

RELACIONES INTERNACIONALES

Número 13 - Febrero de 2010

CUESTIONES ACTUALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA

ARTÍCULOS

Roberto Barroso
Carola García-Calvo
Corina Mavrodin
Ángel Rivero
Nuria del Viso

FRAGMENTOS

Bruce Bueno de
Mesquita
Joseph S. Nye

DOCUMENTOS

Plan África y
comentarios del GEA
Plan Asia
Documentos de debate
en torno a la Política
Exterior Española

REVIEW-ESSAY

Mario Ramos

VENTANA SOCIAL

Agustina Daguerre

RESEÑAS

Melody Fonseca
Sergio Caballero
Guillermo Graño
Andrés Mendioroz



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950

RELACIONES INTERNACIONALES

DIRECTORA

ÁNGELA IRANZO DOSDAD

CONSEJO EDITOR

ESTHER BARBÉ

MARK DUFFIELD

CELESTINO DEL ARENAL

PALOMA GARCÍA PICAZO

CATERINA GARCÍA SEGURA

JOAO TITTERINGTON GOMES CRAVINHO

STEFANO GUZZINI

PEDRO MARTÍNEZ LILLO

FRANCISCO JAVIER PEÑAS ESTEBAN

KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO

SANTIAGO PETCHEN VERDAGUER

ITZIAR RUIZ-GIMÉNEZ ARRIET

DANILO ZOLO

REDACCIÓN

SERGIO CABALLERO SANTOS
AGUSTINA DAGUERRE GARCÍA

JOSÉ LUIS DE LA FLOR

RAQUEL FERRAO

ELSA GONZÁLEZ AIMÉ

JAVIER MATEO GIRÓN

CORINA MAVRODIN

ANDRÉS MENDIOROZ PEÑA

FRANCISCO JAVIER PEÑAS ESTEBAN

VIRGINIA RODRÍGUEZ BARTOLOMÉ

JESÚS ROGADO ZURIAGA

ITZIAR RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA

MARÍA SERRANO MARTÍN DE VIDALES

JUAN TOVAR

La revista *Relaciones Internacionales* no tiene ánimo de lucro, por lo que los contenidos publicados se hallan bajo una licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas 2.5 España de Creative Commons. Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación

pública siempre y cuando se cite el autor del texto y la fuente, tal y como consta en la citación recomendada que aparece en cada artículo. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. Los derechos de los artículos publicados pertenecen a sus autores o editoriales.



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950

RELACIONES INTERNACIONALES

ÍNDICE

CUESTIONES ACTUALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA

Coordinador: Juan Tovar

I. EDITORIAL

II. ARTÍCULOS

- Las crisis cíclicas de Líbano y el papel de España: 2005 - 2009, por Roberto BARROSO SÁNCHEZ.
Páginas 13 a 33
- El papel de las ideas, valores y creencias del líder en la definición y acciones de política exterior: España 2000-2008, por Carola GARCÍA-CALVO.
Páginas 35 a 63
- Hipocresía y normas de soberanía: un breve estudio sobre la política de las superpotencias en sus esferas de influencia durante la Guerra Fría, por Corina MAVRODIN.
Páginas 65 a 85
- España, Portugal y los falsos amigos, por Ángel RIVERO.
Páginas 87 a 103
- Lealtades incómodas: argumentos y debates en torno a la presencia de España en Afganistán (2001-2009)", por Nuria dDEL VISO PABÓN.
Páginas 105 a 137

III. FRAGMENTOS

- "Los pilares de la política internacional", en BUENO DE MESQUITA, Bruce, *Principles of International Politics. People's Power Preferences and Perceptions*, Congressional Quarterly, Washington DC, 2005.
Páginas 139 a 159

IV. DOCUMENTOS

- *Plan África 2009 - 2012*, Gobierno de España.
Página 161
- *El nuevo Plan África o cómo aprovechar una segunda oportunidad para construir una política exterior coherente y justa hacia África Subsahariana*, Grupo de Estudios Africanos (GEA).
Página 162
- *Plan Asia Pacífico 3, 2008 - 2012*, Gobierno de España.
Página 163
- *El debate en torno a la política exterior del presidente José Luis Rodríguez Zapatero*.
Página 164

V. VENTANA SOCIAL

- La feminización de las migraciones en filipinas: Cuerpos domésticos, activistas políticas, por Agustina DAGUERRE GARCÍA.
Páginas 165 a 178

VI. REVIEW-ESSAY

- Estados fallidos, el cuestionamiento de la soberanía y la criminalización de los intereses nacionales, por Mario RAMOS VERA.

GUTIÉRREZ DE TERÁN, Ignacio, *Somalia, Clanes, Islam y terrorismo internacional*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2007.
NAÍM, Moisés, *Ilícito, Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*, Debate, Barcelona, 2006.
Páginas 179 a 186

RELACIONES INTERNACIONALES

ÍNDICE

VII. RESEÑAS

- Propuestas para el análisis de los conflictos actuales, por Melody FONSECA.
BELLAMY, Alex, *Guerras Justas: De Cicerón a Iraq*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2009.
Páginas 187 a 194

 - El vínculo ideacional entre la democracia y el Mercosur, por Sergio CABALLERO SANTOS.
GARDINI, Gian Luca, *The Origins of Mercosur. Democracy and Regionalization in South America*, Ed. Palgrave Macmillan, febrero de 2010.
Páginas 195 a 198

 - Rescatando el sentido radical de la política, por Guillermo GRAÍÑO.
SCHMITT, Carl, *Teología Política*, Editorial Trotta, Colección Estructuras y Procesos, serie Derecho, Madrid, 2009.
Páginas 199 a 202

 - ¿Dos décadas de cambios para ir hacia dónde?, por Andrés MENDIOROZ PEÑA.
SHEVTSOVA, Lilia Fedorovna, *Russia Lost in Transition: the Yeltsin and Putin legacies*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2007.
Páginas 203 a 206
-

EDITORIAL

“CUESTIONES ACTUALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA”

El pasado 1 de enero de 2010, comenzó la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea; una presidencia que coincide con un momento relevante para la historia de esta organización, pues con ella debe empezar la implementación del Tratado de Lisboa. Además, por primera vez y como consecuencia de este Tratado, la UE contará con un Presidente del Consejo permanente y con una nueva Alta Representante de la Política Exterior y de Seguridad que se espera ponga en marcha el llamado Servicio Europeo de Acción Exterior.

Sin embargo, por lo que respecta a las expectativas de cambio de la política exterior europea y la posición de la UE como un actor global con una sola voz – consensuada – en la escena internacional, hasta el momento, como ha puesto de manifiesto la Cumbre de Copenhague, no hay visos de una mayor agilidad de la acción exterior europea pese a este importante momento de transformaciones institucionales. El exceso de representantes y la excesiva burocracia han provocado que, de nuevo y como viene siendo habitual, sean los estados los que lleven la voz cantante, relegando la “voz” europea a un segundo plano.

Asimismo, además de que España ocupe la Presidencia rotatoria del Consejo este primer semestre, se cumple el 25 aniversario de la firma del Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas. Este hecho, para algunos, supone una fecha esencial en la normalización de la política exterior española en el contexto de la transición a la democracia¹. Es por todo ello y, sobre todo, por los desafíos y rompecabezas que presenta el mundo internacional, por lo que desde la revista *Relaciones Internacionales* queremos dedicar este número a la política exterior española.

Entre estos desafíos y rompecabezas, baste mencionar algunos como las reanudadas relaciones diplomáticas del Estado español con la Administración estadounidense o la intención de la Presidencia española de abrir una nueva era de relaciones transatlánticas entre la UE y EE UU. Del mismo modo, en este supuesto “nuevo” – aunque quizá sea más

¹ DEL ARENAL, Celestino, “Consenso y disenso en la política exterior de España” en *Documento de Trabajo Real Instituto Elcano*, DT 25/2008, 2 de junio de 2008.

prudente cierta distancia histórica para definirlo – escenario internacional esbozado por el nuevo Presidente Obama, se plantean interrogantes sobre el alcance de las buenas relaciones de España con los países de Oriente Medio, especialmente en relación al conflicto árabe-israelí o las relaciones Siria-Líbano, o los efectos de la “Alianza de Civilizaciones” entre España y Turquía; sobre todo en estos días, en los que Turquía parece adquirir un rol mediador respecto a las posibles sanciones a Irán. A éstos, sin duda, se suman otros muchos interrogantes (cambio climático, crisis económica, lucha contra la pobreza, recursos energéticos ...) pero todo ello deriva aquí en una pregunta: ¿hacia dónde va la política exterior española?

Este debate ha sido iniciado recientemente por José Ignacio Torreblanca y José María de Areilza a través de un artículo publicado en la revista *Foreign Policy* que, junto a la respuesta ofrecida por el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos publicada en *Política Exterior*, aparece recogido en este número de *Relaciones Internacionales*.

Tal y como afirma José Ignacio Torreblanca, “la política exterior no es una política pública más, además de, como el resto de políticas públicas, buscar la maximización de algún tipo de objetivo – económico o de seguridad -, está íntimamente vinculada con la identidad (...) la política exterior es acción exterior en tanto en cuanto proyecta sobre el entorno los valores e intereses de una comunidad política, pero esa proyección tiene a su vez un efecto constitutivo sobre esa misma comunidad política”². La política exterior de un estado es, también, uno de los ámbitos donde las diferentes Teorías de Relaciones Internacionales tienden a aplicarse de forma práctica y donde podemos observar sus efectos. Es, por tanto, un ámbito donde teoría y práctica se conectan y donde las diferentes visiones del mundo conforman las estrategias que los diferentes líderes estatales utilizan para relacionarse en el entorno internacional.

Los diferentes paradigmas y teorías de relaciones internacionales que éstos albergan, se han sucedido como guías que han conformado los discursos de los principales líderes políticos y que servirían para hacer efectivas sus estrategias. Así, a modo de ejemplo y a grandes rasgos, se puede decir que en la revisión de la historia de las relaciones internacionales, se suele definir al liberalismo wilsoniano como el paradigma dominante del periodo de entreguerras; aquél que apostó por la creación de organizaciones internacionales, el multilateralismo y el derecho internacional como las

² TORREBLANCA, José Ignacio, “Una España confusa en una Europa desorientada” en *Política Exterior*, vol. XXIV, nº133, enero/febrero 2010, ps. 45-60.

herramientas para eludir el conflicto. Sin embargo, el estallido de la II Guerra Mundial cuestionó la validez de estos presupuestos en la dirección de los asuntos mundiales y, con ello, el liberalismo wilsoniano vino a ser sustituido por el llamado realismo político. Si bien es común observar la preeminencia de este realismo durante la Guerra Fría, algunos autores ven desde los años noventa el inicio de una época en la que el idealismo neowilsoniano volvió a tener un cierto papel en el diseño de la política exterior y las estrategias a seguir por parte de las Administraciones de Bill Clinton y George W. Bush, y ayudó a conformar las doctrinas respectivas que anunciaron ambas Administraciones³.

Pero con todo ello, no hay que olvidar que las Teorías de las Relaciones Internacionales, viendo lo anterior, no han sido únicamente utilizadas para explicar la realidad, sino también para “decirle al príncipe” cómo tiene que actuar o justificar su actuación a fin de ser aceptada como una decisión legítima por sus ciudadanos.

Las Relaciones Internacionales, no obstante, no sólo basculan entre el realismo y el idealismo. Afortunadamente, desde los años ochenta y, especialmente en los noventa, toman cuerpo otras teorías; unas con un enfoque epistemológico más racionalista-positivista⁴ y otras idealista o reflectivista⁵. De esta enorme variedad de teorías, el idealismo wilsoniano, el realismo político, la paz democrática y el liberalismo cosmopolita han alcanzado una enorme relevancia práctica. Otra de las propuestas que ha alcanzado un importante protagonismo en EE UU, es la Teoría de la Elección Racional que se ejemplifica en este número a través de la traducción a español de un fragmento de la obra de Bueno de Mesquita, *Principles of International Politics. People's Power Preferences and Perceptions* (2005). Ésta se ha convertido en una especie de clásico entre los estudiosos de la política exterior. Además, no deja de ser curioso el señalar que la Teoría de la Elección Racional ha suscitado, se considere más o menos idónea para comprender el comportamiento de los actores en el ámbito internacional, especial interés no sólo por el Departamento de Estado o la CIA, sino por las empresas privadas que tienden a utilizarla en sus diferentes estrategias⁶.

³ THOMPSON, Clive, “Can Game Theory Predict When Iran Will Get the Bomb?” en *The New York Times*, 12 de agosto 2009.

⁴ Póngase como ejemplo el Neorrealismo, el Neoliberalismo o la Teoría de la Elección Racional.

⁵ Póngase, en este caso, por ejemplo la Teoría crítica, el Postmodernismo, las Teorías Feministas, el Constructivismo, las Teorías de la globalización y de la gobernanza global, la Teoría de la Sociedad Internacional.

⁶ Tal y como se recoge en numerosos discursos y documentos. Sirvan de ejemplo el famoso discurso del Consejero de Seguridad Nacional; el de Anthony Lake, en la Universidad John Hopkins en 1993; el discurso del Presidente Clinton de 1994 sobre el Estado de la Unión o la propuesta de la Secretaria de Estado Madeleine Albright de crear una

Sirva el presente número, además, para aclarar conceptos. Es de destacar, que se ha convertido en un lugar común decir que el multilateralismo es un bien esencial en la política exterior, entendido como una forma de actuar de manera concertada. Sin embargo, la experiencia nos demuestra que ni la política exterior española es tan multilateral como se dice⁷, ni el multilateralismo es un elemento esencialmente bueno, *per se*, como se nos quiere hacer creer. Existen determinadas situaciones de urgencia, sean éstas de seguridad, humanitarias o de cualquier naturaleza, que exigen una actuación rápida e inmediata y no dan lugar a concertaciones rápidas. Son, a menudo, hechos imposibles de predecir a priori.

Esto, por supuesto no quiere decir que, tal y como afirma el profesor Joseph Nye, no sea positivo “compartir la carga”⁸; pues el multilateralismo, correctamente entendido, también es un bien cuando se aplica en la situación y circunstancias adecuadas. La oportunidad en un sentido flexible parece ser la mejor guía de actuación multilateral, en función de cada caso concreto.

Algo parecido ocurre con el concepto de «poder blando» (o *soft power*). Este tipo de poder, cuya definición es recogida por el profesor Joseph S. Nye en el fragmento traducido de su obra *Soft Power. The Means to Success in World Politics* (2004) que se incluye en este número, se ha convertido en uno de los principales instrumentos de actuación para algunos actores en el ámbito de la política internacional. Sin embargo, y tanto a nivel español como europeo, se ha entendido erróneamente que el citado concepto es alternativo al de «poder duro» (o *hard power*). La realidad es que ambos tipos de poder no pueden entenderse como elementos de carácter alternativo, sino complementario. Un estado y, concretamente una potencia media como es el caso de España, debería utilizar ambos para desenvolverse en el ámbito internacional. Como bien dice Nye, el «poder duro» y el «poder blando» conforman conjuntamente el poder inteligente o *smart power*; esto es, la utilización inteligente de ambos.

“comunidad de democracias”. En el caso de la Administración Bush, diferentes discursos como el inaugural de su II mandato; la Estrategia de Seguridad Nacional de septiembre de 2002 o diversos artículos como “The Promise of Democratic Peace” de la Secretaria de Estado, Condoleezza Rice.

⁷ La negativa a reconocer la independencia de Kosovo frente a la mayoría de los estados europeos o la retirada de tropas son buenos ejemplos. También la retirada de las tropas de Irak, interesante paradoja de cómo la supuesta fidelidad al multilateralismo condiciona una actuación unilateral.

⁸ NYE, Joseph S., *Soft Power. The Means To Success in World Politics*, Public Affairs, Nueva York, 2004, p. 141.

Una vez aclarados estos conceptos, y a efectos de realizar un exhaustivo análisis de diferentes dimensiones de la política exterior española, presentamos una serie de artículos inéditos que, desde el contexto más genérico del régimen de soberanía hasta el análisis de diferentes misiones concretas en el exterior, nos permiten rastrear la orientación, expectativas y resultados de la política exterior española.

Partiendo del contexto más genérico, Corina Mavrodin nos ofrece una visión cruda y contundente de la política exterior de las superpotencias, durante el periodo que conocemos como Guerra Fría, en sus respectivas zonas de influencia. Desde una óptica claramente realista, la autora pone de manifiesto cómo las limitaciones que teóricamente imponía el derecho internacional, fueron claramente soslayadas por éstas en sus intervenciones, afectando con ello a la piedra angular del derecho internacional: el régimen de soberanía. El citado artículo pone además de manifiesto una de las reglas que el mundo idealista de la post-Guerra Fría se negaba a reconocer y que es aplicable a cualquier política exterior; cuando los intereses y los ideales – en este caso representados por el derecho internacional - entran en conflicto, los intereses tienden a prevalecer. Una pauta de comportamiento que sigue repitiéndose de forma recurrente.

Pasando al ámbito de la política exterior española, Carola García-Calvo, tras analizar algunos de los principales debates en los que se ha visto inmersa la política exterior española, combina elementos de carácter cualitativo y cuantitativo para responder a una serie de hipótesis en torno a la existencia de diferentes estilos de liderazgo en la definición de la política exterior española. Como resultado, confirma la existencia de tales estilos, así como el condicionamiento que producen los valores y las creencias de los líderes políticos en los objetivos y acciones de la política exterior española. Para la autora, la creación de un Libro Blanco consensuado de política exterior, podría ayudar a superar las disensiones y bandazos que se han producido en los últimos años como consecuencia de la ruptura del consenso en dicha política pública.

Por su parte, Roberto Barroso y Nuria del Viso analizan dos de las misiones actuales de mayor relevancia para la política exterior española: las de Líbano y Afganistán. Tras explicar el modelo “consociacional” libanés y su papel en las crisis electorales que ha vivido Líbano en los últimos tiempos, Barroso investiga cuál ha sido el rol de la diplomacia española en la zona y cómo ha contribuido a reducir la tensión y mantener la estabilidad en la región. La existencia de buenas relaciones con el régimen sirio habría contribuido, también, a hacer de España un actor destacado en la zona. Nuria del Viso nos ofrece, de igual modo, una amplia visión de los debates políticos y tendencias de la opinión pública en torno a la misión española

en Afganistán. Después de exponer algunos datos relevantes sobre la que probablemente sea la misión exterior española de mayor importancia en la actualidad, concluye afirmando la necesidad de clarificar los objetivos y razones de nuestra participación en ella; pues tales acciones resultan esenciales para poder obtener el respaldo necesario de la opinión pública a efectos de orientar la acción exterior del estado en una etapa decisiva.

Finalmente, el profesor Ángel Rivero realiza una detallada exposición de las complejas relaciones y desencuentros entre España y Portugal, cuyos orígenes se remontan a la edad moderna y en la que la proximidad geográfica de ambas no ha tenido un rol menor. Partiendo del análisis del concepto "iberismo", cuyo significado es radicalmente diferente según se mire desde el lado español o portugués, Rivero expone la evolución del Estado español en el imaginario portugués, que pasará de ser una amenaza para su soberanía a un ejemplo a seguir - tal y como se recoge en las cumbres Hispano-portuguesas más recientes y en algunos de los debates de las últimas elecciones.

Por último, a efectos de realizar alguna propuesta y sin por ello ensombrecer el propósito último de este espacio que no es otro que fomentar la reflexión y el debate político - académico, sería conveniente que un estado como el español que aparenta carecer de una estrategia clara y de una visión del mundo que oriente su política internacional, entrase en el debate de la doctrina.

La doctrina no debería entenderse como una suerte de elemento rígido que constriñe la acción política, sino como una orientación flexible que se somete a los criterios políticos necesarios de cada coyuntura concreta, dando unas pautas que faciliten y agilicen la toma de decisiones en el citado ámbito. No se trata de una cadena ni de una prisión, cada líder político debe poder optar por la visión que considere más adecuada y hacerlo compatible con aquellos acontecimientos, imposibles de predecir, que se producen en el transcurso de la actividad política.

Con todo, es posible que algo esté cambiando en la política exterior española. Los planes del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero de desarrollar una Estrategia de Seguridad Nacional, cuya dirección ha encomendado a Javier Solana, podría tratarse de un avance en este sentido. Ésta podría, quizá, no sólo enriquecer una política exterior escasamente especializada y muy poco flexible, sino mejorar la propia acción del estado a la hora de desenvolverse con eficacia en un mundo tan complejo, competitivo y crecientemente multipolar. ¿Es entonces la doctrina el próximo debate teórico de la política exterior española?

R E L A C I O N E S I N T E R N A C I O N A L E S



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950

LAS CRISIS CÍCLICAS DE LÍBANO Y EL PAPEL DE ESPAÑA: 2005 - 2009

ROBERTO BARROSO SÁNCHEZ*

RESUMEN:

Desde 2005, las crisis cíclicas que vive Líbano amenazan la estabilidad de la región. La diplomacia española ha jugado un importante papel desde entonces. Los Ministros de Exteriores italiano, Massimo D'Alema; francés, Bernard Kouchner; y español, Miguel Ángel Moratinos, encabezaron las mediaciones entre el Gobierno libanés y la oposición. Aunque los esfuerzos realizados no resolvieron la crisis, la diplomacia española se presenta como un interlocutor único en la región gracias a sus buenas relaciones con Siria. Acabar con las tensiones en los países árabes es imprescindible para poder hacer frente a un proceso de paz en Oriente Medio. El papel de España es fundamental para aunar posiciones entre los diferentes actores políticos, especialmente el régimen sirio.

PALABRAS CLAVE:

Líbano, diplomacia, crisis, política, España, Siria.

TITLE:

Lebanon's cyclical crisis and Spain's role: 2005 - 2009.

ABSTRACT:

Since 2005, cyclical political crises in Lebanon threaten the stability of the region. The Spanish diplomacy has played an important role in the country since then. Italian Foreign Minister, Massimo D'Alema, France's Bernard Kouchner and the Spanish Miguel Angel Moratinos led mediation efforts between the Lebanese government and opposition. Although the efforts didn't solve the crisis, the Spanish diplomacy appears to be a unique negotiator in the region thanks its good relationship with Syria. It is essential to end tensions in Arab countries to face a peace process in the Middle East. The role of Spain is fundamental to unite positions among the political players, especially the Syrian regime.

KEYWORDS:

Lebanon, diplomacy, crisis, politics, Spain, Syria.

***Roberto BARROSO** es estudiante de doctorado, licenciado en Filología Árabe y Máster en Estudios Árabes e Islámicos: Política, Sociedad y Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Madrid. Colabora habitualmente con el Observatorio Electoral TEIM y estuvo presente como observador y analista electoral durante las elecciones generales de Líbano en 2009.

Introducción

La política exterior española ha sido descrita, en ocasiones, como un triángulo cuyos vértices son la Unión Europea, América Latina y el Mediterráneo. Existen numerosos motivos por los cuales la diplomacia española tiene un interés especial en los países árabes. Pero, el diálogo norte-sur con los vecinos mediterráneos, no es algo que caracterice únicamente a la política exterior española. Desde que en 1995 se lanzase el Proceso de Barcelona, los países al sur de la cuenca mediterránea han estado en la agenda de los principales países europeos. Tanto para España como para sus socios comunitarios, existe un especial interés en los países del Magreb y Oriente Medio, algo que se hace especialmente patente en el caso de las relaciones hispano-marroquíes. La vecindad, la inmigración o Ceuta y Melilla, son sólo algunos de los temas que hacen que las relaciones bilaterales con Rabat sean de máxima prioridad para la diplomacia española¹.

Las relaciones diplomáticas entre España y Líbano se establecieron en 1948. España fue uno de los pocos países occidentales que mantuvo abierta la embajada y el centro cultural español en Beirut durante la guerra civil (1975-1990). El 15 de abril de 1989 un proyectil impactaba en la embajada española de Beirut. El atentado acabó con la vida de Pedro Manuel Arístegui, embajador español en Líbano. Las relaciones se normalizaron con el final de la guerra civil y se restableció el flujo de visitas de mandatarios extranjeros al país. En abril de 1994, el Ministro de Asuntos Exteriores, Javier Solana, visitó Beirut en lo que fue la primera visita de un ministro de exteriores español al país. En septiembre de 1995, el Presidente del Gobierno, Felipe González, realizó la primera visita oficial de un mandatario occidental en veinticinco años. Este viaje se enmarcó en una gira por la región con motivo de la presidencia de turno de la Unión Europea (en adelante UE). José María Aznar y su Ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, también visitaron el país durante las legislaturas del Partido Popular². Pero fue a partir del asesinato del ex - Primer Ministro, Rafik Hariri, en 2005 cuando las visitas y los contactos con Beirut se multiplicaron. La diplomacia española se volcó para resolver la grave crisis institucional que asolaba al país. Una "troika" diplomática europea representada por los ministros de exteriores italiano, francés y español, se desplazó a Líbano para intentar poner fin a la grave crisis que amenazaba con desestabilizar la región.

Un actor fundamental dentro de la vida política libanesa es el régimen sirio. Tras el asesinato de Rafik Hariri, muchos países occidentales como Francia y Estados Unidos aislaron al régimen de Bashar al-Assad. Las visitas de mandatarios europeos y norteamericanos a Damasco se paralizaron hasta principios de 2008 cuando la diplomacia europea se restauró para acabar con la grave crisis institucional en la que se sumía Líbano. El Gobierno de Zapatero siempre ha estado en contra de la política de aislamiento al régimen sirio. Un buen ejemplo es que Miguel Ángel Moratinos fue uno de los pocos mandatarios occidentales que visitaron Siria entre 2005 y 2008. Esta especial relación con Siria y su política de no

¹ GONZÁLEZ, Paloma, "La política exterior de España hacia el Magreb y Oriente Medio (2004-2007). Prioridades permanentes y nuevos desafíos" en *Quórum: Revista Iberoamericana*, nº 19, 2007, ps. 94-107.

² MAEC, Dossier sobre Líbano, ps. 37-42. <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Paises/ArbolPaises/Libano/Monografia/Documents/Libano.pdf>. [Consultado el 23/11/09].

aislamiento han convertido a España en un interlocutor privilegiado con Damasco. Por su parte, la Unión Europea, aunque no compartía la política de aislamiento norteamericana, veía necesarias las reformas en Siria. La Administración Bush fue más lejos reuniéndose con la oposición siria en el exilio para buscar alternativas al régimen de al-Assad. Esta coalición de oposición incluía a miembros de los Hermanos Musulmanes sirios³, uno de los partidos islamistas más influyentes en la región.

La nueva diplomacia estadounidense se presenta más realista que la de Bush. La Secretaria de Estado, Hillary Clinton, afirmó en uno de sus primeros discursos que su política estaría basada en las tres "d": defensa, diplomacia y desarrollo. Esta declaración se olvidaba de la "d" de democracia que tanto ansiaba establecer en la región la anterior administración norteamericana, bajo la llamada *freedom agenda*. Esta política más realista pretende el reforzamiento de la sociedad civil en los países de la región⁴. La democracia no es algo que se pueda establecer de un día para otro, sino que necesita de un proceso escalonado para poder perpetuarse con éxito y solidez. Barak Obama, en declaraciones al rotativo *Washington Post* en enero de 2009, aseguraba que la democracia no son sólo las elecciones, ya que éstas no solucionan problemas importantes como la hambruna o la inseguridad⁵. Los tres principales objetivos de la *freedom agenda* - Palestina, Líbano e Iraq - no han supuesto un triunfo para la diplomacia norteamericana. De ahí la necesidad de un giro en la estrategia de la Casa Blanca.

El presente artículo analizará las últimas crisis institucionales vividas en la política libanesa desde 2005, así como la actuación de la diplomacia española en Líbano y en el resto de la región para poner fin a dichas crisis y restablecer el proceso de paz árabe-israelí. A través de la descripción de los acontecimientos que se comprenden entre 2005 y 2009 se analiza el papel de España y sus socios comunitarios durante este periodo.

Como ya se advirtió al comienzo del artículo la cuenca mediterránea es una de las áreas de especial interés para España. La seguridad en la región afecta a todos los países limítrofes. En las últimas décadas, Oriente Medio ha sido una de las regiones más convulsas del planeta. En ocasiones, los conflictos en la región han afectado a Líbano y, en otras, la inestabilidad en el país del cedro ha influido en el resto de países vecinos. Por lo tanto, uno de los factores que condicionan las relaciones diplomáticas con Beirut es la seguridad regional. Su vecindad con Israel, la presencia de más 400.000 refugiados palestinos, el establecimiento de milicias en su territorio, y las luchas intestinas entre clanes y señores de la guerra, convierten al país en uno de los más inestables de la región.

Otro de los aspectos fundamentales de la política española en la región tiene que

³ COFMAN WITTES, Tamara, *Europe, the United States and the Middle Eastern democracy: Repairing the breach*, Saban Center for Middle East policy at Brookings Institution Analysis Paper. http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2009/01_middle_eastern_democracy_wittes/01_middle_eastern_democracy_wittes.pdf

⁴ GONZÁLEZ, Ricard, "Perspectivas de cambio en la política exterior estadounidense en el Mediterráneo y Oriente Medio" en *Documentos CIDOB Mediterráneo y Oriente Medio*, nº 15, 2009, ps. 21-22.

⁵ *Washington Post*: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/01/18/AR2009011801490.html>. [Consultado el 03/10/09].

ver con el proceso de paz para Oriente Medio. La diplomacia española está recobrando un papel protagonista en la región que comenzó a debilitarse a partir de 1995. El Gobierno de España puede congratularse de haber sido uno de los actores más activos en la región, habiendo lanzado numerosas propuestas tales como la Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (1990) y el Diálogo 5+5 (1990), así como en la puesta en marcha del Diálogo OTAN-Mediterráneo (1994) y, sobre todo, el Proceso de Barcelona (1995)⁶. Pero, tras esta larga ausencia de la diplomacia española, resultaba necesario volver a estar presentes en la región. Como veremos más adelante, la diplomacia española busca reactivar su papel en la región. Las crisis cíclicas en las que se ha visto sumido Líbano han servido a la diplomacia española para potenciar su rol en la región.

La cooperación con el Mediterráneo y el Proceso de Barcelona – Unión por el Mediterráneo – son otros de los factores fundamentales en las relaciones Madrid-Beirut. Uno de los fundamentos del Proceso de Barcelona es la necesidad de una estabilidad en la región para poder alcanzar los objetivos pactados en las diferentes cumbres. A pesar de que Líbano es considerado el país más democrático del mundo árabe, las carencias democráticas y la inestabilidad resultante de sus continuas crisis, son evidentes. Además, las diferentes guerras que han asolado al país en las últimas décadas y la mala gestión de los políticos nacionales mantienen al estado al borde del colapso económico. Los países europeos, así como España, han ayudado al país a superar sus problemas económicos concediendo dinero en las diferentes conferencias de donantes celebradas en París para ayudar a la reconstrucción de las diferentes áreas afectadas.

Las relaciones de España con Arabia Saudí, Siria e Irán también condicionan los vínculos con Beirut. Las injerencias que estas tres naciones han protagonizado en Líbano y las relaciones que mantienen con los líderes políticos de los diferentes grupos de poder en el país son trascendentales a la hora de entender el papel de España en la región. Las cordiales relaciones que España mantiene con estos tres países condicionan sus actuaciones en Líbano y sus críticas hacia las injerencias de alguno de estos tres países. Si bien podemos encontrar alusiones en los discursos del Ministro Moratinos a la influencia que Damasco o Teherán ejercen en Líbano, no son comparables con el nivel crítico que alcanzan otros países como Francia o Estados Unidos.

El sistema sociopolítico sectario⁷ que rige Líbano desde su creación en los años cuarenta, hunde sus raíces en el sistema de los *millet* del Imperio Otomano. Este sistema es conocido como "consociacionismo" o *power sharing* y ha regido la zona de Monte Líbano desde 1861. Las democracias consociacionales son lo opuesto al sistema de

⁶ NUÑEZ, Jesús A., "España en el Mediterráneo. Una agenda recuperada ¿a tiempo?" en *Revista Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 153, 2009.

⁷ A la hora de hablar del sistema sociopolítico libanés, se utiliza en la literatura especializada el término "sectario". La división entre las diferentes comunidades religiosas del país y el grado de autonomía que ostentan desde la época del Imperio Turco-Otomano han contribuido a la división entre los diferentes segmentos de la población. En los últimos meses, se ha abierto en Líbano el debate sobre la abolición del sectarismo político ya que este sistema es uno de los causantes de las periódicas crisis institucionales que azotan el país.

mayoría prescrito por el modelo de Westminster. El sistema de Westminster es posible en sociedades homogéneas donde la mayoría y la minoría no presentan preferencias políticas antagónicas. Las sociedades plurales y divididas (entre religiones o razas) pueden utilizar el "consociacionismo" como sistema de gobierno. El método establece cuotas de poder que se le otorgan a cada una de las comunidades del país. Este modelo de reparto de poderes por comunidades lo podemos encontrar en países como Bélgica, Suiza o Canadá. Gracias a la aplicación de este plan de cuotas, los diferentes segmentos de la sociedad presentan un alto grado de autonomía. Es habitual establecer este sistema para evitar conflictos o brotes de violencia entre los diferentes grupos sociales⁸.

La Constitución libanesa fue establecida durante el protectorado francés; aunque desde 1943 el país se ha regido por un acuerdo verbal entre los líderes de las dos principales confesiones del país, cristianos maronitas y musulmanes sunníes. Este acuerdo se conoce como el Pacto Nacional y fue establecido por el entonces Primer Ministro Riyad el-Solh, de origen sunní, y el Presidente de la República libanesa Bashara el-Khoury, de origen maronita. Los notables sunníes de las ciudades costeras apoyaban a el-Solh mientras que la nueva burguesía maronita de la montaña respaldaba a el-Khoury⁹. El Pacto establecía que los maronitas no buscarían refugio ni apoyo en Francia y que los sunníes aceptarían el nuevo Estado y acabarían con toda aspiración de unificación con Siria. Además, este acuerdo estableció una repartición de los cargos públicos por afiliación sectaria. Los puestos de Presidente de la República, Primer Ministro y Portavoz del Parlamento, son regidos por un maronita, un sunní y un chií, respectivamente. Así como una repartición de los escaños del Parlamento en un ratio de 6:5 a favor de los cristianos sobre los musulmanes¹⁰.

Este nuevo acuerdo verbal se unía al artículo 95 de la Constitución libanesa de 1926 que establece una división confesional en los cargos gubernamentales. Los grupos confesionales debían estar representados equitativamente en todos los puestos de la administración. Este pacto bilateral fue posible gracias a que en esta época los maronitas podían hablar en nombre de los cristianos y los sunníes lo podían hacer por el resto de los musulmanes¹¹. Algo que hoy en día sería imposible.

La independencia de Líbano se proclamó en base a intereses sectarios. Por un lado, los maronitas ansiaban un estado primordialmente cristiano; por otro lado, los sunníes, con el-Solh a la cabeza, renunciaban a la unión con Siria, ya que comenzaban a ver las ventajas del poder compartido a la hora de acceder a la administración pública.

Los Acuerdos de Taif que pusieron fin a quince años de guerra civil (1975-1990), representaron un tímido e insuficiente avance en la abolición del sistema sectario de cuotas

⁸ LIJPHART, Arend, *Power-Sharing in South Africa*, University of California, Berkeley, 1985, ps. 5-10.

⁹ CORM, George, *El Líbano contemporáneo*, Bellaterra, Barcelona, 2006, ps. 112-14.

¹⁰ Este pacto repartía los puestos de la administración pública entre musulmanes y cristianos, otorgando seis puestos de cada once a los cristianos y cinco a los musulmanes. En un primer momento, antes de los acuerdos de Taif, el Parlamento libanés contaba con noventa y nueve diputados, de los cuales cincuenta y cuatro eran cristianos y cuarenta y cinco musulmanes.

¹¹ SAADEH, Sofia, *The quest for citizenship in post Taef Lebanon*, Sade Publishers, Beirut, 2007, ps. 14-16.

de poder en el Gobierno libanés¹². El sistema de cuotas se modificó estableciendo una paridad a la hora de repartir los escaños del parlamento. La mitad para los cristianos y la otra mitad para los musulmanes. Este pacto, entre los líderes de las principales confesiones de Líbano, sólo sirvió de parche para solucionar algunos problemas y llamaba a futuras reformas que nunca fueron implementadas.

1. La crisis presidencial libanesa 2004-2008. El mandato de Emile Lahoud

Los Acuerdos de Taif establecían que las tropas sirias permanecerían en Líbano para ayudar al gobierno libanés a extender la paz por todo el país, por un periodo no superior a dos años tras la ratificación del tratado¹³. En 1990, Estados Unidos daba el beneplácito a la presencia siria en Líbano tras el apoyo ofrecido por Hafez al-Assad, Presidente sirio, en la guerra del Golfo contra Iraq. Gracias a esto, Siria permaneció en el país vecino hasta 2005. Durante estos quince años, el régimen sirio ejerció un papel dominante en la política libanesa¹⁴. En 1998, el Parlamento libanés nombró Presidente de la República libanesa a Emile Lahoud. De origen maronita, como marca el Pacto Nacional, el nuevo Jefe de Estado mantenía estrechas relaciones con Damasco. El problema surgió cuando en 2004 Siria quiso renovar el mandato de su aliado en la jefatura del estado. El Primer Ministro, Rafik Hariri, se opuso a una enmienda constitucional que permitiese que Lahoud se mantuviese en el poder.

El 26 de agosto, Hariri visitó a Bashar el-Assad en Damasco, donde muy probablemente se habló de la extensión del mandato de Lahoud; ésta sería la última visita de Hariri a Damasco. El 3 de septiembre, el parlamento aprobó la ley que permitía a Lahoud mantenerse otros tres años al mando de la Jefatura libanesa. Un día antes, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobaba un texto que exigía la salida inmediata de cualquier ejército extranjero de Líbano, y demandaba el desarme y la disolución de todas las milicias operantes dentro de territorio libanés¹⁵. La amistad de Hariri con Jacques Chirac, el entonces Presidente de Francia, y sus buenas relaciones con la Administración Bush le sirvieron para promover esta resolución. El texto terminaba con el beneplácito de Occidente a la presencia siria en Líbano y servía de venganza a Hariri.

El 4 de octubre, Rafik Hariri dimitió como Jefe del Ejecutivo¹⁶. El Gobierno de Omar Karamé sustituyó a la Administración Hariri tras su resignación. Pocos meses después, el 14 de febrero de 2005, Hariri fue asesinado cuando volvía desde el parlamento a su mansión de Beirut Oeste¹⁷. Algunos de los principales rotativos del mundo acusaron al régimen de al-Assad y a los servicios de inteligencia sirios en Líbano de estar detrás del asesinato del

¹² *Ibidem*, ps. 21-22.

¹³ CORM, George, *El Líbano ...*, *op. cit.*, ps. 159-161.

¹⁴ HARRIS, William, *The new face of Lebanon*, Markus Wiener Publishers, Princeton, 2005, ps. 279-313.

¹⁵ Resolución 1559 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/498/95/PDF/N0449895.pdf>. [Consultado el 09/11/09].

¹⁶ CORM, George, *El Líbano ...*, *op. cit.*, ps. 335-42.

¹⁷ BLANFORD, Nicholas, *Killing Mr Lebanon: The assassination of Rafik Hariri and its impact in the Middle East*, I.B. Tauris, Nueva York, 2006, ps. 1-8.

ex-Primer Ministro. La situación desembocó en manifestaciones masivas en contra de la presencia siria en el país, en lo que se conoció como la "Revolución de los Cedros".

El 26 de abril de 2005, las tropas sirias abandonaron el país tras más de veintinueve años de presencia militar. Después del magnicidio, Karamé se vio obligado a disolver el gobierno tras un duro ataque de la diputada Bahia Hariri, hermana del ex-Primer Ministro asesinado. Emile Lahoud volvió a nombrar a Karamé Jefe del Ejecutivo y le pidió que formase un gobierno de unidad nacional. Pero, la oposición antisiria no estaba dispuesta a integrarse en un gobierno de unidad. El 12 de Abril, Karamé desistió en su tarea. Finalmente y gracias a las negociaciones llevadas a cabo entre EE UU, Francia y Arabia Saudí, se nombró a un nuevo Primer Ministro, Nayib Mikati. Este parlamentario había sido miembro de todos los gobiernos desde 1998. Finalmente, ciento diez de los ciento dieciocho diputados dieron el visto bueno al nuevo gobierno propuesto por Mikati¹⁸.

Uno de los acontecimientos más importantes en la también conocida como "Primavera de Beirut" fue la vuelta del exilio de Michel Aoun. El general Aoun no quiso ratificar los Acuerdos de Taif en 1990 y se tuvo que exiliar en Francia. Desde París, el general fue una de las voces más críticas sobre la presencia siria en territorio libanés y sus partidarios en Líbano los más reaccionarios contra los gobiernos libaneses dependientes de Damasco, llegando a boicotear varios comicios. Pero a su vuelta, el general se posicionó con la coalición prosiria en contra del partido *Futuro*, liderado ahora por Saad Hariri, hijo del exministro asesinado, y de los partidos cristianos *Kateeb* y *Fuerzas Libanesas*. Esto es debido a que a finales de los años ochenta, durante la contienda civil libanesa (1975 - 1990), se produjo una fractura interna dentro de los cristianos libaneses¹⁹.

Mientras las principales milicias cristianas ratificaban en 1989 el texto de los Acuerdos de Taif, Aoun y sus partidarios se negaban a abandonar las armas. El general cristiano no quería que se hiciese ninguna reforma constitucional hasta la salida completa de las tropas sirias del país. Esta brecha intra-cristiana se hace patente hoy en día en la división del voto cristiano entre las dos principales coaliciones del país. Por un lado, el partido *Kateeb* y las *Fuerzas Libanesas* dentro de la coalición antisiria, *14 de Marzo*, liderada por el Partido *Futuro*. Y por otro lado, los partidarios de Michel Aoun, Elias Skaff y Sleiman Franjeih en la coalición prosiria, *8 de Marzo*, liderada por *Hezbollah*.

Las elecciones de mayo - junio de 2005 dieron la victoria a la coalición antisiria. Todos los líderes se volcaron en la participación de unos comicios repletos de irregularidades²⁰. Una delegación de cien observadores electorales de la Unión Europea monitorizó por primera vez en la historia un plebiscito en el país. La misión europea llegó a la conclusión de que el sistema electoral libanés necesitaba reformas urgentes²¹.

¹⁸ CORM, George, *El Líbano ...*, op. cit., ps. 348-50.

¹⁹ TRABOULSI, Fawwaz, *A history of modern Lebanon*, Pluto Press, Londres, 2007, ps. 320-39.

²⁰ GOENAGA, Amaia, "Líbano legislatives 2005" en *Análisis del Observatorio Electoral TEIM*, febrero 2009, ps. 4-6. http://www.observatorioelectoral.es/ImgBase/FE-Libano_Legislativas_2005.pdf

²¹ European Union Election Observatory Mission: Parliamentary elections Lebanon 2005. <http://www.>

Fouad Siniora fue el encargado de formar gobierno el 16 de Julio de 2005. Siniora había sido uno de los hombres de confianza de Rafik Hariri. Durante sus cuatro años de legislatura, tuvo que soportar la peor crisis institucional desde la guerra civil. Una serie de asesinatos selectivos contra cargos antisirios amenazó la estabilidad del gobierno. Los políticos Walid Eido, George Hawi, Pierre Gemayel y Antoine Ghanem, los periodistas Sammir Qasir y Gibran Tueni, así como miembros de las Fuerzas de Seguridad como Wissam Eid o François Elias Hajj, fueron asesinados. Asimismo, los barrios y pueblos cristianos comenzaron a ser el objetivo de actos terroristas, se registraron explosiones en Zalka, Ashrafiyeh y Jounieh.

Durante el verano de 2006, Israel lanzó una campaña militar contra la milicia libanesa, *Hezbollah*. La ofensiva destruyó gran parte de la infraestructura del país y dejó cientos de civiles muertos. Pocos meses después de la campaña militar perpetrada por Israel, los diputados de *Amal* y *Hezbollah* (ambos partidos chiíes) dimitían dejando al gobierno al borde del colapso. Los miembros de la oposición comenzaron una sentada alrededor del centro para bloquear la entrada al parlamento. Esta sentada no sólo pretendía el bloqueo de la actividad de la Cámara de los Diputados sino también hacer presión provocando un daño económico en la principal empresa del país²². La oposición exigía al gobierno la formación de un gobierno de unidad nacional donde la oposición tuviese derecho a veto.

El verano de 2007 volvió a teñirse de sangre en Líbano. Todo comenzó el 19 de mayo cuando el grupo islamista radical sunní, *Fatah al-Islam*, atracó un banco en la ciudad norteña de Trípoli. De inmediato se desató una batalla campal entre el Ejército libanés y los milicianos. Los radicales se replegaron al campo de refugiados de Nahr al-Bared, situado a 16 kilómetros de Trípoli. Un asedio llevado a cabo por las Fuerzas de Seguridad libanesas que duró de mayo a septiembre, acabó con un balance de ciento cincuenta y cinco bajas en el Ejército libanés y la completa destrucción del campo de refugiados palestino. El Gobierno de Siniora tuvo que soportar no solamente una grave crisis institucional sino también una guerra, numerosos atentados y un enfrentamiento armado en poco más de dos años de legislatura.

La ofensiva militar lanzada por el Ejército israelí supuso uno de los momentos más críticos dentro de la deteriorada situación de Líbano. Durante la guerra, el Ministro español, Miguel Ángel Moratinos, se desplazó hasta Beirut donde se reunió con el Primer Ministro libanés, Fouad Siniora, y con sus homólogos egipcio y jordano. Durante este encuentro se trató el Plan Siniora para acabar con el conflicto armado entre Israel y *Hezbollah*. El Primer Ministro libanés proponía la salida de todas las tropas israelíes de territorio libanés y el envío del Ejército al sur del país, controlado por *Hezbollah*. Terminada la reunión, Moratinos declaró que apoyaba el plan propuesto por Siniora para solucionar el conflicto. La siguiente

europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/270/270620/27062008_euobservationfinalen.pdf. [Consultado el 10/11/09].

²² El *centre ville* de Beirut está administrado por una empresa privada llamada *Solidere*. Uno de los principales accionistas de esta empresa es la familia Hariri, aunque el accionariado es muy diverso y proviene de Europa, de América del Norte y países del Golfo.

escala de su visita era Damasco. Los interlocutores libaneses pidieron a Moratinos que solicitase a Siria "que sea constructiva y ayude"²³ a poner fin cuanto antes a la crisis. Antes de su salida hacia Damasco, Moratinos recibió una llamada de la Secretaria de Estado norteamericana, Condoleezza Rice, quien solicitó al Ministro Español que ejerciese su influencia sobre Siria e Irán para buscar una salida al conflicto²⁴.

La diplomacia española se movilizó rápidamente para localizar y evacuar a todos los ciudadanos españoles que se encontraban en el país. La embajada española en Beirut fletó el transporte necesario para evacuar a los nacionales vía Damasco, desde donde fueron trasladados a España. Mientras tanto, en Madrid, se sucedían las declaraciones. José Luis Rodríguez Zapatero, Presidente del Gobierno español, fue uno de los mandatarios occidentales más críticos con la ofensiva israelí sobre Líbano. Asimismo, el Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Bernardino León, en una reunión con los embajadores árabes acreditados en Madrid el 13 de julio, afirmó: "no es aceptable que Israel haya actuado con una lógica de guerra contra un país entero, haciéndole injustamente responsable de los actos de provocación de grupos radicales minoritarios, como *Hezbollah*"²⁵. Algunas de estas declaraciones fueron criticadas por parte del embajador israelí y representantes de la comunidad judía en España que llegaron a acusar de antisemita al Presidente del Gobierno. Este desencuentro fue solventado posteriormente y ambas partes olvidaron las declaraciones²⁶. Por otro lado, el Ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, el 19 de julio, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, condenó los ataques a Israel perpetrados por *Hamás* y *Hezbollah*, y exigió la implementación de la Resolución 1559 del Consejo de Seguridad de la ONU²⁷.

Por su parte, la UE no logró aunar posiciones sobre el conflicto. Por un lado Italia, Francia y España consideraban desproporcionada la reacción de Israel mientras que Alemania y Reino Unido apoyaban la ofensiva israelí como parte de su derecho a la legítima defensa. La crisis del verano de 2006 dividió nuevamente a la UE. El Alto Representante para la Política Exterior de la UE, Javier Solana, mantuvo un perfil bajo durante el conflicto, al contrario de lo que había ocurrido en otros conflictos anteriores. Esto debilitó considerablemente la imagen de la diplomacia europea.

2.1. La misión española de la Fuerza Provisional de Naciones Unidas en Líbano (FPNUL) y la cooperación especial en Líbano tras la guerra de 2006

En 1978, tras la primera invasión de Líbano por parte de las fuerzas de defensa israelíes,

²³ *Diario Vasco*: <http://www.diariovasco.com/pg060803/prensa/noticias/Mundo/200608/03/DVA-MUN-159.html>. [Consultado el 23/10/09].

²⁴ ALDECOA, Federico, y SOTILLO, José Ángel, "En busca del multilateralismo: La recuperación del vínculo entre la política exterior española y la europea" en *Anuario Internacional CIDOB 2006: Claves para interpretar la política exterior española y las relaciones internacionales en 2006*, ps. 327-328.

²⁵ MAEC, Dossier sobre Líbano, p. 42.

<http://www.maec.es/es/MenuPpal/Paises/ArbolPaises/Libano/Monografia/Documents/Libano.pdf>. [Consultado el 09/11/09].

²⁶ PECO, Miguel, "España y la gestión de la crisis de Líbano" en *Documentos de Seguridad y Defensa: España y el conflicto de Líbano*, Ministerio de Defensa, nº 16, 2007, ps. 45-59.

²⁷ *Ibidem*, p.43.

el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas creó la Fuerza Provisional de Naciones Unidas en Líbano (FPNUL) para proteger la frontera libanesa. Los continuos ataques al norte de Israel por parte de la Organización de Liberación Palestina (OLP) desde el sur de Líbano, provocaron esta incursión. El envío de una misión amparada por la ONU tenía como objetivos reducir los ataques desde Líbano y proteger la frontera de cualquier agresión. Aunque estos ataques sí se redujeron, la misión de Naciones Unidas no sirvió para evitar una nueva invasión israelí en 1982, ni el establecimiento desde dicho año hasta 2000 de las Fuerzas israelíes en territorio libanés. En 2001, después de la retirada israelí del sur de Líbano, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas decidió ampliar el mandato de la FPNUL. Tras la segunda guerra de Líbano en 2006, el Consejo de Seguridad aumentó el número de efectivos en la misión de paz. Creando la nueva FPNUL, España contribuyó a esta misión con mil cien efectivos dentro de la operación "Libre hidalgo". En total, han sido enviados quince mil efectivos por diversos países que participan en la misión²⁸. En un primer momento, hubo divergencias sobre la misión. Las visiones de Francia, España e Italia, países que querían liderarla y potenciarla, chocaban con las de Alemania y Reino Unido que preferían limitar el carácter de esta misión. En lo que sí estaba de acuerdo la mayoría de los miembros de la Unión era en la composición de la misión. A diferencia de la antigua FPNUL, la nueva campaña debería estar formada, principalmente, por países europeos²⁹. Finalmente, Italia, Francia y España fueron los países que más efectivos asignaron.

El contingente español está desplegado en cuatro sectores diferentes: el sector este, compuesto por cuatro mil cien soldados de ocho países con base en Marjayoun; el cuartel general de la misión en Naqoura que cuenta con diecisiete oficiales; la fuerza marítima con unidades navales de siete países, entre los que se encuentra España; y en la Célula Estratégica Militar (SMC, en sus siglas en inglés). Desde el 16 de mayo de 2008 hasta el 30 de junio de 2009, el Director de la SMC fue el general de división español, Ángel Guinea Cabezas de Herrera³⁰.

La guerra de 2006 provocó la creación de un Plan de Ayuda Especial para el Líbano. El objetivo principal de la cooperación española en Líbano a partir de 2006 era apoyar el programa del Gobierno libanés para la reconstrucción y recuperación de las zonas afectadas por el conflicto militar. Además de contribuir a aumentar las capacidades del país y de sus instituciones para la consolidación de un estado democrático, se trabajó por un desarrollo económico y social más equilibrado y más sostenible. En un primer momento, España envió once toneladas de medicinas a Líbano. Diferentes países de la UE, así como países del resto del mundo, enviaron una ayuda especial de emergencia de trece mil setecientas setenta y dos toneladas, incluyendo alimentos, artículos de primera necesidad, medicinas, tiendas para los desplazados, generadores, etc.³¹.

²⁸ QUERO, Felipe, "Participación militar española en FPNUL" en Ministerio de Defensa (Ed.), *España y el conflicto del Líbano*, Madrid, 2007, ps. 60-75.

²⁹ SABIOTE, María, y SOLER I LECHA, Eduard, "La Unión Europea en la crisis del Líbano y la paradoja entre poder y querer" en Observatorio de Política Exterior Europea, Breve nº 25, 2006.

³⁰ Ministerio de Defensa de España: http://www.mde.es/contenido.jsp?id_nodo=4367&&keyword=&auditoria=F#libano. [Consultado el 12/11/09].

³¹ Rebuild Lebanon: <http://www.lebanonundersiege.gov.lb/donate>. [Consultado el 09/11/09].

El Gobierno español donó treinta y dos millones de euros para diversos proyectos. De ese dinero, 788.673 euros se destinaron al Ministerio de Medio Ambiente libanés para la limpieza de las costas de la reserva natural de las islas Palm, situadas en frente de Trípoli³². El Ministerio del Interior y las municipalidades libanesas recibieron 885.398 euros para el apoyo al mecanismo institucional sostenible de control de fuegos forestales en Líbano³³. Ambos proyectos fueron ejecutados por el grupo Tragsa³⁴. Algunos de los grandes proyectos están siendo gestionados por la ong AIDA, como la asistencia humanitaria a refugiados iraquíes con un presupuesto de 347,290 euros o la promoción del diálogo entre civilizaciones con 75.000 euros de presupuesto y supervisado por la Universidad Saint Joseph como contraparte. Otros proyectos están gestionados por las ong's Arab Reform Initiative, League of Lebanese Women Ringhts, General Union Palestinian Women, Acción Contra el Hambre o Movimiento por la Paz el Desarme y la Libertad. Estas organizaciones realizan un trabajo de campo con la población civil libanesa y con los refugiados palestinos en el país³⁵.

2.3.La actuación diplomática tras la expiración del mandato de Emile Lahoud y la difícil tarea de elegir a un nuevo presidente

En noviembre de 2007, expiraba la prolongación del mandato del Presidente de la República libanesa, Emile Lahoud. Pero el Parlamento no había logrado conseguir un consenso sobre su sustituto. La oposición recordó a la cámara que la elección del Jefe de Estado debía producirse con la aprobación de más de dos tercios de la cámara³⁶. Esto hacía imprescindible el pacto con la oposición para lograr un desbloqueo en la elección. Mientras que el palacio de Baabda (Sede del Jefe del Estado) continuaba vacío, a finales de año, la posible elección de Michael Sleiman, Jefe del Ejército, era *vox populi*. Su victoria sobre Fatah al-Islam meses

³² "Sin lugar a dudas, el bombardeo israelí de la central eléctrica de Jiyeh el 13 y 15 de julio de 2006 constituye la mayor agresión medioambiental que se ha registrado en la historia de Líbano. Originó grandes incendios y el vertido de entre 10 000 y 15 000 toneladas de petróleo al mar Mediterráneo. Debido al viento, el vertido se expandió inicialmente en dirección norte y hacia la costa, afectando así 150 km. de costas libanesas y en menor medida, sirias. Los daños más significativos se produjeron en la costa entre Jiyeh y Beirut, expandiéndose progresivamente hacia Biblos, Checa, Trípoli y finalmente, Tartus (Siria). El informe de Naciones Unidas ha detectado en la zona de Jiyeh altos niveles de hidrocarburos policíclicosaromatizados, sustancias que presentan un alto riesgo para la salud". Casa Árabe, "Líbano 2006: Un mes de guerra, dos años perdidos", Notas del foro socioeconómico, 2007, p. 3. <http://publicaciones.casaarabe-ieam.es/foro/notas/notas-3-libano.pdf>. [Consultado el 13/10/09].

³³ MAEC, *La cooperación Española en Líbano*. http://www.maec.es/subwebs/Embajadas/Beirut/es/MenuPpal/Cooperacin%20y%20Cultura/Cooperacin%20al%20Desarrollo/Paginas/subcanal1_abidjan.aspx. [Consultado el 18/09/09].

³⁴ El Grupo Tragsa es un holding público de origen español de empresas especializadas en la prestación de servicios de emergencia, acciones en beneficio del desarrollo rural y de la conservación de la naturaleza.

³⁵ MAEC, *La cooperación Española en Líbano*. http://www.maec.es/subwebs/Embajadas/Beirut/es/MenuPpal/Cooperacin%20y%20Cultura/Cooperacin%20al%20Desarrollo/Paginas/subcanal1_abidjan.aspx. [Consultado el 18/09/09].

³⁶ La constitución recoge que puede ser elegido por mayoría simple en el caso de que no se llegue a un acuerdo. El gobierno siempre buscó un candidato de consenso para no intensificar más las tensiones. Tanto España como Francia desaconsejaron la exclusión de la oposición en la votación.

Constitución Libanesa, http://www.servat.unibe.ch/icl/le00t____.html. [Consultado el 17/11/09].

antes y su no alineamiento en la política nacional, le valieron el respeto en ambos bandos políticos³⁷. El asesinato de François Elias al-Hajj que se produjo muy cerca del desocupado Palacio de Baabda, hacían presagiar la elección de Sleiman. Al-Hajj era el candidato para sustituir al comandante, si éste era nombrado presidente.

Los Ministros de Exteriores italiano, Massimo D'Alma; francés, Bernard Kouchner; y español, Miguel Ángel Moratinos, se emplearon al máximo desde noviembre de 2007, para encontrar un candidato de consenso que pudiese sustituir el vacío dejado por el presidente saliente Emile Lahoud. El nuevo presidente debía ser votado por, al menos, dos tercios de la cámara. La coalición gubernamental liderada por el partido *Futuro*, contaba con sesenta y nueve escaños de los ciento veintiocho que tiene el Parlamento libanés. De aquí la necesidad de un candidato de consenso, ya que la mayoría no contaba con los votos suficientes para nombrar al presidente. Si bien la Constitución establece que tras la tercera votación fallida el candidato a la jefatura del estado puede ser elegido por una mayoría simple, la oposición amenazó al gobierno con que si no se contaba con ellos para la elección formaría un gobierno paralelo³⁸; lo que podría provocar una nueva guerra civil.

