sobre el movimiento nacionalista indio y acaba de publicar en la editorial Catarata una selección de textos políticos de Mohandas K. Gandhi.

Caterina García Segura. Profesora titular de Relaciones Internacionales en la Universitat Pompeu Fabra. Es autora de *L'activitat exterior de les regions: una dècada de projecció exterior de Catalunya* (1995). Sus trabajos de investigación más recientes se centran en las transformaciones del orden internacional contemporáneo: *Comunidad Internacional y Sociedad Internacional después del 11 de septiembre de 2001* (2005), del que es coeditora junto con E. Vilariño, *El imperio inviable. El orden internacional después del conflicto de Irak* (2004), del que es editora junto con A. Rodrigo, *La Seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados* (2008), del que es editora junto con A. Rodrigo y *Los límites del proyecto imperial. Estados Unidos y el orden internacional en el siglo XXI* (2008), autora junto con A. Rodrigo.

José Larios. Profesor de Matemáticas y Ciencias Naturales. Ha sido fundador degrupos ecologistas, y antinucleares en Córdoba, coordinadora anti-Cabril, AEDENAT y Ecologistas en Acción, e impulsa su creación en otras localidades andaluzas. Actualmente es miembro del Consejo Andaluz de Medio Ambiente y coordinador general de Foro para el Desarrollo Sostenible de Andalucía, órgano que ha elaborado la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible (Agenda 21). Ha sido concejal en el Ayuntamiento de Córdoba entre 1995 y 1999. Entre los años 2000 y 2001 fue director general de Educación Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente de Andalucía. Es autor de varios artículos y folletos sobre energía ("Dieta de CO2" 1993, revista *Gaia*) y educación ambiental y autor del capítulo dedicado a Andalucía del libro *La Izquierda Verde.* Su último libro es *Calentamiento Global, al borde del límite* publicado por el Instituto de Estudios Transnacionales, INET.

Federico Mayor Zaragoza ha sido director general de la UNESCO de 1987 a 1999, después de ocupar cargos como Subsecretario de Educación y Ciencia del Gobierno español (1974-75), diputado al Parlamento Español (1977-78), Consejero del presidente del Gobierno (1977-78), ministro de Educación y Ciencia (1981-82), diputado al Parlamento Europeo (1987) y director general Adjunto de la UNESCO (1978-1987). Durante su etapa al frente de la UNESCO, se implicó especialmente en la construcción de una cultura de paz y bajo su orientación esta institución creó el Programa Cultura de Paz. Actualmente, Federico Mayor Zaragoza preside la Fundación Cultura de Paz. En 2005 fue nombrado, por el secretario general de la ONU, co-presidente del Grupo de Alto

Nivel para la Alianza de Civilizaciones, y en 2008 ha sido nombrado presidente del Consejo Directivo de la Agencia de Noticias Inter Press Service (IPS). Cuenta con numerosas publicaciones entre las que destacan varios poemarios y varios ensayos sobre las relaciones internacionales y la paz. Sus obras ensayísticas más recientes son: *La fuerza de la palabra* (2005), *Un diálogo ibérico: en el marco europeo y mundial* (2006), *Alzaré mi voz,* (2007), *Voz de vida. Voz debida* (2007), *La gestión del agua más allá de los países* (2008), *Tiempo de acción* (2008).

Manuela Mesa. Directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ) de la Fundación Cultura de Paz. Ha sido la directora del CIP (2003-2006) y de la revista *Papeles cuestiones internacionales* y la edición española de la revista *Alternativas Sur.* Es especialista en conflictos internacionales y educación para el desarrollo y la paz. Autora de diversas publicaciones y artículos en revistas españolas e internacionales, entre las últimas destacan: *Anuario 2007-2008. Paz y conflictos en el siglo XXI*. CEIPAZ/Fundación Cultura de Paz; "The role of NGO and civil society in Peace and Reconciliation Proceses" en *Mapping Conflict Management: from prevention to reconciliation*. Marshall Cavendish, 2007; "La cooperación al desarrollo y la violencia transnacional: respuestas y retos pendientes", en *Pensamiento Iberoamericano* nº 2. Fundación Carolina. Madrid, 2008. "Naciones Unidas, la prevención de conflictos y la construcción de la paz: de las palabras a la acción" en Manuela Mesa (coord.). *Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional*. Anuario CEIPAZ 2008-2009.

Anna Nolan. Es antropóloga e investigadora de ACPACS. Trabajó en el Centro Cultural de Vanuatu y en el Museo Australiano de Sidney. Ha investigado durante 15 años sobre los aborígenes australianos y su relación con el territorio. Actualmente forma parte del programa sobre Estados híbridos y fortalecimiento institucional que desarrolla ACPACS. Su temas de estudio son los aborígenes y su relación con la tierra, el diálogo intecultural y la resolución de conflictos y la paz en la región de Asia-Pacífico.