Durante la quinta visita de Kouchner a Líbano, en sólo seis meses, el Ministro pidió al patriarca maronita, Nashralah Sfeir, que elaborase una lista con los nombres de los candidatos más idóneos³⁹, ya que, tal y como establece el Pacto Nacional, el Presidente de la República libanesa debe pertenecer a la confesión cristiana maronita. Mientras que las declaraciones de D'Alma y Moratinos fueron muy contenidas y se ciñeron a pedir un consenso a ambas partes, un Kouchner visiblemente enfadado declaraba ante los medios el 19 de noviembre de 2007: "Todos decían estar de acuerdo, ahora estoy asombrado, Francia está asombrada, algo se ha atascado, algo está bloqueado, algo se ha descarrilado, me gustaría que todos asuman sus responsabilidades"⁴⁰. Durante todo este tiempo, Kouchner se esforzó por restablecer las relaciones con el régimen sirio. El jefe de la diplomacia francesa reiteró en numerosas ocasiones que el restablecimiento de vías de diálogo con Siria estaba sujeto al fin las injerencias de Damasco en Líbano⁴¹.

Los esfuerzos de la "troika" de mandatarios europeos se unían a los del Presidente de la Liga Árabe, Amr Moussa, el Alto Representante para la Política Exterior de la UE, Javier Solana, y el Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon.

El Foro Mediterráneo que tuvo lugar en Alicante en 2006, convocaba la celebración de una Conferencia Internacional de Paz para Oriente Medio. Esta conferencia quería retomar el proceso de paz con apoyo de los países vecinos, organizaciones regionales y

³⁷ CHOUCAIR, Julia, "Líbano en el limbo" en *Revista Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 2, 2008.

³⁸ El Líbano ya contó con dos gobiernos simultáneos de 1988 a 1990 durante los años de contienda civil. CORM, George, *El Líbano ...*, op. cit., ps. 150-154.

³⁹ *Naharnet*: <http://www.naharnet.com/domino/tr/NewsDesk.nsf/story/B86586B44D4F52C1C22573920016E7F9?OpenDocument>. [Consultado el 12/11/09].

⁴⁰ *Reuters*: <http://www.reuters.com/article/latestCrisis/idUSL19247918>. [Consultado el 12/11/09].

⁴¹ NEHME, Michel, "France and Lebanon" en *Bitterlemons-international*, Edición 36, vol. 5, 2007. <http://www.bitterlemons-international.org/inside.php?id=807>. [Consultado el 13/11/09].

países terceros⁴². Un mes más tarde, se anunció una iniciativa lanzada por los gobiernos español, francés e italiano. Esta propuesta incluía el envío de una misión de observación internacional a Gaza, la formación de un gobierno de unidad nacional en los territorios palestinos, así como la reanudación del proceso de paz con conversaciones entre el presidente palestino y su homólogo israelí para celebrar una futura conferencia de paz⁴³. El 14 y 15 de diciembre de ese mismo año, el Consejo Europeo recogía la declaración sobre el proceso de paz de Oriente Medio. En esta declaración se hacía referencia a la necesidad de incluir a Líbano y a Siria como interlocutores del proceso de paz para poder normalizar las relaciones con su vecino Israel⁴⁴. Esta declaración del Consejo fue considerada un éxito de la diplomacia española⁴⁵.

Finalmente, fue EE UU el que, a finales de 2007, convocó una conferencia de paz en la ciudad de Annapolis. España se presentó como un interlocutor privilegiado con el régimen sirio. España siempre ha mantenido que el aislamiento de Siria no era la solución y que una paz palestino-israelí tenía que pasar por Damasco. El jefe de la diplomacia española afirmaba en Annapolis: "Sólo una paz global garantiza el arreglo pacífico del conflicto entre israelíes y palestinos. Nos congratulamos por ello de la presencia de las delegaciones siria y libanesa. No debemos olvidar la importancia fundamental de estas dos vías. La paz entre Israel y Siria estuvo al alcance de la mano en Shepherdstown y en Ginebra, donde tan sólo unos pocos metros cuadrados impidieron a las partes llegar a un acuerdo definitivo sobre los Altos del Golán. Estoy convencido de que las partes pueden dar ahora un nuevo impulso a las negociaciones y llegar a un compromiso definitivo"⁴⁶. España fue el país occidental que más esfuerzos realizó para que Siria estuviese presente en la conferencia. El Rey Don Juan Carlos llamó personalmente una semana antes del encuentro, al Presidente Bashar al-Assad para solicitarle que enviase una delegación a la cumbre⁴⁷.

La conferencia no logró paliar los problemas en Líbano. Finalizadas las conversaciones en Annapolis, el palacio de Baabda continuó sin presidente y no se logró ni tan siquiera un consenso sobre cuándo y cómo se nombraría al nuevo Jefe del Estado libanés. La oposición continuaba solicitando derecho a veto y la formación de un gobierno de unidad nacional para desbloquear la elección.

El 7 de mayo se agudizaba la crisis. Una huelga general de trabajadores, que se quejaba de la carestía de la vida en el país, tomaba las calles de Beirut y bloqueaba los principales accesos a la capital desde el aeropuerto. Los recuerdos de los comienzos de la

⁴² MAEC, Declaración de Alicante ForoMed. http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Paises%20y%20regiones/Mediterraneo/DECLARACION_ALICANTE_ESPANOL.pdf. [Consultado el 13/11/09].

⁴³ SABIOTE, María, y SOLER I LECHA, Eduard, "España y el conflicto árabe-israelí: La demanda de un mayor rol para Europa" en Observatorio de Política Exterior Europea, Working Paper nº 15, p. 4.

⁴⁴ Consejo Europeo de Bruselas, 14 y 15 de diciembre de 2006. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/92217.pdf. [Consultado el 13/11/09].

⁴⁵ SABIOTE, María, y SOLER I LECHA, Eduard, "España y el conflicto árabe-israelí ..., *op. cit.*, p. 4.

⁴⁶ MAEC, Discurso de Miguel Ángel Moratinos en la Conferencia de Anápolis. <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/Declaracionesydiscursos/Paginas/discursoministro20071127.aspx>. [Consultado el 12/11/09].

⁴⁷ *La vanguardia*: http://www.lavanguardia.es/premium/publica/publica?COMPID=53414096686&ID_PAGINA=22088&ID_FORMATO=9&turbourl=false. [Consultado el 03/11/09].

guerra civil libanesa (1975 - 1990) eran inevitables. Al igual que entonces, las disputas entre el gobierno y la oposición se materializaron en huelgas generales a lo largo y ancho del país⁴⁸. El 8 de mayo, cuando Líbano llevaba más de siete meses sin presidente, el gobierno anunció el desmantelamiento inminente de la red de telecomunicaciones⁴⁹ de *Hezbollah*. Este movimiento desató la mayor ola de violencia desde la guerra civil. Milicianos de *Hezbollah*, *Amal* y el *Partido Social Nacionalista Sirio* (PSNS) tomaron el oeste de Beirut, donde tuvieron que enfrentarse a los partidarios del *Movimiento Futuro* (partido sunní libanés liderado por la familia Hariri). Pocas horas después, las banderas de *Hezbollah* y el PSNS ondeaban en la comercial calle de *Hamra*. Las milicias atacaron la sede de la televisión del *Partido Futuro* (Mustaqbal TV) y cortaron los accesos a Beirut desde el aeropuerto. Esta violencia se extendió por otras regiones del país, primero por el Chouf y más tarde a Trípoli.

Mientras EE UU y Siria se acusaban mutuamente de bloquear la elección presidencial, Líbano continuaba sumergido en la peor crisis institucional desde la restauración de la Segunda República. El Ministro de Asuntos Exteriores sirio, Walid Moualem, declaró que tan importante como elegir a un presidente de consenso era formar un gobierno de unidad nacional. Una de las peticiones de Siria y la oposición era la elección de un nuevo primer ministro y la repartición de las carteras ministeriales entre el gobierno y la oposición antes de nombrar a un presidente. Esto iba en contra de los intereses de la coalición gubernamental y era desaconsejado por la diplomacia francesa y norteamericana⁵⁰.

No fue hasta el 21 de mayo que se firmaron los Acuerdos de Doha, cuando se pondría fin a una espiral de violencia que dejaba al país al borde de una nueva guerra civil. Triunfaba así la propuesta qatarí respaldada por la Liga Árabe. El acuerdo era ratificado *in extremis* por todas las facciones libanesas para acabar con la violencia que assolaba al país. El acuerdo llamaba al nombramiento de Michel Sleiman como Presidente de la República y la formación de un gobierno de unidad nacional.

3. La crisis de formación de gobierno tras las elecciones de 2009

La Constitución libanesa establece que todos los ciudadanos tienen derecho a elegir al gobierno en elecciones libres y legítimas. Pero, a lo largo de la historia de Líbano, las leyes electorales han estado sometidas a numerosas reformas que han redibujado los distritos electorales una y otra vez para el beneficio de las élites locales. La ley electoral de 1960 estableció una división de Líbano, en seis gobernaciones o *muhafazat* y veintiséis subdistritos o *qada*. Bajo esta ley se rigieron las elecciones de 1964, 1968 y 1972. Después, Líbano entró en una guerra civil que acabó a principios de los años noventa. Hasta las elecciones de 1972, el escrutinio mayoritario aplicado en Líbano jugaba un papel estabilizador a través de la lucha dualista entre las diferentes familias notables, representantes de las

⁴⁸ TRABOULSI, Fawwaz, *A history of modern ...*, op. cit., ps. 156-70.

⁴⁹ Según el Ministro de Telecomunicaciones libanés, Marwan Hamadé, *Hezbollah* cuenta con una red de comunicación móvil tejida con la ayuda de Irán. Durante la guerra de 2006, el sistema permitió al Partido de Dios comunicarse.

⁵⁰ CHOUCAIR, Julia, "Líbano en el limbo ...", op. cit., ps. 4-5.

diferentes comunidades religiosas del país⁵¹. Después de la guerra, Damasco diseñó las leyes electorales bajo las cuales se realizaron las elecciones en 1992, 1996, 2000 y 2005. Durante todo este tiempo el régimen sirio benefició a sus aliados locales en detrimento de los cristianos antisirios. En consecuencia, los cristianos boicotearon los comicios de 1992. Todas las regiones de mayoría cristiana y algunas de mayoría musulmana presentaron niveles mínimos de participación ese año. La más famosa de estas leyes impuesta por el régimen de al-Assad es la ley de 2000 diseñada por Ghazi Kanaan, jefe del servicio secreto sirio en Líbano. Esta ley favorecía a los aliados del régimen. Por ejemplo, bajo esta ley las regiones cristianas de Batroun, Zaghorta y Koura quedaban dentro del distrito de Trípoli, mayoritariamente sunní. Como resultado, los líderes cristianos eran elegidos por una mayoría sunní, comunidad prosiria por aquel entonces. Por lo tanto, el voto cristiano antisirio quedaba diluido dentro de una circunscripción de mayoría prosiria⁵².

Tras la salida del Ejército sirio de Líbano en 2005, se comenzó a diseñar un proyecto para reformar la ley electoral⁵³. A esta propuesta de ley se le unieron algunas reformas pactadas durante los Acuerdos de Doha. Durante la firma del pacto, el gobierno y la oposición llegaron a la conclusión de que había que reformar la ley electoral. Este acuerdo se basó en la ley electoral de 1960 que dividía el país en un sistema de *qada* o pequeños distritos. Pero, con algunas excepciones, el distrito de Beirut se redibujó por completo, mientras que las pequeñas circunscripciones de Marjayoun-Hasbaya, Baalbek-Hermel y Bekaa Oeste-Rashaya, quedaron como un solo distrito. De este modo, se aseguraban que no hubiese muchos cambios en los resultados electorales en los distritos de mayoría musulmana. Sólo las circunscripciones mayoritariamente cristianas tenían un poder real de elección. Así, los resultados en los distritos de mayoría cristiana estaban asegurados para los principales líderes comunitarios y los líderes locales aliados a estos. El líder del Partido Socialista Progresista, Walid Jumblat, mantenía el poder sobre la comunidad drusa; Saad Hariri lo hacía sobre la comunidad sunní; y los partidos *Amal* y *Hezbollah* continuaban teniendo el monopolio de la comunidad chií⁵⁴.

El 29 de septiembre de 2008, el Parlamento libanés aprobó la nueva ley electoral. El resultado fue una ley con pocos cambios. La mayor parte de las reformas propuestas por la Comisión *Boutros*, no llegaron a ser incluidas en la nueva ley. Algunas de las propuestas más importantes de la comisión, como la creación de una comisión electoral independiente con más autoridad para supervisar el proceso electoral, la disminución de la edad de voto de 21 a 18 años o la estandarización de las papeletas electorales, se pospusieron para los próximos comicios.

⁵¹ GHANEM, Khayrallah, *Le système electoral et la vie politique au Liban*, Kaslik. Université Saint-Espirit, 1983, p.161.

⁵² SALLOUKH, Bassel, "The limits of electoral engineering in divided societies: Elections in Postwar Lebanon" en *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, nº 39, Cambridge University Press, 2006, ps. 646-47.

⁵³ Fouad Siniora, Primer Ministro del Líbano, ordenó en 2006 al ex-ministro Fouad Boutros la realización de un proyecto para la reforma de la ley electoral.

⁵⁴ BARROSO, Roberto, "Elecciones 2009: El voto armenio en Metn" en *Análisis electorales del Observatorio Electoral TEIM*, agosto 2009, ps. 2-3.

Los resultados en las últimas elecciones generales celebradas en Líbano, el 7 de junio de 2009, demuestran la necesidad de una reforma electoral que sustituya el sistema mayoritario utilizado en el país por un sistema mixto (propuesto por la comisión *Boutros*) o un sistema proporcional. La oposición, liderada por *Hezbollah*, con más del 55% de los votos, obtuvo sólo el 44% de los escaños del Parlamento. Las elecciones fueron clasificadas como democráticas, justas y libres, pero los resultados hacen patente la necesidad de una reforma; pues, durante los comicios se denunció la compra de votos y la aparición de tarjetas de identificación falsas⁵⁵ y finalmente, el Tribunal Constitucional desestimó todas las denuncias[□].

El sistema consensual de *shared power* utilizado en Líbano no ha traído la estabilidad ni la convivencia pacífica entre comunidades al país. Lijphart concluye en sus estudios que el sistema consensual es el más idóneo para aquellas sociedades cuya población está dividida, como es el caso de Líbano⁵⁶. Pero este sistema utilizado en el país levantino, además de no haber acabado con la violencia sectaria facilita la aparición de graves crisis institucionales. La última, la desatada tras las elecciones de junio de 2009, dejó al país sin gobierno durante cinco meses. Las diferentes élites políticas no podían ponerse de acuerdo en el reparto de las carteras ministeriales. La coalición *14 de Marzo*, liderado por el partido *Futuro* de los Hariri, obtuvo setenta y un escaños de los ciento veintiocho del Parlamento. Saad Hariri fue elegido candidato para formar gobierno. Pero la formación de gobierno estuvo bloqueada desde junio hasta principios de noviembre.

El reparto de ministerios entre el gobierno y la oposición fue especialmente difícil. Las tensiones desatadas durante la pasada crisis presidencial obligaron a Hariri a tratar de formar un gobierno de unidad nacional. Pero las cosas se complicaron para el designado primer ministro cuando a principios de agosto, el líder del *Partido Socialista Progresista*, Walid Jumblat, abandonaba la coalición antisiria, *14 de Marzo*. El líder druso argumentaba que esta coalición ya no era necesaria. Esta decisión amenazaba la estabilidad de la coalición gubernamental que perdía la mayoría absoluta. Con una oposición con la mayoría de los votos, el poder fáctico de *Hezbollah* y una posible crisis con tintes violentos como la vivida en 2008, la única salida para Hariri era la formación de un gobierno que incluyese a la oposición.

La diplomacia europea que en 2007 estaba en contra de la formación de un gobierno de unidad nacional, tenía claro que la estabilidad de Líbano pasaba por el reparto de ministerios. El *Internacional Crisis Group* también opinaba que la única opción era la formación de un gobierno de unidad nacional⁵⁷. Parecía que esta vez, todos estaban de acuerdo en la necesidad de formar un gobierno unitario. Finalmente y después de cinco meses de crisis, Saad Hariri presentaba su nuevo equipo de gobierno donde se incluía a

⁵⁵ *Naharnet*: <http://www.naharnet.com/domino/tn/NewsDesk.nsf/getstory?openform&1797D6A0A2393046C225767900504C58>. [Consultado el 25/11/09].

⁵⁶ LIJPHART, Arent, "Constitutional design for divided societies" en *Journal of Democracy*, nº 15, 2004, ps. 96-109.

⁵⁷ International Crisis Group, "Lebanon's elections: Avoiding a new cycle of confrontation" en *Middle East Reports*, nº 87, 2009. <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=6130&l=4>. [Consultado el 23/09/09].

ministros de ambas coaliciones siguiendo la fórmula "15-10-5". Esta solución incluía a 15 carteras para la coalición gubernamental, 10 para la oposición y 5 a elección del Presidente de la República, Michel Sleiman.

Los problemas que acarrea el sistema de poder compartido no son exclusivos de Líbano. En 2007, Bélgica, también regida por un sistema consensual, sufrió una de las peores crisis institucionales europeas al intentar formar gobierno después de las elecciones legislativas. La ley electoral es otro de los gérmenes de las continuas disputas por el poder en Líbano. Estudios sobre los diseños electorales en sociedades divididas reconocen la influencia de las elecciones a la hora de resolver conflictos de origen sectario⁵⁸. Pero son los sistemas electorales los que determinan la posibilidad y la viabilidad de la democratización, así como la gestión de los enfrentamientos entre los diferentes segmentos de la población dividida, principalmente en aquellas sociedades que han sufrido guerras civiles, como es el caso de Líbano⁵⁹.

El Ministro de Asuntos Exteriores francés, Bernard Kouchner, visitó Beirut para instar a todas las partes a formar un gobierno en base a la fórmula "15-10-5" lo antes posible. El Ministro francés llamó a la formación de un gobierno de unidad nacional "haciendo hincapié en los problemas domésticos y no en las injerencias extranjeras que han retrasado el proceso"⁶⁰. Aunque reconoció que nunca se ha logrado formar gobierno de manera rápida y sencilla en Líbano, Kouchner acusó a los libaneses de promocionar a los amigos más peligrosos de la región⁶¹, en una clara referencia a Irán.

El Presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, en apoyo a la iniciativa estadounidense de Barack Obama quiere ayudar a relanzar el proceso de paz árabe-israelí aprovechando la presidencia española de la UE. Para ello, realizó una gira por Oriente Medio, antes de asumir la presidencia de turno del Consejo. Durante su paso por Siria, Jordania, Líbano, Israel, Egipto y Arabia Saudí, el Presidente trasladó a los mandatarios árabes e israelíes su interés y el del Presidente Obama de reabrir el proceso de paz en la región.

A mediados de octubre de 2009, sin haber formado aún gobierno, el Presidente de la República libanesa, Michel Sleiman, visitó España, en la primera visita oficial de un presidente libanés en más de cincuenta años. El último jefe de estado libanés que visitó el país fue Camile Chamoun en 1957. La visita de Sleiman hace patente la nueva intensidad de las relaciones entre ambos países. El envío de tropas dentro del marco de la FPNUL, la

⁵⁸ HOROWITZ, Donald, *Ethnic groups in conflict*, University of California Press, 1985. REYNOLDS, Andrew, *The architecture of democracy: Constitutional design, conflict management and democracy*, Oxford University Press, 2002.

⁵⁹ SALLOUKH, Bassel, "The limits of electoral engineering ...", *op. cit.*, ps. 635-655.

⁶⁰ *The Daily Star*:

http://www.dailystar.com.lb/article.asp?edition_id=1&categ_id=2&article_id=107899. [Consultado el 19/11/09].

⁶¹ *Naharnet*: <http://www.naharnet.com/domino/tn/NewsDesk.nsf/0/78E74CE67F6C51C4C2257658003170A5?OpenDocument>. [Consultado el 19/11/09].

actividad diplomática española durante las crisis institucionales en Líbano, el proceso de Barcelona o la presidencia europea han sido algunos de los factores que han renovado la relaciones bilaterales entre ambos países.

Durante la visita, el Presidente Sleiman se reunió con el Rey Don Juan Carlos, el Presidente del Gobierno español, con el Presidente de la Generalidad de Cataluña, José Montilla, y con el alcalde de Barcelona, Jordi Hereu. La visita sirvió para afianzar lazos y firmar acuerdos en materia de turismo y energía. El Presidente libanés agradeció al Gobierno español todos los esfuerzos y la ayuda cometidos para mantener la soberanía y la independencia de su país.

El 9 de noviembre, Líbano formó finalmente gobierno de unidad nacional. Finalizó así la última de las crisis cíclicas que afectan al país. Desde Madrid, el Ministerio de Asuntos Exteriores, tras felicitar a Líbano, instó a todas las autoridades libanesas a llevar a cabo las numerosas reformas que el país necesita⁶² para poner fin a las crisis que periódicamente le afectan y amenazan con desestabilizar la región.

Conclusiones

El fin de la violencia sectaria y de los enfrentamientos y tensiones entre Israel y *Hezbollah* representan los dos objetivos prioritarios en Líbano. Las últimas crisis han puesto de manifiesto los graves problemas a los que se enfrenta el país. La vida política tiene un peso enorme en una sociedad dividida en conflictos sectarios e ideológicos. Asimismo, el sistema político de poder compartido es uno de los principales motivos de disputa en el país.

Esto provoca graves crisis institucionales que además se ven agravadas por las injerencias extranjeras, principalmente de Irán, Siria, Arabia Saudí e Israel. Las tensiones entre Riad, Damasco, Tel Aviv y Teherán se materializan en Líbano. Todos estos países invierten su dinero para armar o luchar contra las milicias que todavía operan en el país. Los continuos enfrentamientos sectarios y las olas de violencia entre partidarios sunníes de la familia Hariri y chiíes seguidores de *Hezbollah* representan la "transustanciación", en Líbano, de las tensiones entre Occidente, Arabia Saudí e Irán. Para poder acabar de raíz con las pugnas sectarias en el país, sería necesario acabar con los conflictos en la zona. La fragilidad de la situación en Oriente Medio provoca que cualquier conflicto pueda extenderse a otros países. Esto afecta especialmente a Líbano, donde están representados políticamente los principales actores de la región. La coalición *14 de Marzo*, liderada por el partido *Futuro*, es apoyada por EE UU, Arabia Saudí y Francia; mientras que la oposición, la coalición *8 de Marzo*, liderada por *Hezbollah*, es apoyada por Irán y Siria. Todo esto provoca que las tensiones entre estos países se materialicen en brotes de violencia dentro del territorio libanés.

Las relaciones que España mantiene con los principales estados implicados en la seguridad de Líbano y su histórica neutralidad en los conflictos que se han producido

⁶² Comunicado de Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/Comunicados/Paginas/70comunicado20091110.aspx>. [Consultado el 23/11/09].

en el país, pueden ser instrumentalizados por Madrid para alcanzar un puesto como actor de excepción en el país y en la región. La política de apertura y diálogo con el islamismo moderado es otra de las bazas con las que cuenta la diplomacia española para la interlocución con todos los actores políticos en el país. La presidencia española de turno de la Unión Europea podría servir de tribuna para una implicación más directa no sólo de España sino también de la UE.

Apoyándose en sus socios comunitarios, España ha protagonizado un esfuerzo multilateral en el país levantino para ayudar a paliar las tensiones que Líbano ha vivido en los últimos años. Durante todo este tiempo, Francia ha sido quien ha llevado la batuta de los esfuerzos conjuntos realizados por Italia, España y Francia. Pero, la diplomacia española debe decidir si continua manteniendo un perfil bajo dentro de esta "troika" diplomática. Una actuación comedida no influiría en las relaciones que España mantiene con otros países implicados en el contencioso. Por el contrario, una implicación directa podría hacer peligrar las relaciones con dichos países. Sin embargo, si esta labor es bien llevada y realizada en el momento oportuno, podría significar un éxito para la diplomacia española en la región.

El Emirato qatarí se está convirtiendo en uno de los principales mediadores en los conflictos intra-árabes. El Gobierno de Doha es aliado de EE UU pero mantiene buenas relaciones con Irán y Siria. Además, mantiene vínculos cordiales con Tel Aviv. Israel contaba con una oficina comercial en Doha hasta su cierre en enero de 2009 a causa de los ataques israelíes sobre la franja de Gaza. Todo esto convierte al pequeño emirato del Golfo Pérsico en un mediador privilegiado en la región. La actuación del Príncipe qatarí, Hamad bin Khalifa al-Thani, fue bien recibida por todos los países que habían ayudado a superar la crisis, entre los que se encontraban Francia, Italia y España así como por la UE.

El triunfo de la iniciativa qatarí no debe ser visto como un fracaso de la diplomacia española. Los esfuerzos de los tres socios europeos no triunfaron porque Francia, principalmente, no estaba dispuesta a ceder ante las exigencias de la oposición liderada por *Hezbollah*. El miedo a una foto con alguno de los líderes del partido chií, hicieron que los ministros de exteriores sólo se reuniesen con Nabih Berri, portavoz del Parlamento y líder del partido *Amal* en la oposición. La falta de interlocución con miembros de *Hezbollah* es uno de los motivos por los cuales los esfuerzos de los tres ministros no resultaron fructíferos.

Fueron los acontecimientos de mayo de 2008 los que precipitaron los acuerdos y obligaron a la mayoría en el gobierno a firmar un pacto para la formación de una administración de unidad nacional. A día de hoy, es imposible obviar el peso y la importancia del *Hezbollah* en el país. Intentar marginarlo u apartarlo del poder, acabará repercutiendo gravemente en la seguridad del país. Por lo tanto, uno de los retos para la diplomacia europea es la interlocución con *Hamás* y *Hezbollah* para poner fin a los problemas en la región. El nuevo papel de la diplomacia qatarí debe ser visto como un apoyo en la resolución de conflictos y debe mantenerse independiente, dado que una intervención conjunta con países como EE UU o Francia podría debilitar la imagen de neutralidad del emirato en la región.

España tiene la difícil tarea de fortalecer la voz de la UE en el mundo durante la

presidencia de turno del Consejo que durará el primer semestre de 2010. Aunar las voces de todos los socios de la Unión en cuestiones de política exterior y potenciar los poderes y la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, reforzada con la puesta en vigor del Tratado de Lisboa a principios de 2010, son algunas de las tareas que España tendrá que desempeñar. La nueva Alta Representante para la Política Exterior europea, Catherine Ashton, es la encargada de estrenar las nuevas competencias del puesto y también de ayudar a la consolidación de dichas competencias.

Durante las crisis de Líbano, el entonces Representante de la Política Exterior de la UE, Javier Solana, protagonizó un papel marginal en comparación con el resto de diplomáticos enviados a la región. Solana mantuvo durante todo este tiempo un perfil bajo, dando prioridad a las iniciativas de los Ministros de Exteriores de Francia, Italia y España. El verano de 2006, la UE sólo consiguió una declaración de mínimos que instaban a ambas partes al cese de la violencia. Con el fin del conflicto armado entre *Hezbollah* e Israel, la UE no logró ponerse de acuerdo para liderar la misión de paz para Líbano, y fueron finalmente Francia, Italia y España quienes acabaron dirigiendo la misión con bandera de la ONU. Europa debe estar preparada para los futuros retos que se puedan presentar en la región.

Uno de los principales objetivos de la presidencia rotatoria de la UE es el relanzamiento del Proceso de Paz para Oriente Medio. Zapatero aseguró durante su gira por la región que, desde su cargo como Presidente de turno de la Unión, se volcará en la creación de un Estado palestino con la ayuda de la Administración Obama que poco antes le había comunicado su apoyo en esta iniciativa. No obstante, la proliferación de los asentamientos judíos en Jerusalén este y las tensiones entre Israel y *Hezbollah* no parece que vayan a facilitarle las cosas a la diplomacia europea.

Asimismo, desde finales de 2009, varios medios de comunicación se han hecho eco de la posibilidad de que Israel podría estar planeando una nueva guerra para la primavera de 2010⁶³. Esta nueva ofensiva podría hacer peligrar el proceso de paz y dinamitar aún más la imagen de Occidente en la región. Si bien una nueva ofensiva parece poco probable teniendo en cuenta la presencia de más de quince mil efectivos militares bajo la misión de la ONU, las supuestas filtraciones sobre un ataque sorpresa a Líbano son continuas en la prensa árabe.

El diario *ash-Sharq al-Awsat*, informó que este nuevo ataque sobre Líbano tendría como primer objetivo a las Fuerzas de Defensa libanesas. A diferencia de lo que ocurrió en 2006, esta ofensiva sorpresa iría dirigida directamente contra todo el país, ya que Israel acusa al Gobierno libanés de incluir en sus filas a terroristas. Conviene recordar que tras los graves acontecimientos de mayo de 2008 y con una oposición con más del 55% de los votos, la formación de un gobierno de unidad nacional se hacía imprescindible

⁶³ Varios medios de comunicación árabes se han hecho eco de la noticia; entre ellos *ash-Sharq al-Awsat* (diario árabe con base en Londres), *The Daily Star* (libanés), *Ad-Dustour* (jordano), etc. Incluso el embajador en Líbano para la ONU, Noaf Salaam, advirtió sobre la posibilidad de esta nueva ofensiva debido a las señales de un posible ataque inminente a su país.

<http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2009/11/mil-091106-rianovosti06.htm>. [Consultado el 27/11/09].

para mantener la seguridad en el país. Si se produce otra ofensiva militar por parte de Israel en Líbano durante el primer semestre de 2010, el papel de España será doblemente importante y estará en el punto de mira del resto de sus socios europeos.

Bibliografía

- ALDECOA, Federico y SOTILLO, José Ángel, "En busca del multilateralismo: La recuperación del vínculo entre la política exterior española y la europea" en *Anuario Internacional CIDOB 2006: Claves para interpretar la política exterior española y las relaciones internacionales en 2006*, ps. 325-37.
- ASSEILY, Alexandra, "Breaking the cycle of violence in Lebanon and beyond" en CHOUEIRI, Youssef, *Breaking the cycle: Civil wars in Lebanon*, Stancey International, Londres, 2007, ps. 89-114.
- BARROSO, Roberto, "Elecciones 2009: El voto armenio en Metn" en *Análisis electorales del Observatorio Electoral TEIM*, Agosto 2009, ps. 2-3.
- BLANFORD, Nicholas, *Killing Mr Lebanon: The assassination of Rafik Hariri and its impact in the Middle East*, I.B. Tauris, Nueva York, 2006.
- CHOUCAIR, Julia, "Líbano en el limbo" en *Revista Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 2, 2008.
- COFMAN WITTES, Tamara, *Europe, the United States and the Middle Eastern democracy: Repairing the breach*, Saban Center for Middle East policy at Brookings Institution Analysis Paper.
- CORM, George, *El Líbano contemporáneo: Historia y sociedad*, Biblioteca del Islam contemporáneo, Barcelona, 2006.
- GOENAGA, Amaia, "Líbano legislatives 2005" en *Análisis del Observatorio Electoral TEIM*, febrero 2009.
- GONZÁLEZ, Ricard, "Perspectivas de cambio en la política exterior estadounidense en el Mediterráneo y Oriente Medio" en *Documentos CIDOB Mediterráneo y Oriente Medio*, nº 15, 2009.
- GONZÁLEZ, Paloma, "La política exterior de España hacia el Magreb y Oriente Medio (2004-2007). Prioridades permanentes y nuevos desafíos" en *Quórum: Revista Iberoamericana*, nº 19, 2007.
- HARRIS, William, *The new face of Lebanon*, Markus Wiener Publishers, Princeton, 2005.
- HOROWITZ, Donald, *Ethnic groups in conflict*, University of California Press, 1985.
- HRAIR, Richard, "Consociational democracy in crisis: The case of Lebanon" en *Comparative Politics*, vol. 10, nº 2, 1978, ps. 251-65.
- KERR, Michael, *Imposing power-sharing: Conflict and coexistence in Northern Ireland and Lebanon*, Irish Academic Press, Dublín, 2005.
- REYNOLDS, Andrew, *The architecture of democracy: Constitutional design, conflict management and democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- LIJPHART, Arend, *Power-Sharing in South Africa*, University of California, Berkeley, 1985.
- LIJPHART, Arend, "Constitutional design for divided societies" en *Journal of Democracy*, nº 15, 2004.
- MALLAT, Chibili, *March 2221 Lebanon's cedar revolution: An essay on non boléense and justice*, Gubernare, Beirut, 2007.
- NEHME, Michel, "France and Lebanon" en *Bitterlemons-international*, vol. 5, 2007.
- NUÑEZ, Jesús A., "España en el Mediterráneo. Una agenda recuperada ¿a tiempo?" en *Revista Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 153, 2009.
- PECO, Miguel, "España y la gestión de la crisis de Líbano" en *Documentos de Seguridad y Defensa: España y el conflicto de Líbano*, Ministerio de Defensa, nº 16, 2007, ps. 45-59.
- QUERO, Felipe, "Participación militar española en FPNUL" en Ministerio de Defensa (Ed.), *España y el conflicto de Líbano*, Madrid, 2007, ps. 60-75.
- ROSEN, Sami y EIBAZ, Michel, *German intelligence between Israel and Hezbollah*, Working Paper, Axis Glove, 2006.
- SABIOTE, María y SOLER I LECHA, Eduard, "España y el conflicto árabe-israelí: La demanda de un mayor rol para Europa" en Observatorio de Política Exterior Europea, working paper nº 15.
- SABIOTE, María y SOLER I LECHA, Eduard, "La Unión Europea en la crisis del Líbano y la paradoja entre poder y querer" en Observatorio de Política Exterior Europea, breve nº 25, 2006.
- SAADEH, Sofia, *The quest for citizenship in post Taef Lebanon*, Sade Publishers, Beirut, 2007.
- TRABOULSI, Fawwaz, *A history of modern Lebanon*, Pluto Press, Londres, 2007.
- VV.AA. International Crisis Group, "Lebanon's elections: Avoiding a new cycle of confrontation" en *Middle East Reports*, nº 87, 2009.

EL PAPEL DE LAS IDEAS, VALORES Y CREENCIAS DEL LÍDER EN LA DEFINICIÓN Y ACCIONES DE POLÍTICA EXTERIOR: ESPAÑA 2000-2008

CAROLA GARCÍA-CALVO*

RESUMEN:

Este artículo pretende ser una primera aproximación al estudio de la relación existente entre diferentes ideas, creencias y valores personales de los líderes, que conforman distintas visiones del mundo, y la definición de la política exterior de un Estado. Superando la premisa de la preeminencia del "interés general" como directriz básica de la política exterior, este artículo pretende aportar una prueba empírica de la existencia, o no, de "estilos" personales de política exterior a partir del estudio del caso español entre 2000 y 2008.

A través de una metodología que combina técnicas cuantitativas y cualitativas, el artículo concluye, en primer lugar, que de las ideas, creencias y valores de los líderes —que conforman corpus político-filosóficos particulares— emanan distintas visiones del mundo. En segundo, que en la ruptura del consenso en la política exterior española a partir de 2000 pesaron efectivamente estas ideas, creencias y valores; es decir, los rasgos ideológicos de los líderes (algo también facilitado por la tendencia presidencialista del sistema político español) y, por último, que la existencia de un Libro Blanco de política exterior consensuado por las distintas fuerzas políticas devolvería a este ámbito una estabilidad y previsibilidad no siempre existentes en los años estudiados.

PALABRAS CLAVE:

política exterior, ideas, valores, creencias, interés nacional, consenso, líder, presidencialismo, Libro Blanco.

TITLE:

The role of Ideas, Values and Beliefs of the leader in the Foreign Policy definitions and actions: The case of Spain 2000- 2008.

ABSTRACT:

This article is a first attempt to study the relation between the various ideas, beliefs and personal values that determine the world-views of political leaders and the formulation of a state's foreign policy. Going beyond the premise of an overarching 'general interest' as the basic principle in foreign policy, it aims to provide empirical proof of the existence or not of personal 'styles' in foreign policy, based on a study of the Spanish case between 2000 and 2008.

Employing a methodology that combines both quantitative and qualitative techniques, it draws the conclusions, first, that the ideas, beliefs and values of leaders —that make up their political-philosophical convictions— give rise to specific world views. Secondly, it shows that when the consensus in Spanish foreign policy broke down after 2000, the ideas, beliefs and values of leaders —ie, their ideological traits— came to the fore, fostered by the Spanish political system's presidentialist slant. Finally, the provision of a White Book on Foreign Policy, on the basis of a consensus over the entire political spectrum, restored a stability and predictability that had sometimes been absent during the period.

KEYWORDS:

foreign policy, ideas, values, beliefs, national interest, consensus, leader, presidentialism, White Book.

* **Carola GARCÍA-CALVO** es licenciada en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid, Máster en Globalización y Desarrollo Económico por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, y Máster Oficial en Democracia y Gobierno del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid. Actualmente trabaja en el Real Instituto Elcano.
E-mail: cgarciacalvo2010@gmail.com

Introducción

A pesar de las críticas al concepto de "interés nacional" desarrollado por la escuela realista de Relaciones Internacionales (RRII), es indudable que la existencia de un consenso amplio en torno a las líneas directrices de la política exterior de un Estado —entendida ésta como una política pública (*policy*), y caracterizada, por tanto, por un cierto grado de estabilidad/continuidad en el tiempo y por mantenerse al margen del juego partidista—, hace que el Estado se comporte de manera más o menos racional y previsible en el ámbito internacional. Esto sucedió en España durante la Transición y hasta finales del pasado s.XX: el objetivo de colocar a "España en su sitio"¹ cristalizó en un consenso que dominó la política exterior española hasta el final de la VI legislatura de la democracia (1996-2000).

Por el contrario, el cambio de milenio ha conocido dos gobiernos de distinto signo político, el conservador Partido Popular (PP) y el socialdemócrata Partido Socialista Obrero Español (PSOE), representados por los líderes José María Aznar (2000-04) y José Luís Rodríguez Zapatero (2004-08) respectivamente, que alteraron notablemente el rumbo consensuado de la acción exterior española hasta ese momento. Observando la gestión que ambos hicieron de la política exterior en las respectivas legislaturas estudiadas en este trabajo, podríamos pensar, *a priori*, que sus objetivos en dicho campo estuvieron determinados más por su particular visión del mundo y del papel que España debe jugar en él, es decir, por criterios personales, que por el interés nacional consensuado —y por tanto tendente a la estabilidad— del que hablamos más arriba. Dicho en otras palabras, observamos que la visión y creencias personales de cada uno de ellos podrían tener un papel más relevante en la definición de "estilos" de política exterior del que, en principio y como veremos, la teoría le otorga. Algo que nos compromete intelectualmente en la investigación propuesta por nuestro artículo, sintetizada en la pregunta fundamental: atendiendo a las diferentes ideas, creencias y valores personales de los líderes, que conforman distintas visiones del mundo, ¿afectan éstas a la definición de la política exterior de un Estado? ¿Existen, por tanto, estilos de política exterior caracterizados por el *corpus* político-filosófico del líder?

Para ello hemos escogido España en el período 2000-2008 como tema de estudio por ser este un caso atípico: dado su nivel de desarrollo económico, político y social, que le coloca en una posición relevante en el mundo —España figura entre las diez primeras economías del mundo y entre las cinco de la Unión Europea, y ostenta, por otra parte, una posición geoestratégica privilegiada: además de formar parte de la Unión Europea (UE), es, por sus lazos históricos y culturales, un puente con el Magreb y América Latina— parecería que debiera asumir las reponsabilidades internacionales propias de dicha posición adoptando una postura estable y predecible en sus acciones exteriores, la "continuidad de propósito y (...) lenta decantación que otorgue identidad a la política exterior y que permita consolidar alianzas y posiciones" de la que habla Josep Antoni Duran i Lleida². Sin embargo,

¹ PALACIO, Vicente y RODRIGO, Fernando, "Política exterior: la ilusión del consenso" en *Política Exterior*, Vol.18, nº 99, 2004, p. 86.

² DURAN I LLEIDA, Josep Antoni, "Reflexiones sobre dos décadas de política exterior española" en *Anuario Internacional Cidob 2009. Claves para interpretar la política exterior española y las relaciones internacionales*

en el período de referencia encontramos una serie de giros bruscos y repentinos en política exterior, que, en momentos puntuales, alteraron el *status quo* del sistema internacional haciendo saltar a nuestro país a las primeras páginas de los medios internacionales: acciones como la participación de España en la guerra de Irak promovida por el presidente Aznar, o su opuesta, la retirada de las tropas, instigada por el presidente Zapatero, pusieron en duda la imagen exterior de nuestro país³, cuestionando su lealtad y previsibilidad como socio o aliado y dejando en el aire algunas cuestiones irresueltas: ¿Qué posición quiere ocupar España en el mundo? ¿Cuáles son sus aliados? ¿Cuál es su nivel de compromiso y con qué? ¿A qué objetivos responden sus acciones?

Tal y como señalan Wallace y Wallace, una de las indudables características de la política exterior es que "las decisiones externas (...) generalmente comprometen a gobiernos futuros, ya que van más allá del período de Gobierno"⁴, lo que, en relación con el concepto de interés nacional como factor motivador de la política exterior de un Estado, refuerza la idea de la existencia de un proyecto nacional de política exterior consensuado por el conjunto de la sociedad. Esta premisa, que parecía cumplirse en el caso español durante la Transición y hasta la plena integración de España en Europa, simbolizada por la incorporación a la Unión Económica y Monetaria (UEM), el Euro, en 1999, parece dejar de hacerlo con el cambio de milenio, cuando surgen otros factores al margen del consenso que condicionarán ahora la política exterior española. Volviendo al ejemplo propuesto anteriormente, tanto la participación en la Guerra de Irak, decidida tras los sucesos del 11-S, como la retirada de las tropas destacadas en aquel país asiático, después los atentados del 11-M, parecen apuntar nuevos "estilos" de política exterior adoptados por los líderes que ocupaban la Moncloa en cada momento, apoyados sobre posiciones ideológicas. Esto, sumado al carácter eminentemente presidencialista de la política exterior española, y a la carencia de una estrategia, o Libro Blanco, que defina las líneas maestras de ésta, habría propiciado el paso de un proyecto nacional de política exterior consensuado a otro definido por el líder, quien imprimiría a su acción exterior su particular visión del mundo y de la posición que el país debería ocupar en él.

Una vez justificada la elección de nuestro caso de estudio debemos abordar la forma de resolverlo. Se trata de desarrollar un diseño de investigación que arroje luz sobre la relación existente entre política exterior y estilo del líder que, a partir del caso español, pueda aplicarse a otros casos y en otros países. Este diseño tratará de dotar de consistencia empírica un estudio cuyo objetivo es el de medir el impacto de las creencias y valores personales en la acción política para lo cual combinará técnicas cualitativas y cuantitativas. Así, al *corpus* ideológico extraído de los textos y discursos seleccionados, que operacionalizaremos recurriendo al modelo de "*operational code*" formulado por Alexander

en 2008, Cidob, Barcelona, 2009, p. 325.

³ Para ver cómo se recogieron estos hechos en la prensa internacional ver los archivos de la "Revista de prensa internacional" de los servicios de prensa de la Moncloa, disponible en: http://www.la-moncloa.es/ServiciosdePrensa/BoletinPrensaInternacional/_2009/boli20090619.htm [consulta 21/IX/2009]

⁴ LASAGNA, Marcelo, "Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 32, nº 32, 1996, p. 49.

L. George en 1969, le contraponemos las opiniones de especialistas en materia de política exterior sobre cuestiones de política exterior en general, cuestiones generales de política exterior española y cuestiones acerca de los líderes que nos ocupan y su acción exterior⁵, recogidas mediante un cuestionario de diseño propio. Esta herramienta cuantitativa nos proporcionará información acerca de la percepción que los especialistas tienen tanto de los líderes —pudiendo establecerse así similitudes y diferencias entre ambos— como de las claves —temas, prioridades y acciones— de la política exterior desarrollada por cada uno de ellos desde el Gobierno. En suma, discurso, características personales del líder y gestión de la política exterior, nos permitirán recomponer posibles “estilos” de política exterior que supondrían en la práctica que España pugne por ocupar uno u otro espacio dentro del sistema internacional o, dicho con otras palabras, definan el papel que España juega en el mundo.

La pertinencia de éste trabajo viene dada tanto por la ausencia de literatura académica sobre esta dimensión de la política exterior —y por el, creemos, novedoso enfoque desde el que abordaremos la misma— como por el debate abierto en el seno de la sociedad española en torno a su política exterior, que lo convierte en un tema de actualidad sobre el que no existe aún una interpretación clara y sistemática.

Acerca del primero, diremos que la literatura académica se ha fijado *in extenso*, tanto desde las relaciones internacionales como desde el Análisis de Política Exterior (FPA, en inglés), en el proceso de “*decision making*” (toma de decisiones) y los “*decision makers*” (aquellos que toman las decisiones) —entre los que destacan los líderes— partiendo de numerosos ángulos: el contexto internacional, la racionalidad o la configuración psicológica de los líderes, etcétera. Sin embargo, no conocemos aportación alguna que se centre en la influencia de valores e ideas personales de los líderes en el establecimiento de unos “estilos” de política exterior propios. Igualmente importante es el novedoso enfoque que hemos dado a este trabajo y que lo diferencia de otros estudios de política exterior española en concreto: “en España los estudios sobre política exterior se han centrado, tradicionalmente en los aspectos jurídicos y las acciones de la política exterior. El instrumental que procede de las relaciones internacionales o de la Ciencia Política (CP) puede complementar esta aproximación”⁶. Por último, apelando a la actualidad del tema, diremos que el debate generado en torno a la forma en la que se ha conducido la reciente política exterior española ha traspasado el ámbito de los círculos especializados para llegar al de la opinión pública, lo que ha abierto una fractura social que sólo se había producido en 1986, bajo el Gobierno de Felipe González, con motivo de la entrada de España en la OTAN. Esto nos da la idea de que algo ha cambiado en el paso del s.XX al s.XXI. En este sentido, Elvira Sánchez Mateos señala que “España, una de las principales economías mundiales y miembro de la mayoría de organizaciones y foros internacionales relevantes, podría disponer objetivamente de una política más activa e influyente (...) igual que se hizo en el momento de la transición con respecto a las líneas estratégicas de la política exterior, tal vez sea el momento para

⁵ A lo largo de todo el trabajo “política exterior” y “acción exterior” se entenderán como términos sinónimos.

⁶ SÁNCHEZ MATEOS, Elvira, “Un marco de análisis para el estudio de los actores y los procesos de toma de decisiones”, en HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel y MAÑÉ ESTRADA, Aurèlia (Eds.), *La política exterior española hacia el Magreb. Actores e intereses*. Ed. Ariel y Real Instituto Elcano, Madrid, 2009, p. 19.

armonizar y cohesionar los múltiples intereses y objetivos de los actores y los medios de que se disponen⁷. Expresado en otras palabras, a primera vista podría parecer que los proyectos de política exterior planteados por Aznar y Zapatero en el período al que nos referimos no tuvieron demasiado en cuenta ni las demandas de la sociedad ni la dimensión “estratégica” de la política exterior dando lugar a un consenso en sus líneas básicas de acción. En este sentido José Ignacio Torreblanca argumenta en Arteaga y Fojón que sería “necesario articular un consenso entre los partidos cuando la acción exterior afronte un conflicto entre intereses y valores⁸. Este consenso del que habla Torreblanca no es otro que el de la existencia de un Libro Blanco de política exterior que recogiese las directrices básicas de lo que debería ser la política exterior española al margen del color del gobierno, de modo que, aunque dejando margen para la acción partidista, ésta fuese más o menos constante y más o menos previsible.

1. Estado de la cuestión y revisión de la literatura

Una de las premisas fundamentales de la tradición realista en relaciones internacionales es la asunción del concepto de “interés nacional”. En palabras de uno de los padres de dicha teoría, Hans J. Morgenthau, el “poder [que] impone una disciplina intelectual al observador, infunde un orden racional al contenido de la política y hace posible, por tanto, el discernimiento teórico de ésta. Desde el punto de vista del actor, proporciona disciplina racional a la acción y crea esa sorprendente continuidad de la política exterior que la hace aparecer como un *continuum* inteligible, racional⁹. Otros dos conceptos esenciales para dicha visión del mundo relacionados con éste son, por un lado, el de “*decision-making*” (toma de decisiones), definido por Dougherty y Pfaltzgraff Jr. como el “acto de elegir entre alternativas disponibles sobre las que existe incertidumbre¹⁰, y, por el otro, el de “*rational choice*” (elección racional), que asume que “cualquier líder [de un estado] actúa consecuentemente con el interés nacional, que persiste a largo plazo¹¹; a la luz de los cuales puede resolverse que “dado que el interés nacional no varía, los cambios de liderazgo no tienen consecuencias¹² en las decisiones de política exterior.

Snyder, Bruck y Sapin (1954 y 1963¹³) responderían a la preponderancia del “interés nacional” realista con estudios sistematizadores del proceso de “toma de decisiones”, en los que destacaban la importancia de los “*decision makers*” (decisores): “una de nuestras opciones metodológicas fundamentales es definir el Estado como sus decisores oficiales, aquellos cuyos actos de autoridad son, en todos los casos y según sus intenciones, los actos del Estado. La acción del Estado es aquella llevada a cabo por los que actúan en nombre

⁷ SÁNCHEZ MATEOS, Elvira, “Un marco de análisis para...”, *op cit.* p. 20.

⁸ ARTEAGA, Félix y FOJÓN, Enrique, *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2007. p. 301.

⁹ MORGENTHAU, Hans .J, *Politics among nations*. McGraw-Hill, New York, 1993, p. 5.

¹⁰ DOUGHERTY, James E. y PFALTZGRAFF Robert L, Jr, *Contending theories of International Relations: a comprehensive survey*, Longman, New York, 2001. p.553.

¹¹ NEACK, Laura, *The New Foreign Policy*. Rowman & Littlefield, Lanham, Maryland, 2003, p.44.

¹² *Ibidem*, p. 44.

¹³ Véase: SNYDER, Richard C, BRUCK, H. W. y SAPIN, Burton, *Decision-making as an Approach to the Study of International Politics.*, Princeton University Press, Princeton, 1954; y SNYDER, Richard C, BRUCK, H.W y SAPIN, Burton, *Foreign Policy Decision Making*, Free Press, New York, 1964.

del mismo". Los modelos de "toma de decisiones" propuestos por éstos y otros autores (como Sprout y Sprout, 1956¹⁴, por ejemplo) rompen con las ideas de "nación, como actor unitario y racional, cuyo comportamiento puede explicarse adecuadamente en referencia a la estructura del sistema [internacional]"¹⁵, asumiendo que los actores principales de la política exterior son seres humanos que actúan individual o colectivamente; y del "interés nacional", entendido en clave de racionalidad, como la brújula que guía las decisiones de política exterior. La denominada Revolución Cognitiva cuestionará el concepto de racionalidad dado que, en general, los seres humanos no piensan y actúan "necesariamente" de forma racional y, en concreto, sus "esfuerzos dirigidos a la toma de decisiones en la vida política están sujetos a restricciones de las siguientes naturalezas: 1) la información con la que cuenta un actor político acerca de las situaciones a las que debe hacer frente es, frecuentemente, incompleta; 2) su conocimiento de la relación entre objetivos y medios es, generalmente, inadecuada para poder predecir de manera fiable las consecuencias de decantarse por una u otra líneas de acción; y 3) a menudo es difícil para él establecer un criterio mediante el que escoger qué línea de acción es más apropiada"¹⁶. Además, ésta está construida en buena medida por el contexto. Así "la mente de un creador de política exterior (*foreign policy maker*) no es una *tabula rasa*. Contiene una compleja e intrincada red de informaciones y directrices tales como creencias, valores, experiencias, emociones y definiciones de nación e individuo. La cultura, la historia, la geografía y la economía, las instituciones políticas, la ideología, la demografía e innumerables otros factores conforman el contexto social en el que éste opera"¹⁷.

Diversos autores han intentado medir el impacto de las características personales de los actores implicados en el proceso de toma de decisiones. Aunque la práctica ha demostrado que éste es un terreno resbaladizo, algunos, como Margaret G. Hermann¹⁸ o Alexander L. George, consiguieron su objetivo. El trabajo de George resulta particularmente interesante para nuestra investigación: reformulando el concepto de "*operational code*" propuesto originalmente por Nathan Leites, plantea cinco cuestiones filosóficas y otras cinco instrumentales cuyas respuestas dibujarán "una porción particularmente significativa del conjunto de valores de la vida política del actor"¹⁹, dando forma a la especificidad de su

¹⁴ Véase: SPROUT, Harold y SPROUT, Margaret, *Man-Milieu Relationship hypotheses in the context of International Politics*, Princeton University Press, Princeton, 1956.

¹⁵ HOLSTI, Ole R, "Models of International Relations and Foreign Policy" en *Diplomatic History*, vol. XIII, 1989, p. 29.

¹⁶ GEORGE, Alexander L, "The 'Operational Code': A Neglected approach to the study of Political Leaders and decision-making" en *International Studies Quarterly*, Vol 12, n 2, June, 1969, ps. 197-198.

¹⁷ HUDSON, Valerie M. y VORE, Charles S, "Foreign Policy Analysis yesterday, today, and tomorrow", en *Mershon International Studies Review*, nº 39, 1995, p. 217.

¹⁸ Que propuso un patrón para analizar "declaraciones públicas de los líderes de incuestionable autoridad" (Holsti, 1989: 38) en base a ocho variables (nacionalismo, confianza en la capacidad de uno mismo para controlar el medio, necesidad de poder, necesidad de afiliación, capacidad para distinguir medios, confianza en uno mismo, desconfianza en los demás y énfasis puesto en la tarea). Véase HERMANN, Margaret G, "Explaining Foreign Policy Behavior Using Personal Characteristics of Political Leaders" en *International Studies Quarterly*, nº 24, marzo, 1980; y HERMANN, Margaret G, "Personality and Foreign Policy Decision Making" en SYLVAN, Don y CHAN, Steve (Eds.), *Perceptions, Beliefs, and Foreign Policy Decision Making*, Praeger, Nueva York, 1984.

¹⁹ GEORGE, Alexander L, "The 'Operational Code' ...*op cit*, ps. 197-198.

acción política.

Dicho todo esto, las hipótesis que trataremos de verificar o desechar mediante esta investigación son las siguientes:

H0: La existencia del interés nacional (consensuado) dota de estabilidad a la política exterior de un Estado.

H1: En España, un caso atípico en lo que a política exterior se refiere, los valores y creencias del líder, pese a que la literatura de política exterior minimice su importancia en la definición de la política exterior —considerada casi siempre política de Estado—, sí definen “estilos” de política exterior desde el cambio de milenio.

H1.1: Las creencias, valores y preferencias del líder definen una particular visión del mundo y del contexto internacional y, por tanto, la idea del lugar que su Estado debería ocupar en dicho contexto internacional.

H1.2: las creencias, valores y preferencias del líder tienen un impacto directo en la definición de objetivos y metas de la política exterior, así como en la disposición de las acciones precisas para alcanzarlas dado el fuerte carácter presidencialista de ésta.

H 1.3: Las creencias, valores y preferencias del líder definen en la práctica distintos “estilos” de política exterior en la práctica.

2. Metodología

James Rosenau, pionero en el FPA, afirmaba en uno de los textos fundacionales²⁰ de esta disciplina, que “las explicaciones en política exterior debían ser *multinivel* y *multicausal*, sintetizando información de una variedad de sistemas de conocimiento de las Ciencias Sociales”²¹. Casi cuatro décadas más tarde Laura Neack, refiriéndose a la corriente de la Nueva Política Exterior (*New Foreign Policy*), escribe: “el análisis de política exterior tiene que ser multinivel y multifacético para poder enfrentarse a las complejas fuentes y naturaleza de ésta”²². La presente investigación pretende estudiar, siguiendo el mapa trazado por éstos y otros autores (de la primera generación de analistas de política exterior, como los ya citados Snyder, Bruck y Sapin, a los contemporáneos Neack, Hey y Haney²³), la importancia que las ideas y visiones personales de los líderes tuvieron en el diseño de la política exterior española durante el período comprendido entre 2000 y 2008 desde un enfoque multinivel y multifacético que utilizará herramientas teóricas de diversas disciplinas.

Multinivel, dado que estudiará los tres niveles propuestos por Neack: individual, estatal y sistémico (que engloban los cinco propuestos anteriormente por Rosenau: individual, de rol, gubernamental, societal y sistémico). Y multifacético, de nuevo siguiendo

²⁰ Véase: ROSENAU, James, “Pre-theories and Theories of Foreign Policy”, en FARRELL, R. Barry (Ed.), *Approaches in comparative and international politics*, North Western University Press, Evanston, 1966.

²¹ HUDSON, Valerie M. y VORE, Christopher S, “Foreign Policy Analysis...”, *op. cit.*, p. 213.

²² NEACK, Laura, *The New Foreign Policy*. Rowman & Littlefield, Lanham, Maryland, 2003, p. 9.

²³ NEACK, Laura, Hey, Jane A.K y HANEY, Patrick (Eds.), *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in its Second Generation*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs-New Jersey, 1995.

a Neack, ya que atenderá a las esferas interna, regional, internacional y global. Para ello, el presente trabajo pondrá en juego herramientas de distintas disciplinas de las Ciencias Sociales. Situándonos en la perspectiva del FPA, utilizaremos conceptos provenientes tanto de las relaciones internacionales como de la Ciencia Política.

Antes de entrar en el diseño de nuestra investigación, conviene que definamos los conceptos fundamentales que contienen las hipótesis propuestas anteriormente, así como los indicadores que utilizaremos para medir éstos y como los operacionalizaremos.

Entendemos por “*corpus* político-filosófico” el conjunto de ideas, creencias y valores personales que conforman una particular visión del mundo. Los indicadores a través de los cuales indagaremos sobre éste son los propios discursos de los líderes, operacionalizados mediante las preguntas propuestas por George en su “*operational code*” que trataremos más adelante. Cuando hablamos de “visiones del mundo” nos referimos a la interpretación integral que de los acontecimientos políticos, económicos y sociales hacen nuestros líderes conformando así mapas mentales o imágenes del mundo particulares, creando ésta una forma de actuar sobre la realidad (acciones). Los indicadores, directos en este caso, serán los discursos y la forma de operacionalizarlos el método de George. Pasando a las “acciones de política exterior” (asimilado a “políticas”), éstas serían la expresión práctica de las visiones de las que hablábamos. El indicador indirecto —dado que recoge la opinión de los expertos— para medirlas será el cuestionario cuyos resultados operacionalizaremos a través de un programa informático de análisis estadístico. Por último, en cuanto a los “estilos” de política exterior de los líderes, este concepto está asociado en esta investigación al de “*policy style*” planteado por van Waarden para el análisis de políticas públicas, recogido por Subirats y Gomà²⁴, sólo que en nuestro caso, adaptado al ámbito concreto del liderazgo en política exterior. Así, los “estilos” serían la plasmación de las ideas, creencias y valores de cada uno de los líderes, así como de sus características personales, en la definición y desarrollo de la política exterior. Los indicadores para este concepto están en el cuarto bloque del cuestionario y serán operacionalizados también estadísticamente

Nuestro diseño, como dijimos, combina técnicas cualitativas y cuantitativas. En primer lugar, entre las cualitativas, recurriremos al “*operational code*” de Alexander L. George, al que nos referimos en el epígrafe anterior. Como vimos éste se propone medir el impacto de los valores personales de los líderes en sus decisiones políticas. Se trata de valorar como “las creencias del líder acerca de la naturaleza de la política y del conflicto, su punto de vista sobre el alcance del desarrollo histórico de la Humanidad y sus nociones de estrategia y táctica”²⁵ influyen en el comportamiento de estos actores políticos y marcan el proceso de toma de decisiones. Para ello establece una serie de preguntas que pretenden recoger directamente las percepciones filosófico-políticas de los líderes a partir de sus propios textos, organizadas en dos bloques: filosófico e instrumental, respectivamente. Dada la extensión del artículo dejaremos para estudios posteriores las cuestiones instrumentales centrándonos ahora únicamente en el bloque de las preguntas las filosóficas.

²⁴ SUBIRATS, Joan y GOMÀ, Ricard, “Políticas públicas en España (1976-1996): la economía política de la democratización” en *Gestión y política pública*, Vol VI, nº 2, segundo semestre de 1997, p.397.

²⁵ GEORGE, Alexander L, “The ‘Operational Code’ ...*op.cit.*, p.197.

Cuestiones Filosóficas:

- ¿Cuál es, esencialmente, la naturaleza de la política? ¿El universo político está marcado, esencialmente, por la armonía o el conflicto? ¿Cuál es, fundamentalmente, el carácter de sus adversarios políticos?
- ¿Cuáles son las perspectivas para la eventual consumación de sus valores y aspiraciones políticas fundamentales? ¿Debe hablarse en términos optimistas o pesimistas de ellas?, ¿De qué depende una u otra visión?
- ¿Es posible predecir el futuro político? ¿En qué sentido y hasta qué punto?
- ¿Qué control o dominio puede uno tener sobre el desarrollo histórico de la humanidad? ¿Cuál es su papel en la marcha y conformación de la Historia en esta deseada dirección?
- ¿Qué papel juega el azar en el desarrollo histórico de la humanidad?

Partiendo de éstas y sobre una serie de textos seleccionados estableceremos, como dijimos, una primera aproximación a los valores personales de Aznar y Zapatero. Los textos en los que rastreamos el *corpus* filosófico-político, o lo que es lo mismo, el poso del ideario político de nuestros líderes; son los que siguen:

a) *textos formales*, los discursos de investidura de ambos presidentes (Aznar 2000, Zapatero 2004) y los discursos pronunciados en el marco de la Conferencia de Embajadores Españoles en el Exterior (establecidas por Aznar en 2001, éstas se celebran bianualmente —salvo la tercera que el presidente Zapatero adelantó discrecionalmente a septiembre de 2004). Utilizaremos los discursos de Aznar de la primera y segunda conferencias (2001 y 2003), y de Zapatero, la tercera y cuarta (2004 y 2006). Estos discursos nos han parecido relevantes por haber sido pensados como un mecanismo para transmitir a los Embajadores en Misiones en el Exterior el “espíritu” y las líneas maestras del gobierno en materia de política exterior. De este modo, sus intervenciones tratan de explicar a los diplomáticos su particular visión del mundo así como su proyecto para España. En el caso del discurso de investidura, al no estar formado aún en el momento en el que se pronuncia el Gobierno, nos da a entender que los principios y valores emanados de dicha intervención responden más a las ideas del líder que a las del Gobierno en tanto que órgano colegiado.

Pero nuestro diseño quedaría incompleto si no añadiésemos textos de fondo, previos a que nuestros líderes alcanzasen la presidencia, a través de los que recoger los componentes, hechos y referencias intelectuales que alimentan su poso ideológico:

b) *otros textos*: para Aznar hemos seleccionado la monografía “La Segunda Transición” publicada en 1994 cuando el futuro presidente era un mero parlamentario, texto en el que describe, de su puño y letra, su visión de España dedicando un capítulo completo a la política exterior. Con Zapatero la cuestión ha sido más complicada ya que, hasta el momento, no ha publicado ningún escrito en el que trace su pensamiento filosófico-político. Así, por una parte recurrimos al libro escrito por Suso de Toro en 2007 que recoge el testimonio directo de Zapatero. Por otra parte, hemos seleccionado también una entrevista publicada en 2000, poco después de ser elegido Secretario General del PSOE en el 35 Congreso del PSOE, en *Leviatán, revista de hechos e ideas*, editada por la Fundación Pablo Iglesias,

depositaria del pensamiento socialista. Válida para entender su corpus ideológico, no hay en ella, en cambio, referencia alguna a la política exterior. Para cubrir este hueco, elegimos, por último, otra publicada en *Foreign Policy edición española*, en la que el periodista Andrés Ortega y Zapatero hablan en 2006 exclusivamente de temas de política exterior.

Pasando a la dimensión cuantitativa de nuestra investigación, el primer paso fue diseñar un cuestionario que dirigir posteriormente a los expertos. Este cuestionario está pensado como una herramienta de control es decir, como una forma de testar una cierta coherencia entre el discurso y las políticas llevadas a cabo por cada uno de los presidentes estudiados para observar si realmente existe un estilo en la práctica que defina el rumbo de la política exterior. Contiene 17 preguntas cerradas divididas en tres grandes bloques: I. Cuestiones generales sobre política exterior, II. Cuestiones generales sobre política exterior española, III. Política exterior española 2000-2008, y IV. Líderes. Los destinatarios forman un censo de especialistas pertenecientes al Real Instituto Elcano, *think tank* de referencia en España que se define como “una fundación privada, independiente de la administración pública y de las empresas que mayoritariamente la financian (...), institución apartidista (...) que mediante métodos y aproximaciones científicas multidisciplinares trata de desarrollar una perspectiva estratégica y global”, entendiéndose de este modo que sus especialistas realizan su trabajo en base a criterios científicos, careciendo de compromisos políticos²⁶. Las preguntas se inspiraron en gran medida en el Barómetro del Real Instituto Elcano, encuesta semestral sobre política exterior, por su probada solvencia a lo largo de sus 21 oleadas²⁷, aunque han sido modificadas en función de los intereses de esta investigación.

El cuestionario fue dirigido a un censo de 19 especialistas, de los que responderían el 73,3% (N=14), con un doble fin: en primer lugar, el de recoger las percepciones y valoraciones que éstos hacen de los líderes estudiados y sus respectivos *corpus* filosófico-políticos para, en segundo, confrontarlas con los resultados de nuestro análisis (el “*operational code*” más el estudio de su actuación en materia de política exterior) para poder validar o desechar las hipótesis propuestas y concluir respondiendo a nuestra pregunta de investigación. El análisis de los datos se llevó a cabo a partir de una base de datos creada en SPSS.

3. Contexto, sistema político y política exterior de la España democrática

En este apartado dibujaremos el contexto en el que se desarrolla la política exterior española en el periodo de referencia. Se trata observar a las circunstancias internacionales y nacionales que acompañan la acción de nuestros líderes en sus respectivos gobiernos, así como las particulares características del sistema político español que propiciarían la preeminencia del Presidente de Gobierno en la toma de decisiones relacionadas con el ámbito exterior. De este modo veremos que en los ocho años que nos ocupan, los contextos, nacional e internacional permanecen constantes o, al menos, sin cambios sustanciales que diferencien notablemente una legislatura de otra, lo que nos da pie a comparar ambos liderazgos.

²⁶ Para más información véase: www.realinstitutoelcano.org

²⁷ Para más información véase:

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/BarometroDelRIElcano> [consulta 29/VII/2009]

3.1. Contexto internacional

Con la caída, en noviembre de 1989, del muro de Berlín, que dio paso al derrumbe del bloque socialista y al fin a la Guerra Fría, el orden internacional cambia radicalmente. Desde el final de la II Guerra Mundial éste se había caracterizado por la existencia de dos bloques ideológicos antagónicos, liderados por Estados Unidos (EEUU) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que se equilibraban mutuamente. Este proceso “abrió la vía a la reunificación de Europa en el doble marco de la UE y la OTAN”²⁸ con la excepción de la Guerra de los Balcanes que desgajaría Yugoslavia. En este nuevo contexto internacional aparecen también, en diversas partes del globo, nuevos Estados, y algunas de las denominadas economías emergentes inician procesos —de carácter eminentemente económico, pero con un indudable componente político— que terminarán alterando sensiblemente el reparto del poder mundial (en particular China e India). El sistema de alianzas cambia, de modo que EEUU se convierte, en base a su preeminencia económica, social, militar y cultural, en la única superpotencia capaz de ejercer el liderazgo mundial, y muchos países buscan su lugar en un nuevo tablero en el que la influencia ya no puede ser definida exclusivamente en términos de poder estratégico y militar.

Paralelamente, otro proceso está teniendo lugar: la globalización, referida a la creciente interdependencia de los procesos relacionados con las comunicaciones, los flujos financieros, el comercio internacional, los movimientos migratorios, etcétera, y que, en opinión de diversos especialistas, cambia de manera fundamental el rol que los gobiernos nacionales venían ejerciendo tradicionalmente, así como la política exterior²⁹. Del mismo modo, comienzan a surgir proyectos de integración económica y política y a establecerse en la agenda amenazas y asuntos políticos de carácter transnacional como el cambio climático, la seguridad alimentaria y energética, el crimen organizado o el terrorismo internacional, que difuminan también el límite entre estado-nación y contexto internacional.

Por otra parte los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 supusieron, no tanto la materialización de la amenaza del terrorismo internacional, aquel “relacionado directa o indirectamente con al-Qaeda”³⁰, como la aparición de un enemigo que supera el ámbito tradicional del Estado y que es capaz de atentar en el corazón del mundo occidental. Pese a su abrupta irrupción, que significó, como hemos dicho, el predominio de la seguridad en la agenda internacional —centrada ahora en proteger el territorio y los intereses nacionales frente a las nuevas amenazas relacionadas con el terrorismo,

²⁸ BAILES, Alyson J.K, “El mundo en los últimos 20 años: tendencias y evolución” en *Anuario Internacional Cidob 2009. Claves para interpretar la política exterior española y las relaciones internacionales en 2008*, Cidob, Barcelona, 2009, ps. 14.

²⁹ WEBBER, Max y SMITH, Michael, *Foreign Policy in a Transformed World*, Prentice Hall/Pearson Education, Essex, 2002. p. 1; y HILL, Christopher, *The Changing Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, Pasingstoke, Hampshire-New York, 2003, ps. 13-14.

³⁰ REINARES, Fernando, “El terrorismo global: un fenómeno polimorfo” en *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, nº 84/2008, 2008.

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Programas/Terrorismo+Global/Publicaciones/Publ-Actores+escenarios+y++tendencias/ARI84-2008 [consultado 11/VII/2009]

la inmigración ilegal, nuevas pandemias, el tráfico de armas o el lavado de dinero—, el terrorismo internacional no ha afectado a la globalización —“el 11-S y su espíritu no alteraron sustancialmente las percepciones y valoraciones de la globalización, ni cuantitativa (nivel de apoyo) ni cualitativamente (dimensión de la globalización)”—, entendida esta en términos exclusivamente económicos como “aumento de las inversiones y del comercio de bienes y servicios entre países”³¹. De hecho, según datos de “The Index of Economic Freedom” de la *Heritage Foundation*, la apertura económica entre 2000 y 2008 se incrementó en un 3,9%

En resumen, con el cambio de milenio (el paso del s.XX al s.XXI) la escena internacional sufre una serie de transformaciones que hacen distinto a éste período de otros, igualmente *de cambio*, acaecidos en el pasado. Lo que lo hace diferente es “la paz, la extensión y la profundidad del cambio, algo que ha supuesto el cuestionamiento de la relevancia de conceptos tales como constitución del estado y política exterior”³².

3.2. Sistema político: las reglas institucionales de juego

La aprobación de la Constitución Española de 1978 (CE) significó la restauración de la democracia tras la Guerra Civil y los treinta y seis años de dictadura franquista. Según ésta “España se constituye en un Estado social democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político” (Artículo 1.1 CE), siendo la forma política del Estado “la Monarquía parlamentaria” (Artículo 1.3 CE). Sin embargo, pese a que sea la norma suprema la que defina así nuestro sistema político, no debemos dejar de observar la realidad político-institucional para ver cuál es, efectivamente, la forma de gobierno que opera dentro de un Estado: nuestro sistema político es definido como parlamentario y acusa, en cambio, en su funcionamiento fuertes rasgos propios del sistema presidencialista.

El carácter presidencialista de nuestro sistema político puede entenderse a partir de una serie de factores institucionales y políticos³³. Entre los políticos podríamos señalar el hecho de que las campañas electorales se centren en la figura del candidato a presidente, por ejemplo. En cuanto a los institucionales, el hecho de que en nuestro régimen político el Jefe del Estado carezca de voluntad y responsabilidad política, extiende al Presidente los poderes del Ejecutivo, en el que se destaca como “figura relevante” (artículo 92 CE). Pero además, según se recoge en el artículo 97 CE, “el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con las leyes”, añadiendo el artículo siguiente que “el Gobierno se compone del Presidente, Vicepresidentes en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley” (Artículo 98.1 CE). Acerca de las funciones del Presidente del Gobierno la Constitución determina que éste “dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y

³¹ NOYA, Javier, “Globalismo y antiglobalismo después del 11-S” en *Análisis del Real Instituto Elcano* (ARI), nº 16/2003, 2003.

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Imagen+de+Espana/ARI+16-2003 [consultado 13/VII/2009]

³² WEBBER, Max y SMITH, Michael, *Foreign Policy in a...op.cit.* p. 2.

³³ BLÁZQUEZ, Belén, *El impulso del Presidente del Gobierno Español a los procesos democráticos y de paz en Nicaragua y El Salvador: 1982-1996*, Tesis Doctoral, Universidad de Jaén, 2002, p. 52.

responsabilidad directa de éstos en su gestión” (Artículo 98.2 CE). Puede deducirse de todo lo anterior que el Presidente del Gobierno —el “líder” que estudia el presente artículo— ostenta en nuestro país una posición preeminente, contando con el margen suficiente para poder darle a la política exterior una fuerte impronta personal, a lo que habría que añadir, por otra parte, la existencia de los Gabinetes, “tanto del ministro de Asuntos Exteriores, [como] (...) muy especialmente el de la Presidencia de Gobierno”³⁴, para temas internacionales. La existencia del Gabinete presidencial podría justificarse en aras de una mayor coordinación entre los dos actores principales de la política exterior, Presidencia y el Ministerio de Asuntos Exteriores, pero en la práctica refuerza la visión presidencial en la toma de decisiones de la acción exterior. Dichos Gabinetes empezaron a cobrar relevancia con Felipe González y han continuado teniéndola —e incluso la incrementaron— con Aznar y Zapatero. Por último, señalaremos un factor de carácter eminentemente simbólico apuntado por Vilanova en Lemus y Amirah Fernández, relacionado con el idiosincrasia de la política exterior que “favorece la ‘concentración visual’ del Presidente, debido a ‘la necesidad de los Estados de identificar claramente un interlocutor dotado de poder de decisión, institución más fiable cuanto más unipersonalizada’”³⁵.

Estas cuestiones nos llevan a pensar que la ideología del líder es relevante a la hora de definir “estilos” de política exterior, y algunos de los aspectos en los que nos apoyaremos a la hora de llevar a cabo nuestro análisis.

3.3. Política exterior española: de la Transición a nuestros días

Tras la muerte del dictador en 1975, España inicia un proceso de transición hacia la democracia que en política exterior significa paso de una política autoritaria caracterizada sobre todo por el aislamiento internacional, a otra democrática, que en aras del consenso, contendrá tanto elementos de cambio como de continuidad. El doble objetivo de la política exterior española en aquel momento era, por un lado, el de definir una política exterior democrática acorde con el escenario internacional mundial del momento para, por otro lado, conseguir el reconocimiento del conjunto de los países democráticos. Siguiendo a Lemus y Pereira, tres eran los ejes principales a definir: primero una nueva política de seguridad y defensa, segundo, la inserción en Europa, y tercero, la construcción una política que atendiese verdaderamente a los intereses de España en el mundo; en resumen una política destinada a la “occidentalización” de España³⁶. Pues sólo desde esos puntos de partida, tal y como afirma Celestino del Arenal, “era posible normalizar la política exterior y ampliar los márgenes de autonomía”³⁷.

³⁴ LEMUS, Uxía y AMIRAH FERNÁNDEZ, Haizam, “La Presidencia del Gobierno y la política exterior española hacia el Magreb”, en HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel y MAÑÉ ESTRADA, Aurèlia (Eds.), *La política exterior española hacia el Magreb. Actores e intereses*. Ed. Ariel y Real Instituto Elcano, Madrid, 2009, p. 99.

³⁵ *Ibidem*, p. 91.

³⁶ LEMUS, Encarnación y PEREIRA, Juan Carlos, “Transición y política exterior: 1975 — 1986”, en PEREIRA, Juan Carlos (Coord.), *La política exterior de España (1800-2003): historia, condicionantes y escenarios*, Ed. Ariel, Madrid, 2003, ps. 517-538.

³⁷ DEL ARENAL, Celestino, “Consenso y disenso en la política exterior española”, Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano, 25/2008, 2 de febrero, 2008, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/dt25-2008 [consulta 8/X/2009]

Entendiendo "consenso"³⁸ como el "acuerdo entre los principales partidos políticos de un Estado en cuanto a las líneas o coordenadas maestras, prioridades y principios básicos que deben definir la política exterior de ese Estado (...) lo que supone que el consenso no abarca los desarrollos y despliegues concretos de esa política exterior y la articulación práctica de la misma, que responderá lógicamente a los planteamientos políticos e ideológicos y al proyecto de gobierno del partido o partidos gobernantes"³⁹, lo relevante para nuestro trabajo es su característica de *impulso* esencial del proceso de normalización de la política exterior española, al que ya hicimos referencia, asumido en el período 1976 y 2000 por las fuerzas políticas mayoritarias. Dicho en otras palabras, el compromiso pragmático de la clase política de "colocar a España en su sitio" tras el largo paréntesis del franquismo.

Las líneas maestras sobre las que se sustentó este consenso fueron:

1) la adhesión a la Comunidad Europea (CE), entendida por los actores políticos, económicos y sociales, el mundo académico y la opinión pública, como la máxima prioridad. Un proceso largo y tortuoso puesto en marcha ya en los últimos años del franquismo, negociado por los presidentes Suárez y Calvo Sotelo, conseguido, en 1986, por el gobierno socialista de Felipe González y culminado, con la entrada de España en la UEM, por el conservador gobierno del PP de José María Aznar, con el cambio de milenio.

2) El diseño de una política de seguridad y defensa, que a su vez abarcaba cuatro temas, a saber:

2.1) la transformación de las relaciones con EEUU,

2.2) las negociaciones para ingresar en la Alianza Atlántica (OTAN),

2.3) la democratización y modernización de las Fuerzas Armadas y el desarrollo de un plan estratégico nacional en el que se definieran las amenazas, los objetivos, las respuestas y los recursos a emplear en materia de defensa y seguridad nacional.

3) Latinoamérica/Iberoamérica, un tema ya relevante durante la dictadura por ser ésta una región preferente, que sufre una profunda transformación: el concepto de "Hispanidad", de marcado cariz asimétrico (basado en la retórica de los lazos lingüísticos, culturales, religiosos y de valores compartidos) deja paso a una visión más equilibrada a través de la conceptualización de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Muchos autores consideran el año 1986, con la adhesión a la CE y el ingreso en la OTAN, el final del ciclo político de normalización de la política exterior española. En palabras de Powell "el fin de una etapa y la adquisición de la mayoría de edad política", ya que, a partir de ese momento, España "empezó a contribuir, en la medida de sus posibilidades, a la configuración del orden europeo e internacional"⁴⁰. Nosotros, en cambio, retrasamos

³⁸ Mucho se ha debatido sobre la existencia de un consenso estable en el ámbito de la política exterior. Dado el tema y la extensión del presente trabajo evitaremos esta controversia, de la que son buenos ejemplos las visiones contrapuestas de DEL ARENAL, Celestino, "Consenso y disenso...*op. cit.*"; y PALACIO, Vicente y RODRIGO, Fernando, "Política exterior...*op. cit.*", ps. 85-96; aceptando en este trabajo su existencia desde el inicio de la Transición hasta el cambio de milenio.

³⁹ DEL ARENAL, Celestino, "Consenso y disenso...*op. cit.*" ps.6-7.

⁴⁰ POWELL, Charles, *España en democracia 1975-2000. Las claves de la profunda transformación de España*, Plaza y Janés, Barcelona, 2001, p. 464.

“la mayoría de edad” a la que se refiere Powell hasta 1999, año en que España, cumplidos los criterios de convergencia⁴¹, accede a la UEM. Es cierto que en 1986 puede darse por culminado el proceso de democratización emprendido una década antes, pero el ingreso en la CE no había acabado con el tradicional sentimiento español de país periférico de Europa (de hecho acentuado por la reunificación de Alemania tras la caída del muro de Berlín). El ingreso en la CE, tal y como señalan Torreblanca, Piedrafita y Steinberg, “puso fin a la marginación secular de España respecto a Europa”, pero no sería hasta “catorce años más tarde, en 1999, con la incorporación a la UEM, [cuando] España lograría su inserción plena en Europa y, subsiguientemente, el fin de su excepcionalidad en el contexto europeo”⁴². Con la integración España alcanza la madurez política, económica y social al tiempo que se consolida en el “centro más influyente de la política europea”⁴³, lo que, por extensión, le permite, también, influir en un orden internacional que, tras el fin de la Guerra Fría, ha entrado en un proceso de transformaciones globales.

Tras años en los que, como hemos visto, la política exterior española estaba constreñida por la necesidad de ir cumpliendo los objetivos marcados por el consenso — que, pese a sus altibajos, hizo que los actores políticos la concibiesen como una política de Estado, esto es, “aquella situada por encima de las diferencias de ideologías y de las estrategias de partidos”⁴⁴—, y fuertemente determinada por la política interior, este momento debe ser señalado como el “año cero” de la política exterior española, o lo que es lo mismo, el momento en que ésta alcanza el grado de madurez necesario para iniciar la reflexión sobre la posición y el papel que España quiere ocupar en el mundo. Una reflexión en la que, ahora, tendrá mucho más peso el proyecto personal que los líderes tienen de España, determinado por su particular visión del mundo.

3.4. Cambio de milenio

Hasta el año 2000 la política exterior dictada por los distintos presidentes de gobierno de la democracia había tenido un marcado carácter continuista, sin embargo, con la reelección por mayoría absoluta de José María Aznar, ese año, la situación cambia. Aznar redefine los objetivos y prioridades de la política exterior española alejándose tanto de los ámbitos de actuación como de las alianzas tradicionales. España se aleja “del corazón de Europa” para consolidar el acercamiento a EEUU siendo en 2002, tras los trágicos sucesos del 11-S, cuando el giro atlantista alcanzó su dimensión definitiva. Por otra parte, se complica la relación con el vecino mediterráneo, Marruecos, a raíz del incidente del islote de Perejil. En lo que respecta a la relación con América Latina, el ámbito político pierde relevancia frente al económico —en este sentido cabe recordar la gira emprendida por el entonces presidente del Gobierno, José María Aznar, por América Latina en febrero de 2003 buscando apoyos para la posición estadounidense sobre Irak. En aquel momento México y Chile se encontraban entre los miembros no permanentes de Consejo de Seguridad, teniendo por

⁴¹ Los criterios detallados pueden consultarse en la Web del Banco de España: <http://www.bde.es/webbde/es/secciones/eurosist/uem/criterios.html> [consulta 25/VII/2009]

⁴² TORREBLANCA, José Ignacio, PIEDRAFITA, Sonia y STEINBERG, Federico, *20 Años de España en la Unión Europea (1986-2006)*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2006, p. 11.

⁴³ *Ibidem*, p. 10.

⁴⁴ LEMUS, Encarnación y PEREIRA, Juan Carlos, “Transición y política exterior...*op.cit.*, ps.534

tanto derecho a voto —distorsionando así el eje sobre el que se estableciera la relación con el subcontinente en la Transición. Algo a lo que contribuirá también la postura adoptada por Aznar respecto a Cuba, país fuertemente vinculado a España tanto por intereses históricos y emocionales, como por la presencia de empresas españolas en la isla; ante la cual España había mantenido tradicionalmente un difícil equilibrio que oscilaba entre las críticas al sistema y el diálogo para favorecer la transición política. Durante su primera legislatura Aznar endureció esta política, inclinando la balanza hacia el lado de las críticas, postura que se mantendría en el periodo estudiado. Algo similar ocurrió con Venezuela, con quien nuestro país entro en crisis después del golpe cívico-militar contra Chávez en abril de 2002. En aquella ocasión la diplomacia española visitó —junto al Embajador de EEUU— al efímero presidente Pedro Carmona horas después del golpe y poco antes de que la legalidad constitucional fuese restablecida con Chávez de nuevo en la presidencia de la República. Este hecho marcó las relaciones bilaterales entre ambos países durante toda la legislatura.

En Europa, España se aleja de Francia y Alemania, aliados tradicionales, acercándose a otros países, más euroescépticos como Gran Bretaña, y al bloque de países del Este —cuya adhesión se formalizó en 2004— como la República Checa, la República Eslovaca o Polonia, con quienes compartía la proximidad a los EEUU. Fruto de esta alianza es la “Carta de los Ocho” publicada en *The World Street Journal* el 30 de enero de 2003, en la que ocho mandatarios de la autodenominada “nueva Europa” (frente a la “vieja” formada por Alemania y Francia) apoyaban la posición estadounidense respecto a Irak⁴⁵. Esta misiva fue el prelude de la famosa “Foto de las Azores” en vísperas de la invasión (marzo de 2003) en la que aparecía Aznar al lado de Bush, Blair y Barroso. Finalmente, se exploran nuevos ámbitos regionales de actuación, como evidencia la aprobación del Plan Marco España Asia-Pacífico 2000-2002 (orientado fundamentalmente promover los intereses económicos y culturales en el continente asiático, especialmente en China). Otros temas de la agenda exterior, como Gibraltar o Guinea Ecuatorial permanecieron más o menos estables, o al menos no hubo sobresaltos ni alteración del *statu quo* imperante hasta la fecha.

Con esta estrategia el Gobierno de José María Aznar pretendía redefinir la identidad nacional y “lograr que España superara definitivamente su status de potencia regional de tipo medio, y se asegurara un papel central en el concierto europeo e internacional”⁴⁶, es decir, pasar de un modelo de normalización e integración que se prolongaría hasta finales de los años noventa, a otro caracterizado por la búsqueda de la influencia ya en el inicio del S. XXI. Esto, en su opinión, vendría de la mano de una alianza incondicional con EEUU.

Este giro atlantista ha sido señalado como la causa principal de la ruptura del consenso: “esta nueva definición de los intereses y de la identidad internacional de España no fue aceptada por el principal partido de la oposición, el PSOE, que acusó al Gobierno del PP de haber roto el consenso en política exterior”⁴⁷. Además de con las fuerzas políticas, se

⁴⁵ El texto de la carta, titulada “United we Stand”, puede consultarse íntegramente en: <http://www.opinionjournal.com/extra/?id=110002994> [Consulta 26/VII/2008]

⁴⁶ AIXALÁ I BLANCH, Albert, “La política exterior española ante los retos de su politización: del consenso a la legitimidad”, *Revista Cidob D’Afers Internacionals* nº 69, mayo, 2005, p.96.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 96.

produjo también una ruptura con la opinión pública de su país: según datos del Barómetro del Real Instituto Elcano, en noviembre de 2002, el 60% ciudadanos españoles consideraban que EEUU no debería invadir Irak, del mismo modo, el 24% de los mismos opinaba que, de hacerlo, EEUU debería contar al menos con el apoyo de sus aliados y Naciones Unidas. En aquel momento el 75% consideraba que Europa debería ser la primera prioridad de la política exterior española, siendo la segunda, con el 39% de las respuestas, América Latina. Un año más tarde, en noviembre de 2003, y ocho meses después de la invasión de Irak, el 85% de los españoles, según datos del mismo BRIE, consideraban que la guerra de Irak “no había servido para nada”, pero, además, preguntados sobre qué era más importante para los intereses de España: si los EEUU, Europa o ambos por igual, las respuestas fueron que el 56% de los españoles pensaba que sólo Europa; un 34%, que ambos; y un 6% que sólo los EEUU. Podríamos decir que a pocos meses de concluir su mandato quedaba patente que el proyecto de José María Aznar no había conseguido permear en la sociedad española, que seguía mostrando un convencido europeísmo y escepticismo en cuanto a la relación transatlántica.

José Luís Rodríguez Zapatero gana las elecciones por mayoría simple el 14 de marzo de 2004, apenas tres días después de los atentados terroristas del 11 de marzo (11-M), hecho que condicionaría —del mismo modo en que el 11-S hiciera con Aznar— los objetivos y prioridades de la política exterior de su gobierno. A pesar de que en el programa electoral de 2004 del PSOE, en su capítulo dedicado a la política exterior, se invocaba a la recuperación del consenso⁴⁸, un nuevo giro en política exterior impide que en la legislatura de 2004 al 2008 PSOE y PP estuviesen de acuerdo en la definición que el nuevo gobierno haría de ésta. Es lo que algunos especialistas como Rafael Aixalà i Blanch han llamado la “legislatura del disenso” (recordemos que la anterior había sido la de la “rotura del consenso”).

Los atentados de Madrid hicieron replantearse a Zapatero la intensidad de la relación bilateral con la primera potencia mundial: en contraposición a la postura de Aznar el presidente socialista optó por una relación basada en el “equilibrio y autonomía”⁴⁹. La relación se inauguró con la retirada de las tropas españolas destacadas en Irak inmediatamente después de su elección como presidente del Gobierno, acción unilateral que marcaría el “tono” y la “temperatura entre España y EEUU (con George W. Bush reelegido presidente), caracterizándose por una frialdad política que, sin embargo, no afectó a sus vínculos económicos⁵⁰. En la región mediterránea, Zapatero realiza su primer viaje oficial —como es tradición entre los jefes del ejecutivo español— a Marruecos, país con el que Aznar había mantenido firmes desacuerdos, y con el que Zapatero tuvo momentos de acercamiento (sobre todo a comienzos de la legislatura) pero también de tensión, como el provocado por la visita del presidente español a Ceuta y Melilla en enero de 2006⁵¹, calificada como

⁴⁸ PSOE, “Merecemos una España mejor, soluciones ahora” en *Programa Electoral Elecciones Generales 2004*, PSOE, Madrid, ps. 13-27.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 13.

⁵⁰ Para más información, véase ISBELL, Paul, “Spanish-US Economic Relations: How Important are the Aznar-Zapatero Gyration?” en *Análisis del Real Instituto Elcano*, (ARI) 197/2004.

⁵¹ Otra visita polémica fue la realizada por los Reyes en noviembre de 2007.

“lamentable” por diversos medios escritos del país norteafricano⁵². Otra de las iniciativas de la política exterior de Zapatero fue la promoción, junto al ex secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, y el presidente turco, Recep Tayip Erdogan, de la Alianza de las Civilizaciones, foro de alto nivel presentado en la ONU en 2004, que pretendía contestar al “choque de civilizaciones” descrito por Samuel P. Huntington, creando un puente que acercase cultural y políticamente a Occidente y el mundo Árabe, a la vez que pretendía ser una herramienta para contrarrestar la amenaza del terrorismo internacional a través de recursos de poder “blando” (diplomacia pública, culturales, etcétera)⁵³. En América Latina el presidente buscó reestablecer los vínculos políticos —resentidos desde el periodo Aznar— bajo el lema “ser amigo de todos”, intentando desmarcarse del duro discurso de su antecesor respecto a los nuevos gobiernos de izquierda surgidos en la región. El giro más significativo fue el dado en la relación con Cuba —que volvió a los términos del periodo de la Transición— mientras que la relación con Venezuela fue complicada y estuvo rodeada de polémica: recordemos que el gobierno de Zapatero vendió al de la República Bolivariana armas por valor de 1.300 millones de euros bajo críticas (de la oposición en España pero también de EEUU) de que un posible rearme venezolano podría desestabilizar la región andina.

El objetivo primordial declarado de esta legislatura, “devolver a España al corazón de Europa”⁵⁴ reestableciendo las alianzas con Francia y Alemania, se vio oscurecido por la crisis en la que se sumió la Unión tras los “noes” francés y holandés a la Constitución Europea en 2005, la ampliación a Veinticinco en 2004 (y posteriormente a Veintisiete, en 2007) y las crisis internas de los jefes de Estado francés y alemán, Jacques Chirac y Gerard Schröder. El hecho de que ambos fuesen relevados en sus respectivos cargos por representantes de opciones conservadoras —Nicolás Sarkozy y Angela Merckel, respectivamente— fue otro factor del ensombrecimiento del objetivo de ganar peso en Europa, abordado por Zapatero desde la estrategia de apuesta por alianzas con los países grandes —aprovechando la afinidad ideológica sus los líderes— en vez de por el intento de ganar peso institucional en base al número de votos en el Consejo como hiciera Aznar. En cuanto a la adhesión turca, Zapatero se mostró favorable a su adhesión a la UE, igual, por otro lado, que Aznar, aunque por razones distintas⁵⁵.

Zapatero fue innovador en cuanto a la política de Cooperación al Desarrollo, en su compromiso con los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas (ODM), y en la relación con África Subsahariana, un tema desconocido hasta el momento por los gobiernos españoles —igual que lo era Asia-Pacífico en el periodo Aznar—: en 2006 se aprueba el Plan África 2006-2008 pensado como medida también para frenar llegada de inmigrantes subsaharianos a nuestras costas, alejándose de la gestión que de la inmigración hiciera

⁵² Para más información véase: <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/01/30/espana/1138636367.html> [consulta 03/IX/2009]

⁵³ Para más información, véase BARREÑADA, Isaías, “Alliance of Civilizations, Spain’s Public Diplomacy and Cosmopolitan Proposal” en *Mediterranean Politics*, Vol 11, nº 1, March, 2006.

⁵⁴ PSOE, “Merecemos una España mejor...*op.cit.*”

⁵⁵ Ya mencionamos la convicción de Aznar sobre las raíces cristianas de Europa. Sin embargo, se mostró favorable a la adhesión turca por motivos estratégicos relacionados con la relación privilegiada con EEUU durante su gobierno.

su predecesor en La Moncloa, quien la había vinculado a la agenda de seguridad⁵⁶, abordándola ahora bajo parámetros de “integración” y “codesarrollo”. En cuanto a Gibraltar, en 2004 se estableció el Foro de Diálogo aunque no se cuestionó el tema de la soberanía, aspecto en el que las posiciones de Reino Unido y España se mantuvieron inamovibles. Otro aspecto controvertido de la gestión del presidente socialista fue el viaje oficial del presidente de Guinea Ecuatorial, Teodoro Obiang, contestado por todos los grupos políticos con representación parlamentaria. Este viaje puso en duda la imagen que el ejecutivo promovía a favor de la defensa de la democracia y los derechos humanos en un momento en el que la ex colonia española emergía como potencia petrolífera. En materia de defensa, además de la retirada de tropas de Irak, lo más significativo fue la participación de España en misiones de paz: envió tropas a Irak y Líbano, y prorrogó la misión en Afganistán que operaba desde 2001 con el Presidente Aznar.

En diciembre de 2007, pocos meses antes del fin de la VIII legislatura y según datos de la 16ª oleada del BRIE, el 54% de los españoles valoraba positivamente la política exterior de José Luis Rodríguez Zapatero, frente a un 39% que tenía una opinión negativa de la misma. A la luz de los siguientes datos vemos que los anteriores responden a cuestiones relacionadas con la ideología: el porcentaje de votantes del PSOE que hacía una valoración positiva de la misma era del 79%, frente al 24% de los votantes del PP. Yendo un poco más lejos vemos que el 37% creía que había sido mejor que la del gobierno de Aznar, frente al 26% que creía que había sido peor. De estos, el 55% eran votantes del PP, mientras que el 59% de los que opinaban que había ido mejor eran socialistas. De nuevo el factor ideológico nos da una explicación plausible de las diferencias de percepción.

4. Análisis

La etapa que abarca desde el año 2000 hasta 2008 representa un relevo generacional en el ámbito político español. José María Aznar, nacido en 1953, y José Luis Rodríguez Zapatero, en 1960, buscaron un distanciamiento respecto a los líderes que protagonizaron, en sus respectivos partidos, la transición. De hecho, el primero participa activamente en el proceso de refundación de Alianza Popular, que dará lugar al Partido Popular, y el segundo lidera la “Nueva Vía” dentro del Partido Socialista, que se hará con el poder en el 35 Congreso en 2000. Más adelante analizaremos en detalle uno y otro liderazgo, por el momento nos interesa señalar que con el cambio de milenio, y la mayoría absoluta de Aznar, España inicia una nueva etapa política que, en el ámbito exterior, se caracteriza por la cada vez más desdibujada frontera entre los ámbitos interior y exterior, y por la búsqueda de su lugar en un contexto internacional globalizado, lugar que a partir de ahora dependerá en gran medida, tal y como sostenemos en nuestro trabajo, de las ideas, valores y creencias de los presidentes que ocupan la Moncloa en el cambio de milenio.

Debemos empezar por señalar cuál es la naturaleza de la política para Aznar: a medio camino entre el realismo y el liberalismo, los valores fundamentales para él son libertad y razón — “lo diré tan claro como el agua clara: creo en la libertad y en la razón

⁵⁶ En la legislatura de 2000 a 2004 la cuestión migratoria residía en el Ministerio del Interior mientras que en la siguiente, de 2004 a 2008, pasó a depender del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

(...) creo que la libertad es el fundamento de todo valor⁵⁷— entroncando de este modo con la tradición liberal que va desde Locke a Stuart Mill, pasando por Tocqueville, por referirnos a algunos autores que él mismo cita. De acuerdo con su convicción democrática, para él el universo político está marcado esencialmente por la armonía, pero existen una serie de amenazas contra las que hay que luchar, particularmente el terrorismo, fenómeno que por la experiencia española ya le preocupaba, pero que el 11-S redimensionará: "ya nadie puede ignorar en el mundo la evidente puesta en cuestión de la seguridad nacional que arrojaron los atentados masivos del 11 de septiembre (...) nuestra principal amenaza y persistente amenaza durante estos 25 años ha sido precisamente la amenaza de nuestro régimen constitucional por el terrorismo y España no puede titubear, de ninguna manera, cuando el terrorismo emerge como el principal factor de riesgo de la escena internacional"⁵⁸. Aznar identifica por tanto a sus adversarios políticos con aquellos que coartan la libertad, en dos niveles diferentes: aquellos que eliminan la "frontera inviolable entre lo privado y lo público"⁵⁹, y, por otro, los que atentan contra la libertad individual, la democracia y la propia vida, "nuestro enemigo es el terrorismo y su desafío permanente a los derechos fundamentales y a las libertades individuales"⁶⁰. Por tanto, el ex presidente popular es tan enemigo del régimen cubano como de Bin Laden y Al-Qaeda.

Por su parte, pasando a Zapatero, los valores que sustentan su idea de la naturaleza de la política son: la libertad y la igualdad en relación con la "pluralidad cultural, étnica, religiosa, (...) la tolerancia y la ayuda a los más débiles"⁶¹, así como la paz: "tengo verdadera obsesión por la paz que es el fundamento de la política"⁶². Zapatero se define así mismo "como un `demócrata social´ (...) absolutamente orgulloso de ser socialista"⁶³. Entre sus referencias intelectuales cita a María Zambrano y a una serie de figuras clásicas del socialismo español como Julián Besteiro, Pablo Iglesias y Fernández de los Ríos. Para él el universo político está marcado esencialmente, igual que para Aznar, por la armonía sólo que su visión no se refiere a seguridad, como en el caso del primero, sino a igualdad, en el sentido de que los que tienen más deben ayudar a los menos favorecidos, en una visión cooperativa cercana, por tanto, al liberalismo o idealismo: así, en tanto que socialdemócrata, identifica el carácter de sus adversarios políticos en la "desigualdad y en la exclusión, respondan estos a situaciones de pobreza y exclusión social, así como cualquier forma de

⁵⁷ AZNAR, José María, *España. La segunda Transición*, Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1995.

⁵⁸ AZNAR, José María, "Discurso del Presidente del Gobierno, José María Aznar, en su reunión con los participantes en la II Conferencia de Embajadores Españoles en el Exterior", *Anuarios de Política Exterior (on line)*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 2003.

<http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/PublicacionesDGCE/Anuarios%20Politica%20Exterior/Paginas/pag1.aspx> [Consultado 13/VII/2009]

⁵⁹ AZNAR, José María, *España...*, *op. cit.*, p. 109.

⁶⁰ AZNAR, José María, *Discurso de Investidura*, Congreso de los Diputados, 25 de abril de 2000. www.congreso.es [Consultado 13/VII/2009]

⁶¹ RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis, "Entrevista a José Luis Rodríguez Zapatero", entrevista al secretario general del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) publicada en *Leviatán. Revista de hechos e ideas*, nº 82, 2000, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, ps. 6-8.

⁶² DE TORO, Suso, *Madera de Zapatero. Retrato de un presidente*, RBA, Barcelona, 2007, p. 171.

⁶³ *Ibidem*, p. 212.

discriminación por motivo de raza, sexo, etcétera”⁶⁴.

Acerca de las perspectivas en la consumación de sus valores políticos, Aznar se define como activo, su fuerza emana de sus convicciones y su determinación, y de esta forma no sólo es optimista, sino también idealista al estar convencido que estos principios y valores deben expandirse por todos los rincones del planeta (y aunque no queda explícita la manera de hacerlo, Aznar no excluye ninguna, ni siquiera la fuerza). En 2001, en su primer discurso ante los Embajadores de España en el Exterior defiende con la misma intensidad la capacidad de iniciativa, “una excesiva prudencia ha podido, en ocasiones, conducir nuestra acción exterior a una mera reacción ante las iniciativas de otros actores internacionales”, frente a la cual propone “una política exterior ambiciosa que debe responder a un país con ambición”⁶⁵. En cuanto a la posibilidad de predecir el futuro político, Aznar no habla tanto de predicciones como de acciones. Su interés no es tanto analítico sino como de resultados. Aznar cree sobre todo en la acción. Y de esta manera su idea sobre la posibilidad de controlar el desarrollo histórico de la humanidad es, de nuevo optimista: éste puede controlarse llevándolo a cabo, forjándolo. En cuanto a cuál es su papel en este proceso, éste es el de “dirigir este proyecto nacional hacia el horizonte del nuevo ciclo histórico”⁶⁶, convencido de que “España deber optar siempre por no sentarse nunca a la orilla de la historia, y nada de tener la tentación de sacar billete para un vagón de segunda”⁶⁷. Finalmente, su valoración del papel que juega el azar en el desarrollo histórico de la humanidad es, evidentemente, como puede desprenderse de todo lo anteriormente expuesto, muy pequeño.

En lo referente a las perspectivas para la consumación de sus valores y aspiraciones políticas fundamentales, Zapatero se declara también como un hombre de acción optimista: “me gusta la acción. Creo que el mundo puede ser transformado, por supuesto. Ahí reside mi optimismo”⁶⁸. Y así, su visión del futuro político es positiva, pudiéndose predecir en la medida que su acción política aspira a definirlo, llegando incluso a concretar la manera de hacerlo: “estoy convencido de que la resolución de los conflictos por la vía del diálogo y la diplomacia es la manera más apropiada y también la más eficaz de preservar nuestra libertad y nuestra seguridad”⁶⁹. En lo referente al control o dominio que puede tenerse sobre el desarrollo histórico de la humanidad su respuesta es positiva, identificado éste a

⁶⁴ RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis, “Entrevista a ...*op cit*, p. 17.

⁶⁵ AZNAR, José María, “Discurso del Presidente del Gobierno, José María Aznar, en su reunión con los participantes en la I Conferencia de Embajadores Españoles en el Exterior”, *Anuarios de Política Exterior (on line)*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 2001.
<http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/PublicacionesDGCE/Anuarios%20Politica%20Exterior/Paginas/pag1.aspx> [consultado 13/VII/2009]

⁶⁶ AZNAR, José María, *España...*, *op. cit.*, p.168.

⁶⁷ AZNAR, José María, “Discurso del Presidente del Gobierno, José María Aznar, en su reunión con los participantes en la II Conferencia de Embajadores Españoles en el Exterior”, *Anuarios de Política Exterior (on line)*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 2003.
<http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/PublicacionesDGCE/Anuarios%20Politica%20Exterior/Paginas/pag1.aspx> [Consultado 13/VII/2009]

⁶⁸ DE TORO, Suso, *Madera de Zapatero. Retrato de un presidente*, RBA, Barcelona, 2007, p. 179.

⁶⁹ RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis, “La visión global de ZP”, entrevista al presidente del gobierno español publicada en *Foreign Policy edición española* nº 13, Fride, Madrid, 2006, ps. 23-24.

medio y largo plazo con su propuesta de la Alianza de Civilizaciones: “estoy convencido de que el diálogo y la cooperación son la respuesta, (...) la Alianza de Civilizaciones es un arma para atacar a las ideologías extremistas que fomentan el odio, el radicalismo, la xenofobia”⁷⁰. En este sentido, Zapatero identifica su papel en la marcha y definición de la historia con el de liderar a una nación abanderada de una serie de principios que, en su intervención en la III Conferencia de Embajadores explicaba en la definición de lo que significa representar su idea política en la arena internacional: “ser defensor de la legalidad internacional, de los derechos humanos, de la democracia, de la lucha contra la pobreza y la miseria (...) representa defender la capacidad de diálogo de la civilizaciones, de las culturas y de los distintos pueblos de la Tierra”⁷¹. Para terminar, el presidente socialista le concede al azar, igual que Aznar, un papel muy pequeño en el desarrollo histórico de la Humanidad, confiando en el diálogo, la acción política cooperativa y la ciudadanía como motor de cambio, en la sucesión de transformaciones (como ejemplo, la Revolución Francesa) que han dado lugar a dicha evolución.

Resumidas las principales líneas de la acción exterior de cada presidente y establecidos el “*operational code*” de éstos, a través de los cuales hemos establecido sus perfiles filosófico-políticos, pasamos ahora a analizar los resultados del cuestionario

En la primera parte del cuestionario nos preocupamos por contrastar las ideas-marco de nuestra investigación, así vemos que los especialistas del *think tank* español corroboran la idea de que la política exterior de un estado “viene definida casi siempre por el interés general, lo que la dota de estabilidad”, obteniendo una media del 7,5 en una escala 0-10 (en la que 10 significará, en adelante, el máximo acuerdo con esta sentencia y 0 el máximo desacuerdo con la misma). Los mismos especialistas no se inclinan claramente hacia ningún extremo de nuestra escala cuando proponemos que, en general, “un cambio de gobierno en una democracia avanzada altera las orientaciones y contenidos de la política exterior de ese estado”, siendo el grado de acuerdo/desacuerdo 5. Al trasladar esa pregunta al caso concreto de nuestro país, el acuerdo con la afirmación “en general, los últimos cambios de gobierno en España han modificado la orientación de la política exterior” sube hasta un 8,4. Dando un paso más, nos interesa conocer su acuerdo o desacuerdo con la afirmación que sintetiza la cuestión última de este trabajo de investigación, a saber: “la reciente política exterior de España (2000-2008) ha sido más el producto de las ideas y prioridades de los presidentes de gobierno que de la búsqueda de objetivos compartidos por las distintas fuerzas políticas” y el resultado es una media de 7. Estos resultados resuelven que nuestra caracterización de España como caso atípico es acertada.

En su gestión como presidentes del gobierno, los expertos consultados, consideran que Aznar y Zapatero han seguido políticas similares o muy similares en materia “pensiones

⁷⁰ *Ibidem*, ps. 28-29.

⁷¹ RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis, “Discurso del Presidente del Gobierno, José Luís Rodríguez Zapatero, en su reunión con los participantes en la III Conferencia de Embajadores Españoles en el Exterior” en *Anuarios de Política Exterior (on line)*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2004.
<http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/PublicacionesDGCE/Anuarios%20Politica%20Exterior/Paginas/pag1.aspx> [consultado 13/VII/2009]

y seguridad social”, “política económica”, “política de infraestructuras”; diferentes y muy diferentes en materia de “Defensa y Fuerzas Armadas”, en cuanto a “modelo de Estado reforma autonómica”, “política antiterrorista” (64,3%) y, sobre todo, en “política exterior” donde el 100% de los especialistas consultados considera que sus políticas han sido diferentes o muy diferentes. Otras cuestiones como educación o inmigración, ofrecen resultados de difícil interpretación ya que la mitad del censo las considera diferentes o muy diferentes mientras que la otra mitad las considera similares o muy similares.

Tabla 1. Aznar y Zapatero, temas de la agenda política interior

Temas similares o muy similares	%	Temas diferentes o muy diferentes	%
Pensiones y seguridad social	92,9	Defensa y Fuerzas Armadas	57,1
Política económica	57,1	Modelo de Estado reforma autonómica	78,6
Política de infraestructuras	85,7	Política antiterrorista	64,3
-----	-----	Política exterior	100%

N=14

Entrando en temas concretos de política exterior, los expertos, de nuevo, consideran que las políticas son similares o muy similares en lo que respecta a la “Unión Europea”, “presencia económica en América Latina”, “posición en cuanto a la adhesión de Turquía a la UE”, “relación con Guinea Ecuatorial”, “relación con China”, OTAN, “Comunidad Iberoamericana de Naciones”, “control de flujos migratorios procedentes de África Subsahariana” y “promoción de la lengua y cultura españolas en el mundo”; siendo diferentes o muy diferentes los asuntos relacionados con la gestión de “relaciones con EEUU”, “relaciones con Marruecos”, “conflicto Israel-Palestina”, “política hacia Cuba”, “política hacia Venezuela”, “ONU”, “política de cooperación al desarrollo”, “envío de tropas al exterior (misiones de paz)” y “política contra el terrorismo internacional”. En esta ocasión sólo la política relativa al “conflicto del Sáhara” obtiene la misma frecuencia al sumar los que la consideran similar o muy similar que diferente o muy diferente.

Tabla 2. Aznar y Zapatero, temas de política exterior

Temas similares o muy similares	%	Temas diferentes o muy diferentes	%
UE	57,1	Relación con EEUU	71,5
Presencia económica en América Latina	78,5	Relación con Marruecos	78,6
Adhesión Turquía en la UE	78,6	Conflicto Israel-Palestina	57,2
Relación con Guinea Ecuatorial	92,8	Política hacia Cuba	92,9
Relación con China	85,7	Política hacia Venezuela	78,6
Comunidad Iberoamericana de Naciones	64,2	Envío de tropas al exterior (misiones de paz)	57,1
OTAN	78,6	ONU	85,7
control de flujos migratorios procedentes de África Subsahariana	64,2	Política de cooperación al desarrollo	57,2
promoción de la lengua y cultura españolas en el mundo	85,7	Política contra el terrorismo internacional	64,3%

N=14

En cuanto a los temas que han marcado la agenda exterior para Aznar serían (por este orden): terrorismo internacional, OTAN y comercio exterior; siendo para Zapatero: cooperación al desarrollo, terrorismo internacional e inmigración (empatados en el segundo lugar) y comercio exterior. Geográficamente, las prioridades de Aznar serían Estados Unidos, Europa, América Latina, y para Zapatero Europa, América Latina y Mediterráneo.

Tabla 3. José María Aznar y José Luis Rodríguez Zapatero, prioridades de la agenda de política exterior

José María Aznar	José Luis Rodríguez Zapatero
1. Terrorismo Internacional	1. Cooperación al desarrollo
2. OTAN	2. Terrorismo internacional/Inmigración
3. Comercio Exterior	3. Comercio Exterior

N=14

Tabla 3b. José María Aznar y José Luis Rodríguez Zapatero, prioridades geográficas en su política exterior

José María Aznar	José Luis Rodríguez Zapatero
1. Estados Unidos	1. Europa
2. Europa	2. América Latina
3. América Latina	3. Mediterráneo y Mundo Árabe

N=14

Ahondando en las raíces de las diferencias entre ambos, diremos que en lo que se refiere a Seguridad y Defensa (misiones de paz) el proyecto de Aznar —siempre en la opinión de nuestros expertos— podría enviar tropas sin el paraguas de la legalidad internacional (85,7%), y sin el apoyo de la opinión pública (64,3%) mientras que el de Zapatero tendría en cuenta ambas cuestiones (93% y 64,3%, respectivamente). En cuanto a terrorismo internacional, las diferencias vendrían de lado de las causas de éste. Así, Aznar consideraría que la primera causa es “el fanatismo religioso y el odio a occidente” (92,9%) mientras que Zapatero considera que es “la exclusión social y la pobreza en los países árabes” (85,7%). Pasando a cooperación al desarrollo Aznar consideraría que ésta debe estar ligada a los intereses de España (85,7%) mientras que Zapatero consideraría que su objetivo tiene que ser “la lucha contra la pobreza y la injusticia a nivel mundial” (93%). En las cuestiones en las que han desarrollado una política similar encontramos, sin embargo, diferencias de planteamiento: Aznar tiene una visión de la UE donde los Estados deben conservar su soberanía (64,3%), mientras que la visión de Zapatero es más federalista (57,1%); coincidiendo, sin embargo, en el papel del liderazgo de España en la Comunidad Iberoamericana de Naciones (78,6%).

Cuando pedimos que caractericen a cada uno de ellos como líderes, en una escala 0-10, los resultados son que Aznar sería un líder activo (4,3 siendo 0 lo más activo) frente a reactivo (siendo 10 lo más reactivo), ideologizado (3,6 siendo 0 lo más ideologizado) frente a realista (siendo 10 lo más realista), atlantista (7,6 siendo 10 lo más atlantista) frente a europeísta (siendo 0 lo más europeísta), militarista (7,4 siendo 10 lo más militarista) frente a pacifista (siendo 0 lo más pacifista), tendente al disenso (6,6 siendo 10 lo más tendente al disenso) frente a tendente al consenso (siendo 0 lo más tendente al consenso), informal en los procedimientos (6,1 siendo 10 lo más informal en los procedimientos) frente a formal en los mismos (siendo 0 lo más formal), y multilateralista (6,9 siendo 10 lo más multilateralista) frente a unilateralista (siendo 0 lo más unilateralista). Mientras que Zapatero, en esta misma escala, sería reactivo (5,3), ideologizado (3,5), europeísta (3,2), pacifista (3,5), tendente al disenso (6,4), formal en los procedimientos (4,3) y multilateralista (6,7). Debemos resaltar aquí que los ambos líderes coinciden en su tendencia hacia el disenso y en que ambos son considerados como ideologizados.

Tabla 4. Resumen características de los líderes

José María Aznar	Nota escala 0-10	José Luis Rodríguez Zapatero	Nota escala 0-10

Activo	4,3	Reactivo	5,3
Ideologizado	3,6	Ideologizado	3,5
Atlantista	7,6	Europeísta	3,2
Militarista	7,4	Pacifista	3,5
Tendente al disenso	6,6	Tendente al disenso	6,4
Informal en los procedimientos	6,1	Formal en los procedimientos	4,3
Multilateralista	6,9	Multilateralista	6,7

N=14

De hecho, cuando preguntamos sobre el carácter pragmático o ideológico de determinadas acciones de política exterior en la que percibimos notables diferencias, vemos que el alineamiento incondicional con EEUU de Aznar, la participación en la guerra de Irak, y la política hacia Cuba se consideran acciones de tipo ideológico mientras que en Zapatero, Cuba y la retirada de las tropas de Irak también serían acciones marcadas por las convicciones personales del líder. De carácter pragmático, por el contrario, serían las relacionadas con la política migratoria o los planes de estratégicos hacia el África Subsahariana o Asia-Pacífico.

Por último, para cerrar la caracterización del proyecto de nuestros líderes, ofrecimos a los especialistas tres definiciones del papel de España en el mundo ajustándose dos de ellas a planteamientos ideológicos: una más próxima a la visión realista, otra idealista y una tercera que correspondería a una visión "neutra", basada en el interés nacional⁷².

El 64,3% relacionó a Aznar con la visión realista y el 57,1% relacionó a Zapatero con la idealista. Sólo el 21,4% y el 28,6% relacionó a Aznar y Zapatero respectivamente con basada en el interés nacional.

Tabla 5. Visión del papel de España en el mundo y proyecto de los líderes (%)

	Realista	Idealista	Interés nacional
José María Aznar	64,3	0,0	21,4
José Luís Rodríguez Zapatero	0,0	51,1	28,6
Ambos	7,1	7,1	21,4
Ninguno	28,6	37,5	28,6

N=14

5. Verificación de las hipótesis

Una vez interpretada la información recogida por nuestro cuestionario y confrontada con el

⁷² **P. 17. Por último, a continuación se proponen tres visiones de la posición de España en el mundo:**

Nº 1. Un Estado definido por la búsqueda de influencia confiando en la efectividad del poder "duro" y la alianza con las grandes potencias.

Nº 2. Un Estado de tipo "nórdico" más orientado al poder "blando" que evita el alineamiento permanente.

Nº 3. Una "potencia media" de ámbito regional pero con proyección global que combina promocionar ciertos principios e intereses en el exterior.

¿Con cuál de estas visiones cree que estaría más de acuerdo cada uno de los líderes propuestos?