Alberto Piris es general del Ejército español en la reserva. Ha sido analista del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM) desde 1984 hasta diciembre de 2006. Comenzó la carrera militar en 1954, especializándose en misiles antiaéreos. De 1981 a 1984 ejerció como agregado Militar, Naval, Aéreo y de Defensa a las embajadas de España en Bruselas, La Haya y Luxemburgo. Participó en las negociaciones preliminares para el ingreso de España en la Alianza Atlántica. Ascendió a general de Brigada en 1988. En 1989 pasó a la situación de reserva activa a petición propia para dedicarse, entre otras cosas, a los estudios de investigación

sobre la paz. En 2001 recibió el Memorial Joan XXIII por la Paz. Es colaborador asiduo en la prensa nacional desde 1977 sobre materias relacionadas con asuntos internacionales, seguridad y defensa. Es autor de numerosas publicaciones en libros y revistas, entre las que destacamos:"Los dilemas de la participación española en Afganistán", *Anuario CEIPAZ, 2008-2009*, "Apuntes para una guerra asimétrica", *Anuario CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, 2007-2008*, "La creciente militarización de la política: ejércitos guerreros y ejércitos de socorro", en *Poder y democracia. Los retos del multilateralismo. Anuario CIP 2006* , "El vuelco más radical de la política exterior española", en *Escenarios de conflicto: Irak y el desorden mundial. Anuario CIP 2004.*

Xulio Ríos es director del Observatorio de la Política China (www.politica-china.org), un proyecto auspiciado por Casa Asia e IGADI (Instituto Gallego de Análisis y Documentación Internacional, www.igadi.org). Coordinador de la Red Iberoamericana de Sinología, sus obras más recientes son: *Política exterior de China*, Bellaterra, Barcelona, 2005 y *Taiwán, el problema de China*, La Catarata, Madrid, 2005. Otras obras son: *China: ¿superpotencia del siglo XXI?*, Icaria, Barcelona, 1997, *Hong Kong, camiño de volta*, Laiovento, Santiago de Compostela, 1997; *China, a próxima superpotencia*, Laiovento, Santiago de Compostela, 1997; *A China por dentro*, Xerais, Vigo, 1998. Además, está prevista la publicación en septiembre de *Las claves de China,* La Catarata. Es asesor de Casa Asia (www.casaasia.es), es miembro del Programa Asia de la Fundación CIDOB y Profesor del Instituto de Altos Estudios Universitarios. Colabora habitualmente con numerosos medios de comunicación, *El Correo* y *La Vanguardia* entre otros, y revistas especializadas.

José Antonio Sanahuja. Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y director del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Ha sido profesor en diversas universidades de España y América Latina, y ha trabajado como investigador y consultor, con instituciones como la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), la Federación Internacional de Cruz Roja, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Banco Interamericano de Desarrollo, y diversas ONGD. Ha publicado un amplio número de libros y estudios, entre los que destacan: "¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea", en VV AA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*, Bilbao, Universidad del País Vasco; *¿Sirve del diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?,* Fundación Carolina, Madrid, 2007 (Coautor); *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación nece-*

saria, Icaria, Barcelona, 2006 (como coord.); *Guerras, desastres y ayuda de emergencia. El nuevo humanitarismo internacional y la respuesta española*, Intermon-Oxfam, Madrid,2002; *Altruismo, mercado y poder: el Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*, Intermon-Oxfam, Madrid, 2001.

Andrés Serbin es antropólogo y doctor en Ciencias Políticas, profesor titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela e Investigador Emérito del Sistema de Promoción del Investigador del CONICYT de Venezuela. Actualmente es presidente ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), una red latinoamericana y caribeña de centros de investigación y organismos no gubernamentales con sede en Buenos Aires. Ha sido director de Asuntos del Caribe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y de numerosos programas regionales de investigación e incidencia y profesor visitante de las Universidades de Harvard, Pennsylvania, Georgetown y Florida International en los Estados Unidos, Warwick en el Reino Unido, Marseille/Aix en Provence y Sorbonne III en Francia, y FLACSO en América Latina. Es autor y compilador de más de treinta libros publicados en español y en inglés, y de numerosos artículos en revistas especializadas. Entre sus últimas publicaciones destacan *Construcción de paz y diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe*, Icaria editorial, Buenos Aires. *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*. CRIES/Icaria/IDRC, Barcelona, 2007.

Francesc Serra Massansalvador. Máster en Estudios Internacionales por la Fundació CIDOB y Doctor en Relaciones Internacionales por la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Profesor de Relaciones Internacionales en la UAB desde 1996, colabora de un modo permanente con la Fundació CIDOB y el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). Actualmente es *visitant researcher* en las universidades de Bogazici y Marmara, en Estambul. Autor del libro *Rusia, la otra potencia europea* (Bellaterra, Barcelona 2005) y coordinador de *Chechenia, rompamos el silencio* (Icaria, Barcelona 2008).