[Indique en la casilla número de la visión que corresponda]

análisis, nos encontramos ya en disposición de verificar o desechar las hipótesis planteadas al inicio: así, a la hipótesis de partida “la existencia del interés nacional consensuado dota de estabilidad a la política exterior del Estado”, responderemos que sí. Tal y como vimos, en la España de la transición la existencia de un interés nacional relacionado con la normalización de la política exterior la dotó de una estabilidad que se rompería en 2000, una vez cumplido dicho objetivo. A la hipótesis H.1: “En España, un caso atípico en lo que a política exterior se refiere, los valores y creencias del líder —pese a que la literatura de política exterior minimice su importancia en la definición de la política exterior, considerada casi siempre política de estado— sí define “estilos” de política exterior desde 2000” también responderemos afirmativamente ya que, como vimos, la alternancia de líderes a partir de 2000 han modificado la orientación de la política exterior, algo con lo que los especialistas también se mostraban altamente de acuerdo (con una media de 7 sobre 10). Para responder a la hipótesis H1.1: “Las creencias, valores y preferencias del líder definen una particular visión del mundo y del contexto internacional y, por tanto, la idea del lugar que su Estado debería ocupar en dicho contexto internacional” igualmente diremos que sí. Tanto el “operational code” como la opinión de los expertos dejan claro que las creencias, valores y preferencias de cada uno de los líderes dan cuerpo a visiones particulares y por tanto diferentes del contexto internacional, de España y del lugar que España debe ocupar en él. Pasando a la H1.2: “las creencias, valores y preferencias del líder tienen un impacto directo en la definición de objetivos y metas de la política exterior, así como en la disposición de las acciones precisas para alcanzarlas dado el fuerte carácter presidencialista de ésta” de nuevo, la respuesta es sí. Y de nuevo el “operational code” y el cuestionario coinciden en verificar que las creencias, valores y preferencias de los líderes pesan tanto en la definición como en la selección de las acciones precisas para alcanzarlos, en lo que el presidencialismo —característico del sistema político español, como ya vimos— es un factor determinante. En cuanto a la tercera hipótesis, “las creencias, valores y preferencias del líder bastarían para definir “estilos” de política exterior en la práctica”, a la luz de lo expuesto tanto por las caracterizaciones del “operational code” de los líderes como por los perfiles de liderazgo trazados a partir del cuestionario, podemos afirmar la existencia de dos “estilos” diferenciados (tanto por sus creencias y valores, como por sus prioridades, alianzas y opciones de acción política) en la práctica. Aunque no es menos cierto que las diferencias inciden fundamentalmente en una serie de temas (vínculo transatlántico, terrorismo y liderazgo), permaneciendo otros más o menos estables.

Conclusiones

Llegados a este punto sólo nos queda responder a la pregunta de investigación de este trabajo: “atendiendo a las diferentes ideas, creencias y valores personales de los líderes, que conforman distintas visiones del mundo, ¿afectan éstas a la definición de la política exterior de un Estado? ¿Existen, por tanto, estilos de política exterior caracterizados por el corpus filosófico-político del líder?” a la que sólo podemos responder que sí.

Por un lado, es indudable que las ideas, creencias y valores que conforman el *corpus* filosófico-político de los líderes establecen concepciones particulares del mundo, y, por otro lado, también lo es el hecho de que la ruptura del consenso en política exterior en España con el cambio de milenio, reforzada por la tendencia presidencialista del sistema

político, posibilita definiciones de política exterior que pueden identificarse con “estilos” personales. Algo que no sería tan marcado en caso de existir un Libro Blanco de política exterior consensuado que, tras la identificación objetiva del interés nacional de España, señalase las líneas maestras de la acción exterior; aunque dejando espacio a la iniciativa del partido en el gobierno, sin alterar sustantivamente los objetivos y prioridades de la política exterior de un Estado que es responsable en el mundo. Esto, en palabras de José I. Torreblanca, debería establecer “una reflexión colectiva, abierta y a la vez profunda, que nos llevara a una estrategia global, que detallara los riesgos y las oportunidades, los fines y los medios y coordinara a los diversos agentes de la política exterior española, que son muchos y variados”⁷³.

Bibliografía

- AIXALÁ I BLANCH, Albert, “La política exterior española ante los retos de su politización: del consenso a la legitimidad”, *Revista Cidob D’Afers Internacionals* nº 69, mayo, 2005, ps. 89-105.
- ARENAL, Celestino del, “Consenso y disenso en la política exterior española” Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano 25/2008, 2 de febrero, 2008.
- ARTEAGA, Félix y FOJÓN, Enrique, *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2007.
- AZNAR, José María, *España. La segunda Transición*, Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1995.
- AZNAR, José María, *Discurso de Investidura*. Congreso de los Diputados, 25 de abril de 2000. www.congreso.es [consultado 13/VII/2009]
- AZNAR, José María. “Discurso del Presidente del Gobierno, José María Aznar, en su reunión con los participantes en la I Conferencia de Embajadores Españoles en el Exterior”, *Anuarios de Política Exterior (on line)*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 2001. <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/PublicacionesDGCE/Anuarios%20Politica%20Exterior/Paginas/pag1.aspx> [consultado 13/VII/2009]
- AZNAR, José María, “Discurso del Presidente del Gobierno, José María Aznar, en su reunión con los participantes en la II Conferencia de Embajadores Españoles en el Exterior”, *Anuarios de Política Exterior (on line)*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 2003. <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/PublicacionesDGCE/Anuarios%20Politica%20Exterior/Paginas/pag1.aspx> [consultado 13/VII/2009]
- BAILES, Alyson J.K, “El mundo en los últimos 20 años: tendencias y evolución” en *Anuario Internacional Cidob 2009. Claves para interpretar la política exterior española y las relaciones internacionales en 2008*, Cidob, Barcelona, 2009, ps. 13-22.
- DOUGHERTY, James E. y PFALTZGRAFF Robert L, Jr, *Contending theories of International Relations: a comprehensive survey*, Longman, New York, 2001.
- DURAN I LLEIDA, Josep Antoni, “Reflexiones sobre dos décadas de política exterior española” en, *Anuario Internacional Cidob 2009. Claves para interpretar la política exterior española y las relaciones internacionales en 2008*, Cidob, Barcelona, 2009, ps. 325-335.
- GEORGE, Alexander L, “The ‘Operational Code’: A Neglected approach to the study of Political Leaders and decision-making” en *International Studies Quarterly*. Vol 12, n 2, June, 1969, ps.190-222.
- HERMANN, Charles F; “Changing course: When governments choose to redirect Foreign Policy” en *International Studies Quarterly*. Vol. 34, 1990, ps. 3-21.
- HILL, Christopher, *The Changing Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, Pasingstoke, Hampshire-New York, 2003.
- HOLSTI, Ole R, “Models of International Relations and Foreign Policy” en *Diplomatic History*, vol. XIII, 1989, ps. 15-44.
- HUDSON, Valerie M. y VORE, Christopher S, “Foreign Policy Analysis yesterday, today, and tomorrow” en *Mershon International Studies Review*, nº 39, 1995, ps. 209-238.
- LASAGNA, Marcelo, “Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 32, nº 32, ps. 45-64.
- LEMUS, Uxía y AMIRAH FERNÁNDEZ, Haizam, “La Presidencia del Gobierno y la política exterior española hacia el Magreb” en HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel y MAÑÉ ESTRADA, Aurèlia (Eds.), *La política exterior española hacia el Magreb. Actores e intereses*. Ed. Ariel y Real

⁷³ TORREBLANCA, José Ignacio, “El peso de España”, *El País*, 27/10/2008.

- Instituto Elcano, Madrid, 2009, ps. 89-102.
- LEMUS, Encarnación y PEREIRA, Juan Carlos, "Transición y política exterior: 1975 – 1986", en PEREIRA, Juan Carlos (Coord.), *La política exterior de España (1800-2003): historia, condicionantes y escenarios*, Ed. Ariel, Madrid, 2003, ps. 517-538.
- MONGENTHAU, Hans .J, *Politics among nations*, McGraw-Hill, New York, 1993.
- NEACK, Laura, *The New Foreign Policy*, Rowman & Littlefield, Lanham, Maryland, 2003.
- NOYA, Javier, "Globalismo y antiglobalismo después del 11-S" en *Análisis del Real Instituto Elcano* (ARI) nº 16/2003, 2003:
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Imagen+de+Espana/ARI+16-2003 [consultado 13/VII/2009]
- SANCHÉZ, Elvira, "Un marco de análisis par el estudio de los actores y los procesos de toma de decisiones" en, HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel y MAÑÉ ESTRADA, Aurèlia (Eds.), *La política exterior española hacia el Magreb. Actores e intereses*, Ed. Ariel y Real Instituto Elcano, Madrid, 2009, ps 19-36.
- PALACIO, Vicente y RODRIGO, Fernando, "Política exterior: la ilusión del consenso" en *Política Exterior*, Vol.18, nº 99, 2004, ps. 85-96.
- PEREIRA, Juan Carlos (Coord.), *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*, Ed. Ariel y Ministerio de Defensa, Madrid, 2008.
- PIEDRAFITA, Sonia, STEINBERG, Federico y TORREBLANCA José Ignacio "La europeización de España (1986-2006)", Documento de Trabajo (DT) del Real Instituto Elcano, Nº 39/2007, 2007.
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/DT+39-2007 [consultado 29/VII/2009]
- POWELL, Charles, "Spanish foreign policy in Rodríguez Zapatero´s first term". Mimeografiado, 2009.
- POWELL, Charles, *España en democracia 1975-2000. La claves de la profunda transformación de España*, Plaza y Janés, Barcelona, 2001.
- PSOE, "Merecemos una España mejor, soluciones ahora" en *Programa Electoral Elecciones Generales 2004*, PSOE, Madrid, ps. 13-27.
- REAL INSTITUTO ELCANO, Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), varias oleadas:
<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/BarometroDelRIElcano> [consultado 26/VII/2009]
- REINARES, Fernando, "El terrorismo global: un fenómeno polimorfo" en *Análisis del Real Instituto Elcano* (ARI), nº 84/2008, 2008.
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Programas/Terrorismo+Global/Publicaciones/Public-Actores+escenarios+y+tendencias/ARI84-2008 [consultado 11/VII/2009]
- RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis, "Entrevista a José Luís Rodríguez Zapatero", entrevista al secretario general del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), publicada en *Leviatán. Revista de hechos e ideas*, nº 82, 2000, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, ps 5-25.
- RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis, Discurso de Investidura, Congreso de los Diputados, 15 de abril de 2004.
www.congreso.es [consultado 13/VII/2009]
- RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis, "Discurso del Presidente del Gobierno, José Luís Rodríguez Zapatero, en su reunión con los participantes en la III Conferencia de Embajadores Españoles en el Exterior" en *Anuarios de Política Exterior (on line)*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2004.
<http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/PublicacionesDGCE/Anuarios%20Politica%20Exterior/Paginas/pag1.aspx> [consultado 13/VII/2009]
- RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis, "La visión global de ZP", entrevista al presidente del gobierno español publicada en *Foreign Policy edición española* nº 13, Fride, Madrid, 2006, ps. 22-29.
- RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis, "Discurso del Presidente del Gobierno, José Luís Rodríguez Zapatero, en su reunión con los participantes en la IV Conferencia de Embajadores Españoles en el Exterior" en *Anuarios de Política Exterior (on line)*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 2006.
<http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/PublicacionesDGCE/Anuarios%20Politica%20Exterior/Paginas/pag1.aspx> [consultado 13/VII/2009]
- SÁNCHEZ MATEOS, Elvira, "Un marco de análisis para el estudio de los actores y los procesos de toma de decisiones", en HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel y MAÑÉ ESTRADA, Aurèlia (Eds.), *La política exterior española hacia el Magreb. Actores e intereses*. Ed. Ariel y Real Instituto Elcano, Madrid, 2009, ps. 19-36.
- SUBIRATS, Joan y GOMÀ, Ricard, "Políticas públicas en España (1976-1996): la economía política de la democratización", *Gestión y política pública*, Vol VI, nº 2, segundo semestre de 1997, ps. 391-419.

- TORO, Suso de, *Madera de Zapatero. Retrato de un presidente*, RBA, Barcelona, 2007.
- TORREBLANCA, José Ignacio, PIEDRAFITA, Sonia y STEINBERG, Federico, *20 Años de España en la Unión Europea (1986-2006)*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2006.
- TORREBLANCA, José Ignacio, "El peso de España", *El País*, 27/10/2008.
- VALCÁRCEL Amelia y ORTUÑO, Manuel, "Entrevista a José Luís Rodríguez Zapatero" en *Leviatán. Revista de hechos e ideas*, nº 82, 2000, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, ps 5-25.
- VAZQUEZ, Belén, *El impulso del Presidente del Gobierno Español a los procesos democráticos y de paz en Nicaragua y El Salvador: 1982-1996*, Tesis Doctoral, Universidad de Jaén, 2002.
- WEBBER, Max y MICHAEL Smith, Michael, *Foreign Policy in a Transformed World*, Prentice Hall/ Pearson Education, Essex, 2002.

HIPOCRESÍA Y NORMAS DE SOBERANÍA: UN BREVE ESTUDIO SOBRE LA POLÍTICA DE LAS SUPERPOTENCIAS EN SUS ESFERAS DE INFLUENCIA DURANTE LA GUERRA FRÍA

CORINA MAVRODIN*

RESUMEN:

Este artículo explora la relación entre las normas internacionales y el interés nacional a través de un análisis de estudios de caso, que nos proporciona una perspectiva histórica del concepto de soberanía. El análisis es enfocado hacia cuatro intervenciones militares llevadas a cabo por Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Guerra Fría —cuando el régimen de soberanía consideraba este tipo de intervenciones ilegales e injustificables, salvo en casos de autodefensa o de seguridad colectiva—. Cada caso evalúa hasta qué punto las normas internacionales de soberanía restringieron la acción militar, examinando tanto las tácticas utilizadas, como las justificaciones ofrecidas para la intervención. El artículo concluye que ninguna de las dos superpotencias evitó interpretar las normas según sus propias nociones del interés nacional, produciendo en consecuencia la aparición de múltiples facetas del concepto de soberanía en cada estudio de caso.

PALABRAS CLAVE:

Soberanía, intervención militar, normas internacionales, Guerra Fría, superpotencias, las Naciones Unidas, organizaciones regionales.

TITLE:

Hypocrisy and Norms of Sovereignty: a Brief Study on the Policies of the Superpowers in the Spheres of Influence during the Cold War.

ABSTRACT:

This article explores the relationship between international norms and national interest by analyzing it through case studies that provide a historical perspective on the concept of sovereignty. The analysis is focused on four military interventions carried out by the United States and the Soviet Union during the Cold War — when the sovereignty regime in place rendered such interventions both illegal and unjustified, save for cases of self-defense or collective security. Each case study evaluates the extent to which international norms on sovereignty served as constraints for the military action, by examining both the tactics used and the justifications offered for the intervention. The article concludes that both Cold War superpowers did not shy from slanting international norms in order to fit their notions of national interest, with multiple facets of the concept of sovereignty emerging from each case study.

KEYWORDS:

Sovereignty, military intervention, international norms, Cold War, superpowers, United Nations, regional organizations.

*Corina MAVRODIN es investigadora del programa de doctorado "Relaciones Internacionales y Estudios Africanos" de la UAM y consejera de relaciones exteriores del Presidente del Senado de Rumanía.

Introducción

Hace tan sólo dos décadas, la Historia supuestamente había acabado. Estábamos tan impresionados con el derrumbamiento casi pacífico del comunismo, y tan aliviados por el hecho de que la Guerra Fría había terminado sin convertirse en una guerra abrasadora, que no tardamos mucho en anunciar la llegada de una nueva era de armonía internacional sin precedentes¹. Entre otras cosas, se llegó a pensar que esa nueva era daría paso a una época en la cual los grandes y nobles ideales que trascienden las fronteras triunfarían sobre la noción más limitada y mundana del interés nacional. Asuntos aparentemente secundarios, como las crisis humanitarias o las cuestiones medioambientales, una agenda que había sido previamente ignorada y escondida por las políticas de la Guerra Fría, iban a recibir por fin la atención que necesitaban en ese nuevo futuro lleno de promesas idílicas. Un futuro en el que los problemas transnacionales iban a encontrar soluciones transnacionales.

Esta idea sobre una nueva trayectoria aparentemente orientada hacia el liberalismo universal provocó un cambio dramático tanto en la teoría de las Relaciones Internacionales como en su práctica. Para los académicos, este cambio simbolizó una nueva era para el cosmopolitismo, que hasta entonces había sido casi completamente eclipsado por un enfoque predominantemente realista de las relaciones internacionales. Ese resurgimiento se propagó a través de un prolífico grupo de escritores de literatura cosmopolita, compuesta por una amplia gama de teorías que van desde las reflexiones metafísicas sobre la globalización hasta las prescripciones para la aplicación práctica de los valores universales². De hecho, ese prolífico grupo de creadores de la literatura cosmopolita no parece carecer de ideas sobre la justicia universal distributiva, las estructuras necesarias para la formación de gobiernos internacionales o acerca de la necesidad de aplicar un humanitarismo militante, entre otros muchos temas.

Para los políticos y para el resto de actores de las relaciones internacionales, esta nueva era se convirtió en una referencia, con un cambio normativo que permitía la realización de estos ideales tan nobles: ni más ni menos que una erosión del concepto de soberanía westfaliana, según la cual los estados renuncian a su autoridad nacional frente a las entidades supranacionales. No podría ser más claro ejemplo de ello el entusiasmo por defender con sangre y fuego los derechos humanos, lo que dio lugar a que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas concediera su autorización para cuatro importantes intervenciones humanitarias a lo largo del primer lustro que siguió a la caída del Muro de Berlín (1990-1994).³

Han pasado ya dos décadas y, parafraseando a Mark Twain, los rumores sobre el fin de la Historia parecen haber sido exagerados. De Sarajevo a Darfur, de Mogadiscio a

¹ FUKUYAMA, Francis, *The End of History and the Last Man*, Avon Books, New York, 1992.

² Para más información sobre este tema véase: HARDT Michael and NEGRI Antonio, *Empire*, Harvard University Press, 2000; BEITZ Charles, *Political Theory and International Relations*, Princeton University Press (Revised Edition), 1999; BECK, Ulrich, *The Cosmopolitan Vision*, Polity Press, 2006; HELD, David, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford University Press, 1995; y SINGER, Peter *One World: the Ethics of Globalization*, Yale University Press, 2002.

³ ARRIETA RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar, *La historia de de intervención humanitaria: el imperialismo altruista*, Los Libros de la Catarata 2005, p. 111.

Bagdad, y desde la selva amazónica hasta Groenlandia, la evidencia de la realidad nos demuestra que los intereses nacionales todavía triunfan sobre los grandes temas y sobre los asuntos de carácter transnacional. En pocas palabras, esta evidencia apunta a que los intereses nacionales prevalecen aún sobre el bienestar global o cualquiera de los otros ideales que se suponía que iban a vencer veinte años atrás. Independientemente de lo misteriosos o mundanos que sean, o de lo cínicos o miopes que puedan llegar a ser, los intereses nacionales tienden a prevalecer sobre las ideologías más abstractas. Desde los estados que sólo llevan unas décadas existiendo como tales tras la descolonización, hasta las grandes potencias, los gobiernos recurren siempre al principio de soberanía para defenderse. Y lo hacen a pesar de que ya es obvio que esto puede implicar la violación de los derechos humanos, de que el calentamiento global ya es una realidad, y de que el subdesarrollo regional ya tiene consecuencias globales. En otras palabras, la soberanía westfaliana está completamente viva y mantiene toda su vigencia. No fue enterrada bajo las ruinas del Muro de Berlín, sino que continúa esgrimiéndose en defensa de los intereses nacionales cada vez que los costes que conlleva cumplir con las normas internacionales resultan demasiado altos.

El objetivo de este artículo es analizar esta curiosa dinámica entre las normas universalmente establecidas y el espinoso principio del interés nacional, tratar de identificar hasta qué punto los gobiernos cumplen con las normas internacionales cuando sus intereses se ven amenazados, e investigar el grado de influencia que estas normas pueden ejercer sobre el comportamiento de los estados cuando surgen estas situaciones. ¿Se puede poner coto a las acciones estatales o simplemente es mejor que no se sometan a un juicio minucioso, especialmente cuando se trata de la actuación de las grandes potencias?

Debido al espacio y al alcance limitado de este análisis, nuestro objeto de estudio se centrará en las intervenciones militares de Estados Unidos y la Unión Soviética dentro de sus respectivas áreas de influencia en el periodo que comprende la Guerra Fría. Puesto que ningún otro régimen de soberanía fue tan rígido como el que encontramos en ese período, cuando el concepto de no-intervención no sólo fue universalmente respetado al nivel discursivo sino también institucionalizado, la Guerra Fría representa un período adecuado y bien definido. Al mismo tiempo, quizás no encontremos mayores apuestas por defender el interés estratégico que aquellas vividas en plena confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética durante ese período de antagonismo ideológico y de proliferación nuclear. Será precisamente durante la Guerra Fría cuando cada superpotencia aplicará lo que Krasner define como "la imposición" de su influencia mediante la forma más extrema de coacción, no dejando al estado más débil otra opción que la de obedecer y someterse a la intervención⁴. Considerando este contexto, la premisa de este estudio es que se pueden sacar conclusiones valiosas e instructivas de un análisis comparativo sobre la manera en que las incursiones militares de las superpotencias (la expresión más radical de la defensa del interés propio) encajan dentro de los parámetros de las normas establecidas de la soberanía (ideales universalmente reconocidos).

Para llevar a cabo este análisis, el presente trabajo seguirá una estructura

⁴ KRASNER, Stephen D., "Compromising Westphalia" en *International Security*, vol. 20, nº 3, ps. 115-151.

relativamente sencilla. En primer lugar, examinaremos el régimen de soberanía durante la Guerra Fría para poder así establecer el marco normativo dentro del cual se analizarán las intervenciones militares de las superpotencias. En segundo lugar, se presentarán cuatro casos (dos de EEUU y dos de la Unión Soviética) en los que ambas superpotencias intervinieron en sus respectivas áreas de preponderancia. Los estudios de caso se organizarán en orden cronológico: la intervención de la Unión Soviética en Hungría (1956), la de EEUU en la República Dominicana (1965), la de Moscú en Checoslovaquia (1968), y, finalmente, la de Washington en Granada (1983). Después de una breve presentación de cada caso realizaremos un breve análisis que se basará ligeramente en el principio de *ius ad bellum* de la intervención, esto es, los motivos que el estado ofrece para llevar a cabo una acción militar conforme al derecho⁵. El enfoque en esta parte también tratará de identificar los esfuerzos por parte de las superpotencias para legitimar sus intervenciones dentro del marco de las organizaciones regionales e internacionales y de determinar hasta qué extremo cumplieron con las leyes internacionales. Al final de este trabajo se pondrán en común todas las conclusiones derivadas del análisis y de la comparación de los cuatro estudios de caso. En esta parte se prestará especial atención tanto a los patrones que se pueden identificar entre los estudios de caso, como a los mensajes clave que derivan de su relevancia en lo que concierne al cumplimiento estatal de las normas internacionales.

1. La soberanía durante la Guerra Fría: el paradigma legalista

Los parámetros del régimen de soberanía durante la Guerra Fría no dan pie a muchas interpretaciones. Tras las desastrosas consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, los esfuerzos para limitar la agresión interestatal fueron institucionalmente reforzados mediante la Carta de las Naciones Unidas. A través del artículo 2.4 los estados se ven obligados a respetar "la integridad territorial y la independencia política de los demás", mientras que el artículo 2.7 los disuade de intervenir "en asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna."⁶. Estas directrices relativamente abstractas recibirán una interpretación progresivamente más radical a lo largo de la Guerra Fría, estableciendo un paradigma legalista según el cual la intervención sólo se puede justificar en caso de autodefensa y de seguridad colectiva, siendo considerada como un acto de agresión en cualquier otro caso⁷.

El establecimiento del paradigma legalista fue el resultado de dos procesos concurrentes e íntimamente relacionados para reforzar el principio de no intervención como una norma institucionalizada. Por un lado, el proceso de descolonización produjo un número importante de estados "frágiles," con el interés particular de proteger su debilidad interna de las amenazas externas, ejerciendo una influencia cada vez mayor dentro del marco de las Naciones Unidas. Por otro lado, los estados ubicados dentro de las áreas hegemónicas de las superpotencias intentaron protegerse de las tendencias intervencionistas de sus respectivos poderes dominantes. Esto se refiere principalmente a

⁵ WALTZER, *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*, Basic Books, New York, 2006, ps. 21-22.

⁶ ONU, *Carta de las Naciones Unidas*.

⁷ WALTZER, *op.cit.*, ps. 61-63.

los estados de Latinoamérica que tuvieron una larga y a menudo desagradable experiencia con la Doctrina Monroe⁸. En 1965, la Asamblea General de la ONU adoptó la *Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los estados y la protección de su independencia y soberanía*, consolidando así firmemente el principio de no intervención como una pauta fundamental dentro de la sociedad de estados. Este principio también representa la norma básica de todas las organizaciones regionales que se formaron posteriormente, siendo inequívocamente reiterado en las cartas de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Liga de Estados Árabes, la Organización para la Unidad Africana (OUA), y la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECA). Será dentro de este rígido régimen de soberanía donde se analizarán las intervenciones de las superpotencias dentro de sus áreas de preponderancia.

2. La intervención soviética en la Revolución de Hungría (1956)

El 1 de noviembre del 1956, seis mil tanques soviéticos cruzaron las fronteras de Hungría. La intervención militar representaba la respuesta de Moscú a la revolución del pueblo húngaro contra el régimen comunista y a sus peticiones para elecciones libres y multipartidistas, libertad de opinión, de expresión y de prensa, y para la retirada inmediata de las tropas soviéticas destacadas en Hungría bajo el amparo del Pacto de Varsovia⁹. A pesar de que el nuevo Gobierno húngaro adoptó una Declaración de Neutralidad, abandonando de esta manera formalmente el Pacto de Varsovia, y a pesar de sus repetidas peticiones a los soviéticos para el comienzo de "negociaciones inmediatas"¹⁰ para la retirada del personal militar, Hungría se transformó en un país ocupado. Ello provocó que más de cinco mil personas cruzaran la frontera hacia Austria en tan solo unos días¹¹. En los meses siguientes, el número de refugiados alcanzaría los 200 000, representando la mayor crisis de refugiados desde el final de la Segunda Guerra Mundial¹².

Las razones principales de la Unión Soviética para justificar su intervención armada en Hungría se centraron en argumentos basados en el respeto a los principios de soberanía y a los derechos humanos. La delegación soviética frente la ONU argumentó que era Estados Unidos quien en realidad estaba violando la soberanía de Hungría porque financiaba actividades subversivas y campañas de propaganda para socavar su gobierno democrático. La supuesta financiación de estas actividades por parte de EEUU contra "las democracias populares en la Europa Oriental" sólo podían ser interpretadas por la Unión Soviética como "una indicación directa de que los EEUU tienen la intención de interferir en los asuntos internos de las democracias populares y que continúan con su intento de restaurar los regímenes capitalistas en estos países."¹³

⁸ Enunciada en 1823 por el presidente James Monroe, la doctrina proclamaba la ilegitimidad de las intervenciones de las potencias europeas en los asuntos de los estados americanos y la obligación por parte de los EEUU de intervenir para defender los derechos de sus vecinos latinoamericanos.

⁹ "The 'Sixteen Points' prepared by the Hungarian students, October 22-23, 1956" en BÉKÉS Csaba, BYRNE Malcolm y RAINER M. János (eds.), *The 1956 Hungarian Revolution: A History in Documents*, Central European University Press, Budapest, 2002, ps. 188-190.

¹⁰ Hungarian Government Protest, November 2, 1956, en BÉKÉS, BYRNE and RAINER, *op. cit.*, ps. 343-4.

¹¹ CSERESNYÉS, Ferenc, "The 56 Exodus to Austria" en *The Hungarian Quarterly*, vol. XL, nº 154, 1999.

¹² "The Lives of the Hungarian Refugees", en la página oficial de internet de UNCHR.

¹³ Official Records of the Security Council 746th Meeting (UN Document S/PV.746).

En un primer acto de desafío contra las Naciones Unidas, la Unión Soviética utilizó su derecho al veto para bloquear una resolución del Consejo de Seguridad que pedía a las autoridades soviéticas “desistir de cualquier forma de intervención, particularmente intervención armada y... retirar sin demora todas sus tropas del territorio húngaro.”¹⁴. No será hasta tres semanas después de la invasión cuando la Unión Soviética realizará un intento de ofrecer un alegato legalista que justificará la intervención, declarando que el ejército soviético había cruzado las fronteras húngaras después de que el Gobierno de Hungría elevara una petición de auxilio. Según las autoridades soviéticas, esa invitación se hizo a través de un telegrama firmado por el primer ministro húngaro el 24 de octubre anterior. Sin embargo, ni la existencia ni la validez de este telegrama pudieron ser confirmadas por la investigación llevada a cabo posteriormente por la ONU.

Durante dos sesiones especiales de emergencia, la comunidad internacional, representada por la Asamblea General de la ONU, adoptó varias resoluciones pidiendo repetidamente a la Unión Soviética la retirada de sus tropas del territorio húngaro, la cooperación con los esfuerzos humanitarios de la ONU destacados en el territorio ocupado, y la participación en la investigación dictaminada por esa organización sobre lo acontecido en Hungría. La Unión Soviética no sólo ignoró estas resoluciones, minando de esta manera la autoridad de la ONU, sino que también adoptó una actitud hostil hacia la organización internacional. De este modo, se denegó el acceso a Hungría a todos los organismos subsidiarios de la ONU encargados de proporcionar ayuda humanitaria, y también a la comisión encargada de la investigación de los acontecimientos en el país. En consecuencia la ONU se vio obligada a buscar mecanismos alternativos para llevar a cabo estas tareas. El estancamiento de las relaciones entre la ONU y la Unión Soviética se cristalizó en un bloqueo de la situación a largo plazo. El “Tema de Hungría” permaneció en la agenda de la Asamblea General hasta 1962, año en que fue finalmente eliminado sin haberse llegado a establecer resolución vinculante alguna.

La intervención soviética de 1956 en Hungría representa el primer caso de agresión abierta por parte de una superpotencia contra un estado soberano dentro de su esfera de influencia, estableciendo así una serie de precedentes. En primer lugar, por su decisión de ejercer su dominio de facto en Europa Oriental a través de un evidente uso de la fuerza, la Unión Soviética dañó en gran medida sus obligaciones de iure con la Carta de las Naciones Unidas. No solo el esfuerzo de la superpotencia por legitimar su acción fue insignificante, sino que a través de su intervención militar masiva y mediante su antagonismo abierto hacia la comunidad internacional demostró su poco respeto hacia las normas internacionales cuando sus intereses más esenciales se veían amenazados. En segundo lugar, dado el peligro de una guerra nuclear, el incidente inspiró una política tácita de no intervención entre las superpotencias con respecto a sus áreas de preponderancia, impulsando así su antagonismo discursivo dentro del marco de la ONU. En este foro, las superpotencias impondrán ferozmente sus principios ideológicos en cada debate sobre el conflicto entre los dos bloques, tanto en los casos en los que defiendan sus propias intervenciones como en los casos en que condenen la intervención del otro.

¹⁴ UN Document S/3730: United States of America Draft Resolution, 3 de noviembre, 1956.

La justificación soviética de su incursión militar y política en Hungría es el primer ejemplo del uso de un discurso utilitario, revelando el alcance real de los argumentos ideológicos, que pueden llegar a minar y/o burlar la autoridad de las normas establecidas. Más concretamente, la elección de utilizar el principio de autodeterminación y sus corolarios (la soberanía, los derechos humanos y la democracia) para defender sus acciones militares tiene varias implicaciones importantes. En primer lugar, a través de su discurso, la URSS asume el reconocimiento de los estándares internacionales normativos tal y como se presentan en la Carta de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, no obstante, su uso para dotar de un halo de legitimidad (aun siendo muy transparente) a unas acciones muy dudosas le restan en gran medida autoridad.

En efecto, esta estrategia tendrá más tarde serias implicaciones en el régimen normativo durante la Guerra Fría. Mientras que la comunidad internacional intentará institucionalizar gradualmente las normas de la autodeterminación política y de los derechos humanos dentro del marco legal de las organizaciones internacionales, las superpotencias adoptarán una estrategia de vinculación de estos principios con sus respectivas doctrinas ideológicas para justificar sus intervenciones militares. Para ello, el discurso de las superpotencias dará un giro a la interpretación de los principios normativos, hasta tal punto que lograrán convertirlos en conceptos esencialmente en disputa, minando así su autoridad normativa.

La inconformidad de Rusia con la autoridad de las Naciones Unidas no sólo tuvo consecuencias importantes para la organización en sí, sino también para las relaciones entre los diferentes bloques a lo largo de la Guerra Fría. Primero, la invasión militar soviética en Hungría puso de manifiesto las graves limitaciones de la ONU en lo que se refiere a su capacidad para influir en la resolución de un conflicto entre una superpotencia y un estado dentro de su área de preponderancia. En lo que más tarde se convertiría en un uso habitual del derecho de veto para bloquear cualquier interferencia y/o crítica en sus acciones, la Unión Soviética mostró sus potentes garras contra la autoridad del Consejo de Seguridad, e implícitamente contra la comunidad internacional, demostrando así hasta qué punto las normas pueden estar subordinadas al poder dentro de la política internacional. En segundo lugar, la indiferencia mostrada por la Unión Soviética hacia la autoridad de la ONU provocó una serie de políticas reaccionarias por parte de EEUU, que más tarde se acogerá a la agresión soviética para justificar una interpretación radical de la Doctrina Monroe y así "proteger" su propia esfera de influencia. Tercero, la intensificación del antagonismo entre las grandes potencias conducirá a la adopción de unas políticas intervencionistas que desacreditarán aún más a las organizaciones internacionales y las normas establecidas.

3. La intervención de Estados Unidos en la República Dominicana (1965)

El 28 de abril del 1965, un batallón de la Infantería de Marina estadounidense aterrizó en la República Dominicana, donde la oposición de izquierda se alzó contra la Junta militar gobernante. Conocidos como los "constitucionalistas", el objetivo del movimiento de izquierda era restablecer la Constitución dominicana que fuera declarada ilegal por el régimen militar. Entre sus fines también se incluía la reincorporación del ex presidente,

Juan Bosch, elegido democráticamente antes de que la Junta militar organizara el golpe de estado.

El día después de la invasión, el jefe de la misión estadounidense ante la ONU, Adlai Stevenson, dirigió al Consejo de Seguridad una carta en la que justificaba el despliegue de las tropas estadounidenses en Santo Domingo “para proteger a los ciudadanos norteamericanos que todavía estaban allí, y asegurar su salida del país.”¹⁵. Efectivamente, esta legitimación de la intervención, que fue esencialmente una excusa de naturaleza humanitaria, se vio corroborada por la presencia de alrededor de mil ciudadanos estadounidenses dentro del país en el momento en el que estalló el conflicto. Todas esas personas fueron evacuadas durante los primeros tres días de invasión. Sin embargo, ello no fue óbice para que más de 20 000 soldados norteamericanos siguieran desplegados en territorio dominicano durante otros 17 meses más.

Una segunda justificación ofrecida por el Gobierno estadounidense se basaba en el argumento legalista de que Washington había actuado, en realidad, por invitación abierta de las “autoridades” dominicanas. La delegación de EEUU ante las Naciones Unidas proclamó que el presidente Johnson había tomado la decisión de intervenir “después de haber sido informado por las autoridades militares en la República Dominicana de que las vidas de los ciudadanos americanos estaban en peligro, de que su seguridad ya no podía garantizarse y de que *la asistencia del ejército estadounidense era necesaria*.”¹⁶. Efectivamente, “las autoridades militares” que formularon esta invitación estaban representadas por el coronel Benoit, uno de los últimos líderes de la Junta, quien mandó un telegrama al Gobierno estadounidense pidiendo “intervención temporal y asistencia para restaurar el orden”¹⁷. Sin embargo, es altamente dudoso el hecho de que el coronel Benoit tuviera la suficiente autoridad para realizar una invitación a la intervención militar.

Tres días después de la evacuación del último ciudadano estadounidense presente en la República Dominicana, el presidente Johnson marcó un punto de inflexión en la crisis recurriendo a motivos ideológicos para justificar la presencia de los 10 000 soldados desplegados en aquel momento sobre el territorio del diminuto país caribeño. En un discurso público retransmitido en directo por un canal de televisión nacional, Johnson anunció que “lo que empezó como una revolución popular democrática ha sido manipulada y controlada por una banda de conspiradores comunistas.”¹⁸.

Los esfuerzos por parte de EEUU para legitimar su intervención unilateral frente

¹⁵ Letter Dated 29 April 1965 from the Permanent Representative of the United States to the President of the Security Council (UN Document S/6310).

¹⁶ Letter Dated 29 April 1965 from the Permanent Representative of the United States to the President of the Security Council (UN Document S/6310) (la cursiva es de la autora).

¹⁷ (Nota del coronel Benoit, de las fuerzas “leales” al embajador estadounidense Bennett (hecha pública el 7 de mayo de 1965 en el primer informe del comité de la Organización de Estados Americanos que investigaba el asunto) citado en DRAPER, Theodore, “The Dominican Crisis: a Case Study in American Policy” *Commentary Magazine*, diciembre 1965, pp. 33-67.

¹⁸ El presidente Johnson citado en SLATER, Jerome, *Intervention and Negotiation: The United States and the Dominican Revolution*, Harper & Row Publishers, New York, 1970, p. 39.

a la comunidad internacional causaron finalmente una dinámica de colisión de intereses entre la autoridad de la ONU y la de la Organización de los Estados Americanos (OEA). El Consejo de la OEA designó un Comité Especial de Investigación compuesto por cinco países, encargado de asegurar el alto el fuego. El Comité, cuyos miembros representaban a algunos de los regímenes más conservadores de Latinoamérica en aquel momento¹⁹, se mostró “fuertemente predispuesto” en contra de los constitucionalistas, perdiendo así toda su credibilidad como mediador dentro del conflicto²⁰. Como resultado de ello, los constitucionalistas solicitaron una mediación de la ONU en el conflicto y, como consecuencia, el Secretario General designó a José Antonio Mayobre como su representante especial en Santo Domingo. Los intentos de Mayobre por reflejar la perspectiva constitucionalista en sus informes oficiales provocaron las críticas de la OEA sobre la intervención de la ONU, y la petición al organismo internacional de suspender su actividad en el país hasta que se agotaran todos los esfuerzos regionales²¹.

La Fuerza Interamericana de Paz también se estableció bajo los auspicios de la OEA el 24 de mayo, con el objetivo de mantener la paz, demostrando que “la función principal de la OEA es encubrir las acciones estadounidenses fundamentalmente unilaterales en un marco multilateral, proporcionándoles de esta manera un cierto grado de legitimidad.”²². Compuesta por más de 19 000 soldados estadounidenses y menos de 1 700 soldados de otros cuatro países²³, la Fuerza Interamericana de Paz (FIP) permaneció en el país 16 meses más, de manera que se evito que ninguna de las dos facciones tomase el poder en la República Dominicana.

Las justificaciones ofrecidas por EEUU para su intervención se diferencian en la forma, pero no tanto en el contenido, de las argumentadas por la Unión Soviética durante la invasión de Hungría. De igual modo que la Unión Soviética justificó su acción militar en Hungría con una invitación por parte de unas autoridades anónimas del país, también Washington proclamó que “las autoridades militares” de Santo Domingo habían solicitado ayuda. El discurso legitimador de ambas superpotencias parece ser predominantemente ideológico. A pesar de que sus afirmaciones ideológicas no se consideraban en concordancia con las normas internacionales establecidas, EEUU invocó el decreto de la OEA de 1962 declarando que los principios del comunismo son contradictorios con los principios del sistema interamericano. Aunque las justificaciones ideológicas no fueran conformes a las normas internacionales, ambas superpotencias vincularon sus intervenciones a otras cuestiones normativas (seguridad, soberanía, autodeterminación, etc.) para poder dotar de mayor legitimidad sus operaciones militares en Hungría y la República Dominicana.

Los esfuerzos por parte de EEUU para buscar legitimidad internacional para su

¹⁹ Argentina, Brasil, Colombia, Panamá y Guatemala.

²⁰ SLATER, Jerome, “The United States, the Organization of American States, and the Dominican Republic, 1961- 1963” *International Organization*, vol. 18, nº 2, 1964, pp. 268-291.

²¹ Telegrama de la OEA al Consejo de Seguridad el 19 de mayo de 1965, citado en LUARD, p.501.

²² SLATER, *Intervention and Negotiation: The United States and the Dominican Revolution*, Harper & Row Publishers, New York, p. 52.

²³ Brasil, Nicaragua, Honduras y Costa Rica.

intervención en Santo Domingo en marcos multilaterales se diferencian considerablemente del desafío que lanzó la Unión Soviética a toda organización internacional durante su invasión de Hungría. Sin embargo, la preferencia de Washington por buscar legitimidad multilateral a través de un organismo regional, como la propia OEA, tiene unas implicaciones muy importantes. En primer lugar, demuestra inequívocamente una tendencia por parte de Estados Unidos a conservar su preponderancia dentro del sistema interamericano. La insistencia de la superpotencia norteamericana en actuar exclusivamente dentro del marco de la organización regional dio el resultado esperado: dotar de legitimidad a su intervención. A través del organismo regional, EEUU también fue capaz de ejercer su tradicional influencia para manipular el proceso y los resultados de este acercamiento multilateral.

En segundo lugar, la preferencia por tratar el asunto en el ámbito de la OEA indica una preocupación por las posibles críticas que podía haber recibido dentro del marco de las Naciones Unidas. A pesar de que generalmente EEUU parece haber tenido más apoyo dentro del Consejo de Seguridad que el que tuvo la Unión Soviética durante su invasión de Hungría, es casi seguro que si la crisis dominicana se hubiera abordado exclusivamente dentro del marco de la ONU, Washington se habría enfrentado a fuertes críticas por parte de los estados miembros. En cambio, las críticas contra la intervención estadounidense fueron moderadas gracias a la participación de la OEA, evitando así que EEUU se viera en la delicada tesitura de tener que utilizar su derecho de veto dentro del Consejo de Seguridad a semejanza de lo que hizo la Unión Soviética en 1956. Y p

Por último, se puede afirmar que la preferencia de los EEUU por abordar la crisis dominicana dentro del marco de la OEA no sólo perjudicó a la credibilidad de esta organización, sino también a la autoridad de la ONU. Al dotar de legitimación multilateral a la invasión militar de Santo Domingo, la OEA demostró su papel de tapadera en las operaciones de Washington, en las que la organización regional parece haber tenido un papel, como mucho, secundario²⁴. De modo similar, el hecho de que Estados Unidos tratara de evitar la implicación de la ONU en el asunto pone en entredicho la supremacía de la autoridad de la ONU sobre la de las organizaciones regionales.

4. La intervención soviética en Checoslovaquia (1968)

A las 11 de la noche del 20 de agosto de 1968, más de medio millón de soldados comandados por la Unión Soviética empezaron a cruzar las fronteras de Checoslovaquia. En tan sólo unas cuantas horas, el país estaba completamente ocupado. Esa intervención masiva representa la respuesta soviética a la Primavera de Praga, un movimiento intenso, aunque muy corto, hacia la reforma democrática en el país satélite soviético.

Las autoridades soviéticas justificaron su acción militar en una carta dirigida al Consejo de Seguridad en la que se manifestaba que la intervención en Checoslovaquia se llevó a cabo "conforme a la petición del Gobierno de este estado, que solicitó a los Gobiernos aliados su asistencia"²⁵. Ese alegato representó el intento de basar la intervención en dos

²⁴ SLATER (1970), p. 56.

²⁵ Letter Dated 21 August 1968 from the Permanent Representative of the Union of Socialist Republics

motivos legales: invitación y seguridad colectiva. Como ya pudimos comprobar en el caso de Hungría, esta vez las autoridades soviéticas también afirmaron que su asistencia militar fue requerida por miembros del gobierno del país ocupado, aunque (al igual que en el caso de Hungría) esas mismas autoridades nunca fueran explícitamente nombradas. Sin embargo, al contrario que en la invasión de Budapest, no sólo se recurrió al principio de la seguridad colectiva desde el punto de vista discursivo, sino que también fue implementado por la imposición de una operación militar conjunta con Los Cinco de Varsovia²⁶.

Con el ánimo de defender con firmeza su actuación, Moscú declaró que en ese contexto en que el socialismo se veía perjudicado en Checoslovaquia, era lógico y legítimo que "la situación en Checoslovaquia afectara a los intereses vitales de la Unión Soviética"²⁷. Este argumento represento, en efecto, el principio central de la Doctrina Brezhnev, que será enunciada extraoficialmente un mes después de la invasión, en la edición del diario *Pravda* del 26 de septiembre.²⁸ En un largo artículo titulado "La soberanía y la obligación internacional de los países socialistas", se expuso el principio de la soberanía limitada para justificar la intervención en los países que "se desvían" de los principios del marxismo-leninismo. En un corolario legalista que, de hecho, cuestionará la propia base normativa del sistema internacional²⁹, la doctrina estipulaba lo siguiente:

Los que proclaman que las acciones de los países socialistas aliados en Checoslovaquia son "ilegales" se olvidan del hecho de que en una sociedad estructurada en clases no hay ninguna ley "anti-clases" y nunca la habrá. Las leyes y las normas legales se subordinan siempre a las leyes de la lucha socialista y a las leyes del desarrollo socialista... El enfoque de la cuestión de las clases en este tema no se puede desestimar bajo el pretexto de las consideraciones legales³⁰.

Esta actitud desafiante se exacerbó después de que los miembros del Consejo de Seguridad propusieran un proyecto de resolución pidiendo a la Unión Soviética y a sus aliados "la retirada de sus fuerzas y el cese de cualquier tipo de intervención en los asuntos internos de Checoslovaquia"³¹. Insistiendo en que la intervención era completamente legítima bajo los auspicios del Pacto de Varsovia, la Unión Soviética bloqueó la resolución utilizando su derecho al veto, al igual que hizo en 1956.³²

Addressed to the President of the Security Council (UN Document S/8759).

²⁶ Bulgaria, Hungría, Polonia, la República Democrática Alemana y la Unión Soviética.

²⁷ Statement by the CPCz CC Presidium Condemning the Warsaw Pact Invasion, August 21, 1968, en NAVRÁTIL Jeromír, BENČÍK, Antonín, KURAL, Václav, MICHÁLKOVÁ, Marie, y VONDROVÁ, Jitka, *The Prague Spring 1968: a National Security Archive Documents Reader*, impreso por Central University Press en Hungría para The Prague Spring Foundation, Praga, 1998. (pp. 414-415).

²⁸ *Pravda*, "Sovereignty and the International Obligation of Socialist States", 26 de septiembre de 1968, citado en NAVRÁTIL (et alii), pp. 502-503.

²⁹ RAMUNDO, Bernard A., "Czechoslovakia and the Law of Peaceful Coexistence: Legal Characterization in the Soviet National Interest", en *Stanford Law Review*, vol. 22, nº 5, 1970, ps. 963-978.

³⁰ *Pravda* (op. cit.).

³¹ Security Council Draft Resolution Submitted by Brazil, Canada, Denmark, France, Paraguay, the UK and the US on 22 August 1968 (UN Document S/8761).

³² Official Records of the Security Council 1443rd Meeting (UN Document S/PV.1443).

A pesar de la resistencia constante y mayoritaria de los checoslovacos, la Primavera de Praga fue lentamente aplacada por el régimen de Gustav Husak, apoyado firmemente por Moscú. Más de dos décadas después, en diciembre de 1989, la Unión Soviética y sus aliados del Pacto de Varsovia se disculparon formalmente ante Checoslovaquia, afirmando que su intervención de 1968 "fue injustificada, y que la decisión, teniendo en cuenta todo lo que ahora se sabe sobre el asunto, fue errónea"³³.

La intervención en 1968 de la Unión Soviética en Checoslovaquia tiene muchas similitudes con la invasión de Hungría en 1956. En ambos casos, la Unión Soviética optó por utilizar una fuerza militar desproporcionada contra movimientos populares percibidos como un peligro para sus intereses ideológicos y geoestratégicos, y dirigida contra gobiernos no combativos. En ambos casos, la Unión Soviética justificó sus operaciones apelando a la invitación cursada por miembros de los gobiernos afectados, algo que jamás fue probado, y cuyos nombres nunca fueron mencionados públicamente. De un modo similar, las autoridades soviéticas vincularon esas intervenciones a un importante elemento ideológico, alegando una defensa de los principios del socialismo y del comunismo contra la agresión de las fuerzas contrarrevolucionarias apoyadas por Occidente. Estas reclamaciones revelarán, sin embargo, una motivación de interés propio con el fin de salvaguardar su hegemonía ideológica y geopolítica en el ámbito territorial de su influencia.

Otro elemento común en las dos intervenciones soviéticas fue la negación por parte de la superpotencia a aceptar y reconocer la autoridad de la ONU. Mediante su rechazo vehemente a permitir que el Consejo de Seguridad se involucrara en el conflicto, ni siquiera permitiendo que el tema pudiera ser tratado por el Consejo como parte de su agenda, la Unión Soviética mostró su rechazo a la posibilidad que el Consejo de Seguridad se inmiscuyera en el asunto. Pero lo que revelará de forma diáfana hasta qué punto la superpotencia estaba dispuesta a desafiar la autoridad internacional y la opinión pública será su voluntad de utilizar su derecho de veto para bloquear resoluciones que condenaban sus intervenciones y exigían la retirada de sus tropas.

Sin embargo, la invasión soviética de Checoslovaquia nos revela una mayor preocupación por justificar y por legitimar sus acciones. Con su intervención en la Primavera de Praga, en 1968, se pudo comprobar que, al contrario que en su intervención doce años antes, la superpotencia hizo mayores esfuerzos por justificar sus acciones, especialmente en el ámbito regional. Preocupada por las críticas a sus satélites, la Unión Soviética intentó esta vez explicar exhaustivamente, tanto política como ideológicamente, su decisión de intervenir por la fuerza en Checoslovaquia. Al mismo tiempo, el simple hecho de haber decidido intervenir militarmente en una acción coordinada multilateralmente revela una creciente preocupación en Moscú por su legitimidad dentro de una esfera de influencia cada vez menos homogénea en la percepción de su hegemonía.

³³ Soviet and Warsaw Pact Apologies to Czechoslovakia, December 1989, en NAVRÁTIL (et alii), p. 576.

5. La intervención de Estados Unidos en Granada (1983)

El 19 de octubre del 1983, el Presidente de Granada fue fusilado por miembros de su propio gobierno, de corte marxista-leninista. El día 25 de octubre, las tropas estadounidenses, apoyadas por las modestas fuerzas de Barbados, Jamaica y de otros estados miembros de la OECO, invadieron Granada. Tres días después de la intervención, el país estaba completamente ocupado.

En su discurso del mismo día de la invasión en la radio nacional, el presidente Reagan invocó la protección de las vidas de los ciudadanos estadounidenses residentes en Granada como "el factor primordial" que influyó en la decisión de intervenir. Con una táctica de justificación muy similar al caso de República Dominicana doce años antes, Ronald Reagan proclamó que la violencia en Granada representaba una amenaza real sobre "un número importante de ciudadanos estadounidenses que estaban intentando escapar de la isla, exponiéndose de esta manera a un peligro muy serio"³⁴. En efecto, las afirmaciones de las autoridades estadounidenses estaban justificadas por la presencia en Granada de aproximadamente mil compatriotas suyos en el momento del golpe. Una investigación posterior reveló, sin embargo, que las vidas de los estudiantes estadounidenses nunca estuvieron en peligro, como tampoco la de los demás ciudadanos americanos allí presentes.

Tal como sucedió en el caso de la República Dominicana, la excusa de que la intervención fue iniciada a petición de las autoridades locales se utilizó al principio, a pesar de que luego esa cuestión fue evitada y de que tal afirmación no fue corroborada posteriormente. Algunos días después de la invasión, Washington afirmó que la acción militar se inició tras la invitación del Gobernador General de Granada, Paul Scoon.³⁵ Debido, tal vez, a que la autoridad de Scoon no estaba especialmente legitimada, o porque esa petición de ayuda jamás tuvo lugar, el Gobierno de Reagan no se mostró interesado en demostrar la veracidad de esa solicitud de asistencia. Una investigación posterior llevada a cabo por el gobierno británico sobre esa cuestión no llegó a ninguna conclusión definitiva acerca de la veracidad o no de esa petición de auxilio.³⁶

Al igual que ocurrió en el caso de la República Dominicana, el discurso legitimador de la intervención militar cambió rápidamente de las motivaciones humanitarias a las ideológicas. Afirmando otra vez que había un plan cubano-soviético para conquistar los pequeños estados del Caribe, la delegación estadounidense ante la ONU proclamó que Granada había caído "bajo el yugo de una tiranía local y de otra ajena"³⁷. Al referirse a Maurice Bishop como "un hombre de sólido compromiso ideológico", Washington defendió que durante años Bishop había "ofrecido su isla como una base para la proyección del

³⁴ Palabras del Presidente Reagan citado en NARDIN, Terry y PRITCHARD, Kathleen, "Ethics and Intervention: the United States in Grenada, 1983", Carnegie Council Case Study Series on Ethics and International Affairs, Case Study 2, 1990.

³⁵ Official Records of the Security Council 2489th Meeting (UN Document S/PV.2489).

³⁶ House of Commons Report on the Investigation of the US Armed Intervention in Grenada, citado en NARDIN y PRITCHARD, *op.cit.*, p. 8.

³⁷ Official Records of the Security Council 2491st Meeting (UN Document S/PV.2491).

poder soviético en esa región”³⁸ del Caribe. A pesar de estas justificaciones, el Consejo de Seguridad de la ONU propuso una resolución en la que se especificaba que la intervención en Granada era “una violación flagrante de la ley internacional y de la independencia, la soberanía y la integridad territorial de este estado”³⁹. La resolución también hacía un llamamiento para que se produjera “el cese inmediato de la intervención y la retirada inmediata de las tropas de Granada”⁴⁰.

Cercado por las críticas, EEUU se vio obligado a hacer uso de su derecho al veto para bloquear la resolución, desafiando así tanto a la opinión pública como la norma de no intervención y el respeto a la soberanía. EEUU intentó buscar la legitimación a su intervención en Granada dentro del marco de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS). Sin embargo, ese movimiento diplomático apenas aportó crédito alguno a la justificación de la legalidad de la invasión y tampoco ayudó a afianzar la autoridad de una joven organización como la OECS, fundada en 1981. A todas luces, la invasión era ilegal y no conforme con las normas establecidas en todas las organizaciones internacionales.

La intervención estadounidense en Granada tiene muchas similitudes con la invasión que llevó a cabo la misma superpotencia en la República Dominicana en el año 1965. Ambas intervenciones fueron inicialmente justificadas como acciones humanitarias para proteger las vidas de los ciudadanos estadounidenses, a pesar de que las investigaciones posteriores revelaron que estas preocupaciones fueron exageradas y/o injustificadas. En ninguno de los dos casos EEUU se granjeó la simpatía de su opinión pública a través del uso de este tipo de legitimación para el despliegue de sus tropas. Puesto que la evacuación de los ciudadanos norteamericanos fue un éxito inmediatamente después de las dos invasiones, los respectivos Gobiernos de Washington se vieron obligados a cambiar su discurso legitimador para poder explicar una estancia prolongada de sus tropas en el país invadido (17 meses en la República Dominicana y 3 en Granada). En consecuencia, la cuestión política-ideológica estuvo presente en ambos casos con el fin de justificar la acción militar, vinculando el supuesto peligro del comunismo a la seguridad regional del Caribe. Esta táctica obtuvo dos resultados muy importantes: el primero fue una estancia más larga de las tropas, justificada por la necesidad de eliminar el presunto peligro de inestabilidad en la región; el segundo fue el conseguir un mayor respaldo de la opinión pública estadounidense e internacional.

Resulta difícil establecer hasta qué punto ambas justificaciones estuvieron basadas en preocupaciones reales y hasta qué punto fueron utilizadas para encubrir políticas previamente adoptadas. Sin embargo, lo que sí es cierto es que las inquietudes ideológicas parecen haber sido reales tanto para el Gobierno de Johnson como para el de Reagan, independientemente de hasta qué punto esas preocupaciones fueran exageradas ante la opinión pública con el objeto de obtener un mayor apoyo. Una de las motivaciones principales de esa aprensión hacia la presencia del comunismo en el Caribe era la cuestión de Cuba, que desde el 1962 y hasta la caída del Muro de Berlín, se convirtió en una

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ UN Security Council Draft Resolution on the Issue of Grenada (UN Document: S/16077).

⁴⁰ *Ibíd.*

pesadilla para las sucesivas administraciones estadounidenses.

Tanto en el caso dominicano como en el granadino, Washington trató de justificar su intervención mediante el argumento de que sus acciones militares fueron solicitadas por las autoridades locales. Sin embargo, como ya vimos en ambos casos, estos argumentos nunca fueron completamente corroborados por fuentes documentales, lo que causó un vacío legal respecto a las intervenciones. EEUU buscó legitimar ambas incursiones a través del marco de las organizaciones internacionales. En ambos casos, esa táctica fue utilizada para poder ejercer más influencia y control en la región del Caribe. No obstante, el precio que pagaron esas organizaciones por su colaboración con Washington fue el de una disminución de su credibilidad. También en ambos casos, esa política se utilizó como un recurso para evitar la intervención de la ONU, en el marco de la cual EEUU puede ejercer sustancialmente menos influencia, como hemos apuntado más arriba en el caso de Granada.

De hecho, la invasión de Granada es altamente ilustrativa en lo que se refiere a los límites que EEUU estuvo dispuesto a respetar o sobrepasar al desafiar la autoridad de la ONU. Al contrario que en el caso dominicano, en el que EEUU disfrutó de un mayor respaldo por parte del Consejo de Seguridad, evitando así la posición bastante delicada de utilizar su derecho al veto, la incursión en Granada inspiró una corriente crítica generalizada contra la postura de Washington. Lo que es interesante observar es que a pesar de un nivel tan alto de desaprobación internacional, EEUU no dudó en desafiar la autoridad de la ONU y de la opinión pública a través del uso del veto para defender sus acciones.

Conclusiones

El concepto de dominio regional no es nuevo ni para los soviéticos (posteriormente rusos) ni para los estadounidenses. Mucho antes de que se tornara "ilegal", las dos potencias hegemónicas habían ejercido esencialmente una tendencia sin inhibiciones a mostrar su fuerza política y militar como una forma de proteger sus respectivos intereses geoestratégicos. La novedad radica en el contexto de las normas duramente restrictivas en lo que respecta a la dominación de las que se había dotado la comunidad mundial de naciones en el siglo XX como resultado de la evolución legislativa del Derecho Internacional. Las cuatro intervenciones analizadas en este estudio se llevaron a cabo en un contexto de régimen de soberanía internacional que consideraba la acción militar interestatal como ilegal e injustificada. Con el principio de no intervención fuertemente establecido, la comunidad internacional reconoció la legitimidad de dicha acción sólo en los casos de autodefensa o protección de la seguridad colectiva. Este estudio pretende, por tanto, determinar el grado en que la Unión Soviética y Estados Unidos trataron de justificar y legitimar sus intervenciones dentro de ese rígido marco de soberanía, y ver hasta qué punto sus acciones por propio interés fueron restringidas por las normas internacionales.

Ius ad bellum

Como era de esperar, los discursos de justificación de las dos superpotencias revelan grandes esfuerzos por racionalizar sus acciones militares de acuerdo con las normas de la sociedad internacional. Debido a la limitada aceptación de dicha racionalización, los discursos de Estados Unidos y de la Unión Soviética guardaban gran parecido entre sí. Casi

invariablemente, las dos superpotencias trataron de justificar sus incursiones alegando básicamente tres razones legales, todas ellas estrechamente relacionadas con el principio de autodefensa.

La primera racionalización legal común en los cuatro casos fue la petición oficial de intervención por parte de las autoridades locales. Esta razón fue presentada ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con el fin de promocionar la idea de que los gobiernos locales buscaban ayuda militar para su defensa propia contra amenazas internas y externas, y por el bien común, lo que coadyuvaba al restablecimiento del imperio de la ley y el orden. Sin embargo, hemos de decir que en ninguno de los cuatro casos las superpotencias que intervenían mencionaron el nombre de ninguno de esos responsables políticos locales. Ya sea en lo concerniente a funcionarios no identificados dentro del Ejecutivo húngaro en descomposición, o en referencia a "autoridades militares" imaginarias dentro de una fracasada Junta de Gobierno dominicana, esas solicitudes de auxilio siempre parecían ser, como mínimo, ambiguas. Y lo que es más importante, ninguna de ellas fue nunca demostrada con evidencias creíbles que probaran que realmente había habido una invitación a la ocupación por parte de autoridades legitimadas dentro del país invadido.

El segundo alegato en relación con la legítima defensa es, en su mayor parte, de naturaleza ideológica, si bien está relacionado de forma sutil, y en repetidas ocasiones, con asuntos relativos a la seguridad para justificar así las acciones militares. En un mundo bipolar dividido entre lo que Morgenthau llamó dos "religiones seculares", cada una de ellas militante e intolerante, existía la amenaza de que la influencia de uno podría penetrar en la esfera de influencia del otro y poner en peligro su hegemonía. Esto parece haber representado una excusa común para justificar la intervención. Si la Unión soviética reivindicaba que las fuerzas contrarrevolucionarias imperialistas ponían en peligro a los Gobiernos de Hungría y Checoslovaquia, por su lado, EEUU reclamaba la posibilidad del establecimiento de "otra Cuba" en Occidente. Como se ha expuesto en los cuatro casos tratados, los puntos clave de tales justificaciones, cuando no se basaron en informes exagerados, falta de inteligencia o simplemente mera paranoia (como fue generalmente el caso de las intervenciones de EEUU), fueron en realidad utilizados con fines propagandísticos como medio para legitimar una política de hechos consumados (como fue el caso de la Unión Soviética).

Es precisamente en esta dimensión del discurso de justificación donde la noción de defensa de los intereses propios se ha revelado más claramente como la verdadera intención de las políticas intervencionistas. En un contexto en el que una amenaza a la estructura de cualquiera de los países dentro del bando socialista representaba automáticamente una amenaza para la Unión Soviética, la acción militar se consideraba una medida legítima en defensa de la causa socialista. De hecho, así fue como se justificó la intervención en Hungría cuando se argumentó que la misma servía "al interés común y a la seguridad del Pacto de Varsovia". En 1968, la coartada adquirió un tono similar, en tanto que "la situación en Checoslovaquia afectaba a los intereses vitales de la Unión Soviética".

Esta declaración, franca y sin reservas, de protección a ultranza de los intereses propios como razón legítima para la agresión militar fue aún más rotundamente confirmada

por Brezhnev mediante la enunciación de la doctrina que lleva su nombre tras la incursión en Checoslovaquia. Al afirmar no sólo que la política exterior de los países socialistas requería un arbitraje en casos de disidencia, sino también que tales intervenciones no estaban sujetas a la jurisdicción del Derecho Internacional, Brezhnev dio a entender audazmente que el interés de los estados socialistas estaba muy por encima del respeto por las normas internacionales establecidas.

Esta asociación entre ideología, seguridad e interés estatal, parece mucho más obvia en el caso de Estados Unidos, que tiene una larga historia de pretextos doctrinarios para justificar sus intervenciones militares. Desde la Doctrina Monroe (anunciada por primera vez en 1823) y todo el camino recorrido hasta llegar a su corolario con Johnson y la Doctrina Reagan, Estados Unidos ha recurrido al principio de interés nacional para proteger sus áreas de preponderancia a través de la intervención, en caso de ser necesaria. Como se ha desarrollado más arriba en los casos de las ocupaciones de República Dominicana y Granada, los políticos de EEUU no rehuyen dar explicaciones de hasta qué punto el interés nacional (es decir, la preponderancia en el sistema interamericano) representa la piedra angular y el principio fundamental de la política exterior estadounidense. Tampoco muestran reservas a la hora de defender el uso de la fuerza militar para salvaguardar dichos intereses.

Una de las consecuencias más importantes de este enfoque fuertemente dogmático del principio de seguridad es que requiere una interpretación altamente subjetiva de las normas claramente dispuestas. En este contexto, principios como el de la protección de los derechos humanos o el derecho a la autodeterminación se adaptaron en el discurso utilitario de cada superpotencia a sus propias necesidades puntuales con el objeto de defender sus acciones, mientras que en otros escenarios condenaban las actuaciones del resto. Por un lado, la Unión Soviética proclamó que su "asistencia" a Checoslovaquia estaba destinada a proteger al gobierno democrático del país contra los reaccionarios imperialistas, cuyo objetivo era socavar la autodeterminación socialista. Por su lado, pero en la misma línea discursiva, Estados Unidos declaró que las fuerzas comunistas revolucionarias estaban vulnerando el derecho del pueblo dominicano a elegir democráticamente su gobierno. El impacto negativo de este enfoque sobre los valores internacionalmente reconocidos no puede ser mayor: al igual que la comunidad internacional intentó institucionalizar esos derechos dentro del marco de las organizaciones internacionales, la interpretación radicalmente subjetiva de estos derechos por parte de las superpotencias ocasionó que esos conceptos fueran discutidos en su misma esencia, neutralizando, de hecho, su autoridad normativa.

La tercera razón legal en relación con la autodefensa fue alegada exclusivamente (y sistemáticamente) por Estados Unidos para justificar sus intervenciones en la República Dominicana y en Granada. Con la excusa de usar la fuerza militar para proteger la vida de los ciudadanos norteamericanos en esos países, Washington buscaba justificar así la supuesta emergencia que se requería para organizar un despliegue inmediato de tropas en el Caribe. Una vez más, este argumento se vincula oficialmente a la idea del fracaso de las leyes y el orden en cada uno de esos países. De ese modo y de forma "irremediable", Estados Unidos se vio obligado a intervenir. En primer lugar, para proteger la vida de

los ciudadanos estadounidenses allí presentes; y en segundo término, para contribuir a restaurar la estabilidad del país en cuestión.

Como hemos podido observar, este alegato humanitario ha demostrado ser bastante débil y poco transparente por dos razones principales. La primera tiene que ver con el hecho de que en ambos casos la vida de los ciudadanos estadounidenses en la zona de conflicto no parecía correr un peligro inminente. A parte del hecho relevante de que, como luego se descubrió, las autoridades nacionales habían colaborado en la evacuación de los ciudadanos extranjeros, igualmente cabe resaltar el importante detalle de que ningún otro método de evacuación menos coercitivo había sido considerado. La conclusión de que la presencia de ciudadanos estadounidenses en esos países no presentaba más que un pretexto para la invasión militar puede ser más fácilmente deducida del hecho de que, poco después de que los últimos fueran evacuados, se ofrecieron nuevas excusas con objeto de validar la presencia de soldados por un plazo superior al que inicialmente se había estipulado.

Legitimación

A pesar de que los discursos justificativos de las dos superpotencias respecto a sus intervenciones respectivas parecen muy similares, sus tácticas de legitimación son sin embargo sustancialmente diferentes. El elemento más importante que tienen en común, no obstante, será la base sobre la cual estos esfuerzos tan discrepantes de legitimación serán contruidos. Ambas superpotencias recurrirán sistemáticamente al principio de la seguridad colectiva para proporcionar un marco normativo que respalde sus intervenciones, tanto a nivel discursivo como a nivel institucional. En los cuatro casos, el estado invasor proclamó que la protección de un país aliado representaba un motivo que validaba la intervención. Aún más importante, en tres de los cuatro casos (República Dominicana, Checoslovaquia y Granada) las superpotencias se esforzaron en asegurarse que esas afirmaciones de estar actuando en favor de la seguridad colectiva se reafirmaran a través de una acción de diplomacia multilateral que otorgara una dimensión internacional a la intervención. Mientras que la Unión Soviética intervino en Checoslovaquia junto con sus aliados del Pacto de Varsovia, EEUU también intentó involucrar a representantes militares del sistema interamericano en sus operaciones militares. El hecho más concluyente, en este contexto, es que independientemente de sus objetivos para preservar el interés nacional, ambas superpotencias se vieron obligadas a asegurarse en la mayoría de los casos de que sus tropas no cruzaran las fronteras del país ocupado enarbolando la bandera estadounidense ni soviética. No obstante, lo cierto es que en el caso de Hungría, la intervención de Moscú parece haber sido inequívocamente unilateral. A pesar de esa evidencia, el Pacto de Varsovia fue aludido por las autoridades soviéticas en sus discursos para generar un nivel mínimo de legitimidad.

Aparte de esos esfuerzos generales para buscar legitimidad a las intervenciones militares, la Unión Soviética ni se mostró muy dispuesta a cooperar dentro de los cauces institucionales de las organizaciones internacionales, ni se contuvo en sus acciones. El caso de Hungría quizás representa el más ilustrativo. La superpotencia se negó a legitimar su intervención dentro de un marco multilateral, lo que supuso un claro desafío a la autoridad

de la ONU. Debido a su negativa a permitir el acceso de observadores de la ONU en Hungría o de cualquiera otro funcionario de los organismos subsidiarios de esa organización para gestionar la crisis humanitaria, la política de la Unión Soviética ofrece el ejemplo más claro en este estudio respecto a la primacía del interés nacional sobre las normas internacionales. A pesar de que con la segunda intervención soviética en Checoslovaquia empezamos a notar un mayor afán por buscar legitimidad a través de una coordinación militar multilateral con sus aliados, continuamos observando una actitud principalmente desafiante por parte de Moscú frente a la autoridad de la ONU. Aparte de sus esfuerzos discursivos para justificar sus acciones ante la comunidad internacional, la Unión Soviética no mostrará ningún rubor a la hora de retar a la autoridad de la ONU. Este desafío a la organización internacional nos demuestra, de hecho, que la superpotencia ni siquiera fingió cumplir las decisiones tomadas en el seno de esa institución multilateral.

El uso del derecho a veto por parte de la Unión Soviética para bloquear resoluciones del Consejo de Seguridad que condenaron sus intervenciones en Hungría y Checoslovaquia pone de manifiesto hasta qué punto la superpotencia soslayó la autoridad de la comunidad internacional y la de su opinión pública. Enfrentada a fuertes críticas, la única alternativa de la Unión Soviética fue utilizar su derecho a veto. No obstante, este reto continuo al poder legítimo de la ONU no es sinónimo de que la Unión Soviética ignorara la existencia de esa autoridad. De hecho, se puede argüir que el bloqueo de la adopción de esas resoluciones, significaba automáticamente que la Unión Soviética reconocía la autoridad de esas medidas hasta el punto de que se vio obligada a evitar su aprobación para no verse limitada en sus políticas hegemónicas.

Al margen de las críticas internacionales vertidas sobre sus acciones, críticas que la Unión Soviética parece haber ignorado por completo, tampoco parece que existieran factores que hubieran podido disuadir a Moscú de sus intervenciones. Se expuso más arriba que en el caso de Checoslovaquia se observa una actitud más abierta a la hora de justificar la intervención para favorecer un cierto consenso entre los aliados del Pacto de Varsovia para legitimarla. Sin embargo, el hecho irrefutable es que tanto la decisión de intervenir como la implementación de esta decisión parecen haber sido una iniciativa exclusiva del Kremlin. Al igual que sucedió en Hungría doce años antes, Checoslovaquia fue invadida a través de un uso desproporcionado de la fuerza, que supuso la erradicación brutal de un movimiento popular y la eliminación radical de cualquier tipo de disidencias reformistas hasta el final de la Guerra Fría.

Al contrario que la Unión Soviética, EEUU realizó mayores esfuerzos por legitimar sus intervenciones dentro del marco de las organizaciones internacionales. Sin embargo, al igual que la Unión Soviética, EEUU también mostró ciertas reticencias respecto a la autoridad de la ONU, aunque en grado menor. Durante el periodo transcurrido en las dos invasiones militares tratadas en este trabajo, EEUU buscó soluciones diplomáticas para intentar evitar la autoridad someterse al yugo de las decisiones adoptadas en el seno de Naciones Unidas. En ambas crisis, República Dominicana y Granada, optó por encontrar la legitimidad de sus invasiones dentro del marco de las organizaciones regionales, ámbitos en los que tuvo la oportunidad de ejercer más libremente su capacidad de influencia

tradicional. En realidad, esa estrategia evidencia que, cuando ha iniciado acciones militares de ocupación, históricamente EEUU ha preferido evitar someterse al examen de Naciones Unidas para no poner en tela de juicio la autoridad del sistema internacional.

A pesar de esta actitud relativamente más cordial hacia la ONU, EEUU no se abstuvo de usar su derecho a veto en los casos en que no logró suficiente respaldo legal a sus intervenciones. Sin embargo, esta conducta también desafiante por parte de EEUU parece haber encontrado cierto equilibrio en factores disuasivos para la Casa Blanca que en el caso del Kremlin no se dieron. Para empezar, las autoridades en Washington parecen haber sido más sensibles a la opinión pública nacional y al escrutinio de la prensa. De igual modo, por la propia naturaleza de su Gobierno, que cuenta con una estructura donde se compartimenta el poder y que promueve la responsabilidad política (en contraste con la naturaleza autoritaria del régimen soviético), las intervenciones estadounidenses fueron más cuidadosas y menos violentas. Esos factores limitadores de la acción política estadounidense originaron que Washington fuera más cuidadoso y riguroso a la hora de justificar sus invasiones militares.

La conclusión, sin embargo, es que para EEUU, quizás tanto como para la Unión Soviética, la salvaguarda del interés nacional prevaleció sobre las restricciones de las normas internacionales. A pesar de que ambas superpotencias se esforzaron por justificar y legitimar sus intervenciones dentro de los parámetros de la autoridad internacional, a ninguna de ellas les tembló la mano para vetar las resoluciones de la ONU que denunciaban sus acciones por ilegítimas. A través de sus acciones, tanto Washington como Moscú pusieron de manifiesto que cuando sus intereses nacionales se vieron en peligro, la defensa de su estabilidad reinó sobre el cumplimiento del Derecho Internacional.

Bibliografía

- BÉKÉS, Csaba, BYRNE, Malcolm, y RAINER, János (eds.), *The 1956 Hungarian Revolution: A History in Documents*, Central European University Press, Budapest, 2002
- CSERESNYÉS, Ferenc, "The '56 Exodus to Austria" *The Hungarian Quarterly*, Vol. XL, Vol. 154: Verano, 1999
- DRAPER, Theodore, "The Dominican Crisis: a Case Study in American Policy" en *Commentary Magazine*, diciembre de 1965
- DRAPER, Theodore, "The Organization of American States and the Dominican Crisis" en *International Organization*, vol. 23, nº 1, 1969
- KRASNER, Stephen D., "Compromising Westphalia" en *International Security*, vol. 20, nº 3, 1995
- La resolución 1004 (ES-II) de la Asamblea General de la ONU, 4 noviembre, 1956
- La resolución 1005 (ES-II), de la Asamblea General de la ONU, 9 noviembre, 1956
- La resolución 1129 (XI), de la Asamblea General de la ONU, 21 noviembre, 1956
- La resolución 1130 (XI), de la Asamblea General de la ONU, 4 diciembre, 1956
- La resolución 1131 (XI), de la Asamblea General de la ONU, 12 diciembre, 1956
- La resolución 203 (1965) del Consejo de Seguridad de la ONU, 14 de mayo, 1965
- La resolución 205 (1965) del Consejo de Seguridad de la ONU, 22 mayo, 1965
- Letter Dated 21 August 1968 from the Permanent Representative of the Union of Socialist Republics Addressed to the President of the Security Council (UN Document S/8759)
- LUARD, Evan, *A History of the United Nations*, Volume 2: The Age of Decolonization 1955-1965,

- Macmillan, Inglaterra, 1989
- MORGENTHAU, Hans, "To Intervene or Not to Intervene" en *Foreign Affairs*, vol. 45, nº 3, 1957
- NARDIN, Terry, y PRITCHARD, Kathleen, "Ethics and Intervention: the United States in Grenada, 1983", Carnegie Council Case Study Series on Ethics and International Affairs, Case Study 2, 1990
- NAVRÁTIL, Jeromír, BENČÍK, Antonín, KURAL, Václav, MICHÁLKOVÁ, Marie y VONDROVÁ, Jitka, *The Prague Spring 1968: a National Security Archive Documents Reader*, impreso por Central University Press en Hungría para The Prague Spring Foundation, Praga, 1998
- Official Records of the Security Council 1443rd Meeting (UN Document S/PV.1443)
- Official Records of the Security Council 2489th Meeting (UN Document S/PV.2489)
- Official Records of the Security Council 2491st Meeting (UN Document S/PV.2491)
- Official Records of the Security Council 746th Meeting (UN Document S/PV.746)
- RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar, *La historia de de intervención humanitaria: el imperialismo altruista*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2005
- Security Council Draft Resolution Submitted by Brazil, Canada, Denmark, France, Paraguay, the UK and the US on 22 August 1968 (UN Document S/8761)
- SLATER, Jerome, "The United States, the Organization of American States, and the Dominican Republic, 1961- 1963" en *International Organization*, vol. 18, nº 2, 1964
- SLATER, Jerome, *Intervention and Negotiation: The United States and the Dominican Revolution*, Harper & Row Publishers, New York, 1970
- UN Security Council Draft Resolution on the Issue of Grenada (UN Document S/16077)
- United Nations, Report of the Special Committee on the Problem of Hungary, Nueva York, 1957
- United States of America Draft Resolution, 4 de noviembre de 1956 (UN Document S/3730)
- WALTZER, Michael, *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*, Basic Books, New York, 2006
- WATERS, Maurice, "The Invasion of Grenada, 1983 and the Collapse of Legal Norms" en *Journal of Peace Research*, vol. 23, nº 3, 1986

ESPAÑA, PORTUGAL Y LOS FALSOS AMIGOS

ÁNGEL RIVERO*

RESUMEN:

España y Portugal son dos países que comparten mucho en el terreno de la historia, la cultura y la geografía. Sin embargo, esa misma proximidad se ha convertido muchas veces en el principal obstáculo para que cooperen entre sí. Desde la perspectiva portuguesa, la proximidad española se ha visto permanentemente como una amenaza a la independencia de Portugal. Desde el punto de vista de España, la cercanía de Portugal ha debilitado su consideración como país extranjero y ha acentuado un sentido de comunidad no siempre bien recibido por los portugueses. De modo que Portugal siempre ha querido diferenciarse y España ha respondido siempre aproximándose. Esta es la raíz del malentendido. Este cruce de percepciones distintas sobre el valor de proximidad, da lugar a todo tipo de equívocos, pues el deseo de diferenciación de uno puede entenderse como enemistad por el otro y, a la inversa, el de aproximación del segundo como invasión por el primero. Ejemplo de esto es lo que ocurre con la palabra iberismo, una palabra que se escribe igual en ambas lenguas pero que puede significar cosas opuestas, esto es, que puede ser un falso amigo. Así en las dos lenguas iberismo señala el ideal de una integración de ambos países, pero en portugués esto implica la subordinación de la soberanía portuguesa a la española y puede vincularse a la idea de traición; mientras que en español tiene una carga política mucho menor y puede apuntar a la simple simpatía por Portugal. En este artículo quiero mostrar cómo la proximidad de España y Portugal ha sido un obstáculo en las relaciones exteriores entre los dos países peninsulares, cuya comunicación ha sido distorsionada por los falsos amigos hasta el punto de convertirse, ellos mismos, en *falsos amigos*. Esto es, en países a los que se presupone una cercanía de propósitos que casi nunca se ve realizada en los hechos.

PALABRAS CLAVE:

Portugal, España, Falsos amigos, Cognados, Relaciones exteriores, Iberismo.

TITLE:

Spain, Portugal and the false friends.

ABSTRACT:

Portugal and Spain are two countries that share history, culture and geography. Nonetheless, this proximity has become many times a major obstacle for cooperation.

From the Portuguese point of view, Spain's proximity has been permanently seen as a threat to Portugal's independence. From the Spanish side, Portugal seems so close to Spain that can not be considered as a foreign country, but as part of a shared community, something that is not always well received by the Portuguese. Portugal permanently tended to differentiation and Spain responded by approaching. Here lies the root of misunderstanding.

These uneven perceptions of proximity and its value result in all kind of misunderstandings, because the will to self-differentiation can be understood as enmity, and the desire of approximation as lust of invasion. An instance of this can be seen in the word iberianism, which is written in the same way in both languages but can signify opposed meanings, like a false friend. Thus, iberianism points in both languages to the ideal of the political integration of the two peninsular countries. But in Portuguese this implies the subordination of national sovereignty to Spain and is associated with treason, whereas in Spanish denotes simply sympathy for Portugal.

In this article, I would like to show how the proximity between Spain and Portugal has been an obstacle in the relations between the peninsular countries in the sense that communication has been distorted by false friends, and worst, they become false friends in the sense that there is the assumption of a common purpose that never comes out as facts.

KEYWORDS:

Portugal, Spain, False friends, Cognates, International Relations, Iberianism.

*ÁNGEL RIVERO es profesor titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Autónoma de Madrid. Es doctor en filosofía por esta misma universidad y BSc (Hons) en Ciencias Sociales, Política y Sociología por la Open University (Reino Unido). En la actualidad es co-director del Master de Estudios Portugueses de la UAM.

Se denominan falsos amigos o cognados a las palabras que escribiéndose igual en dos lenguas, significan cosas distintas. A veces incluso radicalmente distintas y hasta opuestas. Cognados, en español, son también los semejantes y parecidos, y quien es pariente por cognación. Esto es, por parentesco de consanguinidad por la línea femenina entre los descendientes de un tronco común. Ciertamente españoles y portugueses son, en este último sentido, cognados. Y de ahí el enojoso problema de la diferencia. Pero también, entre españoles y portugueses se interponen los cognados o falsos amigos, abundantes a tal grado entre estas dos lenguas, que no debe haber muchos casos parecidos en el mundo entero. Por poner un sólo ejemplo en el que portugueses y españoles tropiezan todos los días en su comunicación, veamos como califican unos y otros la comida que les sirve su vecino. Los españoles, cuando van a Portugal y se toman su buena posta de *bacalhau* preparado de alguna de las infinitas maneras en las que se ha especializado la gastronomía lusa, miran al camarero y con áspero acento le largan un "¡exquisito!", pronunciado *esquisito*, como en portugués. Como los trabajadores de la restauración portugueses han recibido a miles de degustadores hispanos de bacalao, probablemente entenderán que se trata de un cumplido, pero a más de un portugués no avisado, le molestará la desvergüenza con la que los españoles dicen que les sabe rara la especialidad de la casa. De la misma manera, algún portugués entusiasmado podría calificar de *espantosa* una comida en España queriendo celebrarla como maravilla, y de nuevo será el camarero quien haga de intérprete del halago.

El significado de estas palabras, en español y en portugués, depende del contexto, y aquí es central la entonación y el lenguaje gestual, y en esto, portugueses y españoles se distinguen bastante. Unos por su discreción y otros por el barullo. Nuevamente la cercanía se interpone en la comunicación, y lo que para unos es cordialidad en otros es mala educación, haciendo que palabras muy próximas fonética y semánticamente, lejos de producir concierto, provoquen conflicto.

Esto es lo que acontece con la palabra *iberismo*. En un buen diccionario portugués, *iberismo* es la "doctrina política de los que abogan por la federación de Portugal con España, esto es, por la constitución de la Unión Ibérica". Para el diccionario de la Real Academia Española, amén de figurar como cuarto significado - los anteriores no tiene sentido político - reza: "doctrina que propugna la unión política o el mayor acercamiento de España y Portugal". Desde la perspectiva portuguesa, *iberismo* siempre implica la pérdida de la independencia y la subordinación a un poder extranjero, cosa que excepcionalmente han defendido como buena algunos portugueses; mientras que en español el significado es siempre positivo y entraña amistad hacia Portugal.

La cosa no es una mera anécdota, sino que tiene consecuencias importantes. En particular, tiene consecuencias a la hora de determinar las relaciones entre unos y otros. Así, el español mejor dispuesto hacia Portugal porfiará en su declaración de *iberismo*, que será recibida probablemente como un anuncio de invasión por aquellos a los que se muestran tales sentimientos. La paradoja resultante es que la declaración de amor por Portugal del iberista español será recibida como una declaración de guerra por el destinatario.

Lo que quiero hacer ver es que aquellos españoles interesados en mejorar las relaciones peninsulares, habrían de tener en cuenta dos axiomas fundamentales en relación a Portugal: a) que los portugueses son muy celosos de su independencia - que sólo ven amenazada por España; y, b) que la idea de integración peninsular - que se valora positivamente desde el lado español - no resulta tan obvia desde el portugués, de modo que cualquier propuesta de este tipo, si quiere tener éxito, hará bien en subrayar las ventajas que entraña para Portugal.

Lo que resulta notable es que estas obviedades que ahora se hace necesario repetir, eran cosa sabida en siglos pasados y se tomaban en cuenta en el ejercicio de la política. Así, por ejemplo, cuando Baltasar Álamos Barrientos, a finales del siglo XVI, escribe su *Discurso político al rey Felipe III al comienzo de su reinado*, para advertirle y aconsejarle sobre cómo gobernar y conservar sus reinos, le dice lo siguiente en relación a Portugal:

"El reino pues de Portugal es un reino de gente vana y soberbia, enemiga del imperio ajeno, y que ha vivido, desde el principio que tuvo nombre su reino, con rey propio y natural, y que se desdeña de parecerle que está sujeto a Castilla, con quien, por la vecindad y aún por haber sido un pequeño miembro de su señorío, vive en antiguas envidias y competencias, acostumbrada a tratar con su rey, como con igual, amarle y respetarle como a padre, y que ahora dicen que les deslumbra el esplendor de tanta majestad, no teniendo ni pudiendo tener, ni sé si siendo justo que tengan los nobles y aun los plebeyos de aquel reino el trato con Vuestra Majestad que tuvieron con sus reyes. Júntase a esto que, aunque se haya acabado la causa de aquellas guerras civiles, no se han acabado las malas voluntades que la eligieron y aprobaron en aborrecimiento del señorío castellano; y removida la plebe, no les faltará cabeza; daño que algunas veces se ha visto en reinos comarcanos, y mayormente siendo nación que ha dado alguna vez el reino contra las leyes de las sucesiones (...). En fin, que, por todos los caminos que se consideraren, se hallará que los portugueses son enemigos de los castellanos, o por lo menos que aborrecen su señorío sobre sí, y que si hallaren ocasión, a lo menos mientras durare la memoria del primer estado, gustarán de mudar señorío"¹.

En efecto así fue. En 1640 se levantaron los portugueses contra Felipe IV –Felipe III de Portugal - en demanda de la restauración de su independencia, e independientes han permanecido². El período de la dominación *castellana* o *española* de 1580 a 1640 pasó a formar, en el imaginario de la identidad nacional portuguesa, el tiempo de la postración y la esclavitud, de modo que el antagonismo con España se convirtió en el fundamento ideológico mismo del Portugal restaurado.

¹ ÁLAMOS DE BARRIENTOS, Baltasar, *Discurso político al rey Felipe III al comienzo de su reinado*, Anthropos, Barcelona, 1990. Introducción y notas de Modesto Santos, pp. 21-22.

² Vid. VALLADARES, Rafael, *La rebelión de Portugal. Guerra, conflicto y poderes en la Monarquía Hispánica, 1640-1680*, Junta de Castilla y León, Valladolid, 1998.

Cuando en la segunda mitad del siglo diecinueve se ponen en marcha los procesos de reunificación italiano y alemán, se cierne sobre los pequeños estados europeos la amenaza de la desaparición, integrados en estados más grandes. Así, la aprehensión portuguesa por un mundo que parece dirigirse a la constitución de estados-nación grandes, bautiza como *iberismo* esa amenaza. Y como respuesta a esa amenaza, real o imaginaria, a la independencia portuguesa, se moviliza el nacionalismo portugués. Pero esta vez no se busca únicamente el apoyo de las potencias europeas como garantía de la existencia de Portugal como estado, sino que se despliega un programa ideológico dirigido a socializar al pueblo portugués en la identidad nacional. Este movimiento nacionalista es el que crea la más antigua de las festividades políticas del calendario portugués, el primero de diciembre, que señala justamente la celebración de la fecha del comienzo de la Guerra de Restauración que culminaría en la independencia, y que instauraría la nueva dinastía de los *Bragança*. La fiesta del uno de diciembre se celebró por primera vez en 1861, fue declarada fiesta nacional en 1868, festivo en 1934, y nunca ha dejado de celebrarse, ya fuera con la monarquía constitucional que la creó, con la Primera República, con el *Estado Novo*, o con la democracia salida de la Revolución de los Claveles de 1974.

Los promotores originales de la celebración estaban agrupados en la *Associação Nacional 1º de Dezembro de 1640*, que años más tarde mudó de nombre por el de *Sociedade Histórica da Independência de Portugal* con el que aún hoy existe. Es esta sociedad, en buena medida, la responsable del significado negativo de la palabra *iberismo* en portugués, pues a ella se debe el infatigable esfuerzo de conmemorar y recordar la dominación española a los portugueses y, lo que no es menos importante, denunciar las argucias también permanentes de los españoles iberistas y de los portugueses traidores para acabar con la independencia de Portugal.

A lo largo de su dilatada historia, esta sociedad, al perseguir con celo su tarea de vigilancia, llegó a alcanzar algunos extremos de paranoia. Así, en la reforma de sus estatutos llevada a cabo en 1931, amén de enunciar los principios fundamentales que debían defender los miembros - ateniéndose a la defensa de la independencia y dignidad de Portugal y al fomento del amor por la patria - se señalaban unas importantes consideraciones sobre el tipo de faltas sancionables que daban lugar a la pérdida "del título y calidad de socio".

Entre estas faltas sancionables con expulsión, ocupaba el lugar principal la profesión de *iberismo*. La asociación, consciente de que se trataba de un concepto algo evanescente, reconocía que estaba obligada a "exponer a sus beneméritos socios que el *iberismo*, la infiltración u absorción ibéricas en tentativas y en natural ejecución por parte de agentes ibéricos", presentaba las siguientes ocho modalidades que se debían rechazar y combatir:

1º. La unión política de España con Portugal con relativa independencia de nuestro país: del tipo de Felipe II de España Emperador, durante la esclavitud de 1580 a 1640.

2º. La unión en una monarquía dual con hegemonía de un futuro rey en España como Emperador de Iberia: tipo Austria-Hungría.

3º. La unión federal republicana: dos estados, dos presidentes estatales y un Presidente de la Federación Ibérica.

4º. La unión federal republicana con varios estados y presidentes en España, uno en Portugal y un Presidente de la Federación Ibérica.

5º. La unión pluralista republicana con tres o más retazos de estados en Portugal y otros en España con presidentes estatales y un Presidente de la Federación Ibérica.

6º. La unión pluralista federalista republicana con tres o más retazos de Portugal unidos a otros de España, con presidentes estatales comunes y un Presidente de la Federación Ibérica.

[Lamentablemente, la séptima modalidad no figura por errata en el texto]

8º. La unión pluralista comunista soviética”³.

Además se añadía a esto la creencia axiomática de que la nación portuguesa sólo podría defenderse mediante la *Aliança Luso-Britânica*, de modo que aquellos socios “que no rechacen las ocho modalidades ibéricas, y que rechacen la única alianza que Portugal tiene en el mundo civilizado, no podrán pertenecer a la SHIP” [Sociedad Histórica de la Independencia de Portugal]⁴. Puesto que esta asociación, desde su fundación, no estaba constituida por un grupo de marginados, sino por los miembros de la élite portuguesa (políticos, militares, aristócratas y nobles), vale la pena considerar sus directrices como una posición firme y representativa de la política exterior portuguesa, y no como una mera ensoñación de lunáticos.

De hecho dos años después, en 1933, cuando Salazar fije el programa político de su dictadura - entonces no tiene rebozo en calificar así su propio régimen - hará constar de forma más discreta estos mismos principios. Preguntado por António Ferro: “*A política internacional de Portugal? O mesmo rumo ou novos planos de aproximação ou aliança?*” Responde Salazar, “*A mesma de sempre. O maior respeito diante de todos os povos que nos respeitem e a maior fidelidade à nossa velha aliança, cada vez mais estreita, com a Inglaterra*”⁵. Por supuesto ni una palabra sobre España y, aunque Mussolini y Hitler ocupan las reflexiones de Salazar - lo que es inevitable en ese momento - no hay expresión ni de comunidad ideológica, ni mucho menos de proyectos comunes en la acción exterior.

En la percepción española sobre Portugal, tiende a suponerse que como el Franquismo y el Salazarismo eran regímenes nacionalistas, autoritarios y católicos, esas afinidades habrían dado lugar a algún tipo de cooperación especial entre ambos. Esto es, se supone que si a la proximidad general de ambos países se suma la sintonía política, el resultado es el acercamiento de relaciones y la cooperación. Pero pensar de esta manera es olvidar el axioma fundamental, enunciado al comienzo de este texto, de que la política exterior portuguesa está dirigida esencialmente al mantenimiento de la independencia del país, y que las relaciones peninsulares, que se valoran de forma positiva desde el punto de

³ RAMOS DA COSTA, E. A., *História da Sociedade Histórica da Independência de Portugal. 1861 a 1940*, Oficinas da Penitenciária de Lisboa, Lisboa, 1940, p. 230.

⁴ *Ibid.*

⁵ FERRO, António, *Salazar*, Empresa Nacional de Publicidade, Lisboa, 1933, p. 211.

vista español, pueden percibirse como amenazas desde el punto de vista portugués.

Lo cierto es que las relaciones de los dos países fueron bastante complejas durante el siglo XX. La proclamación de la república en Portugal, en 1910, no fue especialmente bien recibida por la monarquía de Alfonso XIII; ni la proclamación de la república española en 1931 fue bien recibida por la dictadura militar - Salazar asume la presidencia del consejo en 1932 - y, desde luego, el triunfo del Frente Popular en las elecciones españolas de 1936 fue recibido con enorme preocupación en Portugal. De este modo, cuando los dos países peninsulares tuvieron regímenes políticos antagónicos lo que se produjo no fue sólo la suspicacia, sino intentos más o menos disimulados, discretos o encubiertos de intervención recíproca en la política interna, frecuentemente amparando disidentes, conspiradores y golpistas del país vecino. No deja de resultar llamativo que todos los disidentes portugueses que se refugiaron en España: republicanos primero; monárquicos después; *integralistas* poco más tarde; demócratas, etc. fueron calificados por el régimen entonces imperante en Portugal de *iberistas*, esto es, de traidores. Y más sorprendente aún, todos los refugiados en España de las distintas facciones derrotadas antes mencionadas, una vez aquí, proclamaron la buena nueva de que los españoles no sólo eran hospitalarios, sino que no tenían intención de anexionarse, mediante invasión, Portugal.

Puesto que los regímenes no coincidieron en el primer tercio del siglo, esta política de mala vecindad fue la tónica. Pero la situación cambió cuando el Portugal de Salazar, cuyos cimientos estaban en el golpe militar de 28 de mayo de 1926 que había acabado con la Primera República Portuguesa, percibe la posibilidad real de un golpe de estado en España que acabe con otra república que se considera una amenaza. De este modo, no sorprende que Salazar ofreciera asilo a Sanjurjo en 1933, cuando es liberado tras ser condenado a muerte y cadena perpetua por su intento de golpe de 1932. Y mucho menos sorprende que el *Estado Novo* recibiera con alborozo la rebelión militar española del 18 de julio de 1936. Salazar pensaba que un triunfo de los nacionales alejaría de Portugal el peligro de un contagio revolucionario, y obró en consecuencia apoyando logísticamente a los sublevados; dando cobertura diplomática a la causa nacional; formando un cuerpo voluntario, *os viriatos*, de cinco mil hombres, para luchar con Franco; y entregando a los sublevados a cuantos republicanos españoles buscaban refugio en Portugal.

En esta línea, el 24 de octubre de 1936, Salazar anuncia la ruptura de relaciones diplomáticas con la República Española y el 28 de abril de 1938 reconoce oficialmente al gobierno de Franco. Quede claro que esta aproximación a Franco no es resultado de un principio de simpatía sino de razones congruentes con la defensa de los intereses permanentes de Portugal: su independencia y sus colonias.

Esto es, los objetivos de la política exterior portuguesa a comienzos de los años treinta estaban vinculados al mantenimiento del *Estado Novo* y a la protección del territorio peninsular y ultramarino. Dichos objetivos se satisfacían mediante la neutralización del enemigo peninsular. Primero, contribuyendo al fin de la España revolucionaria y, a continuación, debido al equilibrio geopolítico europeo, salvaguardando la neutralidad del país frente al conflicto internacional que se anuncia en Europa. Para ello se habría de

conseguir comprometer también la neutralidad española puesto que Franco, por las deudas contraídas con Alemania e Italia, podría verse arrastrado a una participación en la guerra junto a las potencias del eje. Como se ha señalado, aunque el *Estado Novo* era un régimen autoritario de tipo nacional-católico - con lo que compartía algunos rasgos ideológicos e institucionales con el régimen de Franco - su política exterior no estaba conformada ideológicamente, sino que era coherente con la tradición portuguesa de garantizar la supervivencia del país y de su imperio. De modo que sus objetivos no eran europeos sino atlánticos, y estaban protegidos por su tradicional aliada, Gran Bretaña. Por tanto, el fin de la República Española era una bendición para la seguridad interna del *Estado Novo*, pero los amigos de Franco, Alemania e Italia, eran un peligro cierto para la soberanía exterior de Portugal, esto es, para la paz peninsular y la preservación de su imperio ultramarino.

En consecuencia, el objetivo prioritario de la política exterior portuguesa era diseñar instrumentos políticos que conciliasen ambas cosas, el apoyo a Franco frente a la República, y la preservación de la alianza con Gran Bretaña, y esto sólo podía servirse mediante un compromiso español de neutralidad en el conflicto europeo. Y a eso se aplicó la política portuguesa desde el comienzo mismo de la Guerra Civil.

Ya en agosto de 1936, Armindo Monteiro, Ministro de Asuntos Exteriores luso, en comunicación con el representante de Gran Bretaña en Lisboa, explica por qué Portugal no puede firmar el acuerdo de no intervención en la guerra de España:

“Nos territórios sujeitos ao que se chama o Governo de Madrid, dominam de facto os homens dos partidos comunista e anarco-sindicalista. A sua vitória será de facto a vitória da gente que obedece às ordens de Moscovo. (...) Os programas dos partidos referidos declaram abertamente (ou implican) a ambição de formarem uma república federativa ibérica. Senhores da vitória, marchariam contra nós imediatamente ou dentro de período breve (...) Teremos assim em jogo a nossa liberdade, a ordem social portuguesa, a nossa independência. Os senhores vêm propor-nos que renunciemos (...) a afastar de nós esta calamidade. É enorme o que nos vêm pedir. É um sacrifício imenso, de que talvez se não tivessem dado conta, mas para que tenho de chamar a atenção do seu Governo⁶.”

A Portugal, por tanto, no se le podía pedir que se abstuviera de intervenir en la guerra de España cuando sus intereses más vitales se hallaban crucialmente comprometidos.

Enunciadas las razones portuguesas del apoyo a Franco, veamos ahora los instrumentos diseñados para garantizar la neutralidad entre los dos países que, en cierto modo, pueden verse como pago por parte de Franco del apoyo recibido. El 17 de marzo de 1939 se firma entre ambos países el “Tratado de amistad y no agresión entre Portugal y España”, conocido como Pacto Ibérico. El documento - con un encabezamiento en el

⁶ TORRE GÓMEZ, Hipólito de la, y SÁNCHEZ-CERVELLÓ, Josep, *Portugal en la Edad Contemporánea (1807-2000)*. *Historia y documentos*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2000, p. 289.

que se señala que las relaciones pacíficas entre Portugal y España redundan en beneficio de la paz en Europa, y que los acuerdos de ambos países con países terceros no pueden estar en contradicción con las cláusulas del tratado - está compuesto por únicamente seis artículos que buscan, básicamente, hacer imposible en toda circunstancia que la Península Ibérica se torne en escenario de guerra alguna. El documento viene presidido por los nombres de António Oscar de Fragoso Carmona, Presidente de la República Portuguesa y de Francisco Franco Bahamonde "*Chefe do Estado Espanhol e Generalíssimo dos Exércitos Espanhois*" pero está firmado, en Lisboa, por los plenipotenciarios "Sr. Doutor António de Oliveira Salazar, *Presidente do Conselho de Ministros e Ministro dos Negócios Estrangeiros*". Obsérvese que el antes mencionado Armindo Monteiro ha sido sustituido por el propio Salazar, que ejercía su peculiar dictadura desde la presidencia del gobierno, en la dirección de la política exterior en este crucial momento. Monteiro fue enviado a Londres como embajador. Por la parte española, el plenipotenciario español es el embajador español en Lisboa, Sr. Nicolás Franco Bahamonde, hermano del dictador español.

El 29 de julio de 1940 se firma un "Protocolo Adicional al Tratado de amistad y no agresión" entre Oliveira Salazar y Nicolás Franco, de nuevo en Lisboa, donde se perfecciona el mecanismo de concertación entre ambos países frente a posibles litigios, y queda incorporado como anexo al tratado. En suma, Salazar vio muy pronto que la guerra de España significaba una oportunidad y un peligro para Portugal, y diseñó una política exterior basada en dos claros objetivos: evitar una amenaza ibérica y mantener la alianza anglo-portuguesa como mecanismo de defensa del interés nacional portugués. Como señaló el propio Salazar en un discurso de mayo de 1939, España, después de haber derrotado al comunismo "tras ahogar en su propia sangre el virus que amenazaba la paz y la civilización en la península", sólo tiene como límite a su completa libertad de acción en el exterior su "tratado de amistad con Portugal".

En suma, la mejor manera de entender la política exterior portuguesa no es mediante el lenguaje de la ideología ni de la amistad, sino mediante la imagen de un triángulo, Lisboa-Londres-Madrid, donde la alianza de Lisboa con Londres es el instrumento para contener la amenaza que representa Madrid⁸.

Nótese que los intereses portugueses en esta política resultaban evidentes, pero que los españoles no eran tan obvios salvo como gratitud de Franco respecto a la ayuda recibida. En cualquier caso, tras la derrota del eje en la guerra mundial, el aislamiento de España es absoluto, y apenas sólo con Portugal mantiene un vínculo exterior. Es decir, con el final de la Segunda Guerra Mundial, el contexto que explica estos acuerdos cambia abruptamente. Como señaló Mario Soares, ex-presidente socialista del Portugal democrático, "a partir de 1949, el gobierno portugués, que se disponía a suscribir el Tratado del Atlántico Norte, comenzó a hacerse aceptar por el mundo occidental como un compañero más. La Guerra

⁷ KAY, Hugh, *Salazar and Modern Portugal*, Eyre & Spottiswoode, Londres, 1970, p. 120.

⁸ En relación a la aplicación por Salazar de esta doctrina durante la Guerra Civil de España, véase TEIXEIRA, Nuno Severiano, "Entre a África e a Europa: A Política Externa Portuguesa 1890-2000", en PINTO, *Portugal Contemporâneo*, infra. ps. 101-105.

Fría se había convertido en una realidad, y esto salvó a Salazar⁹. En efecto, ese año de 1949, Portugal ingresa como socio fundador en la OTAN (NATO) y en la OEEC (después OECD), afianzando su imagen de país occidental. España, por el contrario, vio vetado su ingreso en la OTAN. Por ello resulta curioso que en 1955 ingresaran ambos países en Naciones Unidas algo que, mientras para España significa la tan anhelada apertura a la comunidad internacional, para Portugal supone la exposición pública de sus miserias coloniales y el inicio del aislamiento¹⁰.

Sin embargo, no deja de ser chocante que en el mismo momento en el que las cosas están cambiando radicalmente en Europa, cuando nace un nuevo conflicto que determinará las relaciones internacionales durante décadas, la Guerra Fría, España esté fuera del mundo¹¹.

En efecto, en el año de 1949, Franco realiza su primer viaje oficial como Jefe de Estado. Invitado por el presidente de Portugal, General Oscar Carmona, visita el país y permanece en Portugal desde el día 22 al 27 de octubre. El viaje recibió una gran cobertura por parte portuguesa. Así, el noticiero cinematográfico *Jornal Português*, realizado por el *Secretariado da Propaganda Nacional* (SPN) dedicó tres números completos al evento, *A visita a Portugal do Generalíssimo Franco I, II y III (Jornal Português nº 86-88, 1949)* y la Secretaría General del *Ministerio das Finanças e da Administração Pública* de Portugal todavía informa hoy de los gastos que originó el viaje, entre otros, algunos curiosos como 163 000 escudos que se abonó a la Pastelaria Marques, por una cena para 2 000 personas y un banquete para 155, o los 26 000 escudos que hubo que pagar a la Garrafeira Internacional Lda., “*pelo fornecimento de 480 garrafas de espumante Raposeira*”. Franco fue paseado de un extremo a otro del país, en galas y convites, eventos en teatros y excursiones. Pasó revista a los Viriatos, recibió el doctorado *honoris causa* en Derecho, por la Universidad de Coimbra, presentado por el Cardenal Cerejeira, y visitó los principales monumentos de Portugal.

Sin embargo, no debemos engañarnos con la recepción portuguesa. Los fastos de la celebración a propósito de la visita no significaban, como pensaban los españoles, el inicio de una profunda amistad o hasta un romance, sino más bien una despedida a lo grande. Pues si para la España de Franco la propuesta significaba ser invitada por vez primera a una fiesta internacional, para los portugueses entrañaba, por el contrario, celebrar la conclusión de un buen negocio.

En suma, que bajo el punto de vista portugués el Pacto Ibérico estaba circunscrito únicamente a los puntos de su articulado y a su contexto histórico, pero no habría de convertirse en política alguna de estrechamiento de las relaciones peninsulares. Como

⁹ SOARES, Mario, *Portugal amordazado. Un testimonio*, Dopesa, Barcelona, 1974. p.93.

¹⁰ TEIXEIRA, Nuno Severiano, “Entre a África e a Europa...”, *op. cit.* p. 109.

¹¹ Una excelente explicación de la paradoja de este aislamiento puede verse en JIMÉNEZ REDONDO, Juan Carlos, “Las relaciones peninsulares entre el autoritarismo y la democracia: de la inercia al cambio” en POWELL Y JIMÉNEZ, *Del autoritarismo a la democracia. Estudios de política exterior española, infra*, pp. 83-87).

luego explicaré, los españoles no vieron, o no quisieron ver, una realidad tan prosaica y pensaron que era el inicio de una verdadera historia de amor.

Es por esto que, quizá con ignorancia de las susceptibilidades portuguesas, dieron al viaje de Franco el mayor empaque del que fueron capaces y no repararon en gastos ni en despliegue humano y simbólico. Así, los pormenores de la agenda del Jefe del Estado español, junto a los discursos pronunciados por ambas partes, quedaron recogidos en el libro *Franco au Portugal: Cérémonies et discours*¹², publicado con gran celeridad en el mismo 1949, y en francés para su mayor divulgación. En él podemos leer cosas como ésta:

“Le 22 Octobre, à trois heures et demie de l’après-midi, le Chef de l’Etat Espagnol arrivait à Lisbonne, répondent à l’invitation du Président Carmona. Ce fut pour la nation voisine l’occasion d’une démonstration patente de son indissoluble amitié pour l’Espagne. C’était la première fois que le Général Franco visitait officiellement un pays ami : la plume se refuse à écrire « un pays étranger », car l’Espagne et le Portugal, ensemble ou séparément, ont accompli ou cours des siècles, par leur multiple effort de civilisation, des oeuvres si intrépides et si durables, que dans les domaines de l’Histoire, de l’ethnographie et de la culture rien qui soit à l’une de ces deux pays ne peut demeurer étranger à l’outre.”¹³

En estas líneas se subraya sobre todo la amistad de Portugal por España y la fraternal unión entre ambos pueblos. Evidentemente, el gobierno español está proyectando sobre los portugueses su propia percepción de las relaciones entre ambos países. Ni el amor hacia España era tan obvio, ni el adjetivo extranjero tan inadecuado para hablar del país vecino. En este sentido resulta interesante observar que el anfitrión de Franco en estos días fue, casi exclusivamente, el Presidente Carmona, al que Giménez Caballero, calificó de venerable viejecito, y que moriría dos años después a la edad de 81 años. Carmona sería nombrado general del ejército español y Franco, por su parte, general del ejército portugués. Salazar, por la suya, apenas participó de estos eventos y rehuyó banquetes y convites.

Como he señalado, dado que se trataba de una primera visita, se hizo una gran inversión simbólica y de todo tipo por parte española. Así, se planeó que el Caudillo llegara a Portugal en el crucero de la marina española *Miguel de Cervantes*, con salida del puerto de Vigo y llegada, ni más ni menos, que al desembarcadero del lisboeta *Terreiro do Paço*. La vuelta, más prosaica, se realizó en avión desde el aeropuerto de Portela. No sabemos qué se pretendía con tal boato, pero la imagen de Franco entrando por el Tajo no podía dejar de suscitar en los portugueses el recuerdo, por una parte, de la llegada de Felipe IV (Felipe III de Portugal) a Lisboa y, por otra, el mito del *encoberto*, la llegada de un hombre providencial, el rey Sebastián, para salvar Portugal. Obsérvese que toda esta

¹² FRANCO BAHAMONDE, Francisco, *Franco au Portugal: Cérémonies et discours*, Publicaciones Españolas, Madrid, 1949.

¹³ *Ibíd.*, ps. 7-8.

mitología sebastianista, asociada a la ideología de la independencia portuguesa de 1640, había sido puesta nuevamente en circulación con el libro *Mensagem* de Fernando Pessoa, publicado en 1934. En cualquier caso, para el gobierno español esta dramaturgia cristaliza en *l'émouvante arrivée* de Franco a Lisboa: “*Le Chef de l'Etat Espagnol fit son entrée dans les eaux du Tage, le 22 courant, sur le coup de deux heures de l'après-midi, à bord du croiseur espagnol « Miguel de Cervantes », qui était accompagné de six destroyers espagnols, escortés, à leur tour, de quatre contre-torpilleurs de la marine portugaise.*”¹⁴ “

Aunque no hay mención alguna a ello en el librito *Franco au Portugal*, Ernesto Giménez Caballero hizo de cronista de este viaje, y fruto de dicho trabajo es su excelente libro *Amor a Portugal*, del mismo año 1949. Obsérvese que ya en el título se hace referencia a este amor algo pesado, a veces sobreactuado, y no necesariamente correspondido, que muchos españoles tiene por Portugal o, mejor, que tiene España con Portugal. Dentro del contenido del libro, un pasaje relevante para la comprensión de las relaciones peninsulares es la narración que hace Giménez Caballero de la visita que Franco hizo al Monasterio de Alcobaça y, en especial, de su actitud ante los sepulcros de Pedro I e Inés de Castro: “Porque le vi pararse [a Franco], quizá húmedos los ojos (casi no se veía, anochecido), ante el doble sepulcro de Don Pedro el portugués e Inés de Castro la española. (...). Todo el drama de amor entre Portugal y España en esos dos sepulcros. Más patéticos para nuestros pueblos que los de Romeo y Julieta. Pero la Alianza Peninsular de hoy entre España y Portugal no es un Matrimonio. Y debimos dejar esos sepulcros en su sueño divino. Mientras llega un día el Encubierto por el Tajo a despertarlos. Y a fundar con voz de siglos y poesía de Camões [sic]: el Quinto Imperio”¹⁵.

Repárese que el amor entre Pedro e Inés, es el amor entre un portugués y una española. Además, tal amor es símbolo del presunto amor entre Portugal y España. Ahora bien, dicho amor es un drama patético, un amor imposible. No sin realismo, observa Giménez Caballero que la “Alianza Peninsular” entre ambos países no es un matrimonio, de modo que Franco y quienes le acompañaban abandonaron los sepulcros en espera de que, en un futuro no precisado, sea justamente el *encoberto*, llegando a Lisboa por el Tajo, quien haga realidad ese Quinto Imperio de Vieira y Pessoa.

También vale la pena detenerse en el concepto “Alianza Peninsular” puesto que el llamado Pacto Ibérico entre Portugal y España tenía como nombre oficial “Tratado de amistad y no agresión entre Portugal y España”. Entonces, ¿qué es la “Alianza Peninsular”? El concepto fue inventado por Antonio Sardinha, uno de los fundadores del partido Integralismo Lusitano, en la línea ideológica de la *Action Française* de Charles Maurras. Sardinha, por su nacionalismo *integralista* - esto es autoritario y monárquico - hubo de refugiarse en España durante la Primera República Portuguesa, y es en este momento cuando desarrolló dicho concepto, una forma de filo-hispanismo que contrapuso al internacionalismo progresista asociado al *iberismo*. Ramiro de Maeztu, en el prólogo que escribió para la edición española de *La Alianza Peninsular*, resumió con toda claridad sus ideas: “Al recobrar su propia esencia, España y Portugal han de volver a la política de colaboración de sus mejores

¹⁴ *Ibid.*, p.10.

¹⁵ GIMÉNEZ CABALLERO, Ernesto, *Amor a Portugal* Cultura Hispánica, Madrid, 1949, p. 36.

tiempos. Esa fue la política que Camões preconizaba. Nada de iberismo. Esa palabra no le inspira a Sardinha sino repulsión, porque es caótica y confusa, y Sardinha ha dedicado buena parte de su labor a mostrar los rasgos característicos de su nación portuguesa. En vez de iberismo 'alianza peninsular'. Esa era también la idea de Oliveira Martins: 'Unión de pensamiento y de acción e independencia de gobierno es, a nuestro modo de ver, la fórmula actual sensata y práctica del iberismo'. Sardinha escribe: 'La unidad hispánica exige, por el contrario, que los dos pueblos se mantengan libres en su gobierno interno, aunque unidos militar y diplomáticamente para la defensa común, porque común, pensándolo bien, es el patrimonio que a ambos pertenece'¹⁶."

Así pues, la "Alianza Peninsular" es la coordinación de España y Portugal en su política exterior con pleno respeto de su soberanía interna como Estados. Recuérdese que durante la visita, Carmona y Franco se nombraron respectivamente generales de sus ejércitos. De modo que, desde la perspectiva española, el viaje de Franco tuvo una neta orientación *sardinhista*. Pero vale la pena seguir leyendo a Maeztu, porque sus palabras no sólo resuenan en lo escrito por Giménez Caballero, sino que nos devuelven a la llegada de Franco a Portugal por el Tajo: "Creo que el pensamiento central de Sardinha puede expresarse en su mito favorito del Rey Don Sebastián, que tiene la cara encubierta, pero que un día aparecerá por la boca del Tajo y volverá a Portugal a su grandeza, creando el Quinto Imperio. Es el mito de la esperanza, que ha permitido vivir al pueblo lusitano en estos siglos de tristeza para los dos pueblos hispánicos de Europa. La verdad que encierra es que ha de llegar la hora en que el pueblo portugués se descubra a sí mismo que tiene el alma grande, como Don Sebastián, y ese descubrimiento le sacará de su apatía. Si esta interpretación es cierta, el Encubierto ha llegado ya a Lisboa. Pidamos al cielo que no se quede en la boca del Tajo, sino que remonte el río contra la corriente, a trancas y barrancas, agua arriba, hasta subir al Manzanares y plantarse en Madrid por la mismísima Puerta de Toledo. Y cuando se le vea la cara recobrará España su valimiento antiguo, porque huirán espantados los demonios extranjeros que actualmente poseen a sus intelectuales, y se unirán su alma y su cuerpo en su inmortal espíritu'¹⁷."

Claro está que el encubierto del que hablaba Maeztu no era Franco sino, quizás, Salazar. Pero no hay duda de que los organizadores del viaje de Franco tomaron muy en consideración todas estas ideas, que habían sido publicadas en España en 1939, para la proyección mítica del viaje de Franco. Desde luego así se transparenta en la prosa de Giménez Caballero, quien en su ya citado *Amor a Portugal*, concluye la narración de la visita de Franco a Alcobça, añadiendo estas palabras: "En Alcobaza[sic] duerme su sueño de Amor nuestra Doña Inés de Castro. Pero su sangre quedó por Coimbra, sobre unas piedras que, aún, enseñan, en la Quinta de las Lágrimas, donde fuera asesinada por tres portugueses que no querían la Alianza Peninsular. En el pueblo lusitano vive y vivirá siempre el drama de amor de España por los portugueses'¹⁸."

¹⁶ SARDINHA, Antonio, *La alianza peninsular*, Imprenta de "El Adelantado", Segovia, 1939, p. 7.

¹⁷ *Ibíd.* p. 8.

¹⁸ GIMÉNEZ CABALLERO, Ernesto, *Amor a Portugal*, *op. cit.* p. 37.

Como puede colegirse de lo anterior, el desencuentro entre Salazar y Franco alcanzó unas dimensiones grotescas. Mientras los portugueses urdieron una política exterior muy eficaz en la desactivación de cualquier amenaza procedente de España sin comprometer el apoyo de Gran Bretaña - hasta entonces la potencia marítima hegemónica que garantizaba la protección de su imperio - los españoles se enredaron en amores y sueños peninsulares completamente ridículos.

Quede lo expuesto como muestra de que los objetivos permanentes de la política exterior portuguesa son siempre los mismos, con o sin antagonismo o afinidad ideológica entre Madrid y Lisboa. Por ello vale la pena preguntarse, en el tramo final de este artículo, por las relaciones peninsulares hoy, cuando en ambos países la democracia ha echado raíces y se han cumplido más de veinte años de pertenencia conjunta a la Unión Europea.

Portugal y España ingresaron juntos en la actual Unión Europea el 1 de enero de 1986. Desde esa fecha se ha pasado de la práctica inexistencia de intercambios - producto del ya mencionado desinterés por estrechar relaciones - a un volumen creciente que, con cifras de 2006, hacían de España el principal cliente de Portugal, como destino del 27,4 del total de sus exportaciones, cifra que duplica la de su segundo social comercial, Alemania, con el 12,4. Además, España es también el principal proveedor de Portugal, proporcionando el 30,5 del total de sus importaciones, de nuevo muy por encima del segundo proveedor, también Alemania, con el 13,8. A esto ha de sumarse la instalación, en estas dos décadas, de numerosas empresas y profesionales españoles en Portugal, y otro tanto de empresas y trabajadores portugueses en España, hasta alcanzar cifras muy significativas en su volumen y en el impacto sobre las respectivas economías.

Así pues, si la geografía y las contingencias históricas han hecho, como hemos visto, que España sea siempre algo relevante para Portugal - ya sea como enemigo, no había otro, o como amigo más o menos falso u ocasional - el hecho de estar juntos en la UE ha generado una imbricación económica tal, que España ha dejado de ser una cuestión de política exterior para convertirse en un relevante factor de la política interna, al menos en su dimensión económica.

Esto es, como hemos visto hasta ahora, la relación entre España y Portugal estuvo siempre mediada por sus gobiernos y sus políticas de diferenciación o aproximación. En cambio, al haberse producido la integración de ambos países en la UE, el espacio de relaciones posibles se ha ampliado dando lugar a un grado de intercambios inéditos en la historia de los dos países. Y este desarrollo cualitativo de las relaciones, de alguna manera ha afectado - aún no sabemos si momentáneamente o de forma permanente - al axioma básico de la política exterior portuguesa tal como lo enuncié líneas arriba. Esto es, que la acción exterior de Portugal está siempre dirigida a la salvaguarda de su independencia en todos los terrenos frente a España.

Por ello, desde la perspectiva histórica de estas relaciones, resulta sumamente llamativo que, coincidiendo con el inicio del mandato como primer ministro de José Manuel Durão Barroso en 2002 y hasta el inicio de la crisis económica en 2008, España llegara a

ser en la opinión pública portuguesa, no la pauta de lo rechazable, sino un modelo a seguir.

En la percepción portuguesa dominante hasta 2008, España había sido capaz de gestionar mejor que Portugal los fondos de cohesión europeos, y por eso había alcanzado un desarrollo envidiable. La razón que subyacía a este juicio era que la historia de ambos países en relación a la convergencia con el PIB europeo había sido muy distinta. Aunque ambos partían en 1986 de posiciones algo diferentes, los dos países, tras el ingreso en lo que ahora es la UE, progresaron de forma constante en la convergencia en paridad de poder de compra. Esta convergencia constante hizo que para el año 2000, España alcanzara el 90% y Portugal el 80% de convergencia con Europa. Sin embargo, es a partir de ese año cuando se produce un desempeño divergente de ambas economías. Así, España alcanzó prácticamente el 100% de convergencia para 2003, mientras que Portugal comenzó un sostenido alejamiento que todavía no se ha detenido. Es en este contexto en el que España es vista desde Portugal como un modelo exitoso de desarrollo. Esta imagen de España como modelo positivo es una completa novedad en la historia contemporánea de Portugal, con matices, pues hasta ese momento el país vecino era sinónimo de atraso, barbarie, violencia y enfrentamiento civil. España era lo negado, aquello con lo que Portugal no se identificaba o, más bien, aquello frente a lo que se afirmaba de manera negativa. Por el contrario, como se ha señalado, a comienzos del siglo XXI España comenzó a representar una imagen positiva, y pasó de ser la negación a convertirse en el término de todas las comparaciones. Si algo iba mal en Portugal era porque no se hacía como en España.

Es en el contexto de esta nueva percepción, cuando la fórmula española de utilizar preferentemente los fondos estructurales de la Unión Europea para el desarrollo de grandes infraestructuras de transportes - algo que cuenta con el apoyo unánime de la opinión pública española - comienza a percibirse en Portugal como aquello que explica el diferencial de ambos países en relación con la convergencia europea.

Así, puesto que ahora España era el modelo a seguir, de lo que se trataba era de replicar su fórmula. El punto culminante de esta novedosa hispanofilia portuguesa es la XIX cumbre hispano-portuguesa de 2003. Estas cumbres, llamadas ibéricas - en realidad se llaman cumbres hispano-portuguesas o *cimeiras luso-espanholas* - que reúnen a los jefes de gobierno de ambos países y a buena parte de sus ministros una vez al año, de preferencia en el último trimestre, comenzaron en 1983 al objeto de coordinarse de cara a la integración conjunta en lo que ahora es la Unión Europea. Tenían, por tanto, el objetivo originario de preparar el ingreso en la UE de ambos países pero, logrado este fin, las cumbres se mantuvieron y se dieron como contenido el examen conjunto de la política exterior de ambos países, y el incremento de la cooperación peninsular en diversos campos que iban desde la energía y el medio ambiente, a la cultura. En la VII cumbre, celebrada el 5 de diciembre de 1990 en el Algarve, siendo Felipe González Presidente del Gobierno español y Aníbal Cavaco Silva Primer Ministro portugués, se abordó por primera vez, de forma exploratoria, la posibilidad de construir un tren de alta velocidad entre Lisboa y Madrid que continuaría hasta Francia, sin que se tomara acuerdo alguno.

Como he señalado, el momento culminante de las relaciones entre España y Portugal

es la XIX cumbre, celebrada en Figueira da Foz el 7 y 8 de diciembre de 2003, donde se tomaron muchas decisiones importantes para la integración de ambos países en diversos ámbitos que iban desde el mercado ibérico de la electricidad, a las redes de comunicación peninsulares. Así, José Manuel Durão Barroso - entonces Primer Ministro portugués - y José María Aznar, calificaron este encuentro de histórico. Ciertamente, si se revisan los acuerdos alcanzados, la cumbre fue impresionante y, en particular, en lo referido a la futura red ferroviaria peninsular. Por señalar sólo lo más llamativo, se alcanzó el compromiso de construcción de cuatro conexiones, infraestructuras, de ferrocarriles de alta velocidad: Oporto-Vigo; Lisboa-Madrid; Aveiro-Salamanca; y Faro-Huelva. Se otorgó la calificación de prioridad máxima a las dos primeras programando su puesta en funcionamiento en 2009 y 2010, respectivamente. La línea Aveiro-Salamanca debía estar operativa para 2015 y, por último, la línea Faro-Huelva quedaba condicionada a que se completaran los estudios de viabilidad, aunque su puesta en funcionamiento se programaba para antes de 2018. El objetivo que animaba la conexión de las dos capitales, era que estuvieran unidas por un tren que realizara el trayecto en menos de tres horas y, por tanto, el trazado y el diseño debían quedar subordinados a la obtención de esa reducción del espacio en el tiempo.

Ahora bien, la decimonovena cumbre hispano-portuguesa había estado precedida por la cumbre de las Azores de 13 de marzo de 2003. En ella, Durão Barroso había recibido al Presidente de los Estados Unidos, George W. Bush; al Primer Ministro británico, Tony Blair; y al Presidente del Gobierno español, José María Aznar; con motivo de preparar lo que ocurriría una semana después: el 20 de marzo de 2003 comenzó la Guerra de Irak. Sin duda este hecho cambió muchas cosas en el mundo y, desde luego, tuvo efectos duraderos en la vida política de Portugal y de España. No hace falta decir que el año 2004 fue particularmente aciago. Lo fue sin duda para España, pero también lo fue para los gobiernos del PPD-PSD-CDS-PP en Portugal y del Partido Popular (PP) en España.

En lo que respecta a Portugal, Durão Barroso dimitió en junio de 2004 como Primer Ministro para ser elegido Presidente de la Comisión Europea. La opinión pública portuguesa entendió este abandono como un desprecio y una escapada ante su responsabilidad, como participante comprometido, con la política exterior americana de Guerra Global contra el Terrorismo (GWT), que no era popular en Portugal. Poco antes de su dimisión como Primer Ministro, en marzo, se habían producido los atentados de Madrid y la derrota inesperada del Partido Popular, que daría como resultado la vuelta del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) al poder bajo el liderazgo de José Luis Rodríguez Zapatero como Presidente del Gobierno.

Tras la dimisión de Durão Barroso, la mayoría de la Asamblea de la República (los 105 diputados del PPD-PSD y los 14 del Centro Democrático y Social-Partido Popular) eligió como Primer Ministro a Pedro Santana Lopes, del PPD-PSD. Es importante señalar que, aunque Portugal tiene un sistema parlamentario, retiene de su reciente pasado semi-presidencialista, los poderes negativos del Presidente de la República, elegido por sufragio directo, y que es, además, Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas. En el momento de producirse la Guerra de Irak, era presidente de la República Portuguesa el socialista Jorge Sampaio, que obstaculizó la participación militar de Portugal en la misma,

negociando con Durão Barroso el envío, únicamente, de un contingente de 128 miembros de la GNR (Guardia Nacional Republicana, cuerpo paramilitar con las mismas funciones policiales que la Guardia Civil en España). Pero además, apelando al clima de confusión y ansiedad creado por la marcha de Durão Barroso, y a la manera en que Santana Lopes había llegado al poder - sin haberse presentado a las elecciones como líder de su partido - disolvió el parlamento el 10 de diciembre de 2004 y convocó elecciones.

Así pues, un año después de la cumbre hispano-portuguesa de Figueira da Foz, ni Aznar ni Durão Barroso dirigían los ejecutivos de España y de Portugal. Además, poco más de tres meses después de la cumbre, el PP español había perdido el gobierno. Y en lo que respecta a Portugal, las elecciones legislativas celebradas el 20 de febrero de 2005, dieron al PS la mayoría más abultada de toda su historia: 121 diputados de los 230 que conforman la Asamblea de la República.

José Sócrates, líder del PS y nuevo Primer Ministro portugués tomó posesión de su cargo el 12 de marzo de 2005, e inmediatamente manifestó que las tres prioridades de su política exterior eran "España, España y España" y que, dada la importancia crucial de España para la economía portuguesa, quería que este país fuera el destino de su primer viaje al extranjero. El 12 de abril, justo un mes después de su toma de posesión, visitó España. Como puede verse, el clima de entusiasmo por España se mantenía en Portugal a pesar del cambio de gobierno. Sin embargo, pronto comenzaría el enfriamiento. El nuevo gobierno portugués expresó su deseo de cumplir con los compromisos alcanzados en Figueira da Foz, pero alegó problemas presupuestarios para cumplir con las fechas previstas. Así, en la cumbre hispano-portuguesa de Évora, celebrada el 19 de noviembre de 2005, Sócrates y Zapatero anunciaron el retraso a 2013 de la entrada en funcionamiento del tren de alta velocidad entre Madrid y Lisboa y el "replanteamiento" del resto de las conexiones acordadas. En la última de estas cumbres, la XXIV de Zamora, en enero de 2009, se presentaron los avances del proyecto de ferrocarril Madrid-Lisboa, y de la autopista Plasencia-Castelo Branco. Ambas infraestructuras acumulan un gran retraso y, como se ha señalado, el clima de hispanofilia se ha desvanecido en Portugal.

Por tanto, a modo de conclusión, la paradoja de las relaciones de España y Portugal es que la proximidad ha actuado casi siempre como obstáculo, y que sólo en momentos puntuales y efímeros se ha producido la cooperación franca. Hay, sin embargo, una lección interesante respecto a lo que ocurre con estas relaciones en la UE. Los gobiernos, de momento, han dado pasos pequeños, por lo demorado en el tiempo, en el camino de la integración regional. Pero la proximidad, desaparecida la frontera, ha propiciado una multitud de iniciativas transfronterizas que van desde las comunicaciones locales, a la sanidad y la cultura; que han hecho que, por primera vez, la cercanía se convirtiera en una intensa comunicación. Una comunicación discreta en el plano de las relaciones de los gobiernos, pero notable en el terreno de las grandes infraestructuras, y realmente espectacular en todos los planos de la política local transfronteriza.

En suma, algunos echarán en falta un cambio más radical en el nivel de los gobiernos, más allá de unas infraestructuras peninsulares que se demoran en su realización. Sin

embargo, quizá el hecho más llamativo es justamente el menos visible, esto es, que los obstáculos a la cooperación peninsular han sido removidos tras la entrada en la Unión Europea y que, por primera vez, los falsos amigos son algo más que vecinos.

Bibliografía:

- ÁLAMOS DE BARRIENTOS, Baltasar, *Discurso político al rey Felipe III al comienzo de su reinado*, Anthropos, Barcelona, 1990. Introducción y notas de Modesto Santos.
- FERRO, António, *Salazar*, Empresa Nacional de Publicidade, Lisboa, 1933.
- FRANCO BAHAMONDE, Francisco, *Franco au Portugal: Cérémonies et discours*, Publicaciones Españolas, Madrid, 1949.
- GIMÉNEZ CABALLERO, Ernesto, *Amor a Portugal* Cultura Hispánica, Madrid, 1949.
- JIMÉNEZ REDONDO, Juan Carlos, "Las relaciones peninsulares entre el autoritarismo y la democracia: de la inercia al cambio" en POWELL Y JIMÉNEZ, *Del autoritarismo a la democracia. Estudios de política exterior española* (infra).
- KAY, Hugh, *Salazar and Modern Portugal*, Eyre & Spottiswoode, Londres, 1970.
- POWELL, Charles, y JIMÉNEZ, Juan Carlos, *Del autoritarismo a la democracia. Estudios de política exterior española*, Madrid, Sílex, 2007.
- PINTO, Antonio Costa (Coor.), *Portugal Contemporâneo*, Dom Quixote, Lisboa, 2004.
- RAMOS DA COSTA, E. A., *História da Sociedade Histórica da Independência de Portugal. 1861 a 1940*, Oficinas da Penitenciária de Lisboa, Lisboa, 1940.
- SARDINHA, Antonio, *La alianza peninsular*, Imprenta de "El Adelantado", Segovia, 1939.
- SOARES, Mario, *Portugal amordazado. Un testimonio*, Dopesa, Barcelona, 1974.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano, "Entre a África e a Europa: A Política Externa Portuguesa 1890-2000", en PINTO, *Portugal Contemporâneo*, supra.
- TORRE GÓMEZ, Hipólito de la, y SÁNCHEZ-CERVELLÓ, Josep, *Portugal en la Edad Contemporánea (1807-2000). Historia y documentos*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2000.
- VALLADARES, Rafael, *La rebelión de Portugal. Guerra, conflicto y poderes en la Monarquía Hispánica, 1640-1680*, Junta de Castilla y León, Valladolid, 1998.

LEALTADES INCÓMODAS: ARGUMENTOS Y DEBATES EN TORNO A LA PRESENCIA DE ESPAÑA EN AFGANISTÁN (2001-2009)

NURIA DEL VISO PABÓN*

RESUMEN:

El artículo aborda la presencia de España en Afganistán desde 2001 y los argumentos esgrimidos para justificar o criticar la misión. Después de repasar el entorno general, el texto analiza las posiciones durante tres legislaturas de los gobiernos españoles responsables de la misión. El perfil discreto de España hasta 2008 no ha impedido un continuado aunque cauteloso aumento de su implicación. En 2009, con la victoria de Obama, se aprecia un cambio de tendencia y un apoyo más entusiasta a la operación. Igualmente, se analiza la evolución de las posiciones de los grupos parlamentarios y las tendencias en la opinión pública. El artículo concluye que, en una etapa de mayores compromisos, y en respuesta al respaldo a la misión que el gobierno pide a los ciudadanos, debe realizarse un proceso de reflexión y debate público sobre el papel de España en Afganistán; ello permitirá clarificar posiciones e idealmente alcanzar consensos.

PALABRAS CLAVE:

operaciones de estabilización, Afganistán, España, insurgencia, reconstrucción, OTAN, ONU.

TITLE:

Uncomfortable loyalties: arguments and debates on the role of Spain in Afghanistan (2001-2009).

ABSTRACT:

The article deals with the role of Spain in the international operation in Afghanistan from 2001, and the reasons to justify or criticize the mission. After reviewing the general context of the operation, the text analyses the positions of the three governments responsible for the mission. The discreet, modest presence of Spain in Afghanistan until 2008 didn't prevented a cautious but continuous rise of its implication. From 2009 -the author argues-, in coincidence with Obama's victory, there is a change of trend in the Spanish role towards the mission, with a more enthusiastic support.

The article also examines the evolution in the positions towards the operation both of the Spanish Parliamentary groups and the public opinion. The text concludes arguing that in a phase of increased Spanish commitments and aswering the request of support that the Spanish Government is asking to the citizenship, a process of reflexion and public debate -absent up to now- should be undertaken; it will allow to clarify positions and, ideally, to reach common agreements for future action.

KEYWORDS:

Stabilization operations, Afghanistan, Spain, insurgency, reconstruction, NATO, UN.

*Nuria DEL VISO es periodista y analista de cuestiones internacionales relacionadas con paz y seguridad y especializada en Afganistán y la región circundante. Es D.E.A. en Paz y Seguridad por el Instituto G. Gutiérrez Mellado (UNED) y miembro del equipo investigador del Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial) en Madrid, donde coordina el Área de Paz y Seguridad. Anteriormente ha trabajado en cooperación internacional en España, Sudán y Guyana.
ndelviso@telefonica.net

Introducción

En diciembre de 2009 se cumplieron ocho años de la aprobación de la presencia militar española en Afganistán, incluida en la operación internacional. El gobierno de José María Aznar autorizó la integración de un máximo de 190 soldados en la Operación Libertad Duradera, liderada por Estados Unidos (EEUU), en Consejo de Ministros el 14 de diciembre de 2001, y dos semanas más tarde —el 27 de diciembre de 2001— España se adhirió a la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad en Afganistán (ISAF), auspiciada por Naciones Unidas, con un máximo de 485 efectivos. Las primeras tropas españolas llegaron al país centroasiático a finales de enero de 2002. Se preveía una campaña militar rápida, para pasar inmediatamente a la reconstrucción del país. Sin embargo, ya en el noveno año de la misión, España se encuentra más involucrada que nunca en la maraña de Afganistán: a lo largo de 2010 su contingente superará los 1.500 soldados, cifra que triplica con creces la aprobada en su inicio.

La evolución de la presencia de España en Afganistán muestra una implicación en alza que se refleja tanto en un mayor compromiso político y diplomático —España cuenta con una creciente presencia en las estructuras de decisión y una labor diplomática más intensa—, como en la presencia militar —que se aprecia en el número de tropas y en las responsabilidades asumidas—. Además España contribuye a la reconstrucción del país.

La misión de España en Afganistán se ha desarrollado a lo largo de tres legislaturas, una con el gobierno del Partido Popular (PP) encabezado por José María Aznar (2000-2004), y otras dos con gobiernos del PSOE, con José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2008 y el actual desde 2008). Las mayores diferencias entre ambos partidos se han referido a cuestiones ideológicas, plasmadas en decisiones que marcaron la misión; sin embargo, también se aprecian aspectos comunes, principalmente en torno a los argumentos esgrimidos para justificar la operación.

La presencia española se ha caracterizado por desplegarse con medida y cautela —coincidiendo con los años de George Bush en la Casa Blanca—, y desempeñando un papel discreto. En el caso del gobierno de José María Aznar se debió, en buena parte, al deseo expreso del gobierno estadounidense, que no quería que muchos actores estuvieran en el teatro de operaciones en las fases iniciales de la misión y sólo permitió la presencia del Reino Unido¹, dejando al resto de sus socios ocuparse de tareas logísticas y de apoyo; además, muy pronto Afganistán quedó relegado a un segundo término por los planes de invasión de Irak. A partir del triunfo de Rodríguez Zapatero en las elecciones de marzo de 2004, tal cautela se explica mejor por razones de lejanía ideológica con la administración Bush, impulsora de la operación; a ello se sumaron los roces surgidos por la retirada española de Irak. Ya bajo la presidencia de Barack Obama, se observa una adhesión sin reservas al nuevo presidente y a sus propuestas para Afganistán por parte del ejecutivo español, que se corresponde con una renovada y entusiasta respuesta hacia la operación.

Ante un escenario cada vez más complejo en Afganistán, y en ausencia de un debate público en profundidad sobre las razones de la presencia española y el papel de

<?> COSIDÓ, Ignacio, entrevista telefónica, 11 de julio de 2007.

España en el país, crece la preocupación en algunos círculos por las implicaciones que podrían derivarse de esta operación y por su dimensión temporal, que se alarga sin fecha de finalización. En los sondeos y medios de comunicación españoles cada vez aparece con más nitidez —y por parte grupos más amplios— la conveniencia o no de estar allí, y los argumentos para permanecer o marcharse². La sociedad parece dividida entre las dos opciones. En el Congreso, distintos portavoces parlamentarios demandan más información al gobierno y un debate a fondo sobre la cuestión. En este contexto, aumenta la necesidad de analizar la influencia e impacto de la operación, así como los argumentos defendidos a favor y en contra, y las actitudes de la sociedad española.

Este artículo repasa brevemente los principales hitos de la participación de España en la operación internacional en Afganistán y se centra en el análisis de los argumentos e ideas que se han esgrimido en torno a la misión. En primer lugar examina las razones que los gobiernos de José María Aznar y José Luis Rodríguez Zapatero han defendido para estar allí. En segundo lugar analiza las posiciones de los grupos parlamentarios a lo largo de estos ocho años. Finalmente, repasa la evolución de la opinión pública respecto a las misiones en el exterior en general, y en Afganistán en particular, antes de concluir con unas breves recomendaciones.

1. Contextualización

La extensa literatura generada en torno a la operación internacional en Afganistán desde 2001 ha dejado al margen el caso de España, que hasta 2009 ha mantenido un perfil discreto. Por citar un ejemplo significativo, los sucesivos informes de la serie *NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance*³, elaborados por el Congressional Research Service para el Congreso de EEUU, no estudian el caso español.

Desde España se ha producido también abundante análisis sobre diversos elementos de la operación, aspectos concretos de la presencia española, o las implicaciones para

² Entre los artículos de opinión, figuran: AGUILAR, Miguel Ángel, "La vuelta de Afganistán", *El País*, 20 de octubre de 2009; ASHDOWN, Paddy y Korski, Daniel, "No es hora de retirarse de Afganistán", *EL PAÍS*, 3 de diciembre de 2008; BASSETS, Lluís, "¿Qué hacemos en Caosistán?", *EL PAÍS*, 8 de octubre de 2009; BURKE, Edward, "España está en guerra en Afganistán", *EL PAÍS*, 26 de octubre de 2009; CARRILLO, Santiago, "Afganistán, un pozo sin fondo", *EL PAÍS*, 9 de septiembre de 2009; CARRILLO, Santiago, "La experiencia vietnamita", *EL PAÍS*, 10 de octubre de 2009; GALLEGU-DÍAZ, Soledad, "Hablemos de Afganistán", *EL PAÍS*, 13 de septiembre de 2009; MARZO, Mariano, "Afganistán en clave energética", *EL PAÍS*, 8 de octubre de 2009; NUÑEZ, Jesús, "Afganistán, un problema de todos", *EL PAÍS*, 11 de noviembre de 2008; NUÑEZ, Jesús, "El papel de España en misiones internacionales", *EL PAÍS*, 11 de marzo de 2009; ORTEGA, Andrés, "De paz; no pacíficas", *EL PAÍS*, 2 de julio de 2007; PALACIO, Vicente, "Cuerpo frío bajo la nieve", *EL PAÍS*, 2 de diciembre de 2009; RASHID, Ahmed, "Un Estado minimalista", *El Mundo*, 17 de septiembre de 2009; REYES, Gabriel, "España, los españoles y Afganistán", *EL PAÍS*, 11 de septiembre de 2009; SARTORIUS, Nicolás, "¿Hay que enviar más tropas a Afganistán?", *EL PAÍS*, 8 de enero de 2009; TAIBO, Carlos, "¿Afganistán? No, gracias", *EL PAÍS*, 13 de mayo de 2006; TORTOSA, M^a Amparo, "¿Qué hacer con Afganistán?", *EL PAÍS*, 18 de abril de 2008; VENDRELL, Francesc, "Afganistán, cómo evitar el fracaso", *EL PAÍS*, 27 de octubre de 2008; VISO, Nuria del, "Una misión de paz en medio de un conflicto", *El Correo*, 28 de septiembre de 2008.

³ El último informe de *NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance*, del Congressional Research Service, dependiente del Congreso de Estados Unidos, se publicó en agosto de 2009. Los informes están disponibles en <http://www.fas.org/sgp/crs/>. Consulta: 15 de diciembre de 2009.

España de asuntos específicos. Sin embargo, entre los principales centros españoles de investigación sobre paz y seguridad⁴ no se conocen hasta la fecha análisis públicos e integrales que hagan balance de la presencia de España en la misión internacional en Afganistán, o sobre las ideas y argumentos en torno a la operación, y su evolución⁵.

2. Desarrollo

2.1. Consideraciones iniciales

Afianzar la presencia de España en el mundo, afirmando su peso e influencia, ha sido una tarea clave de los gobiernos desde la vuelta a la democracia. Este objetivo ha formado parte de la labor para reconstruir los lazos internacionales y reactivar la presencia de España en foros internacionales. El desarrollo del potencial económico del país ha corrido paralelo al deseo de afirmar su peso político y su papel en la esfera diplomática internacional, que se entiende, deben ser parejos a su peso económico como octava potencia mundial. Así, España aspira a convertirse en un "actor global comprometido con la gobernanza global", tal como indicó el ministro de Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, en la Conferencia de Seguridad de Munich de 2009⁶. Obviamente, tal posición implica también responsabilidades globales.

La herramienta clave para situar a España en la escena internacional ha sido el multilateralismo —a través de la ONU— y el acercamiento a las principales organizaciones de nuestra área geográfica: la Unión Europea en lo económico y político, y la OTAN en el aspecto político-militar. Este objetivo guió la incorporación de España a las misiones de paz en el exterior, que se produjo oficialmente en 1989. La participación en las misiones internacionales ha buscado el acercamiento a nuestro socios "naturales": EEUU y los países de Europa Occidental, con énfasis diferentes en cada momento y dependiendo de cada gobierno, a la vez que afirmando su lazos históricos, culturales o geográficos con América Latina y el Norte de África.

Existen numerosas referencias en las intervenciones públicas a este respecto. Así, el entonces presidente de Gobierno, José María Aznar, en un Pleno del Congreso en 2001 para explicar el apoyo de España a EEUU en Afganistán, afirmaba que "España tiene que estar a la altura de su responsabilidad y de su peso en el mundo, ni más ni menos"⁷. En esta línea, Gustavo de Arístegui, portavoz de Exteriores del Partido Popular, afirmaba en una entrevista que "nuestra participación en las operaciones [en el exterior] ha de ser

⁴ Se ha realizado seguimiento de los análisis en FRIDE, Fundación Alternativas, CIP-Ecosocial, Ceipaz, Real Instituto Elcano, INCIPE, Escola de Cultura de Pau, CESEDEN.

⁵ Entre estos análisis cabe citar PIRIS, Alberto, "Los dilemas de la participación española en Afganistán", en *Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional. Anuario 2008-2009*, Fundación Cultura de Paz-CEIPAZ, Icaria, 2008; DEL VISO, Nuria, "Entre el pragmatismo internacional y el imperativo humanitario: España en Afganistán 2001-2008", en BAQUÉS, Josep; del Viso, Nuria y Vilanova, Pere, *Proyecto de regionalismo en Asia: Asia Central y el caso de Afganistán*, programa de becas integradas Rui de Clavijo 2008, Casa Asia, 2009 (mimeo).

⁶ MORATINOS, Miguel Ángel, *Speech given by the minister Miguel Ángel Moratinos at the Munich Conference on Security*, 7 de febrero de 2009.

⁷ AZNAR, José María, "Solicitud de comparecencia del presidente del Gobierno ante el Pleno del Congreso para informar, tras el inicio de las operaciones de respuesta militar a los atentados del 11 de septiembre [...]", *Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, nº 112, 18 de octubre de 2001, ps 5446.

proporcional a nuestro peso e importancia en el seno de la Alianza y de la Unión Europea”⁸.

Carme Chacón, ministra de Defensa, se refería a este punto en su intervención en el Pleno del Congreso el 28 de octubre de 2009: “[...] con nuestra permanencia en Afganistán, España demuestra que es un miembro responsable y solidario de Naciones Unidas, de la Alianza [Atlántica] y de la Unión Europea. También estamos demostrando nuestro compromiso con la lucha contra el terrorismo internacional y nuestra responsabilidad con los derechos humanos y con el desarrollo y la reconstrucción en Afganistán para el pueblo afgano”⁹. Este espíritu multilateralista ha quedado patente en la Ley de Defensa Nacional, aprobada en noviembre de 2005, que regula los criterios —detallados más adelante— para de la participación de España en misiones en el exterior.

En torno a las misiones internacionales se ha creado un estrecho vínculo entre la política exterior y la política de defensa, prevaleciendo ésta en numerosas ocasiones, tal como resaltó el diputado Julio Llamazares¹⁰; de hecho, las misiones en el exterior se regulan por la Ley de Defensa Nacional, las gestiona el Ministerio de Defensa, y las comparecencias para explicar su marcha corresponden a la cartera de Defensa.

Las misiones en el exterior cumplen varios propósitos: primero, servir directamente objetivos de política exterior. Así lo señaló la ministra de Defensa en referencia a Afganistán cuando indicó que “estamos desarrollando y vamos a seguir haciéndolo en el futuro, un importante cometido en esta zona. Nuestra participación en la misión de Naciones Unidas en Afganistán debe entenderse desde este compromiso”¹¹; segundo, reforzar los lazos con los socios de las organizaciones internacionales; y tercero, actuar como “el tercer gran instrumento modernizador de nuestros ejércitos”, como afirmó Chacón¹².

Es en este contexto en el que se desarrolla la misión de España en Afganistán. La incorporación a la operación internacional sirve al objetivo político de fortalecer los vínculos con los socios de la ONU, la UE y la OTAN, respondiendo a los compromisos y responsabilidades adquiridos en el marco de una seguridad común, como han expresado responsables políticos de diferentes gobiernos.

2.2. Objetivo: Afganistán

EEUU, junto con Reino Unido, atacó Afganistán el 7 de octubre de 2001 como una operación

⁸ DE ARÍSTEGUI, Gustavo, “Ha estado con nosotros... Gustavo de Arístegui”, *El Mundo*, 17 de octubre de 2001.

⁹ CHACÓN, Carme, “Comparecencia de la ministra de Defensa ante el Pleno de la Cámara solicitada por los grupos parlamentarios catalán (Convergencia i Unió) y vasco (EAJ-PNV), para informar sobre el desarrollo de la misión de las tropas españolas en Afganistán ...”, *Diario de Sesiones del Congreso*, IX Legislatura, nº 117, 28 de octubre de 2009.

¹⁰ LLAMAZARES, Julio, Comisión de Defensa del Congreso, *Diario de Sesiones*, nº 569, VIII Legislatura, 9 de mayo de 2006.

¹¹ CHACÓN, Carme, Comisión de Defensa del Congreso, *Diario de Sesiones*, nº 53, IX Legislatura, 30 de junio de 2008, p.11.

¹² CHACÓN, Carme, “Comparecencia de la ministra de Defensa (Chacón Piqueras) para informar sobre el desarrollo de las operaciones de las Fuerzas Armadas en el exterior...”, Comisión de Defensa del Congreso, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, IX Legislatura, nº 169, 10 de diciembre de 2008.

de represalia en respuesta al 11-S; el objetivo era erradicar el santuario del terrorismo internacional de Al Qaeda en Afganistán y derrocar al régimen talibán. El ataque se inició con bombardeos que causaron un número indeterminado de víctimas civiles y agudizaron la ya grave crisis humanitaria. A los bombardeos aéreos le siguieron ataques por tierra, coordinados con los grupos de resistencia al régimen talibán —varias milicias no pastunes agrupadas en la Alianza del Norte— y el asedio a las montañas de Tora Bora, donde se pensaba que se escondía Osama Bin Laden, por parte de un reducido contingente de tropas especiales estadounidenses. Estas acciones —para sorpresa de muchos— acabaron en fracaso cuando Bin Laden consiguió escabullirse en esta montañosa región fronteriza con Pakistán. Hasta hoy no ha sido capturado. Por contra, en pocas semanas sí cayó el régimen talibán, cuyos miembros fueron excluidos de la conferencia de Bonn de diciembre de 2001, que diseñó el futuro político del país. Hoy muchos consideran que esta exclusión fue un grave error.

En un primer momento se creó una coalición de países liderada por Estados Unidos, la Operación Libertad Duradera (OLD), con el objetivo de derrotar militarmente a Al-Qaeda y a los talibán. Esta misión sólo recibió un respaldo tangencial por parte de la ONU y nunca ha contado con plena legitimidad internacional.

La Resolución 1386 del Consejo de Seguridad de la ONU autorizó una segunda misión militar internacional, la ISAF, cuyo cometido era prestar apoyo al gobierno de Kabul para extender su presencia y autoridad en todo el territorio. Ello posibilitaría reconstruir Afganistán, consolidar su Estado e instituciones, y desarrollar la democracia, el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, tareas que se unían así al objetivo antiterrorista inicial. Durante estos años, la labor de reconstrucción se ha visto supeditada al objetivo antiterrorista y contrainsurgente, cuyos métodos —como los bombardeos indiscriminados sobre civiles— han minado los objetivos de ISAF.

A partir de 2003, cuando la OTAN asumió el control de ISAF, las dos operaciones se han ido amalgamando, lo que parece servir los objetivos de EEUU: el control de ambas se unificó bajo el mando de un general estadounidense; igualmente, parte del peso de la lucha contra la insurgencia en las provincias “calientes” del sur —Helmand, Kandahar y Uruzgan—, antes plenamente asumido por EEUU, se traspasó, a partir del verano de 2006, a los integrantes de ISAF que aceptaron ese reto: Reino Unido, Canadá y Países Bajos.

En ninguna de las áreas que se fijó la operación existen signos de éxito. Al deterioro de la seguridad y el progresivo fortalecimiento de la insurgencia —que domina ya al menos un tercio del país— se añaden otros elementos preocupantes: unos niveles alarmantes de narcotráfico; pobres resultados en la reconstrucción del país (Afganistán continúa entre los cinco países más pobres del mundo); aumento de la ineficacia y corrupción del Gobierno afgano encabezado por Hamid Karzai, cuya popularidad y legitimidad ha disminuido aún más después de las elecciones del 20 de agosto de 2009. En este contexto, aumenta el descontento de la población afgana y se reduce el apoyo a la presencia internacional. Paralelamente, cunde el pesimismo en las capitales de los países de la OTAN, donde surgen dudas sobre el éxito de la misión tal como se concibió en su origen: derrotar al terrorismo

internacional y consolidar Afganistán como un estado democrático y de derecho, reduciendo sus niveles de pobreza. Estos ambiciosos objetivos están siendo sustituyendo por otros más pragmáticos: lograr que Afganistán cumpla unos mínimos para ser capaz de funcionar sin representar una amenaza internacional.

Desde que la operación empezó a complicarse en 2006 se han sucedido varios intentos para replantear el enfoque estratégico. La reunión de la OTAN en Bucarest en abril de 2008 supuso un avance al definir una estrategia político-militar para los siguientes años, basada en prestar más atención a los componentes civiles, el político y el de reconstrucción; implicar a los países vecinos en la solución de los problemas de Afganistán; y subrayar la propiedad afgana del proceso (*ownership*), lo que se ha denominado como "afganización", cuya clave es la transferencia progresiva de la responsabilidad de la seguridad de Afganistán a su ejército y policía; ello permitirá la vuelta a casa de las tropas internacionales.

En 2009, con la llegada de Obama a la Casa Blanca y la nueva estrategia de EEUU para Afganistán, la OTAN actualizó sus propuestas en la reunión de Estrasburgo—Kehl siguiendo la línea ya marcada en Bucarest. En diciembre del mismo año Obama anunció un aumento importante de tropas y pidió a sus socios un esfuerzo paralelo.

2.3.España en Afganistán

El aspecto más conocido y también el más polémico de la presencia española en Afganistán es el componente militar. Desde la llegada de las tropas, el volumen del contingente se ha modificado en siete ocasiones, pasando de unos 350 soldados a los 1.000 actuales, que se incrementarán en un 50% a lo largo de 2010, cuando superarán los 1.500¹³. De los 41 países que actualmente integran ISAF, España es el décimo por aportación de tropas.

España ha mantenido hasta 2009 una posición discreta en la operación que se extendió durante los gobiernos de Aznar y de Rodríguez Zapatero, si bien por distintas razones, como se ha explicado anteriormente.

Durante el gobierno de José María Aznar, si bien en un primer momento se ofrecieron cuantiosos medios para atender la "guerra contra el terrorismo" y se movilizaron un total de 959 efectivos¹⁴ —compuestos en gran parte por la tripulación de las fuerzas navales enviadas al Golfo Pérsico y al Océano Atlántico—, más adelante el contingente español en Afganistán se estabilizó en una media de 350 soldados, y llegó a un mínimo 130 en enero de 2003, semanas antes de la invasión de Irak.

Con la llegada al gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero y durante los años de la administración Bush, la tónica que dominó en el ejecutivo español fue la de resistir las repetidas presiones desde Washington y la OTAN para implicarse en tareas de combate y aumentar el número de efectivos, aunque ocasionalmente se realizaron ciertas concesiones y discretos aumentos de tropas (150 soldados en mayo de 2006, 52 militares para instruir al ejército afgano y unos 36 operadores de mantenimiento para los aviones no tripulados

¹³ "España tendrá más de 1.500 soldados en Afganistán en 2010", *EL PAIS*, 17 de diciembre de 2009.

¹⁴ Fuente: Grupo Socialista en el Congreso. Entrevista personal, junio de 2007.

en 2008). Así, el contingente español en ISAF fue registrando un lento pero continuado aumento.

En la evolución de los compromisos de España en Afganistán, 2009 marca un cambio de tendencia, con un aumento de casi el 30% en el volumen del contingente estable (de 778 a 1.000), y que parece que se intensificará durante 2010. Durante 2009, el Parlamento aprobó —a instancias del Ejecutivo— el envío de 220 soldados para el contingente estable, 12 instructores para la unidad del ejército afgano patrocinada por España en Badghis, 450 integrantes del batallón electoral —que regresó a España a finales de noviembre—, y 66 militares y cuatro agentes de la guardia civil para la gestión rotativa del aeropuerto internacional de Kabul del 1 de octubre de 2009 a finales de abril de 2010. Además, después de que Obama hiciera pública la revisión de la estrategia estadounidense el 1 de diciembre de 2009, el gobierno español ha anunciado que está dispuesto a enviar a lo largo del 2010 unos 500 soldados más, pendiente de confirmar la cifra exacta en la conferencia internacional sobre Afganistán de Londres del 28 de enero de 2010.

Entre los factores que han pesado en esta reactivación del compromiso de España figura, sin duda, el cambio en la presidencia de Estados Unidos. La victoria de Barack Obama ha ido acompañada de una oleada de simpatía en muchos lugares del planeta; la opinión pública española es una de las más entusiastas hacia el nuevo presidente, como anteriormente fue una de las más críticas con su antecesor.

La sintonía con la administración Obama es amplia; incluso hay acuerdo con el máximo mando militar en Afganistán, el general Stanley McChrystal, que ha recomendado un drástico aumento de tropas, una opción que el gobierno de Rodríguez Zapatero nunca había defendido anteriormente. Sin embargo, pese a lo que puedan sugerir estos hechos, Chacón ha negado con contundencia que el aumento de tropas en 2009 se deba a un “efecto Obama”, y ha afirmado que “España no está en Afganistán ni por Irak, ni por Bush, ni por Obama. Está por la voluntad del pueblo español a través de este Parlamento, consciente de que la estabilización, la seguridad, el desarrollo y la reconstrucción de Afganistán no sólo es necesario para el pueblo afgano, sino para todo el mundo”¹⁵.

Además de este salto cuantitativo, a partir de 2005 la presencia militar de España registró un salto cualitativo en Afganistán al aceptar mayores responsabilidades: se hizo cargo de la base avanzada de apoyo de Herat, en el oeste del país, y asumió la gestión de un equipo de reconstrucción provincial (PRT) en la vecina provincia de Badghis. Si hasta ahora la mayor parte del contingente se ubicaba en Herat, a partir de 2010 se establecerá en Badghis, una vez que se inaugure la nueva base española en la capital provincial, Qala i Nao.

El oeste era una zona tranquila cuando llegó España, pero desde hace dos años la situación de seguridad se está deteriorando por el aumento de la presencia insurgente. Más violencia genera más riesgos para las tropas españolas. Esto crea más debate público en España, que se reabre cada vez que se producen nuevas muertes de soldados. Hasta

¹⁵ CHACÓN, Carme, Comisión de Defensa del Congreso, *Diario de Sesiones*, nº 310, 17 de junio de 2009.

diciembre de 2009, 88 soldados españoles y un intérprete habían perdido la vida en esta misión. De ellos, siete bajas se produjeron por acciones hostiles y el resto como resultado de accidentes diversos.

En el marco de la estrategia de "afganización", España participa, desde 2007, en los planes de la OTAN de entrenamiento del ejército afgano a través de equipos de formadores integrados en las unidades militares, los llamados OMLT. España cuenta con 52 militares destacados que dan formación a unidades en Herat, y próximamente enviará 12 nuevos instructores para entrenar a la unidad del ejército afgano que España patrocina en la provincia de Badghis. De forma temporal hay destacados 66 militares y 4 agentes de guardia civil para la gestión del aeropuerto internacional de Kabul. Además, España está ultimando la integración de soldados colombianos en el contingente español, por deseo del gobierno de Colombia de participar en la operación de Afganistán. En paralelo, 12 agentes de policía y guardia civil trabajan en la misión de la Unión Europea, EUPOL, de formación a la policía afgana, a la que próximamente se sumarán 40 agentes de la guardia civil dentro de una nueva iniciativa de la OTAN también de formación de la policía.

España proyecta su presencia en Afganistán a través de otro importante componente, el de reconstrucción y desarrollo. En este capítulo ha destinado unos 300 millones de euros entre 2001 y 2012. Para ayudar a poner en perspectiva esta cantidad, conviene recordar que sólo en el año 2009 el coste del componente militar de la misión española en Afganistán ha ascendido a 364 millones de euros¹⁶.

En la Conferencia de donantes de Tokio, en 2002, España comprometió 100 millones de dólares (unos 82 millones de euros) a través del Banco Asiático para el Desarrollo y 12 millones de dólares (unos 10 millones de euros) para programas de reconstrucción nacional a través de créditos FAD¹⁷. En la Conferencia de Londres, en 2006, el compromiso español ascendió a 150 millones de euros hasta 2010, y recientemente se han aprobado 60 millones más para 2011 y 2012. España es el octavo donante por nivel de compromisos y el cuarto europeo. La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) gestiona directamente 50 millones de euros de estos fondos, de los que ha destinado una parte importante al desarrollo de la provincia de Badghis y se han logrado ciertas mejoras en las condiciones de vida de su población, tanto en salud como en educación e infraestructuras¹⁸.

En contraste con el discurso oficial, datos procedentes de ONG y del gobierno afgano ponen de manifiesto la distancia entre los compromisos y los hechos de diversos

¹⁶ CHACÓN, Carme, 28 de octubre de 2009, *op. cit.*

¹⁷ *República Islámica de Afganistán*, monografía país del Ministerio de Asuntos Exteriores, septiembre 2008. Disponible en: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Paises/ArbolPaises/Afganistan/Monografia/Documents/Afganistan.pdf>

¹⁸ Una referencia detallada de los logros de la cooperación española se encuentra en CHACÓN, Carme, "Comparecencia sobre misiones en el exterior", Congreso de los diputados, 17 de diciembre de 2009, web del Ministerio de Defensa.

Disponible en: http://www.mde.es/Galerias/gabinete/ficheros_docs/091217_COMPARECENCIA_CHACON_MISIONES_EXTERIOR.pdf. [Consulta: 18 de diciembre de 2009]

donantes. En el caso de España, los desembolsos reales podrían rondar el 10% de la ayuda comprometida desde 2002¹⁹, con tan sólo 26 millones de dólares invertidos²⁰.

El tercer componente de la presencia de España en Afganistán se estructura a través de su acción política y diplomática, que ha recibido también un notable impulso desde 2005.

En un gesto que muestra la importancia concedida a la misión afgana, tanto el anterior ministro de Defensa, José Antonio Alonso, como la actual ministra, Carme Chacón, realizaron su primer viaje internacional a Afganistán. También han visitado a las tropas en aquel país el rey Juan Carlos I, el príncipe Felipe, el presidente Rodríguez Zapatero y el ministro de Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, así como todos los ministros de defensa desde el inicio de la operación (además de los mencionados, Federico Trillo y José Bono).

Durante estos años, España ha avanzado en la integración en algunas de las estructuras de decisión de los donantes, como la *Joint Co-ordination and Monitoring Board* (JCMB), y la mesa de donantes para Pakistán.

Por su parte, las relaciones diplomáticas entre España y Afganistán recibieron un impulso coincidiendo con la presidencia española de la UE (enero-junio 2002), cuando el gobierno de Aznar nombró un representante especial en Afganistán, el diplomático José Manuel López Nadal. A partir de 2005 José Luis Solano ejerció como embajador en Afganistán desde Islamabad, pero hasta 2006 España no contó con un embajador permanente en Kabul, el diplomático José Turpín. La creación de la embajada española en Kabul formaba parte del impulso proporcionado por el Plan Asia Pacífico 2005-2008. En marzo de 2009 el gobierno nombró a Rafael Mendivil embajador en Misión Especial para Afganistán y Pakistán.

2.4. Argumentos de los gobiernos españoles

Si bien la misión en Afganistán fue una operación heredada del gobierno Aznar, se ha convertido en una cuestión importante para el gobierno de Rodríguez Zapatero. Como se analiza más adelante, las razones de la presencia de España se relacionan con los compromisos internacionales adquiridos, con cuestiones de seguridad global y con el imperativo humanitario. Pero además, como han sugerido grupos políticos y analistas, en el lento aumento de los compromisos podría haber pesado un "síndrome compensatorio" por la retirada española de Irak. La misión adquiere así un hondo contenido político para el gobierno y los grupos parlamentarios, rasgo ausente en el caso de otras misiones en el exterior, salvo la de Irak. Así, la misión en Afganistán podría constituir para el actual ejecutivo una especie de misión de comprobación con la que se intenta demostrar las plenas capacidades de España y su fiabilidad como socio de las organizaciones internacionales. Además, en la evolución de la misión han adquirido considerable peso cuestiones de política interna, como las percepciones en torno a los resultados electorales del 14 de marzo de

¹⁹ ELIZONDO, Luis, *Espacio para respirar. El humanitarismo en Afganistán (2001-2008)*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), policy papers nº 8, noviembre de 2008.

²⁰ WALDMAN, Matt, *Falling short. Aid Effectiveness in Afghanistan*, ACBAR, ACBAR Advocacy Series, marzo de 2008.

2004, que el PP sintió como una victoria robada.

Los dos partidos que han ocupado el gobierno durante la misión expresaron enfoques de la política exterior sensiblemente distintos, con diferentes visiones sobre los socios preferentes (EEUU frente a Europa), modos de actuación (unilateralismo y alianzas *ad hoc* frente al multilateralismo) y estrategias (afirmar el poder por la fuerza frente al diálogo y la negociación). Sin embargo, ambos han empleado argumentos similares respecto a Afganistán, aunque con diferente trasfondo ideológico. La justificación se basa en dos bloques de argumentos: uno, la lucha contra el terrorismo internacional y la consecuente necesidad de erradicarlo y de evitar que vuelva a arraigar; y dos, el móvil humanitario, de reconstrucción, de consolidación del Estado y las instituciones, y de derechos humanos, que incluye la causa a favor de las mujeres afganas. No es sorprendente que estas dos líneas argumentales se correspondan con las dos operaciones militares internacionales en Afganistán. Cada gobierno ha dado un énfasis y un lenguaje distinto a cada grupo de argumentos, como veremos a continuación.

2.4.1. Gobierno de José María Aznar (2000-2004)

La propuesta de una “guerra contra el terrorismo” formulada por el anterior presidente de EEUU, George W. Bush, para justificar la intervención en Afganistán sintonizaba sin fisuras con los argumentos de José María Aznar, que adoptó el terrorismo “sin apellidos” como eje de su discurso. Aznar asumió el concepto de guerra preventiva y el intervencionismo internacional, incluso sin autorización legal, como fue el caso de Irak.

Los líderes del PP presentaron la batalla contra el terrorismo yihadista como una ecuación entre libertad frente a terrorismo, civilización frente a barbarie. Desde el gobierno, el PP desarrolló un discurso maniqueo para justificar la lucha. Así, el gobierno popular consideró el 11-S, y la decisión posterior de atacar Afganistán como “una amenaza a la paz y al conjunto de la sociedad occidental”²¹. Gustavo de Arístegui enmarcó el debate en términos de “guerra santa”²² y entendió la intervención en Afganistán no para actuar contra una organización terrorista, sino para preservar nuestras libertades y derechos fundamentales.

El ex presidente del gobierno presentó los ataques de Libertad Duradera como legítima defensa y afirmó ante el Pleno del Congreso que “la resolución de las Naciones Unidas califica de legítima defensa la respuesta militar contra el régimen talibán”²³. La resolución a la que se refería el ex presidente, la 1368, del 12 de septiembre de 2001, condena en los términos más firme los atentados, pero no se puede hallar en su texto una autorización a una respuesta militar. Aunque reconoce el derecho individual y colectivo a la autodefensa, y a pesar de que expresa su disposición “a adoptar todos los pasos necesarios para responder a los atentados terroristas de acuerdo a las responsabilidades bajo la Carta de la ONU”, hace un llamamiento a todos los Estados a trabajar juntos para traer ante la

²¹ COSIDÓ, Ignacio, *op. cit.*

²² DE ARÍSTEGUI, Gustavo, “Guerra o paz en Afganistán”, *ABC*, 24 de agosto de 2005.

²³ AZNAR, José María, 2001, *op. cit.*

justicia de forma urgente a los responsables del ataque²⁴. De Arístegui justificó el ataque a Afganistán en las primeras semanas indicando que “no se trata de una violencia sin más, sino del ejercicio de la legítima defensa individual y colectiva contenida en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. Se trata, pues, de una respuesta legal, justa, legítima y de carácter esencialmente defensivo”²⁵. Aunque en círculos académicos y políticos se ha interpretado mayoritariamente que la operación fue legal, este punto, sin embargo, ha sido cuestionado por distintos analistas²⁶.

El PP, hoy en la oposición, presiona al actual gobierno para que reconozca que la misión en Afganistán es una guerra. Sin embargo, cuando el ejecutivo popular inició la operación en 2001 tampoco lo planteó como una guerra —por más que su lenguaje fuera intensamente belicista—, sino como una operación para el mantenimiento de la paz. De Arístegui afirma en una entrevista: “no se trata de una guerra, es una lucha contra el terrorismo internacional”²⁷. El gobierno explicó la operación a la opinión pública y al Parlamento como una misión humanitaria y de paz, argumento repetido cuando envió tropas españolas a Irak.

El gobierno de Aznar e importantes figuras dentro del partido aprovecharon el 11-S para instrumentalizarlo a favor de sus propios argumentos en torno al terrorismo, sosteniendo que “todos los terrorismos son iguales”. Lograron conectar así un asunto internacional con uno de política interna, tratando de ganar apoyo en uno de sus temas de máxima preocupación: la lucha contra ETA. El presidente del gobierno afirmó ante el Pleno del Congreso: “No demos apellidos al terrorismo. Es siempre el mismo, lo llamen religioso, nacionalista, ideológico o como sea. No debemos ser nosotros, precisamente los españoles, los que contribuyamos a ninguna confusión”²⁸. Por su parte, Gustavo de Arístegui afirmó que “España, como país víctima del terrorismo, está más obligada que nadie a estar en la vanguardia de esta lucha contra el terror”²⁹, sellando así la equiparación del terrorismo doméstico con el global.

Junto a la defensa de nuestra seguridad, la misión se justificó también argumentando que el gobierno talibán reprimía al pueblo afgano. “Más allá de los riesgos para nuestra propia seguridad, era una obligación moral liberar al pueblo afgano”, en palabras de Ignacio Cosidó, entonces miembro del Grupo Popular en el Senado³⁰. La causa de las mujeres afganas también fue argüida por el ex presidente Aznar³¹.

²⁴ Resolución 1368, *Security Council Condemns 'in Strongest Terms' Terrorist Attacks on United States*, Consejo de Seguridad de la ONU, 12 de septiembre de 2001.

²⁵ DE ARÍSTEGUI, Gustavo, 2001, *op. cit.*

²⁶ Para un análisis al respecto, ver POZO, Alejandro, “¿Es legal lo que hace España en Afganistán?”, *Materials de Treball* nº 28, Centre d'Estudis per a la Pau J.M.Delàs - Justícia i Pau, abril, 2006.

²⁷ DE ARÍSTEGUI, Gustavo, 2001, *op. cit.*

²⁸ AZNAR, José María, 18 de octubre de 2001, *op. cit.*, ps. 5425-5448.

²⁹ DE ARÍSTEGUI, Gustavo, 2001, *op. cit.*

³⁰ COSIDÓ, Ignacio, 2007, *op. cit.*

³¹ AZNAR, José María, 2001, *op. cit.*

El gobierno del PP, como el de Bush, muy pronto dejó la operación de Afganistán en un segundo plano. En una extraña e inquietante respuesta en una entrevista, de Arístegui señala que “no debemos centrarnos en las operaciones en Afganistán, puesto que ese no es el principal frente de la lucha contra el terrorismo internacional”³², lo que parece anunciar ya en octubre de 2001 que la idea de otros frentes más importantes se dibujaba en las mentes de algunos *neocon*.

La decisión de unirse a la invasión de Irak fue adoptada por el gobierno del PP de espaldas al Congreso y a la calle, incluso de parte de sus propios votantes, lo que pasaría al PP una pesada factura política. Los ciudadanos mayoritariamente relacionaron esta decisión con el atentado del 11 de marzo de 2004. El 64% de la población española declaró que no se habría producido el 11-M si España no hubiese apoyado a EEUU en Irak (frente a un 23% que no lo creía), mientras que el 60% sintió que el 11-M fue consecuencia de la política internacional de España³³. Así, en la conmoción que causó el 11-M y que pesó en el fracaso del PP en las elecciones del 14 de marzo, el error de Irak tuvo gran relevancia en el fin del gobierno popular.

2.4.2. Gobiernos de Rodríguez Zapatero (2004-2008 y 2008-presente)

El cambio de gobierno trajo un cambio de enfoque ideológico y de talante político. El nuevo presidente recuperó en su lenguaje los conceptos de diálogo, consenso y multilateralismo. El nuevo clima se plasmó en tres decisiones de honda repercusión en las operaciones españolas en el exterior, que recogían unos mínimos de actuación en los que coincidían todos los grupos parlamentarios —a excepción del PP—, mínimos que el gobierno de Aznar se había negado a negociar. Estas decisiones fueron:

- La retirada de las tropas españolas de Irak, en cumplimiento de una promesa electoral. La decisión se hizo pública en rueda de prensa en abril de 2004, para anunciarse oficialmente en el Parlamento en mayo, y se llevó a cabo un mes después. Tal celeridad creó un profundo malestar en Washington, que se tradujo en una serie de desaires diplomáticos a los que el ejecutivo español restó importancia; ciertamente, tuvieron poco impacto en otros órdenes de las relaciones bilaterales. Las relaciones con EEUU empezaron a mejorar a partir de 2006 y a fines de 2009, con una nueva administración en la Casa Blanca, se pueden considerar totalmente recompuestas, pese al bache ocasionado por la retirada española de Kosovo a principios de 2009.
- La retirada de la Operación Libertad Duradera (OLD) y el aumento de la participación española en ISAF: el aumento del contingente máximo para ISAF de 485 a 540 soldados fue la primera propuesta relativa a misiones en el exterior que se sometió a votación en el Congreso, el 4 de julio de 2004.
- El acuerdo para que toda participación militar española en el exterior la apruebe el Parlamento, que obtuvo el respaldo del Congreso, a excepción del PP, en julio de 2004. Esta decisión quedó recogida en la Ley de la Defensa Nacional, de

³² DE ARÍSTEGUI, Gustavo, 2001, *op.cit.*

³³ Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), 6ª oleada, junio de 2004.

17 de noviembre de 2005, que, entre otros asuntos, regula la participación de unidades militares en operaciones en el exterior, y estipula tres requisitos:

- a) Respetar la legalidad internacional.
- b) Contar con una resolución de organismos internacionales a los que pertenece España.
- c) Ser discutida y autorizada por el Parlamento español.

Hasta ese momento no existía una regulación por ley de estas actividades, que eran decididas en comparecencias parlamentarias, consejo de ministros y las sucesivas Directivas de Defensa Nacional emitidas por el jefe del ejecutivo³⁴.

Por otra parte, el gobierno acordó en 2005 un límite máximo de 3.000 efectivos para ser desplegados en misiones internacionales³⁵. En diciembre de 2008 la ministra de Defensa propuso eliminar el límite auto impuesto por el gobierno, lo que permitiría mantener hasta 7.700 soldados destacados en el exterior, por encima del 8% de las fuerzas operativas recomendado por la Alianza Atlántica. La iniciativa, que apoyaron todos los grupos parlamentarios a excepción de Izquierda Unida, se explicó alegando las crecientes necesidades de implicación del ejército español en misiones internacionales. Aunque durante el 2009, primer año de ausencia de este límite, las tropas españolas en el exterior no han rebasado los 3.000 soldados, esta decisión indica las intenciones del gobierno respecto a estas misiones.

Las primeras decisiones adoptadas por el gabinete de Rodríguez Zapatero muestran un punto crucial de las preocupaciones y, consecuentemente, de los argumentos: la legitimidad y la legalidad, inquietud que ha empapado el discurso de los gobiernos socialistas. Legalidad que emana de la ONU y del Parlamento español; legitimidad que proporciona el respaldo de las poblaciones afgana y española. Chacón ha justificado la legitimidad de la misión como doble legitimidad: una externa, emanada de la Carta de Naciones Unidas, y otra interna, proporcionada por la autorización expresa del Parlamento español³⁶.

El gobierno también conectó la misión en Afganistán con el terrorismo internacional, pero, a diferencia del PP, no lo ligó al terrorismo de ETA, sino que dio una interpretación mucho más en línea con la ofrecida desde las organizaciones multilaterales o EEUU: Afganistán como epicentro del movimiento Al-Qaeda, motor del terrorismo yihadista internacional y vinculado a la seguridad de los españoles a través del terrorismo internacional.

Los gobiernos socialistas, especialmente en la primera legislatura, han ofrecido tan

³⁴ CUENCA ORDIÑANA, "Las FF.AA., elemento relevante de la acción exterior del Estado. Misiones internacionales", en *Panorama Estratégico 2005/2006*, Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa, Ministerio de de Defensa, grupo de trabajo nº 1/05, sin fecha.

³⁵ Acuerdo del Consejo de Ministros del 30 de diciembre de 2005.

³⁶ CHACÓN, Carme, 30 de junio de 2008, *op. cit.*

amplia gama de razones para justificar la presencia española en Afganistán que lejos de aclarar, podría haber contribuido a enturbiar la percepción pública de la operación. Entre los argumentos figuran:

- Eliminar la amenaza terrorista y asegurar nuestra propia seguridad. El gobierno esgrimió que "muchas de las redes terroristas desarticuladas recientemente en Europa contaban con miembros adiestrados en campos afganos"³⁷.
- Luchar contra el narcotráfico internacional, dado que Afganistán es uno de los principales productores de opio, base de la heroína.
- Combatir la pobreza, ya que se trata de uno de los países más pobres del planeta y donde las mujeres tienen severamente restringidos sus derechos.
- Superar el legado de conflicto, lograr desarrollo económico y fortalecer las instituciones democráticas. El gobierno afirmó que "España está en Afganistán porque lo exige la conciencia moral de los españoles"³⁸.
- Apoyar las misiones de la ONU, cumpliendo la política de multilateralismo eficaz en el orden internacional y respondiendo a la llamada del gobierno afgano.
- Atender la conveniencia política y de responsabilidad con el sistema internacional al que España pertenece. Miembros del gobierno argumentaron que "necesitamos a nuestros aliados y nuestros aliados nos necesitan". Además afirmaron que "hay que estar donde está la agenda internacional, y hoy el tema número uno es Afganistán"³⁹. En esta línea, un editorial de *El País* argumentaba la presencia de España en misiones en el exterior como "un tributo que hay que pagar por ser una potencia europea, la octava economía mundial, que está allí donde la defensa de la paz se lo requiere"⁴⁰.
- Por su condición de país islámico, Afganistán permite poner en práctica la Alianza de Civilizaciones, una de las prioridades en política exterior de Rodríguez Zapatero en su primera legislatura.

Conviene recordar que varias de las razones defendidas no figuran expresamente en el mandato de ISAF⁴¹, como la reconstrucción física del país, la ayuda humanitaria, la democratización, el fortalecimiento de los derechos de los ciudadanos o la lucha directa contra el narcotráfico.

Los dos gobiernos de Zapatero han presentado la misión como noble y ética.

³⁷ MORATINOS, Miguel Ángel y ALONSO, José Antonio, "Afganistán: año III de un desafío", *ABC*, 18 de mayo de 2006.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ BENAVIDES, Pablo, entonces embajador de España ante la OTAN, durante la intervención en el seminario *España en Afganistán*, organizado por el Ministerio de Defensa, Ministerio de Asuntos Exteriores, Real Instituto Elcano y Casa Asia, Madrid, 18 de mayo de 2006.

⁴⁰ "Morir en Líbano", *EL PAIS*, 25 de junio de 2007.

⁴¹ La Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad en Afganistán (ISAF) se crea por la Resolución 1386 (20 diciembre 2001) y su mandato consiste en: 1) garantizar un entorno seguro en Afganistán y apoyar al Gobierno afgano para extender su autoridad en todo el país para permitir la reconstrucción; 2) controlar el aeropuerto de Kabul y las comunicaciones aéreas; y 3) mejorar las capacidades de la Policía y el Ejército afganos. ISAF se nutrió de la aportación voluntaria de tropas.

Por ejemplo, el ex ministro de Defensa, José Antonio Alonso, señaló que “estamos [en Afganistán] con el objetivo noble, solidario y absolutamente reivindicable que nos ha marcado Naciones Unidas”⁴².

Durante la segunda legislatura, la ministra de Defensa, Carme Chacón, ha sintetizado los argumentos del gobierno en tres apartados, que se han repetido en las más de diez comparecencias de la ministra desde su nombramiento en abril de 2008:

- Estamos en Afganistán para proteger la propia seguridad de los españoles, razón que ha sido esgrimida crecientemente en la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero.
- Estamos en Afganistán para responder al llamamiento del propio gobierno afgano bajo mandato otorgado por Naciones Unidas y a petición de esta organización, para evitar que Afganistán se convierta de nuevo en base de operaciones del terrorismo internacional.
- La comunidad internacional intervino en Afganistán porque veinte años de conflicto lo habían convertido en el quinto país más pobre de la tierra y se había instaurado en él un régimen atroz que, además de violar masivamente los derechos humanos, daba apoyo y cobijo al terrorismo internacional⁴³. Adicionalmente, se ha aludido también a la dura situación de las mujeres afganas.

En otras intervenciones, Chacón ha indicado como objetivo estratégico de la presencia en Afganistán “el ayudar a sus ciudadanos hasta que sean capaces de asumir su propia seguridad”⁴⁴, que conecta con el proceso de “afganización”.

La seguridad ha sido, junto a la legitimidad, la otra gran preocupación del ejecutivo de Rodríguez Zapatero, argumento que cobra más relevancia a medida que se agrava la situación de seguridad en la provincia de Badghis. En coherencia con este argumento, el gobierno ha realizado un importante esfuerzo (de 134 millones de euros en el periodo 2007-2009⁴⁵) para aumentar la seguridad de las tropas en el exterior, un tema en el que existe consenso entre los grupos políticos y entre la sociedad española, además de ser un posible flanco de ataques desde la oposición del PP.

Afganistán capta buena parte de los fondos para misiones en el exterior; en concreto, absorbe el 49% de los costes mientras que representa sólo el 26% de las tropas⁴⁶. La misión en Afganistán es la primera en recibir los nuevos equipamientos adquiridos por Defensa, ya sea para el transporte de tropas, equipos de visión nocturna, comunicaciones, inhibidores

⁴² ALONSO, José Antonio, Comisión de Defensa del Congreso, *Diario de Sesiones*, nº 569, VIII Legislatura, 9 de mayo de 2006, p.21

⁴³ CHACÓN, Carme, 28 de octubre de 2009, *op. cit.*

⁴⁴ CHACÓN, Carme, 30 junio 2008, *op. cit.*

⁴⁵ CHACÓN, Carme, Comisión de Defensa del Senado, *Diario de Sesiones del Senado*, nº 52, IX Legislatura, 30 de septiembre de 2008, p. 9.

⁴⁶ CHACÓN, Carme, 10 de diciembre de 2008, *op. cit.*

de explosivos o la completa reubicación de la base española en Qala i Nao (Badghis), e incluso aviones no tripulados para obtener información de inteligencia y reconocer el terreno previo al paso de los convoyes. Este trato preferente se explica porque, como ha insistido la ministra de Defensa, "Afganistán es la más compleja y difícil de nuestras misiones". Además, después del accidente del Yak-42, en el que murieron 62 militares españoles cuando volvían de Afganistán en mayo de 2003, se utilizan sólo compañías comerciales españolas solventes para el traslado de militares a la zona⁴⁷.

Los esfuerzos que el gobierno ha realizado en este capítulo podrían haber contribuido a que en un entorno de seguridad en deterioro en el oeste de Afganistán y con muchos más incidentes con la insurgencia en 2009, se haya producido una sola baja, igual que en 2006, cuando existía un contexto de seguridad muy diferente.

Tanto en esta como en la anterior legislatura, se ha insistido en que se trata de una misión "noble". Pero además, un argumento frecuente en la presente legislatura se ha centrado en las responsabilidades contraídas. Así, Chacón se ha referido a la "responsabilidad con el pueblo afgano, con nuestros aliados y especialmente con el conjunto de la sociedad española"⁴⁸. Precisamente, los compromisos internacionales podrían figurar como una poderosa razón para permanecer en Afganistán. Este motivo corre paralelo a la aspiración de España y de los españoles en cuestiones de geopolítica mundial⁴⁹. La obligación percibida de cumplir con su cuota de responsabilidad internacional parece haber pesado considerablemente en las decisiones de los gobiernos de Rodríguez Zapatero, que aporta sus recursos a la misión de acuerdo con su peso internacional de España.

Ante la creciente inquietud de la sociedad y del Parlamento, la ministra de Defensa también ha insistido en las comparecencias más recientes en las razones de permanecer en Afganistán, a pesar de que en ocho años de operación ninguno de los objetivos, exceptuando la caída del régimen talibán, se ha cumplido, e incluso han aparecido nuevos problemas que antes, si existían, era a pequeña escala, como el narcotráfico y la corrupción en todos los niveles del Estado. Además de insistir en que se han cometido errores que se están rectificando, las razones que apunta Carme Chacón son:

- Una retirada intempestiva de las tropas internacionales propiciaría la vuelta al poder de los extremistas violentos y podría convertir de nuevo el país en un santuario para los terroristas.
- La caída de Afganistán en manos de los extremistas podría contaminar a los países de la región, en particular a Pakistán, una potencia nuclear, con el consiguiente peligro para la estabilidad mundial.
- Un fracaso de la ISAF serviría para alentar al extremismo en otras partes del mundo y multiplicaría las amenazas contra nuestras sociedades.
- El abandono supondría el aumento del crimen organizado y del tráfico de

⁴⁷ Acuerdo del consejo de ministros del 14 de mayo de 2009, según informó Secretario de Estado de Defensa, Sr. Méndez Martínez en Comisión de Defensa del Senado, 18 de mayo de 2009, p. 3.

⁴⁸ CHACÓN, Carmen, 28 de octubre de 2009, *op. cit.*

⁴⁹ RODRIGUEZ ZAPATERO, José Luis, "Entrevista al presidente del Gobierno", *EL PAIS*, 2 de septiembre de 2007.

drogas, “con efectos devastadores sobre toda la juventud occidental”.

- La comunidad internacional debe permanecer en Afganistán porque la desaparición inmediata de las tropas internacionales supondría abandonar al pueblo afgano a su suerte. “No podemos desatenderles cuando aún carecen de las condiciones mínimas para alcanzar su estabilidad y su desarrollo, como nos recuerdan las propias autoridades afganas”, sostiene Chacón⁵⁰.

La ministra ha afirmado que “nuestra misión en Afganistán sigue siendo hoy tan vigente como cuando se inició” y que “debemos permanecer allí mientras sea necesario para alcanzar el camino de la estabilización, el desarrollo y la reconstrucción del país”⁵¹. Sin embargo, la propia ministra ha mencionado —aunque sin concretarlo— un horizonte temporal de unos cinco años para el fin de la misión militar⁵², periodo durante el cual se realizará progresivamente el traspaso de la responsabilidad de la seguridad al ejército y la policía afganos.

2.5. Posiciones de los grupos parlamentarios

Existe un acuerdo prácticamente unánime en el Parlamento en torno a la presencia militar española en Afganistán, a excepción de Izquierda Unida, Bloque Nacionalista Galego y Nafarroa Bai. Sin embargo, se observa una creciente preocupación desde los partidos nacionalistas. Si en la primera legislatura de Rodríguez Zapatero estos grupos secundaron al gobierno en sus decisiones, en la segunda legislatura comienzan a reclamar más información, a pedir un debate en profundidad y a hacerse eco, con alarma, de la situación en Afganistán. A pesar de que cuantitativamente no son muy numerosos, cualitativamente los grupos nacionalistas son una voz relevante en el Parlamento y tienen capacidad para influir los debates, marcar el tono del discurso político y lanzar demandas al ejecutivo, lo que podría ser crucial a la hora de tomar ciertas decisiones importantes.

2.5.1. Grupo Parlamentario Socialista (PSOE)

En el primer momento tras el 11-S y desde la oposición apoyó las acciones del gobierno de Aznar. En su intervención en el Pleno del Congreso el 18 de octubre de 2001, Rodríguez Zapatero se hizo eco del argumento de la legítima defensa en el ataque de EEUU y afirmó que tal ataque contaba con el aval de Naciones Unidas. Expresó también el argumento humanitario que impelía a la acción internacional.

La primera legislatura de Rodríguez Zapatero se caracterizó por el acoso continuado desde el PP, que vinculó buena parte de su juego político a las misiones en el exterior, y, en especial, a la de Afganistán.

En la segunda legislatura la batalla del gobierno —frente a las presiones desde la oposición— se ha centrado en mantener y defender que Afganistán es, todavía, una

⁵⁰ CHACÓN, Carme, 28 de octubre de 2009, *op. cit.*

⁵¹ CHACÓN, Carme, 17 de junio de 2009, *op. cit.*

⁵² CHACÓN, Carme, Comisión de Defensa del Congreso, *Diario de Sesiones*, nº 347, IX Legislatura, 23 de septiembre de 2009.

misión de paz, concretamente de imposición de la paz bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. La importancia de esta cuestión, que en ocasiones Chacón ha tildado de “terminológica estéril”, es mayor de lo que se percibe a primera vista, y se relaciona con el rechazo casi visceral de la población española a la guerra y lo que se le asemeje.

2.5.2. Partido Parlamentario Popular (PP)

Como grupo parlamentario vinculado al gobierno, planteó la respuesta al 11-S por parte de EEUU como un verdadero choque de civilizaciones —aunque nunca empleó tal expresión—, al presentar el atentado como un ataque “a nuestros valores y principios”, a “los fundamentos de nuestra civilización y la pervivencia misma de la comunidad y el orden global amenazado”.

Ya desde la oposición, las ideas que emanan del discurso del PP en torno a Afganistán se vinculan principalmente con los valores de patria, honor y guerra. Sin embargo, estos argumentos han quedado diluidos en el juego político nacional, que se ha centrado poco en las ideas y propuestas, y más en cuestiones que pudieran poner en aprietos al gobierno.

La primera legislatura de Rodríguez Zapatero, con el PP en la oposición, estuvo marcada por una agresiva actitud hacia el ejecutivo —pese a que el nuevo líder del PP, Mariano Rajoy, había prometido su apoyo el mismo día de las elecciones—. Esta actitud se plasmó en un constante acoso y bloqueo en la mayoría de los asuntos, y Afganistán no fue una excepción. El PP coincidía con el PSOE en muchos aspectos de la operación; si acaso, reclamaba y reclama al gobierno más tropas, implicación directa en los combates y la supresión de las restricciones operativas (los llamados *caveats*). Sin embargo, los debates públicos no se han centrado en estas cuestiones, plenamente legítimas, sino en otras aparentemente no tan determinantes para la marcha de la operación, pero con capacidad de agitar las emociones de ciertas capas de la ciudadanía y, a la postre, crear problemas al ejecutivo.

Así se vio en 2007, año en el que murieron tres soldados españoles y un traductor en acciones hostiles y un soldado más pereció en un accidente mientras patrullaba. Todo ello generó un debate por la decisión del gobierno de conceder a los soldados muertos el distintivo amarillo —por servicios que entrañan grave riesgo o en el caso de lesiones graves o fallecimiento por conducta meritoria en actos de servicio—, mientras que el PP reclamaba que debía ser el rojo —que se concede por servicios en el transcurso de un conflicto armado o de operaciones militares que impliquen o puedan implicar el uso de la fuerza armada—. Además de la importancia de rango del distintivo, que puede alentar la indignación de un sector de la ciudadanía, la cuestión escondía una trampa: conceder el distintivo rojo suponía al Gobierno admitir, de alguna manera, que Afganistán es un conflicto armado. Finalmente se concedió el distintivo rojo.

En el trasfondo de estos recovecos políticos se podría esconder el intento de convertir la misión de Afganistán en “el Irak del PSOE”, y resarcirse así en alguna medida del daño que la operación de Irak causó al PP. Jesús Cuadrado, portavoz del PSOE en la Comisión de

Defensa del Congreso, está convencido de que esta es la estrategia del PP⁵³.

El PP ha defendido que el aumento de la implicación del gobierno socialista en Afganistán actuó como política de compensación después de la retirada de las tropas de Irak en 2004, hipótesis que el grupo socialista rechaza de plano.

Durante la primera legislatura, el PP también criticó la acción del gobierno por emplear un “discurso muy pacifista que renunciaba de forma expresa al uso de la fuerza en cualquier circunstancia”⁵⁴; al tiempo, criticaba al gobierno —“pacifistas de salón”, como les calificó Mariano Rajoy— por implicarse en operaciones militares peligrosas. Los elevados riesgos para los soldados por no ir equipados con la suficiente protección —un discurso también proclive a causar indignación— fue otro de los grandes temas planteados por el PP en la anterior legislatura, coincidiendo con las ocasiones en que se producían bajas.

Una estrategia más de entorpecimiento al gobierno ha sido la repetida exigencia de que compareciera el propio presidente del Gobierno y no el ministro o ministra de Defensa, para explicar determinadas circunstancias de la operación; de haberlo obtenido, el debate hubiera alcanzado mucha mayor repercusión pública.

Durante la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero, si bien el clima de acoso desde la oposición se ha relajado considerablemente, en los debates sobre Afganistán el PP ha centrado sus esfuerzos en demostrar el argumento de que España está implicada en una guerra en Afganistán.

2.5.3. Grupo Parlamentario Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds (IU-ICV-ERC, en la VIII Legislatura actuaban en grupos distintos)

El grupo ha mantenido un discurso crítico desde el inicio. Su visión, que resultaba muy minoritaria en 2001, ha encontrado eco recientemente entre otros grupos parlamentarios.

Desde el primer momento, este grupo condenó la guerra como respuesta a los atentados en 2001 porque significaba el fracaso de la política, subrayando que la situación de caos en la zona afgana beneficia al integrista islámico. El portavoz del grupo, Gaspar Llamazares, negó la legitimidad de los bombardeos bajo el derecho a la legítima defensa y calificó la guerra de injusta e ilegal⁵⁵. Igualmente, reprochó al Grupo Socialista su decisión de apoyar estas acciones.

⁵³ CUADRADO, Jesús, entrevista personal, Madrid, 18 de junio de 2007.

⁵⁴ COSIDÓ, Ignacio, 2007, *op. cit.*

⁵⁵ El portavoz de Izquierda Unida, Gaspar Llamazares, en la sesión del Pleno del Congreso del 18 de octubre de 2001 explicó su posición indicando que “la legítima defensa consiste en una acción instantánea dirigida a repeler un ataque armado de un Estado y es un derecho sujeto a restricciones temporales y al gobierno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Y es falso que el Consejo de Seguridad haya legitimado los bombardeos. Las resoluciones 1368 y 1373 están orientadas a hacer justicia y a socavar las bases del terrorismo, no a acciones de guerra”. Insistió en la necesidad de situar en el centro de la lucha contra el terrorismo a Naciones Unidas y a su Asamblea General. “Solicitud de comparecencia...” *op. cit.*

Por su parte, en 2001 la posición de Iniciativa per Catalunya fue de condena a la guerra como solución al problema del terrorismo, abogando por el fin de los bombardeos. Defendió que había que combatir el terrorismo con otros instrumentos: interceptar flujos financieros, utilizar los servicios de inteligencia, aprobar una convención internacional sobre terrorismo y respetar el derecho internacional.

Esquerra Republicana de Catalunya se posicionó en 2001 realizando un alegato contra la guerra y a favor del diálogo, abogando por no instrumentalizar a la población afgana, e hizo un llamamiento a combatir el terrorismo democráticamente y con legitimidad. A partir de la llegada de los socialistas al gobierno, ha apoyado todos los aumentos de tropas.

Para el actual grupo IU-ICV-ERC, la operación se encuadra en la estrategia de la guerra preventiva y del Gran Oriente Medio impulsado por la administración Bush. Izquierda Unida ha defendido que la misión sirve a los intereses de EEUU, e interpreta que los verdaderos objetivos de la intervención en Afganistán son geoestratégicos: crear una plataforma estadounidense desde la que irradiar influencia hacia Pakistán, China y las repúblicas de Asia Central⁵⁶.

El grupo afirma que las dos operaciones existentes son incompatibles, aunque han ido confluyendo para servir los fines de EEUU y mantiene que OLD ha "contaminado" a ISAF. Por eso, interpreta que la naturaleza de la misión ha cambiado.

El grupo sostiene que la presencia militar de España en Afganistán no tiene lógica según la política exterior española: los consecutivos aumentos de tropas no son coherentes ni con la Alianza de Civilizaciones ni con las prioridades de la política exterior española. Su única lógica se basa en hipotecas del pasado y en el "efecto compensación" por la retirada de Irak. Mantiene que España no controla realmente su presencia en Afganistán, lo que deriva en la improvisación y los continuos cambios y vaivenes de las decisiones políticas.

IU-ICV-ERC considera preocupante que la agresión y su escalada se prolongue *sine die*. Por ello, ha pedido reiteradamente la retirada de las tropas de Afganistán. Alternativamente, propone:

- Avanzar en una estrategia política y dentro de ella en un plan con un calendario de retirada de las tropas internacionales, propuesta que se ha votado sin éxito en el Congreso en varias ocasiones;
- Impulsar el diálogo político en el interior del país (reconociendo su soberanía);
- Promover la seguridad regional, no la seguridad internacional, que incluye reconducir las relaciones con Irán y con Pakistán;
- Apoyar la reconstrucción civil y un programa de cooperación solidaria de servicios básicos en el marco de la defensa de los derechos humanos y la legalidad internacional.

⁵⁶ IZQUIERDA UNIDA-INICIATIVA PER CATALUNYA/ VERDES, *Propuesta de Resolución con motivo del debate de política general en torno al estado de la nación*, 1 de junio de 2006, correo electrónico de la Secretaría del Grupo IU-ICV, 29 de junio de 2006.

- Desarrollar una estrategia europea propia.

2.5.4. Grupo Parlamentario Catalán (*Convergencia i Unió, CIU*)

Aunque expresó su apoyo a las acciones emprendidas por el gobierno español en octubre de 2001 y reafirmó que la acción militar de EEUU era “plenamente legítima, adecuada y proporcionada al derecho de legítima defensa”, recordó ya entonces la necesidad de emplear otras herramientas, como la humanitaria o la política. El grupo interpretó el 11-S como “un ataque contra la libertad, contra las personas y contra una forma de sociedad. Por eso, estos ataques nos afectan”.

Hasta ahora, ha apoyado de forma sistemática las decisiones del gobierno socialista y los aumentos del contingente en particular. Sin embargo, desde 2008 y especialmente en 2009 se detecta un análisis más pesimista de la situación en Afganistán —afirma que hay una situación de guerra abierta— y más crítico con el rumbo de la misión española; aboga por hacer una reflexión —con un debate en el Pleno— sobre las razones de la presencia en Afganistán, denunciar los errores, cambiar la estrategia, mejorar el criterio de gobernanza, buscar una solución política, incluir a los actores regionales, y, si hay diálogo con la insurgencia, definir tanto ese diálogo como el perímetro del mismo.

2.5.5. Grupo Parlamentario Vasco (*Partido Nacionalista Vasco y Eusko Alkartasuna, PNV y EA*)

Se trata de un grupo heterogéneo. Ha apoyado las propuestas del gobierno socialista y el aumento de tropas, expresado en alguna ocasión como “un cheque en blanco”, aunque, como indicó José Ramón Beloki, “no tanto por convencimiento como por no quedarnos solos en la comunidad internacional”⁵⁷ (el comentario apunta claramente que un cambio de sentir en la comunidad internacional podría alimentar grandes cambios en las posiciones de los grupos parlamentarios españoles). Sin embargo, también ha hecho patente un componente crítico, ya fuera por la reticencia desde el PNV a que cerca de la mitad de los fondos del gobierno español para acciones humanitarias estén siendo gestionados por el ejército⁵⁸; dando su apoyo condicionado a un aumento de tropas⁵⁹; o, como ocurrió en marzo de 2007, cuando Eusko Alkartasuna votó con Izquierda Unida a favor de la retirada de las tropas españolas de Afganistán.

El PNV apoyó la respuesta de Bush al 11-S y su ataque a Afganistán, pero recordó que el terrorismo debe combatirse en el marco del derecho internacional y el estado de

⁵⁷ BELOKI, José Ramón, Comisión de Defensa del Congreso, *Diario de Sesiones*, nº 347, IX Legislatura, 23 de septiembre de 2009, p. 16.

⁵⁸ Comisión de Defensa del Congreso, 9 de mayo de 2006, *op cit.*

⁵⁹ En la sesión del Pleno del Congreso para el aumento de 150 efectivos, el PNV dio su apoyo al gobierno bajo tres condiciones: 1) garantizar la seguridad de los soldados y, si aumenta el problema, que se informe inmediatamente a la Cámara; 2) que no se modifique el sentido de la presencia de las tropas españolas en Afganistán, un objetivo humanitario y de reconstrucción; 3) dar más relevancia a que los fondos de cooperación y la ayuda humanitaria no sea gestionada por militares. *Diario de Sesiones*, nº 175, VIII Legislatura, 11 de mayo de 2006.

derecho, utilizando los servicios de inteligencia. Pidió que, en caso de que España se implicara con tropas, se consultara al Parlamento previamente, en lugar del papel de meros espectadores que les asignó Aznar en aquella ocasión.

Por su parte, Eusko Alkartasuna condenó el ataque a Afganistán en 2001, que calificó de “no proporcional” porque afectaba a la población civil, en alusión a las afirmaciones de la proporcionalidad del entonces ministro de Defensa, Federico Trillo; alegó que había habido más que objetivos militares —incluso hubo un bombardeo sobre instalaciones de la Cruz Roja, señalizadas convenientemente con su símbolo—. Señaló que la ayuda humanitaria realizada hasta el momento a través de lanzamientos aéreos era ineficaz, y se adhirió a la petición de la ONU del cese de los ataques para abrir corredores humanitarios. Igualmente, citó a Mary Robinson para recordar que la acción global contra el terrorismo no puede constituir una licencia para la violación de los derechos humanos.

Como otros grupos parlamentarios, en los últimos meses el Grupo Vasco ha enunciado la necesidad de un debate profundo en torno a la presencia española en Afganistán, expresando compartir en gran medida el análisis de IU-ICV, y reclamando más peso del papel del Parlamento en el aumento de tropas, ya que “de lo contrario, la opinión pública puede estar alejándose de nuestras decisiones. Eso está ocurriendo”⁶⁰.

2.5.6. Grupo Mixto

El grupo presenta una gran diversidad de ideologías y tendencias. En la IX Legislatura está compuesto por Coalición Canaria, Bloque Nacionalista Galego, Unión Progreso y Democracia, Nafarroa Bai y Unión del Pueblo Navarro.

Coalición Canaria (CC)

Mostró su sintonía con las posiciones del gobierno Aznar, aceptando la legítima defensa “contra un Estado que es cómplice y de hecho es un Estado terrorista”, como expresó su portavoz, Mauricio Rodríguez. En su análisis de la situación estimó que si bien el 11-S buscaba desestabilizar la zona, la extensión del conflicto facilita la operación de los propios terroristas, por lo que era necesario acabar con la acción antiterrorista y pasar a la acción política y policial, en un contexto de más Europa y más coordinación. En los siguientes debates ha mostrado su apoyo incondicional a todo aumento de efectivos.

Bloque Nacionalista Galego (BNG)

Uno de los escasos grupos que ha disentido desde el inicio de la intervención en Afganistán y ha pedido la vuelta de las tropas, aunque su voto en contra ha quedado subsumido en el conjunto del Grupo Mixto.

El BNG condenó la intervención militar en Afganistán en 2001, que interpretó como un ataque unilateral a un Estado basado en sospechas, con el consiguiente sufrimiento de la población civil, y por ello pidió el fin de los bombardeos. Su posición de respuesta al 11-S se resumía en los siguientes puntos: 1) combatir el terrorismo desde la legalidad

⁶⁰ BELOKI, J.R., *op cit*, p.17.

internacional y el estado de derecho; 2) incluir una visión amplia del fenómeno; 3) en caso de recurrir al uso de la fuerza, debe tratarse de una respuesta medida y al amparo de la ONU.

El grupo encuadró la operación internacional en el contexto de la expansión del poder imperial de EEUU en su búsqueda de dominación del petróleo de la zona de Eurasia, y la actuación de la OTAN como brazo armado de la política de EEUU en el mundo. Entiende que la presencia española en Afganistán es una misión de compensación por la retirada de Irak. No apoya la ampliación del contingente y aboga por que las tropas vuelvan a casa, proponiendo explorar otras vías no militares.

Unión Progreso y Democracia (UPD)

Rosa Díez plantea la lucha contra el terrorismo en términos de “una batalla entre el totalitarismo y los ciudadanos que aspiran a vivir en libertad”. Defiende la presencia de España en la misión primero porque pertenece a la OTAN; segundo, porque es una potencia media que debe mantener su presencia en la escena internacional coherentemente con nuestro peso específico; y tercero por motivos morales, por motivos estratégicos y por motivos políticos.

Desde 2008 ha mantenido que se trata de un conflicto bélico, ha favorecido el aumento de tropas y ha pedido retirar los *caveats*, por lo que parece apoyar una mayor implicación en tareas de combate. Su discurso se solapa en este punto con el del PP, aunque, más próximo a otro enfoque, defendió mantener la diferenciación ISAF-OLD.

Nafarroa Bai (NB)

Desde las primeras votaciones sobre la ampliación del contingente en Afganistán, el partido ha mostrado su oposición. Ha denunciado lo que entiende como un trasvase de tropas de Irak a Afganistán y ha pedido que se profundicen las explicaciones, más allá de los objetivos humanitarios de la misión.

2.6. La opinión pública y la misión en Afganistán

La presencia española en Afganistán ha generado y genera debates en los círculos políticos y en la sociedad. Se trata de una situación inusual, que no se ha producido en otras misiones en el exterior, como en Líbano o en República Democrática del Congo. Aunque todavía el debate no aparece muy vivo en la calle, y de alguna forma se mantiene latente, cualquier hecho que interfiera directamente con los valores de los españoles podría disparar la polémica, tal como ocurrió en el caso de Irak.

Durante 2008 y sobre todo en 2009 se detectó un aumento de la preocupación de los grupos políticos, de los líderes de opinión y de la sociedad española sobre la misión en Afganistán. Esto se reflejó tanto en el número de sesiones monográficas en el Parlamento como en el volumen de artículos, reportajes, análisis y editoriales publicados en los medios de comunicación españoles. Igualmente, entre los comentaristas políticos se observa un franco pesimismo en los análisis y una pérdida de esperanza en la capacidad de la comunidad internacional no sólo de llevar la democracia a Afganistán, sino de poder

garantizar la seguridad de los afganos.

Como ha recordado recientemente el embajador Rafael Mendívil, se empieza a advertir el cansancio en torno a la misión en las opiniones públicas de los países aliados⁶¹. Afganistán es un tema electoral de creciente importancia en muchos de los países participantes, como pudo apreciarse en las elecciones en Alemania en el otoño de 2009. Por ello, el embajador indica que es una cuestión que hay que tratar “con el mayor mimo y cuidado” para aclarar a la opinión pública por qué y para qué España está en Afganistán. Y no es que el asunto no se haya explicado convenientemente. Al menos desde 2006, cuando la situación de seguridad en Afganistán empezó a complicarse, el gobierno español y los líderes de opinión se han esforzado en exponer las razones de la presencia española que, sin embargo, parecen no calar en la opinión pública.

Para aproximarnos a las percepciones de la opinión pública española sobre la presencia en Afganistán y la evolución de esas opiniones en la sociedad española conviene primero revisar algunos valores mayoritarios de la ciudadanía, extraídos de los 22 sondeos realizados desde noviembre de 2002 a diciembre de 2009 por el Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE) y, en menor medida, de encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

En primer lugar, la población española destaca de forma constante en el contexto europeo por su sentimiento antibelicista —más que pacifista, porque acepta el uso de la fuerza en determinadas circunstancias, aunque la mayoría sólo lo admita en caso de genocidio⁶²—. Si la media de europeos que consideraron que el poder económico es más importante que el poder militar se sitúa en el 42%, este porcentaje alcanza en España el 66%⁶³.

En segundo lugar, los ciudadanos españoles se declaran abiertamente a favor del multilateralismo activo⁶⁴ y de la legitimidad sin fisuras de la ONU⁶⁵. Además, no se muestran aislacionistas: el 76% desearía que España tuviera más influencia en el mundo⁶⁶. En coherencia con ello, existe una elevada opinión favorable a la participación de España en misiones internacionales de paz, con valores que entre 1997 y 2007 superaron de forma constante el 80% y en su punto máximo, en 2005, llegaron al 91% de la población⁶⁷.

Tercero, la población española, de forma mayoritaria, está a favor de actividades de ayuda humanitaria y reconstrucción, vía que el 43% apoya incluso como respuesta al

⁶¹ MENDÍVIL, Rafael, Conferencia *Afganistán, ¿de verdad podemos?*, Ministerio de Defensa, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y Real Instituto Elcano, Madrid, 30 de septiembre de 2009.

⁶² Para un estudio más detallado de este caso, ver Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), 3ª oleada, mayo de 2003.

⁶³ *Ibidem*, 4ª oleada, noviembre de 2003.

⁶⁴ *Ibidem*, 11ª oleada, abril de 2006.

⁶⁵ *Ibid.*, 15ª oleada, junio de 2007.

⁶⁶ *Ibid.*, 21ª oleada, junio-julio 2009.

⁶⁷ Encuesta CIS sobre *La defensa nacional y las Fuerzas Armadas*, mayo de 2007.

terrorismo internacional⁶⁸. Para ello, el 56% está a favor de aumentar el gasto en ayuda y cooperación internacional, frente al 6% que se declara a favor de recortarlo⁶⁹. Los españoles entienden el internacionalismo en términos humanitarios y cosmopolitas, más que realistas y de interés nacional. Se trata de contribuir al desarrollo de los países pobres y de paliar las crisis humanitarias, más que de defender los intereses exclusivamente españoles⁷⁰.

Una cuarta característica —que contrasta con las anteriores, aunque no es contradictoria— es que los españoles no manifiestan gran interés en las cuestiones internacionales —sólo el 38% manifiesta estar interesado en política internacional— ni parecen estar bien informados al respecto⁷¹. Sin embargo, esta situación que se desarrolla en “tiempos normales”, puede revertir rápidamente en “tiempos de crisis”, en que los ciudadanos se implican y toman partido a favor de una u otra opción, tal como ocurrió con la invasión de Irak.

En quinto lugar, los españoles se muestran favorables a mantener una política exterior propia, independiente de las grandes potencias. Una amplia mayoría —73%— rechaza cualquier superpotencia, ya sea americana o europea, el porcentaje más alto de Europa y seis veces mayor que la media europea⁷².

Conviene recordar también España fue el país con mayor proporción de población opuesta a la invasión de Irak (85%)⁷³ y el más crítico de Europa a las líneas estratégicas de EEUU en política exterior⁷⁴. Igualmente, el 75% opinaba que las intenciones de EEUU en la lucha contra el terrorismo no eran sinceras y el 67% creía que EEUU sólo pretendía controlar el petróleo de Oriente Próximo. España, con un 83%, apareció como el país más crítico con el gobierno de George Bush, incluso por encima de Marruecos (67%) y de Pakistán (57%)⁷⁵.

En general, los ciudadanos se muestran más europeístas que atlantistas, aunque Barack Obama resulta el líder mejor valorado (7 puntos), cinco puntos por encima de los obtenidos por George Bush⁷⁶. En consecuencia, su llegada ha generado grandes esperanzas respecto a un giro en la política exterior estadounidense. Los españoles (53%), junto a rumanos (54%) e italianos (51%) fueron los europeos que con más entusiasmo apoyaron un acercamiento de las relaciones diplomáticas Europa-EEUU, según el estudio *Transatlantic Trends* de German Marshall Fund de 2009.

La misión en Afganistán ha sido una de las más conocidas —entre las más

⁶⁸ Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), 6ª oleada, junio de 2004, *op cit.*

⁶⁹ *Ibid.*, 11ª oleada, abril de 2006

⁷⁰ *Ibid.*, 6ª oleada, junio de 2004. *op cit.*

⁷¹ *Ibid.*, 2ª oleada, febrero de 2003.

⁷² *Ibid.*, 2ª oleada, febrero de 2003. *op cit.*

⁷³ *Ibid.*, 4ª oleada, noviembre de 2003.

⁷⁴ *Ibid.*, 1ª oleada, noviembre de 2002.

⁷⁵ *Ibid.*, 6ª oleada, junio de 2004. *op cit.*

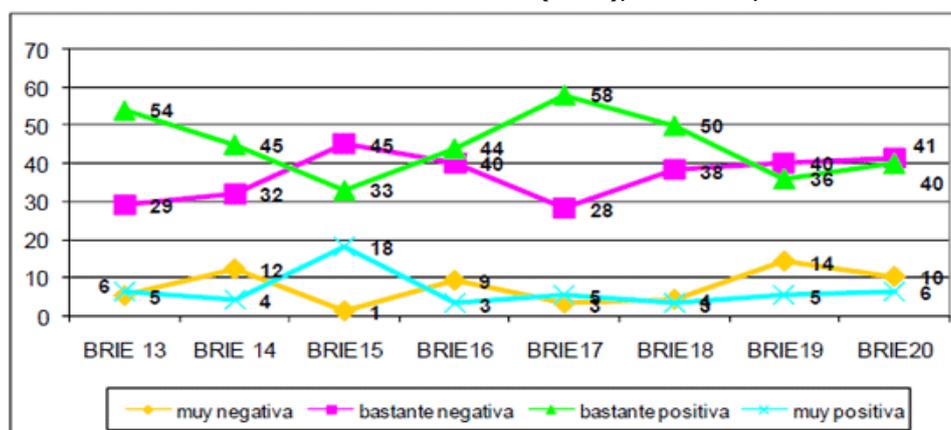
⁷⁶ *Ibid.*, 22ª oleada, diciembre de 2009 y 6ª oleada, junio de 2004.

nombradas en sondeos públicos—, pero aún así, los españoles desconocen algunos aspectos fundamentales explicados por el gobierno. Por ejemplo, sólo un 18% menciona como objetivos el apoyo a la democracia y la estabilidad política del país, y un 7% mantener la paz o evitar una guerra civil⁷⁷.

La opinión pública española se ha mostrado bastante voluble a tenor de los datos de Elcano. Conviene considerar que además de que la presencia en Afganistán no aparece en todas las oleadas del sondeo, cuando lo hace en ocasiones figura con preguntas ligeramente diferentes, por lo que resulta difícil la comparativa; en concreto, en las dos últimas oleadas correspondientes al año 2009 ya no se mide el porcentaje de valoración positiva y negativa que hace la población, sino los porcentajes a favor de aumentar, mantener, disminuir o retirar las tropas.

En cualquier caso, una gráfica correspondiente a marzo-abril de 2009 nos muestra la inestable evolución de la opinión pública en relación a Afganistán, en la que vemos que se producen varios puntos de cruce entre las líneas favorable y desfavorable, ya sea en su versión moderada o más extrema. Al tiempo se observa que dentro de los constantes cambios, existe una tendencia ascendente de la opinión bastante negativa y de descenso de la bastante positiva, que se corresponde en general con la preocupante evolución de la situación en Afganistán y el aumento de la percepción de peligro de la operación.

Tabla 1. Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), 20 oleada, marzo-abril 2009



Fuente: BRIE 20 oleada, marzo-abril 2009

En su último BRIE de diciembre de 2009, el Instituto Elcano estima que “siguen siendo minoría quienes defienden la retirada de las tropas, frente al 52% que defiende la continuidad de la misión”⁷⁸. Sin embargo, se observa también un fuerte declive en el porcentaje de los que se muestran a favor de mantener las tropas, mientras se mantiene bastante estable el porcentaje de aquellos a favor de retirarlas. En línea con los argumentos defendidos por los respectivos líderes políticos, entre los votantes de IU y partidos nacionalistas es donde encontramos más defensores de la retirada, mientras que entre los

⁷⁷ *Ibid.*, 6ª oleada, junio de 2004. *op cit.*

⁷⁸ *Ibid.*, 22ª oleada, noviembre-diciembre 2009. *op cit.*

votantes del PP aumentan los partidarios de mantenerlas o aumentarlas. Los votantes del PSOE defienden que se mantengan, o, en todo caso, que disminuyan⁷⁹.

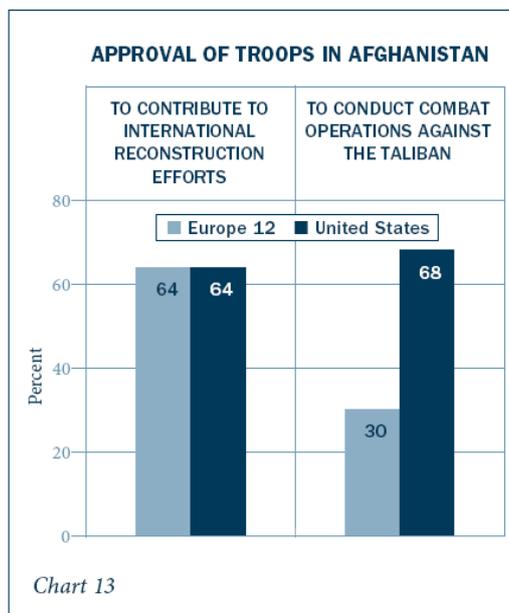
Tabla 2. Presencia de tropas española en Afganistán

Fecha y oleada BRIE	A favor de aumentar	A favor de mantener	A favor de disminuir	A favor de retirar
Marzo 2007, 14 ^a	4%	49%	n.d.	45%
Junio 2007, 15 ^a	n.d.	46%	n.d.	49%
Junio 2009, 21 ^a	3%	30%	19%	41%
Nov-dic 2009, 22 ^a	5%	33%	14%	41%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del BRIE del R.I. Elcano

En consonancia con lo expresado a nivel general, los ciudadanos españoles se muestran muy favorables a impulsar la reconstrucción de Afganistán. Así, en el estudio correspondiente a 2007 del German Marshall Fund, *Transatlantic Trends*, una amplia mayoría en Europa (64%) estaba dispuesta a aumentar las tropas en Afganistán si su objetivo era la reconstrucción del país, siendo España (81%) el país más entusiasta. Sin embargo, sólo eran favorables al envío de tropas para combate el 30% de los europeos. Teniendo en cuenta que el porcentaje de ciudadanos que se opone a cualquier tipo de ataque es dos veces mayor en España que en la media de los países europeos⁷⁹, este porcentaje es muy posible que sea bastante inferior en el caso de España.

Tabla 3. Comparativa de Europa-EEUU de tropas para Afganistán



Fuente: German Marshall Fund

⁷⁹ *Ibíd.*, 1^a oleada, noviembre de 2002.

A la luz de estos datos, de las características de la opinión pública española apuntadas y del creciente volumen de información y opinión publicada durante 2009, los indicios no apuntan a que exista una deficiente explicación de la misión por parte de los líderes políticos y formadores de opinión en torno a las razones de la presencia española en Afganistán; más bien sugiere que una parte de los argumentos que se están presentando no convencen a la ciudadanía, o bien chocan con sus valores más básicos.

Varios sondeos informales realizados por medios de comunicación españoles, sin ningún valor académico o científico pero sí ilustrativos de las tendencias, muestran una realidad bien definida de la situación. En una encuesta de *EL PAÍS* a sus lectores el 9 de septiembre de 2009, a la pregunta “¿Estás de acuerdo con que España envíe más tropas a Afganistán?”, los resultados fueron:

Tabla 4. Encuesta *El País*

32%	Sí, para garantizar la seguridad
7%	No, con las que hay es suficiente
60%	No, y deberían volver las que están allí
1%	NS/NC

Fuente: El País, 9 de septiembre de 2009

Por su parte, *La Vanguardia* realizó el 7 de octubre de 2009, tras la muerte de un cabo español, un sondeo similar entre sus lectores que, además de mostrar que un 66% era favorable a la retirada de las tropas, expresaron su desconfianza de las explicaciones del Ministerio de Defensa.

Cuatro también realizó un sondeo en su página web el 21 de noviembre de 2009. A la pregunta de si estás a favor de mantener o retirar las tropas de Afganistán, obtuvo los siguientes resultados:

Tabla 5. Encuesta *Cuatro*

49%	A favor de retirar las tropas de Afganistán
48%	A favor de mantener las tropas
3%	NS/NC

Fuente: Cuatro (web), 21 de noviembre de 2009

Estos resultados no son exclusivos de España y muestran una tendencia general en toda Europa e incluso en EEUU, donde últimamente ha virado el sentido de los sondeos.

Las razones esgrimidas por los líderes políticos no acaban de calar. Por más que los gobiernos se han esforzado en hacer “pedagogía política” —como expresaba Rosa Díez— y en explicar a la ciudadanía las razones de la misión en Afganistán, los españoles se muestran crecientemente cautelosos hacia la operación, hallando contraargumentos a las razones recibidas, algunos de ellos reflejados a continuación.

Ya se ha convertido prácticamente en un tópico que “nuestra seguridad no se juega sólo en España, sino también en el Hindu Kush”. Este ha sido uno de los argumentos

esgrimidos con más asiduidad y se ha revitalizado desde que el presidente Obama anunciara a finales de marzo de 2009 su estrategia para Afganistán, basada en el objetivo prioritario de evitar que aquel país se convierta de nuevo en un santuario de Al Qaeda. Sin embargo, la opinión pública española no ve clara la conexión entre los intereses de España, nuestra seguridad y Afganistán, un país centroasiático con el que apenas existía una relación anterior; de hecho, la misión ya estaba en marcha cuando se produjo el atentado del 11-M, que como quedó patente la operación no evitó. Al contrario, el paulatino incremento de tropas en Afganistán ha sido el argumento presentado por los grupos yihadistas para amenazar a España, alegando la intensificación de su presencia en Afganistán⁸⁰. Tal vínculo tampoco fue identificado por la comisión judicial que investigó el 11-M, que consideró a los autores del atentado una célula autónoma y local. Diversos analistas también han puesto en duda la relación entre los autores del 11-M y el escenario de Afganistán-Pakistán. Sin embargo, a ello ha salido al paso recientemente el experto en terrorismo yihadista, Fernando Reinares, quien establece un lazo directo entre la célula de Madrid y los campos de entrenamiento de terroristas en Afganistán, información que, aclara, sólo se ha sabido recientemente⁸¹.

Si bien la ministra de Defensa está en lo cierto respecto a que la ONU nunca ha cambiado los términos de la misión⁸², el nivel de deterioro en Afganistán permite hablar de "guerra", aunque técnicamente pueda no ser estrictamente correcto. En el Parlamento, en otros países aliados, en los medios de comunicación y en la calle es como se entiende. Así, aunque sea correcto afirmar que la misión de ISAF fue emprendida como misión de imposición de la paz bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, y que no ha cambiado su definición desde 2001, los ciudadanos son testigos de un deterioro de la situación de seguridad y de una violencia creciente que no existía cuando se inició la misión, aprecian muy pocos progresos en la reconstrucción a pesar de los fondos invertidos, y observan a un gobierno que, lejos de procurar el bienestar de su población, se instala en la corrupción y pierde aceleradamente la confianza de los afganos, quienes estiman de forma creciente que todo el proceso está descarrilando⁸³.

Otra de las razones, la del objetivo humanitario y de reconstrucción —prioritario para los españoles—, también ha sido cuestionada: por un lado, por la percibida instrumentalización de la ayuda con fines político-militares concretos, y por otro lado, porque se plantea la pregunta: ¿Por qué Afganistán? Y, sobre todo, si esta era una razón legítima para la intervención de la comunidad internacional: ¿Por qué tardaron tres décadas de durísimas condiciones del pueblo afgano —primero, de guerra civil y después, bajo el régimen talibán— en llevarla a cabo? ¿Por qué o para qué realizarla en 2001, y no antes?

⁸⁰ "Al Qaeda amenaza en un vídeo a España por estar en Afganistán", *El Mundo*, 13 de marzo de 2007; "Al Qaeda amenaza a España por el envío de tropas a Afganistán", *EL PAIS*, 13 de marzo de 2007.

⁸¹ REINARES, Fernando, "11-M: la conexión de Al Qaeda", *EL PAIS*, 17 de diciembre de 2009.

⁸² CHACÓN, Carme, Comisión de Defensa del Congreso, *Diario de Sesiones*, nº 143, IX Legislatura, 17 de noviembre de 2008, p. 5.

⁸³ "Afghan people 'loosing confidence", BBC News, 9 de febrero de 2009. Disponible en: http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7872353.stm. [Consulta: 28 diciembre de 2009]

Esta pregunta en parte la responde la diputada del grupo popular Beatriz Rodríguez-Salmones, que asegura que si se da prioridad a Afganistán frente a otros lugares es porque “aquí lo que está en juego es la seguridad de todos nosotros”, y añade “no podemos pedir a nuestra opinión pública un compromiso tan fuerte y unos riesgos tan grandes para la reconstrucción de un país sin ligarlo a lo que está sucediendo [...] esto hay que ligarlo a nuestra seguridad porque si no, no le podemos pedir a la opinión pública que nos respalde en una misión que creo que va a ser larga. Cada vez estamos más y cada día tenemos menos horizontes de marcharnos. Cada día el esfuerzo va a ser mayor y además va a ser largo. Esto hay que decirlo”⁸⁴.

Después del caso de Irak, cuya intervención se justificó incluso con mentiras, se detecta en la opinión pública española la duda acerca de las verdaderas razones para estar en Afganistán, que en determinados círculos se vinculan a los intereses geoestratégicos de EEUU en la región. Los planes de ampliación de una base de EEUU en Afganistán (Bagram) indican la intención de mantener una presencia militar considerable a largo plazo, lo que no hace más que corroborar esta corriente de opinión. La idea de que los verdaderos objetivos podrían relacionarse con el control de recursos, principalmente energéticos, ha sido, sin embargo, rebatida por uno de los más respetados expertos españoles en recursos energéticos, Mariano Marzo, en un reciente artículo de opinión⁸⁵.

Estas y otras cuestiones flotan en el aire, quedando sólo apuntadas a la espera de poder ser despejadas de un debate público.

Conclusión

España ha respondido a la llamada de sus socios internacionales de la ONU, la OTAN y la UE contribuyendo a la misión en Afganistán —a través de los componentes militar, político-diplomático y de cooperación al desarrollo— conforme al peso internacional de nuestro país; esta idea ha empapado las decisiones tanto del gobierno del PP como de los gobiernos socialistas. La presencia de España en la operación entre 2001 y 2009 ha sido, sin embargo, discreta, rasgo común a los gobiernos de ambos partidos —si bien por distintas razones—.

Desde la llegada de Barack Obama a la Casa Blanca se aprecia un cambio de tendencia que se plasma en un apoyo más decidido del gobierno español a la operación y un refuerzo importante del contingente militar, que se acelerará aún más en 2010 cuando se superarán los 1.500 efectivos. Esta posición más receptiva de Madrid coincide con el nuevo impulso otorgado a la misión internacional desde Washington y la petición a sus socios de una mayor implicación.

Muchos de los gobiernos de los países que participan en la operación desearían no estar allí, o, sencillamente, terminar cuanto antes con este delicado compromiso, tal como expresaron los representantes gubernamentales en la reunión de la OTAN de Bratislava en octubre de 2009. Además de las razones de la misión que han explicado los gobiernos

⁸⁴ RODRIGUEZ-SALMONES, Beatriz, 17 de junio de 2009, *op cit.*

⁸⁵ MARZO, Mariano, “Afganistán en clave energética”, *EL PAIS*, 8 de octubre de 2009.

—lucha contra el terrorismo internacional, nuestra propia seguridad y solidaridad con el pueblo afgano, principalmente—, las implicaciones políticas globales que supone aconsejan la conveniencia de participar y mantenerse en la misión, ya sea por solidaridad entre los aliados, por cultivar relaciones saludables con otros países, o por el probable aumento de influencia en la esfera internacional que proporcionará a los participantes si la operación se culmina con éxito. A este respecto, España no es una excepción.

La discreta presencia española en la operación hasta hace unos meses y el hecho de que durante este periodo, desde la distancia, aún no se apreciaba plenamente la dimensión del deterioro en Afganistán son algunas de las razones que han permitido a los sucesivos gobiernos de España salir adelante sin embarrancarse en la misión y sin verse obligados a un debate público que sí ha tenido lugar en otros países participantes.

Si, como se ha repetido, para alcanzar el éxito es preciso “ganar los corazones y las mentes” de los afganos —expresión que antes sirvió también para los vietnamitas—, en estos momentos lo que los gobiernos de los países aliados precisan de forma perentoria es el apoyo de sus propias opiniones públicas. Actualmente, el gobierno español está pidiendo a la ciudadanía un nuevo esfuerzo: que respalden la misión “para que podamos volver antes”, como ha argumentado Carme Chacón. Pero para retener la implicación de la sociedad, hace falta mantenerse en comunicación con ella; por eso, este y otros gobiernos necesitan alinearse con los corazones y mentes de sus ciudadanos.

A medida que crece la implicación española en la misión y se agrava la situación en la provincia de Badghis, resulta más necesario hacer balance del papel de España en Afganistán con el fin de poder afrontar mejor los desafíos pendientes. Esto es especialmente importante en un periodo que se anticipa aún más complejo por las trascendentes decisiones políticas que se presentan a los países participantes en su conjunto e individualmente. Ese proceso de reflexión necesario en torno a la operación implica: primero, prestar mayor atención a las percepciones y convicciones de los ciudadanos, sopesando qué elementos conviene tener en cuenta y valorar; y segundo, conceder espacio a ese debate público pendiente para profundizar y confrontar los porqués y para qué de la misión.

En definitiva, se trata de crear el espacio para debatir razones y visiones e, idealmente, alcanzar posiciones consensuadas que permitan el respaldo necesario para guiar la acción en esta etapa decisiva.

Bibliografía

- AGUIRRE, Mariano, “Guerras y operaciones de paz, ¿juegos de palabras?”, *Política Exterior*, nº 118, julio/agosto 2007.
- AYALA, Enrique, de, *Afganistán, ¿Qué hacer?*, OPEX, documento de trabajo nº 25/2006, Fundación Alternativas, 2006.
- BAQUÉS, Josep; del Viso, Nuria y Vilanova, Pere, *Proyecto de regionalismo en Asia: Asia Central y el caso de Afganistán*, programa de becas integradas Rui de Clavijo 2008, Casa Asia, 2009 (mimeo);
- ELIZONDO, Luis, *Espacio para respirar. El humanitarismo en Afganistán (2001-2008)*, Instituto

Complutense de Estudios Internacionales, noviembre de 2008.

- FUNDACION ALTERNATIVAS, *Briefing Opex nº 1: Afganistán*, Observatorio de Política Exterior Española (OPEX), Fundación Alternativas, 6 de noviembre de 2008.
- POZO, Alejandro, *Alianza de barbaries*, Centre d'Estudis per la Pau JMDelàs, informe nº 4, diciembre de 2008.
- RASHID, Ahmed, *España y Afganistán*, ARI Nº 64/2006, Boletín Ari Nº 82, Real Insitito Elcano, 16 de junio de 2006 [Consulta: 3 de julio de 2007].
- REINARES, Fernando, *¿Cuál es la amenaza que el terrorismo yihadista supone actualmente para España?*, Real Instituto Elcano, ARI 33/2007, 8 de marzo de 2007.
- ROBLES, José María, *El rompecabezas AF-PAK: la necesidad de una nueva estrategia europea con una reflexión sobre el papel de España*, R.I. Elcano, ARI nº 136/2009, 28 de septiembre de 2009.
- ROEL, Rafael, *La contribución del Provincial Reconstruction Team (PRT) español de Qala e Naw a la reconstrucción y desarrollo de Afganistán*, R.I. Elcano, ARI nº6/2008, 8 de enero de 2008.
- Transatlantic Trends 2007*, German Marshall Fund, 6 de septiembre de 2007.
- Transatlantic Trends 2009*, German Marshall Fund, 2009.
- VISO, Nuria del, *Los efectos políticos de la operación internacional en Afganistán (2001-2008)*. Memoria de investigación del Diploma de Estudios Avanzados del programa de doctorado en Paz y Seguridad, Instituto G. Gutiérrez Mellado, UNED, septiembre de 2008 (mimeo).
- VISO, Nuria del, "Nueva estrategia para Afganistán: ¿cambio o continuismo?", *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global*, nº 105, CIP-Ecosocial, primavera 2009.

Seminarios y conferencias

- La política de los EE.UU. en Oriente Medio y Afganistán*, Casa Árabe, Madrid, 15 de octubre de 2009.
- Afganistán: ¿de verdad podemos?*, Real Instituto Elcano, Madrid, 30 de septiembre de 2009.
- La estrategia de afganización*, Casa Asia, Ministerio de Defensa y Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Barcelona, 15 de junio de 2009.
- Afganistán, ¿hay una solución política?*, FRIDE, Madrid, 26 de marzo de 2008.
- España y Afganistán*, Ministerio de Defensa, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, y Real Instituto Elcano, Madrid, 18 de mayo de 2006.

“LOS PILARES DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL”

BRUCE BUENO DE MESQUITA*

Resumen:

El fragmento de Bruce Bueno de Mesquita, expone los principios y líneas generales que fundamentan la Teoría de la Elección Racional y su aplicación a las Relaciones Internacionales. Partiendo de la idea de que la atención debe ponerse, no sobre los estados, sino sobre los líderes políticos —motivados por intereses personales y no nacionales, como es el deseo de mantenerse en el poder— y los procesos de toma de decisiones; Bueno de Mesquita cuestiona las asunciones de paradigmas previos en torno a la separación del ámbito nacional e internacional. Asimismo, expone como los líderes políticos, influidos por tres conceptos clave como son el poder, las preferencias y las percepciones, toman decisiones y se coordinan entre ellos, utilizando interacciones estratégicas.

Palabras clave:

Líderes políticos; interés personal; poder; preferencias; percepciones; toma de decisiones.

Title:

Introduction, Foundations of International Politics.

Abstract:

This Bruce Bueno de Mesquita's fragment sets out the principles and general lines that support the Rational Choice Theory and its application to International Relations. Starting with the idea that we must pay attention, not to Nation States, but to Political Leaders —motivated by personal interests, not national ones, such as their wish to stay in office—, and Decision Making Processes; Bueno de Mesquita challenges the assumptions of previous paradigms related to the separation among the National and International scene. He also states how the Political Leaders, influenced by three key concepts, such as power, preferences and perceptions, take decisions and coordinate their foreign policy actions, using strategic interactions.

Keywords:

Political Leaders; Personal Interest; Power; Preferences; Perceptions; Decision Making.

Artículo de BUENO DE MESQUITA, Bruce, publicado en *Principles of International Politics. People's Power Preferences and Perceptions*, Congressional Quarterly, Washington DC, 2005. La presente traducción de la obra de B. Bueno de Mesquita cuenta con la autorización expresa de la editorial y del autor.

Bruce BUENO DE MESQUITA es politólogo y profesor de la Universidad de Nueva York.

Objetivos

- Los intereses que mueven a los líderes de los estados son personales, no nacionales. Las políticas internas – los deseos de sus electores – constriñen su política exterior tanto como las fuerzas externas a la nación.
- Cualesquiera que sean sus preferencias políticas, los líderes deben coordinar su política exterior con la de los demás líderes. Esta coordinación requiere de interacciones estratégicas.
- En este contexto, el estudio de las relaciones internacionales puede entenderse como una interacción de poder, preferencias y percepciones: el deseo de mantenerse en el poder influye considerablemente sobre las decisiones de los líderes, como también lo hace aquello que éstos perciben como la verdad sobre una situación particular. Esto nos permite entender, e incluso predecir, qué tipo de elecciones prefieren llevar a cabo.

El 5 de junio de 1465, en las afueras de la ciudad de Ávila (España), un grupo de nobles, descontentos con la política interna y exterior de Enrique IV, Rey de Castilla, se reunieron en asamblea para expresar su desagrado:

"Erigieron un podio en una gran explanada fuera de la ciudad en el que colocaron una efigie sentada en una silla como representación del Rey ..., sobre quien dirigieron cuatro acusaciones: merecía perder la dignidad real, y por eso Alonso Carrillo, el Arzobispo de Toledo, retiró la corona de la cabeza de la estatua ...; merecía perder la administración de justicia, y ... por eso el Conde de Benavente le quitó el cetro que portaba en la mano ...; merecía perder el trono y el puesto de monarca, y ... por eso Diego López de Zúñiga, al compás de violentas y brutales palabras, golpeó la efigie y la retiró de la silla"¹.

Los hechos de ese día de primavera hace más de cinco siglos en España, resumen el temor, en última instancia, al que se enfrenta todo líder político; esto es, el temor a ser revocado del cargo. Esta protesta, distante en el tiempo en la ciudad de Ávila, no dista mucho de la decisión adoptada por el Congreso de Estados Unidos el 19 de diciembre de 1998, de destituir² al Presidente William Jefferson Clinton; aún cuando había dirigido, en calidad de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas estadounidenses, una campaña militar contra Irak. Enrique IV, como Comandante en Jefe de España, también condujo al país a la guerra cuanto tuvo que enfrentarse al temor de ser revocado del cargo. Las experiencias de Clinton y Enrique apuntan a un miedo común que recorre las relaciones

¹ Citado por O. CALLAGHAN, Joseph S., A History of Medieval Spain, Ed. Ithaca: Cornell University Press, 1975.

² N. d. T.: En el original, el autor se refieren al "Impeachment" contra Bill Clinton. No tiene equivalente en castellano puesto que es un procedimiento particular en Estados Unidos para desaforar y destituir al Presidente.

internacionales de una manera atemporal. Los líderes buscan los medios para permanecer en el cargo y las acciones de política exterior influyen sobre esta posibilidad.

Las **relaciones internacionales** son el resultado del impacto acumulativo de las políticas exteriores de las naciones del mundo. Las políticas exteriores siempre se relacionan y se definen, en parte, en función de las políticas nacionales; especialmente, en aquellos asuntos internos que influyen sobre los planes de un líder de mantener su puesto. Los líderes de todas las naciones y de todos los tiempos viven con el temor de ser expulsados del gobierno. Entender las relaciones internacionales exige, por tanto, comprender este hecho político esencial. Todos los líderes - ya sean de estados, organizaciones internacionales, corporaciones o cualquier otra cosa - promueven el bienestar de aquellos a quienes lideran cuando con ello aumentan sus posibilidades de permanecer en el poder. Una motivación tan egoísta puede, sin embargo, ser perfectamente consistente con un liderazgo bueno y sabio. El deseo de aumentar y mantener el poder garantiza que los líderes llevan a cabo acciones que no son ni aleatorias ni irrelevantes para el bienestar de sus ciudadanos. Este deseo de mantenerse en el poder anima a los líderes a abstenerse de atender a cuestiones excesivamente insensatas. Los riesgos imprudentes aumentan la posibilidad de ser derrocado. Por todo ello, cualquier estudio de las cuestiones internacionales debe comenzar por entender que los líderes convierten sus ambiciones e intereses personales en acciones de estado. Éste es el punto de vista que guía, transversalmente, el presente libro. Detengámonos un momento a discutir la filosofía de este volumen y a elaborar los principios rectores de su enfoque.

Principios rectores

El objetivo de este libro es expresar un punto de vista; no se trata, por tanto, de hacer una revisión general de la literatura de Relaciones Internacionales. Pero, presentando una forma particular de pensar sobre las relaciones internacionales, surge la oportunidad de explotar los enfoques alternativos más relevantes. Aunque no vacilo a la hora de mostrar mi discrepancia respecto a gran parte del saber recibido sobre política internacional, mi objetivo es presentar un punto de vista claro sobre la lógica y el grado de evidencia ofrecido por esos enfoques destacados.

El punto de vista expresado en este libro responde a los siguientes tres principios:

1. La motivación de las acciones de los líderes en la arena internacional obedece a su bienestar personal y, especialmente, a su deseo de mantenerse en el poder. La preocupación de los líderes por el interés nacional se subordina a sus intereses personales. Si ambos intereses coinciden, mucho mejor; si no lo hacen, entonces los líderes elegirán lo que crean que sea mejor para sí mismos; incluso si perjudica a la mayoría de los ciudadanos y al interés nacional.
2. Las relaciones internacionales no pueden separarse de las políticas internas. Toda política exterior se lleva a cabo bajo el manto de las consecuencias, para la política interna, que se espera que produzca

la acción política. De esta manera, una estrategia de política exterior no se llevará a cabo, aunque se piense que en el largo plazo puede tener consecuencias beneficiosas para la nación, si a corto plazo implica la salida del líder del cargo.

3. Las relaciones entre naciones y entre líderes, se guían por consideraciones estratégicas. Del mismo modo, las decisiones en política exterior se definen con el fin de influir sobre los asuntos internacionales. Para que sean efectivas, deben tomarse teniendo muy en cuenta las reacciones que van a generar. La reacción previsible ante una política concreta, es comparable a la reacción anticipada de otras opciones políticas. Los líderes acaban adoptando la política que creen que va a producir el mejor resultado para sí mismos; sabiendo que, al mismo tiempo, sus rivales nacionales y extranjeros elegirán aquéllas que aumenten su propio bienestar.

Los estudios de relaciones internacionales raramente distinguen entre los intereses de los líderes individuales y los de los estados que dirigen. Al contrario, la mayor parte de estos estudios, cuando se fijan en la resolución de un conflicto o en interacciones económicas como el comercio, asumen que los líderes son benévolos, en el sentido de que intentan hacer lo mejor para su nación. El primer principio que rige este libro desplaza la atención de las naciones y la pone de lleno sobre los líderes y el liderazgo. Esta perspectiva exige preguntarnos hasta qué punto podemos decir con propiedad que una nación tiene un interés colectivo. Esto nos lleva asimismo a preguntarnos acerca de la razón por la cual algunos líderes exitosos y efectivos son expulsados del gobierno, mientras otros, claramente terribles, se mantienen en el poder durante mucho tiempo. Tomemos, por ejemplo, a Winston Churchill. Siendo Churchill Primer Ministro de Inglaterra durante la Segunda Guerra Mundial, hizo que su país fuese uno de los últimos bastiones de la democracia europea durante los días más oscuros de la guerra. Y, en última instancia, guió al país hacia una valiente victoria contra la Alemania nazi. Sin embargo, en los últimos días de la guerra, el electorado británico votó contra la permanencia de Churchill en el cargo. En contraste, dictadores como Saddam Hussein en Irak, Mobutu Sese Seko en Zaire (hoy República Democrática de Congo), Mao Zedong en la República Popular China, Josef Stalin en la Unión Soviética, y Fernando Marcos en Filipinas, consiguieron mantenerse en el poder durante décadas a pesar del empobrecimiento y el asesinato de muchos de sus ciudadanos. Ni siquiera la derrota en un conflicto es razón suficiente para derrocar a algunos dictadores. Esto, claramente, nos pone al frente de un rompecabezas del que surgen interrogantes sobre el liderazgo, la moralidad, las motivaciones subyacentes y las consecuencias que tiene la política exterior.

El segundo principio también se desvía del pensamiento común actual sobre las relaciones internacionales. El punto de vista dominante, a día de hoy, tiende a entenderlas en base a elementos que se encuentran fuera del control de cualquier nación. Se aduce que la forma en que las naciones interactúan depende de factores externos e incontrolables. Por consiguiente, las interacciones entre las naciones suelen concebirse como reacciones

automáticas, más que como acciones motivadas por consideraciones estratégicas. Un factor externo que suele considerarse característico de las interacciones políticas internacionales es la distribución de poder. Se piensa que aquellas naciones que están dotadas de gran riqueza y armamento, definen los asuntos internacionales influyendo sobre quién hace qué a quién y cuándo. Es por ello por lo que se habla de superpoderes y grandes potencias que imponen su voluntad a estados débiles como, por ejemplo, Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas tras la Segunda Guerra Mundial, o Estados Unidos a día de hoy. Los estados menos dotados, simplemente deben acatar. No tienen elección.

Hasta hoy, cómo los asuntos internacionales se relacionan con las políticas internas ha ocupado un segundo plano, en comparación con cómo los factores estructurales y la distribución de poder definen la política internacional. En este libro aclaro que la relación entre las políticas internas y los asuntos internacionales, conduce a una auténtica teoría de Relaciones Internacionales capaz de explicar los rompecabezas de la cooperación y competición internacional. Además, explico que si ignoramos la interdependencia entre la política interna y las relaciones internacionales caeremos en un grave error al intentar analizar el funcionamiento del mundo contemporáneo. Si los líderes políticos tratan la política exterior como “alta” política, como independiente a las maniobras internas y negociaciones entre bastidores de la “baja” política, pueden cometer errores importantes que podrían ponernos en peligro a todos.

El tercer principio rector entiende que la forma en que se conducen las relaciones internacionales depende de una toma de decisiones razonada. Las perspectivas estructurales que han dominado el pensamiento internacional desde la Segunda Guerra Mundial (discutidas más profundamente en el capítulo 4), prestan poca atención a las elecciones individuales. Consideran que las relaciones internacionales están dominadas por factores que exceden el control de quines toman las decisiones políticas (*decision makers*). Entienden que las naciones reaccionan a los cambios en el contexto internacional como si fueran bolas de *pinball*, que responden a la inclinación de la máquina y a los obstáculos que encuentran mientras rebotan en su camino a través del laberinto de la pantalla. Como consecuencia, estas perspectivas estructurales ofrecen escaso margen a la maniobra estratégica. Incluso aquellos enfoques de política exterior que dan una importancia menor a los elementos externos, todavía prestan poca atención a la toma de decisiones estratégica.

Estructura del libro

En este libro presento las herramientas necesarias para que podáis formaros una opinión propia acerca de cómo entender mejor las relaciones internacionales. Estas herramientas os ayudarán a evaluar los méritos tanto de los principios establecidos en el epígrafe anterior, como de aquéllos que guían perspectivas alternativas. Cada capítulo se construye sobre las discusiones de los capítulos precedentes con el fin de desarrollar niveles de análisis cada vez más complejos. En esta introducción fijo algunas ideas generales. El capítulo 1 proporciona una visión general de la historia política y económica desde el siglo XV hasta el momento presente, con el propósito de establecer un marco de fondo que desarrollaremos a medida que avancemos con el resto del texto. El capítulo 2 explica cómo el método científico puede aplicarse a las relaciones internacionales. Analizaremos los parámetros

con los que poder evaluar explicaciones contrapuestas sobre importantes aspectos de las relaciones internacionales. Este capítulo se ocupa de algunas ideas abstractas sobre la lógica y destaca su importancia como guía en la valoración de los contenidos de los capítulos sucesivos. Estas ideas os ayudarán a discernir qué es relevante e irrelevante, mientras conformáis vuestras propias visiones sobre la política actual, la razón por la que parece ser de una determinada manera, y qué es lo que esto implica para el futuro.

El tercer capítulo proporciona una argumentación detallada sobre una decisión concreta: la tomada por Fernando e Isabel de España en 1492 para patrocinar a Cristóbal Colón en la búsqueda de una nueva ruta hacia Asia. Esta decisión ejemplifica muchos de los principios más importantes que examinamos en este libro. Además, introduzco conceptos analíticos importantes que aplico a lo largo de la obra como la teoría de la utilidad anticipada y la teoría de juegos. Estos conceptos han servido para diseñar un modelo específico de toma de decisiones que puede ser consultado en Internet (<http://college.cqpress.com/b>) por aquellos estudiantes que estén trabajando con este libro. A través de estas páginas planteo preguntas relacionadas con problemas de política exterior que pueden ser resueltas usando el modelo de la web. Este modelo también os permite investigar y predecir los resultados de hechos actuales de política exterior.

En los capítulos 4 y 5 esbozo varios enfoques explicativos de relaciones internacionales. La discusión de estas visiones contrapuestas, con un marcado énfasis en la perspectiva estratégica (que se introduce en el capítulo 5), es un tema recurrente a lo largo del libro. Este enfoque presta atención a la interacción entre la política interna, los asuntos internacionales y los intereses de quien toma las decisiones (entendidos como opuestos a los de la nación). En el capítulo 6 seguiremos aprendiendo sobre la perspectiva estratégica en relación con los orígenes de la soberanía nacional, así como en relación a las amenazas actuales al sobre el estado como actor internacional dominante. En los capítulos 7 y 8 nos ocupamos del significado de **poder** y sus limitaciones. Veremos que el poder en sí – la habilidad de conseguir que los demás hagan lo que, de otra manera, no querrían hacer – es insuficiente para explicar las consecuencias de muchos de los hechos internacionales más importantes. En el capítulo 9 examinamos el papel de las **preferencias** – esto es, una evaluación del orden en que quienes toman las decisiones políticas apoyan resultados alternativos – en relaciones internacionales, y aprendemos el teorema del votante medio, una herramienta crucial para predecir las decisiones en los asuntos internacionales. Los capítulos 10 y 11 introducen algunas nociones acerca de las **percepciones**. Las percepciones abarcan aquello que la gente piensa sobre su propia situación y las elecciones a las que se enfrentan. Naturalmente, estas creencias pueden estar totalmente alejadas de la realidad.

Los temas que conforman el núcleo de los capítulos restantes se construyen enfatizando que la toma de decisiones en política exterior depende de la política interna. En el capítulo 12 nos fijamos en cómo las instituciones políticas internas y los tipos de régimen (por ejemplo, democracias, monarquías o dictaduras) influyen en las elecciones de política exterior. Veremos cómo el tipo de régimen empuja a los líderes hacia o contra ciertos tipos de conflictos o de políticas comerciales. Veremos cómo la búsqueda de malas políticas que

empobrecen a los ciudadanos, conducen a la derrota en una guerra, pueden, bajo ciertas circunstancias institucionales, ser buenas para los líderes que buscan mantenerse en su cargo. Descubriremos también cuándo una buena medida política es una buena política³. Lo que nos induce a pensar que la política exterior de toma de decisiones basada en el interés personal y la moralidad se refuerzan y oponen mutuamente.

Siguiendo con nuestro análisis sobre las influencias internas en la política exterior del capítulo 12, pasaremos a examinar las dimensiones de los asuntos internacionales que atañen a dos o más estados, fijándonos atentamente en cómo las consideraciones internas influyen en estas interacciones interestatales. Trataremos así temas como el comercio, las alianzas, las carreras armamentísticas, las guerras y los conflictos menores, o las sanciones económicas.

Los capítulos 13 al 18 se construyen sobre los materiales anteriores, usando las herramientas de evaluación de toma de decisiones introducidas anteriormente. En estos capítulos veremos cómo la política interna interactúa con los asuntos externos para dar forma a las políticas internacionales. El capítulo 13 ahonda en la importancia de los asuntos internos en política exterior a través de una mirada más general a los grupos de interés internos y a las relaciones entre los estados en relación con temas como el comercio y la globalización. Aquí analizamos detenidamente quiénes van a ser los probables ganadores y perdedores, como consecuencia de las tendencias globalizadoras. Asimismo, evaluamos aspectos importantes de la economía política, poniendo énfasis en la lógica y en los indicios existentes en relación con el impacto del libre comercio y las políticas monetarias sobre el bienestar social.

En el capítulo 14 estudiamos el papel que juegan el Derecho Internacional, las normas, las reglamentaciones y las organizaciones, en la interacción entre estados y líderes. Este capítulo se centra en las dificultades de discernir si el Derecho Internacional y las organizaciones internacionales puedan alterar el comportamiento o si, simplemente, reflejan y codifican los intereses nacionales. El capítulo 15 se centra en el papel de las alianzas en política internacional y ayuda a comprender cuándo y por qué algunas alianzas son fiables y otras no. Los capítulos 16 y 17 amplían los temas anteriores para mostrar que la distribución de poder, la estructura de las interacciones internacionales y las carreras armamentísticas, no surgen en un vacío político sino que, más bien, reflejan no sólo el poder político interno e internacional sino también preferencias y percepciones. Estos capítulos ofrecen explicaciones alternativas sobre las causas de la guerra.

A través de estos primeros 17 capítulos, te introducirás en las nociones relativas a la toma de decisiones, la incertidumbre y los problemas de acción colectiva inherentes a la cooperación y el conflicto internacional. Investigaremos de qué manera la política internacional puede encallar, debido a las dificultades que los decisores políticos afrontan a la hora de coordinar sus propias acciones con las de los demás. Veremos asimismo

³ N.d.T.: En el texto original: "when good policy is good politics". En castellano no existe el matiz anglosajón entre *policy* como enfoques de política y *politics* como políticas concretas elaboradas para la consecución de unos objetivos en el ámbito público.

cómo estos problemas de coordinación están ligados a cuestiones del entorno u otras cuestiones tales como la distribución de recursos, territorio, privilegios comerciales y fuentes naturales. Tomaremos en consideración los problemas que los líderes afrontan cuando intentan monitorizar y penalizar los comportamientos disidentes.

En el capítulo final, explico detalladamente las herramientas prácticas de Internet que he desarrollado para predecir e influir en la política exterior. El modelo detallado en el último capítulo es el resultado de muchos de los conceptos introducidos a lo largo del libro. La gama de herramientas ofrecidas ayudó a elaborar la política exterior americana desde 1981 y, de acuerdo con las estadísticas gubernamentales, ha generado predicciones certeras en más de un 90% de los casos. Este modelo se encuentra disponible de una manera un tanto simplificada para que podáis realizar vuestros propios cálculos. Dispondréis de medios prácticos para trasladar la teoría a la acción, tal y como se os pide a lo largo del libro. Antes de llegar al capítulo 18 os habréis familiarizado con muchas de las ideas centrales del capítulo y ya habréis realizado ejercicios, usando el modelo de predicción. En efecto, encontraréis aplicaciones de los distintos aspectos que ese modelo introdujo e integró a lo largo del texto.

Este libro trata de ideas. Los hechos de la historia ayudan a ilustrar y sostener o refutar las ideas rivales sobre la política exterior y las relaciones internacionales. Tales hechos son elegidos intencionalmente a lo largo de diversos periodos de la historia con el fin de arrojar algo de luz a la generalidad y universalidad de los principios de la política internacional. Aprendiendo a cruzar ideas y hechos, todos podemos convertirnos en expertos en la evaluación de las políticas exteriores que conforman las relaciones internacionales de nuestro tiempo.

Las cuestiones centrales de relaciones internacionales

Casi todo lo que los líderes de las naciones hacen puede incidir sobre las relaciones internacionales y sobre su propio bienestar. Los estados se relacionan entre sí en ámbitos muy diferentes y en circunstancias muy diversas, por lo que resulta tentador pensar que cada una de las distintas interacciones es única y especial. De ser así, no habría manera de escribir sobre las relaciones internacionales. Después de todo, si cada relación entre naciones es única en lo fundamental, entonces no se puede aprender nada ni del pasado ni de los principios generales. Tal mirada sería ciertamente desalentadora. Afortunadamente, existe la apabullante evidencia de que cada hecho o contacto ente naciones no es único y que se pueden aprender lecciones útiles de la historia.

Sea cual sea el ámbito en cuestión - el comercio internacional, el intercambio cultural, la coordinación de las políticas militares nacionales, los acuerdos acerca de cómo usar y proteger los recursos mundiales, la protección o explotación del medioambiente global, la competición territorial o la guerra - unos pocos conceptos pueden ayudarnos a entender, en gran medida, las decisiones de los líderes nacionales y de sus representantes, así como prever las acciones o comportamientos nacionales. En un resumen de unas líneas, se puede decir que las relaciones internacionales son:

Las relaciones internacionales son el proceso por el que los mandatarios de la política exterior equilibran su ambición para la obtención de objetivos políticos particulares con la necesidad de evitar amenazas internas y externas para su supervivencia política.

Este enunciado no se sostiene por sí solo, puesto que implica una salida demasiado drástica, respecto a las visiones más convencionales, como para ser tomada en serio. Los enfoques más influyentes actualmente en Relaciones Internacionales – conocidos respectivamente como realismo, neorrealismo y liberalismo – ignoran a los líderes. Por el contrario, estos enfoques tratan a los estados – más que a las personas – como los actores fundamentales, asumiendo así que los factores internos apenas importan en los grandes acontecimientos de la política internacional. Debido a que estas visiones convencionales conciben a los estados como los actores relevantes, asumen que los objetivos de los asuntos internacionales tienen que ver con el aumento del bienestar de los estados. El enfoque utilizado en este libro – que denomino como perspectiva estratégica – rechaza tales ideas, asumiendo, por el contrario, que son los individuos y no los estados quienes hacen elecciones, y que las hacen para aumentar su bienestar personal y no necesariamente el del estado. El resto del libro presenta un esfuerzo por elaborar, clarificar y demostrar que el breve resumen apenas enunciado capta la esencia de las relaciones internacionales.

El vínculo entre las políticas internas y las internacionales

Las Relaciones Internacionales son típicamente entendidas como una disciplina radicalmente distinta de cualquier otra área de la política, especialmente de la política interna. Sin embargo, muchos de los estudiosos de la política internacional, entre los que me incluyo, están en desacuerdo y sostienen que la política internacional y la interna tienen mucho en común. No obstante, existe una diferencia entre ambas. En la arena de los asuntos puramente internos, los líderes políticos no necesitan preocuparse de que sus acciones conduzcan a que un país extranjero haga peligrar su poder⁴. La política interna implica la selección por los líderes de políticas y acciones diseñadas para mantenerse en el poder. En relaciones internacionales, los líderes deben preocuparse de que sus políticas exteriores pueden movilizar a la oposición interna capaz de derrocarlos, como también pueden irritar a un rival extranjero que promueva un ataque y una posible derrota. Esta difícil elección entre oponentes internos y externos es especialmente pronunciada entre líderes de países débiles con pocos amigos – el caso de Sadam Hussein es un buen ejemplo – y es un problema menor entre mandatarios de países fuertes o que tengan alianzas fuertes y fiables.

Una política exterior popular dentro del estado puede resultar muy irritante fuera de él. Por el contrario, una política exterior diseñada para disuadir a un adversario exterior o dirigida a satisfacer las demandas de un adversario extranjero, puede irritar a los oponentes

⁴ En verdad, esta afirmación incluso podría exagerar la diferencia entre las políticas internas y las internacionales. Existen muy pocos temas que sean puramente internos. Incluso un asunto político interno de lo más prosaico puede presentar ramificaciones internacionales. Una deducción fiscal para las empresas en Arizona puede ser suficiente para que las empresas se establezcan en ese lugar y no en Méjico, Sudáfrica o Sri Lanka.

internos o hacer perder el apoyo de los partidarios dentro del estado. Esta dificultad puede surgir tanto cuando el gobierno en cuestión es autocrático como cuando es democrático; si bien, de la naturaleza del régimen dependerá quiénes y cuán poderosos sean los electores. Ofrezco dos tipos de ejemplos, la autocracia de Afganistán y la democracia israelí.

Los jefes del gobierno talibán de Afganistán sufrieron el conflicto entre sus presiones internas y la oposición exterior, puesta en marcha tras los atentados terroristas contra Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001. El núcleo de los apoyos al liderazgo talibán incluía a Osama Bin Laden y a otros sujetos pertenecientes a la red terrorista de Al-Qaeda. Estos partidarios proporcionaron una significativa financiación y seguridad a los líderes talibanes. Romper con ellos habría provocado que Al-Qaeda y sus aliados se esforzaran activamente en derrocar a los líderes afganos para reemplazarlos por otros más proclives a cooperar con al-Qaeda. Aun cuando tras los atentados del 11 de septiembre, Estados Unidos y sus aliados clave se estaban uniendo y se veía que amenazaban ostensiblemente con derrocar al gobierno talibán si no rompían lazos con Osama Bin Laden, los talibanes decidieron dejar al azar la reacción americana antes que romper con Al-Qaeda.

Según parece, los líderes de Afganistán no creyeron que el hecho de no cooperar en la entrega de Osama Bin Laden y otros terroristas, condujese a la adopción de medidas drásticas por parte de Estados Unidos y sus aliados para derrocarlos. Estaban confundidos en sus percepciones. Sin embargo, en otras ocasiones, se confirma la percepción según la cual el contrario no llevará a cabo una acción decisiva. Estados Unidos no habían adoptado medidas drásticas después del atentado del World Trade Center en febrero del 1993 o tras el ataque fallido contra George H. W. Bush, durante un viaje a Kuwait en abril de 1993, bajo patrocinio de Irak. El Gobierno estadounidense sólo llevó a cabo algunas tímidas acciones tras la destrucción de las embajadas de Kenya y Tanzania en 1998, y tras el ataque del navío de la armada americana USS Cole en Aden, Yemen, en octubre de 2000.

Consideremos, ahora, los problemas que todo Primer Ministro israelí, desde Yitzhak Rabin hasta Ariel Sharon, ha encontrado al enfrentarse con la construcción de nuevos asentamientos en tierras reclamadas por los palestinos. Al conseguir un apoyo electoral significativo por parte de grupos religiosos, saben que si quieren mantenerse en el poder, tiene que promover los intereses del electorado en relación con la construcción de asentamientos.

Este tipo de apoyo electoral fue muy importante en el caso del Primer Ministro Netanyahu y en el de Sharon, ambos del partido del Likud. Sin embargo, estos líderes, al mismo tiempo que permiten la construcción de asentamientos en determinadas áreas, aumentan el riesgo de guerra con los palestinos y con sus aliados en la región. Aunque Israel ha tenido éxito en sus campañas militares hasta la fecha, nadie puede estar nunca seguro de las consecuencias de una guerra. Cada victoria puede convertirse, si tomamos prestada la frase del Presidente John F. Kennedy, en "cenizas en la boca del vencedor". Israel es un estado pequeño que ha perdido miles de sus hombres y mujeres jóvenes en la guerra, y centenares por el terrorismo. Obviamente, este alto precio obliga a que un Primer Ministro democráticamente elegido, se lo piense dos veces antes de llevar a cabo políticas

que puedan acarrear estas pérdidas en el futuro. Ciertamente, el equilibrio que tienen que hacer los mandatarios de política exterior como el Primer Ministro israelí o los gobernantes de Afganistán para obtener sus metas al mismo tiempo que se aferran al poder, es más complicado que este mismo ejercicio en políticas puramente nacionales (como un alcalde de ciudad, por ejemplo).

Aún con eso, existen importantes elementos comunes cuando tratamos con temas de política interna o internacional. Todo aquello que se refiere a la política está atravesado por disyuntivas relacionadas con la adquisición y asignación de recursos escasos. Esto también es cierto en la economía que se ocupa principalmente de los intercambios en un mercado, que suelen tratar de relaciones entre un vendedor y un comprador. En un mercado, la escasez de bienes y la competición por ellos determina los precios, tal y como se explica en el capítulo 13. Esto pocas veces es cierto en política. La política suele referirse más a la toma de decisiones colectivas que a las decisiones individuales. Desde luego que hay zonas grises entre la política y la economía⁵; la política normalmente trata de una distribución autorizada de recursos. Esto significa que las decisiones políticas sobre quién consigue qué, no están motivadas por la oferta y la demanda, como podría ocurrir en el mercado. Por el contrario, la influencia política y las consecuencias políticas juegan un papel importante a la hora de determinar quién obtiene qué cuando los políticos llevan a cabo sus elecciones. Los ejemplos de distribución autorizada de recursos valiosos que afectan a las relaciones internacionales, incluyen la decisión legislativa de los presupuestos de defensa, la coordinación militar entre aliados o las políticas arancelarias que influyen sobre el comercio internacional.

Las medidas políticas, generalmente, tratan de decisiones que afectan a grupos de personas. Estos grupos pueden haberse organizado alrededor de partidos políticos, sindicatos, identidades étnicas, intereses especiales (el club Sierra, la Asociación Nacional del Rifle, La Sociedad de la Tierra Plana, los Federalistas del Mundo) o cualquier otro tipo de orientación. Estos grupos pueden no estar formalmente organizados en absoluto. Bajo determinadas circunstancias, la gente puede juntarse simplemente, sin tener una motivación común para actuar. Cuando así lo hacen, sus esfuerzos colectivos pueden cambiar profundamente el mapa político e impactar en el futuro de las relaciones internacionales.

Consideremos, por ejemplo, lo que pasó en agosto de 1991 cuando cientos de miles de ciudadanos rusos comunes se juntaron en la Plaza Roja de Moscú para expresar su apoyo al gobierno ruso existente. Con ello, ayudaron a darle la vuelta al golpe de estado iniciado por los oponentes a la reforma política y económica en la Unión Soviética. El golpe falló, en gran medida, por el aluvión de apoyos políticos de la gente al gobierno existente. No obstante, durante este despertar, la política no se desarrolló como de costumbre para el liderazgo político. Mikhail Gorbachev, el líder de la Unión Soviética, fue incapaz de adaptarse a la recién descubierta fuerza de los partidarios de la reforma política y económica. A finales de año, había sido expulsado del poder y la Unión Soviética había dejado de existir.

⁵ Importantes facetas de la economía se refieren a decisiones de grupo, pero en contextos de mercado. Esto es cierto, por ejemplo, en teoría de la empresa o en macroeconomía.

La política es el reino de la competición entre grupos e individualidades para obtener ventajas especiales; sobre todo, en relación con el control de poder y de riqueza. Esta competición política conlleva un riesgo de castigo, así como la oportunidad de recompensa por las propias acciones. En política internacional, los líderes se arriesgan continuamente a ser castigados por adversarios externos y por enemigos internos. Y, en relaciones internacionales, hay pocas instituciones comparadas con las fuerzas policiales y los tribunales nacionales con las que regular de forma efectiva la manera en que las naciones se relacionan entre sí. Al contrario que en los asuntos internos, las relaciones internacionales disponen de pocos medios comúnmente aceptados para la regulación y el refuerzo de normas de comportamiento - reflejadas en el Derecho Internacional y en las organizaciones internacionales -, cuando las apuestas son altas y los líderes nacionales no están inclinados a acatar normas comunes de actuación. Ésta es una razón importante que explica por qué la mayor parte de los estudios de Relaciones Internacionales prestan atención al estado como actor fundamental en la escena internacional. No obstante, en el presente análisis de política internacional, cuando atendemos a los estados también prestamos atención a los grupos de interés internos, a las individualidades, y, llegado el caso, a actores no estatales como las corporaciones multinacionales o los grupos medioambientales. Todos estos participantes en la política internacional son capaces de definir las políticas seguidas por los estados y alterar el curso de los asuntos internacionales.

¿Es el estado el actor central?

Los **estados nación** están delimitados por fronteras territoriales dentro de las que los líderes ejercen soberanía o auto-gobierno. En ocasiones, los estados nación se entienden como el árbitro último en relaciones internacionales. Los académicos de la disciplina y los líderes políticos generalmente presumen que todos los partidos políticos, los grupos de interés o los grupos étnicos que se encuentran dentro de las fronteras territoriales, tienen un cariño especial a su país. Tal relación especial – conocida como patriotismo o lealtad – se dice que conduce a los grupos a dejar a un lado sus “pequeñas” diferencias cuando algún adversario extranjero desafía el bienestar nacional. Con ello, es común afirmar que las lizas políticas internas deberían terminar en la orilla del mar.

Muchos, aunque no todos, mantienen que es perjudicial permitir que los asuntos internos influyan en los asuntos internacionales. Por ejemplo, así lo sostuvieron los demócratas de la Cámara de Representantes durante el debate de destitución a Bill Clinton en 1998, al mismo tiempo que el ejército de Estados Unidos estaba bombardeando Irak. Los miembros republicanos del Congreso rechazaron esta postura y se inclinaron a favor de destituir al Presidente sin esperar a que las hostilidades con Irak hubiesen finalizado. Los republicanos ganaron la presidencia en el año 2000, mostrando que, al igual que los demócratas, tenía opiniones oscilantes en relación con el bipartidismo en política exterior. Durante la campaña de reelección de 2004, el Presidente Bush insinuó que su oponente demócrata, John Kerry, prestaba ayuda a la insurgencia irakí al adoptar una posición beligerante de crítica a la gestión de la reconstrucción política, social y económica de Irak tras la invasión estadounidense de 2003. En qué medida la competición partidista beneficie o dañe la política internacional, es una cuestión que se desarrollará más adelante en este libro.

Si el patriotismo es una fuerza poderosa que lleva a la gente a olvidar sus diferencias partidistas cuando se enfrenta a la política internacional, tiene sentido tratar los asuntos internos como cuestiones secundarias al estudiar la política internacional. Para quienes sostienen esta visión, el estado nación es la principal entidad o unidad política estudiada en Relaciones Internacionales. Incluso el nombre de la disciplina, Relaciones Internacionales, presupone que el objeto de estudio trata sobre cómo las naciones, más que los líderes individuales, se relacionan entre sí.

Los enfoques convencionales de política internacional apenas atienden a las ambiciones e intereses de quienes toman individualmente las decisiones o de grupos específicos. Mejor dicho, estas particularidades quedan convenientemente relegadas a favor del interés nacional a la hora de maximizar la seguridad y riqueza de los ciudadanos. Esta asunción acerca de la importancia del interés nacional fue la que, originalmente, despertó especial interés en Relaciones Internacionales, resultando así en su distanciamiento respecto al estudio de las políticas internas.

Sin embargo, este enfoque no responde al funcionamiento real de las relaciones internacionales porque resulta demasiado proclive a responder de forma errónea a las principales encrucijadas de la disciplina. La noción misma de interés nacional es profundamente problemática, y muy pocos problemas interesantes en política internacional pueden obviar el telón de fondo de la política interna. Esto significa que, la mayoría de las veces, son los líderes, y no los estados, los actores fundamentales de la esfera internacional. Normalmente, cuando me refiero a las acciones de una nación estoy usando el término como abreviación de "líderes del estado".

La solución a las encrucijadas de relaciones internacionales

¿Cuáles son las principales encrucijadas de las relaciones internacionales y cómo podrían los principios rectores de este libro ayudarnos a comprender mejor su solución? Estas encrucijadas tienen que ver con cualquier cosa que influya en la forma en que interactúan los estados y los líderes nacionales. Por ejemplo, nos inquietan los horrores de la guerra, así como los costes y beneficios del comercio. Nos interesa saber cómo y por qué, en ocasiones, las naciones consiguen cooperar unas con otras, mientras que en otras compiten hasta el punto de crear un conflicto sangriento. Nos preguntamos acerca de la formación de alianzas bilaterales y negociaciones multilaterales. Queremos comprender las organizaciones internacionales cuyo fin es regular el comercio o la paz internacional como Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio o el Tribunal Penal Internacional.

Nos interesa el Derecho Internacional, así como el Derecho del Mar, la Declaración Universal de los Derechos Humanos o las convenciones internacionales sobre propiedad intelectual. Estos cuerpos legislativos regulan el uso de recursos naturales de los océanos mundiales, buscan la protección de los derechos individuales y de los derechos de propiedad intelectual, respectivamente. Queremos desentrañar las normas y costumbres que guían el comportamiento entre estados, facilitando la cooperación y desalentando el conflicto. Algunas de estas normas de conducta se recogen por escrito como normas de

comportamiento – por ejemplo, los tratados relativos al tratamiento de los prisioneros de guerra – aunque, en otras ocasiones, residen más en el entendimiento mutuo que en acuerdos firmados. Durante muchos siglos, la gente pudo circular libremente a través de las fronteras nacionales sin pasaporte. De hecho, antes de la Primera Guerra Mundial, no se solía pedir pasaporte en los viajes internacionales. La costumbre, más que la ley, guiaba las decisiones sobre cuándo permitir o bloquear el tránsito de personas a través de las fronteras nacionales. Queremos saber cómo los recursos influyen en las acciones, pero también saber si los recursos conforman las elecciones en mayor o menor medida que las voluntades y deseos individuales.

En los capítulos siguientes, se exploran estos aspectos, entre otros muchos. Los diversos temas se abordan en función de cuatro amplias categorías en relación a los problemas: **coordinación, distribución, monitorización y sanción**. La coordinación, tal y como se explica en detalle en los capítulos 8, 14 y 15, implica para los estados y los líderes, hallar vías de actuación conjunta con el fin de alcanzar objetivos comunes. La distribución incide en la asignación de bienes escasos entre ciudadanos, líderes y estados. La monitorización se refiere a la identificación de situaciones en las que el líder de un estado hace trampas en relación a un acuerdo, y la sanción, a los casos punibles de estafas. Estas cuatro cuestiones generales se encuentran en el núcleo de la cooperación y la competición, y muchos de los desafíos que plantean las relaciones internacionales tienen que ver con combinaciones variables de estos cuatro aspectos.

Los temas tradicionales de relaciones internacionales pueden entenderse como combinaciones variables de coordinación, distribución, monitorización y sanción. Por ejemplo, ¿por qué las naciones van a la guerra? Algunos defienden que las guerras se llevan a cabo para obtener territorios, para acumular riqueza, para imponer políticas o para expandir valores. Cada uno de estos argumentos se refiere a cuestiones de distribución entre rivales. En qué momento se puede contar con la ayuda de los aliados en una guerra, es un tema tanto de coordinación como de monitorización. Las sanciones y las recompensas refuerzan la conformidad (distribución): las sanciones funcionan como el “palo” y las recompensas como la “zanahoria”.

La producción por partes de elementos automovilísticos, electrónicos o textiles, en un lugar para su ensamblaje en otro, suele generar dificultades en la coordinación de decisiones entre múltiples gobiernos. El cómo se obtiene esta coordinación es un problema importante en las relaciones comerciales internacionales. La protección de la ballena o del salmón salvaje en extinción cuando nadan de las aguas territoriales de un estado a las de otro, o cuando lo hacen en océano abierto, generan problemas tanto de coordinación como de distribución. Más aún, puede ser muy difícil monitorizar la explotación de aquellos recursos (pesca comercial, poder hidroeléctrico) que pasan de una jurisdicción a otra. Saber con certeza si un pescador local ha pescado de más en aguas internacionales es difícil.

Los tratados internacionales proporcionan medios comunes para enfrentarse a estos problemas, al mismo tiempo que son una importante expresión de los esfuerzos

internacionales de cooperación. En ocasiones, las disputas comerciales, e incluso las guerras, son el resultado de esfuerzos fallidos orientados a alcanzar posturas cooperativas. Una fuente común de disputa entre estados vecinos tiene que ver con desacuerdos sobre los beneficios resultantes de los sistemas fluviales que fluyen entre las fronteras nacionales. Si el país que se encuentra corriente arriba represa un cauce, por ejemplo, el país (o los países) que esté río abajo puede verse privado de energía vital, agua potable, del sustento de la pesca y de las aves, de lugares de recreo ... Cada uno de estos hechos puede desencadenar en un conflicto. En efecto, el suministro de agua influye considerablemente en las relaciones entre Israel y Siria por el control de los Altos del Golán. Asimismo, representó una fuente de conflictos significativa entre India y Pakistán respecto a Cachemira, hasta que fue resuelta con mediación de Naciones Unidas.

En lo que queda de introducción nos fijaremos en cómo el poder, las preferencias y las percepciones se combinan con el interés personal de los líderes para definir cuestiones internacionales de coordinación, distribución, monitorización y sanción. A través de ello, aclararemos cómo los estados se relacionan entre sí con el fin de atisbar la forma en que podríamos predecir e influir mejor en el devenir de las relaciones internacionales.

Poder, preferencias y percepciones: los tres pilares de relaciones internacionales

Las Relaciones Internacionales como disciplina se refieren, en primer lugar, a las elecciones y acciones que los líderes políticos realizan en nombre de su nación con el fin de influir en la manera en que su estado se relaciona con los demás. Las relaciones interestatales se ven motivadas por las preferencias de los líderes hacia ciertos objetivos por encima de otros. Estas preferencias, sin embargo, se ven limitadas por el poder disponible para conseguir tales objetivos y por las percepciones o creencias acerca de los costes y beneficios asociados con la consecución de unos objetivos sobre otros. Las preferencias, el poder y las percepciones de los líderes no son los únicos factores en juego. En última instancia, los líderes extranjeros, al igual que todo líder político, deben juzgar las preferencias, el poder y las percepciones de las personas cuyo apoyo necesitan o cuya oposición deben rehuir para mantenerse en el cargo. Esto es cierto en los casos en que el apoyo o la oposición derivan tanto de intereses internos como externos.

Normalmente, las amenazas al poder y a la autoridad derivan de las élites que compiten entre sí por el deseo de ocupar una posición de liderazgo. Este tipo de competición se encuentra en el corazón de las crisis sucesorias en las monarquías hereditarias, en las dictaduras autoritarias y en las democracias políticas. Pero las amenazas a la autoridad del líder pueden venir también de la gente común. El apoyo de las masas puede contribuir también a la preservación de un régimen determinado. Antes me referí a la concentración de cientos de miles de ciudadanos rusos en la Plaza Roja de Moscú en agosto de 1991, resueltos a desalentar un golpe de estado en marcha. Quienes allí se reunieron creyeron que podían ayudar a definir el devenir de los eventos. Actuaron bajo esta *percepción* movilizando el *poder* que tenían en número, para mostrar su *preferencia* por que continuasen las reformas del gobierno, evitando así regresar a los días de la dictadura. Si bien estos hechos son probablemente menos comunes que las luchas internas entre élites, pueden ser, como poco, muy devastadores para los propósitos de supervivencia política de un líder

e incluso de supervivencia física. Con todo esto, las relaciones internacionales analizan cómo el poder, las preferencias y las percepciones de distintas personas – líderes, rivales y ciudadanos comunes —definen las acciones de unos estados hacia otros.

Poder. El éxito para influir en las relaciones entre estados depende de la habilidad de un estado concreto para reunir los recursos políticos, económicos y militares necesarios para persuadir o ejercer coerción sobre otro estado hacia acciones que, de otra manera, no efectuaría. En última instancia, el poder se refiere a la forma de movilizar recursos para alterar los comportamientos de los demás. De una manera sencilla, el poder es un instrumento para promover y conseguir objetivos. Por ende, es un error pensar que la búsqueda del poder nacional es el objetivo último de los mandatarios de la política exterior o de la nación a la que representan. Más claramente, el poder está al servicio de los líderes ambiciosos dispuestos a asumir los riesgos inherentes a la persecución de los objetivos deseados. Así, aunque el poder ofrece los medios para la acción, las preferencias de los líderes políticos, así como las de sus oponentes y partidarios, son las que motivan la acción.

Preferencias. Los objetivos de la política exterior y la forma en que las naciones interactúan entre sí, reflejan las preferencias o deseos de los líderes políticos clave y de aquellos electores cuyo apoyo necesitan para mantenerse en el poder. Las preferencias de los electores son importantes en la medida en que si las preferencias de los líderes no se corresponden con sus deseos y necesidades en cierta medida - como en el caso de Enrique IV – él o ella corren el riesgo de ser depuestos. Este riesgo emana de dos posibles fuentes. En primer lugar, los oponentes capaces de poner en peligro la autoridad del líder pueden surgir del interior del propio estado - como el Conde de Plasencia, el Conde de Benavente y Diego López de Zúñiga en el caso de Enrique IV. En segundo lugar, los adversarios pueden también surgir del exterior del estado. Enrique IV, por ejemplo, tenía que preocuparse por Alonso Carrillo, Arzobispo de Toledo, que representaba la autoridad del más grande de los poderes extranjeros de su época; esto es, la Iglesia católica. Ser depuesto significa, en efecto, que un líder pierde el control para seleccionar los objetivos nacionales y movilizar los recursos necesarios para reforzar las acciones nacionales. Ésta es una consecuencia que todo órgano decisorio quiere evitar, puesto que contradice su propio interés personal.

Percepciones. Las percepciones de los líderes sobre la realidad también afectan a la toma de decisiones en política exterior. Los líderes pueden calcular mal la cantidad de recursos o grado de poder que pueden movilizar en beneficio de su nación o de sus preferencias. Pueden tener una visión del mundo o una ideología que limite lo que perciben como acciones e intenciones de los rivales. Pueden formular los problemas a fin de enfatizar las posibles ganancias (como hace un individuo cuando compra un boleto de lotería) o pueden subrayar las posibles pérdidas (como cuando los ciudadanos insisten en que un gobierno disipa todos los riesgos asociados con la energía nuclear, la conducción de vehículos y el vuelo en aeronaves). Las percepciones pueden llevar a los políticos a asumir riesgos mayores que los planeados o a renunciar a oportunidades que no llegan a percibir. Los rivales, conscientes de esto, tienen así incentivos para engañar a sus adversarios y, en ocasiones, a sus amigos. Los líderes nacionales deben, por tanto, estar siempre alerta, escudriñando toda la información disponible para identificar mejor qué amenazas, gestos

de apoyo y otras acciones de amigos y enemigos, son meros faroles y cuáles constituyen peligros (o beneficios) creíbles para la sociedad que dirigen y para su propio interés de promover sus ambiciones personales.

El interés personal como motivación decisiva para la acción

El poder, las preferencias y las percepciones son instrumentos empleados por los líderes para desarrollar sus ambiciones políticas y en política, así como para evaluar los riesgos derivados de su búsqueda. Estas nociones de ambición y riesgo surgen a través del filtro del interés propio. El interés personal de los líderes nacionales incluye, típicamente, tanto el deseo de mantener las riendas del poder como el deseo de actuar según sus creencias personales.

Un problema fundamental en relaciones internacionales es que, en ocasiones, las acciones que contribuyen a que los líderes mantengan sus puestos de trabajo son contrarias a los objetivos o creencias que estos mismos líderes sostienen. En consecuencia, quienes toman las decisiones en política exterior se suelen encontrar atrapados en la siguiente disyuntiva: actuar en función de sus creencias, bajo riesgo de perder sus puestos de trabajo, o renunciar a sus preferencias políticas personales para mantenerse en el poder. Los intereses propios de los líderes pueden arrastrarlos en direcciones opuestas, lo que complica considerablemente la toma de decisiones políticas.

Es paradigmática la declaración del Primer Ministro británico, Winston Churchill, afirmando que no presidiría la disolución del Imperio británico. Cuando la Segunda Guerra Mundial llegaba a su fin y Gran Bretaña elegía nuevo gobierno (tras haber mantenido un gobierno de coalición entre todos los partidos durante la guerra), Churchill declaró que "sin libertad no hay fundamento para nuestro Imperio; sin Imperio no hay salvaguarda para nuestra libertad"⁶. Al parecer, los ingleses no estuvieron de acuerdo. A la primera oportunidad – cuando la guerra hubo terminado – el electorado británico expulsó del cargo a Churchill que había sido el heroico Primer Ministro durante la guerra. El imperio fue desmantelado por los sucesores de Churchill; él perdió su trabajo pero se mantuvo en su posición. Así que no presidió la disolución del Imperio Británico.

La política internacional está marcada por el principio de que el interés personal motiva a quienes están en el poder a actuar de la mejor manera posible para quienes le mantienen en él. En las democracias, este grupo lo constituye un importante número de personas; en las dictaduras, "el pueblo" puede ser un pequeño grupo de generales, burócratas u otros seguidores clave. Esto significa que los líderes en las democracias son más propensos de lo que creen al bienestar de la mayor parte de los ciudadanos; los autócratas, son más propensos a preocuparse por el bienestar de sus "amigos". En cada caso, el actuar de otra manera implica arriesgarse al fracaso político y, lo que es más grave, a la pérdida de poder. Éste es un riesgo que vale la pena correr sólo si uno cree que el alcance de otros objetivos, como metas políticas concretas, es mayor que los beneficios de

⁶ JAMES, Robert Rhodes, ed., *Winston S. Churchill: His Complete Speeches, 1897-1963*, "Imperium et Libertas", March 15, 1945. Speech to the Conservative Party Conference, Central Hall, Westminster, vol.7, 7128-7135, Londres, Chelsea House, 1974.

mantenerse en el cargo. Este principio del interés propio es una guía para todos aquellos que quieran entender tanto la historia como los acontecimientos en curso. En esta obra el propósito es comprender ambos.

La cuestión más importante en relación con las relaciones internacionales es la manera en que los líderes nacionales convierten su interés personal en decisiones y acciones de política exterior. La razón por la que me centro en quienes toman las decisiones y en sus elecciones, es bastante sencilla. Las naciones no eligen; las naciones no perciben la seguridad, el bienestar, las amenazas y la pobreza; las naciones no firman tratados ni hacen la guerra; y tampoco obedecen o quebrantan las leyes. Son las personas quienes hacen todas estas cosas. Pueden hacerlo en nombre de la nación que lideran o representan, pero son los individuos los que eligen los objetivos, las acciones y las estrategias. Son los líderes y los ciudadanos individuales quienes soportan los costes del fracaso y disfrutan los beneficios del éxito de las acciones tomadas en nombre de su estado⁷.

El estado es simplemente una metáfora que designa el conjunto de grupos e individuos que viven en el interior de un territorio soberano. En cierto sentido, los estados se convierten en naciones porque la gente que vive en su interior tiene más cosas en común entre sí que con las personas que viven fuera de ese territorio. En ocasiones, el haz de valores compartidos que definen una nación se define como cultura nacional o carácter nacional. Esta presunción de que existen tales valores compartidos dentro del estado puede ser cierta la mayoría de las veces, pero no siempre es válida. Ni cada estado es una nación ni cada nación es un estado. Por ejemplo, los kurdos, como grupo étnico con su propia lengua, historia y cultura, están dispersos a lo largo de Oriente Medio y constituyen una minoría importante en Irak y Turquía. No son mayoría en ningún país. Muchas veces se identifican a sí mismos como nación, pero no ejercen derechos soberanos sobre territorio alguno. No forman un estado. La rápida disolución de Yugoslavia en el final de la Guerra Fría y las subsiguientes luchas entre varias de sus regiones y grupos étnicos, muestran cómo Yugoslavia era un estado pero no una nación.

Entre quienes residen en un estado, la formulación de la política exterior y la dirección de los asuntos internacionales recae, generalmente, en unos pocos líderes. Éstos resultan ser clave para las relaciones internacionales porque vinculan las acciones externas adoptadas en nombre de la nación, con las consecuencias políticas internas de tales acciones. A través de esta capacidad de vinculación, los líderes combinan sus propios intereses con el bienestar de aquellos, cuyo apoyo condiciona su permanencia en el poder.

Los líderes difieren de los ciudadanos comunes en, al menos, dos aspectos. En primer lugar, gracias a su posición como líderes pueden reunir más recursos que los ciudadanos para promover una política u objetivo concreto. En segundo lugar, es más probable hacer responsables a los líderes que a los ciudadanos comunes de los fracasos políticos y recompensarlos por los éxitos políticos. Las ambiciones que persiguen los líderes en relación

⁷ Desde un punto de vista individual, una política falla cuando el resultado para el individuo es peor que aquel que hubiese derivado de no perseguir dicha política. Del mismo modo, podríamos hablar de éxito en la medida en que el resultado de una política supera los resultados esperados de la misma.

al estado y a sí mismos, son bastante evidentes a partir de las acciones que toman. De esta forma, los líderes son personalmente responsables de cualquier consecuencia negativa resultante del uso de los recursos nacionales para la consecución de sus objetivos. Los líderes que emplean los recursos sin éxito, tienden a perder legitimidad para su futuro uso. Los riesgos asociados con el fracaso generan en los líderes un poderoso interés personal por hacer un buen trabajo; donde "buen trabajo" significa satisfacer los deseos de quienes apoyan el mantenimiento de los líderes en el poder. Cuando las personas de las que se obtiene este apoyo no representan a la población en general, un "buen trabajo" puede implicar acciones contrarias al bienestar general.

Los líderes han de ser personas ambiciosas; de lo contrario, no se expondrían a los riesgos derivados de su cargo. El fracaso lleva consigo un riesgo real de destierro o incluso de ejecución. Para los líderes, los beneficios potenciales de mantenerse en el poder han de sobrepasar los riesgos que le son inherentes. En la medida en que las situaciones de liderazgo parecen ser siempre y en todo lugar altamente competitivas (nunca ha habido escasez de candidatos para ser rey, presidente, primer ministro o dictador), los líderes potenciales deben distinguirse de forma que puedan convertir su ambición en realidad. La ambición que tienen les lleva a acciones audaces. Un líder exitoso es aquel que desfila sobre la cuerda floja, haciendo gala de suficiente ambición; es aquel que se arriesga a atraer el apoyo necesario para obtener el poder, sin ser tan audaz como para generar cargas tales sobre sus seguidores que puedan llevarles a buscar un nuevo mandatario. Incluso después de alcanzar un alto cargo, los líderes deben continuar marcando la diferencia. Durante este proceso pueden generar una fuerte oposición interna o externa, tal y como le ocurrió a Enrique IV en 1465, o a Adolf Hitler en 1939 tras la invasión alemana de Polonia. Por supuesto, los líderes pueden, al mismo tiempo, obtener una considerable riqueza y poder, como muestran los billones de dólares que Saddam Hussein invirtió en palacios personales antes de ser derrocado por Estados Unidos en 2003.

La mayoría de la gente desea cierto grado de seguridad y bienestar personal. Los líderes políticos – alcaldes locales o presidentes de Estados Unidos – buscan políticas que aumenten la seguridad y el bienestar de sus partidarios. Esto lleva a una visión de las naciones como entes que toman las decisiones, sólo para maximizar la seguridad y riqueza nacional. Pero este punto de vista pasa necesariamente por alto los cambios que tiene lugar en el interior de una nación en relación con el grado de ambición, nivel de competencia y propensión a la audacia de los diferentes candidatos por el liderazgo nacional, así como los cambios en las ideas de la ciudadanía y las élites sobre lo que es bueno para una nación. Esta perspectiva parte de que todos los líderes pueden ser tratados como si fueran lo mismo: naciones maximizadoras de riqueza o seguridad.

De hecho, los líderes se diferencian notoriamente en los grados de ambición, audacia y competencia que exhiben. De igual manera, los partidarios políticos difieren en los objetivos que buscan alcanzar. Por ejemplo, aquellos políticamente influyentes pueden estar más interesados en imponer un concreto orden religioso o en acuñar una sólida cuenta en un banco suizo que en aumentar la seguridad y la riqueza nacional. Incluso cuando buscan maximizar la seguridad y la riqueza, los líderes pueden hacerlo de formas

muy distintas. Por ejemplo, Hitler asumió riesgos muy altos que, en última instancia, le llevaron a su destrucción y a la de la Alemania nazi. A la inversa, Neville Chamberlain, Primer Ministro de Gran Bretaña a finales de 1930, tuvo tanto miedo de asumir riesgos que puso en peligro a su nación. Chamberlain hizo grandes concesiones territoriales a Hitler para conseguir “la paz de nuestro tiempo”. En lugar de ello, Hitler invadió Polonia. La timidez de Chamberlain contribuyó claramente a la Segunda Guerra Mundial y a su debacle política.

Para entender de qué manera las naciones y sus líderes se comportan entre sí, debemos fijarnos en cómo quienes toman las decisiones afrontan los cambios en las circunstancias, las ambiciones políticas y los riesgos. Con ello, podremos ver cómo quienes toman las decisiones políticas, guiados por el interés propio, asumen riesgos que llevan a las naciones a tomar elecciones distintas en circunstancias parecidas.

Resumen

Las Relaciones Internacionales tratan de cualquier aspecto de la política que influya en las relaciones entre las naciones. Las políticas internas influyen considerablemente sobre las relaciones entre los estados porque definen las elecciones de los líderes políticos. Quienes adoptan las decisiones políticas deben encontrar el justo equilibrio entre las necesidades derivadas de los intereses vitales de la política interna y las presiones externas impuestas por el interés exterior. La manera en que los líderes determinen el grado apropiado de sacrificio entre los asuntos internos e internacionales, depende de su grado de ambición, de los riesgos que estén dispuestos a asumir, y de sus percepciones sobre cómo las elecciones influyen en su propio interés.

En este libro subrayo que referirse a las políticas nacionales o al interés nacional más allá de un sentido metafórico, resulta problemático. Por el contrario, trato de destacar los elementos de **la toma de decisiones** que conforman las elecciones en política exterior y su relación con el sistema internacional. De esta manera, resalto la importancia del cálculo de los costes y beneficios, derivados de los cursos alternativos de acción, así como el alcance del éxito de un enfoque u otro. El presente enfoque difiere profundamente de otras perspectivas de estudio de las relaciones internacionales.

Los problemas relacionados con la política internacional se clasifican en cuatro amplias categorías o diferentes combinaciones derivadas de éstas. Incluyen así problemas relativos a la distribución, coordinación, monitorización y sanción. El ejercicio de poder en la búsqueda de los resultados preferidos, tintado por las percepciones acerca de cómo los otros reaccionarán frente a cursos causales alternativos, sirve tanto para generar como para resolver estos problemas. La toma de decisiones en política exterior es inherentemente estratégica, en la medida en que las acciones pueden quedar atemperadas por las expectativas generadas sobre las reacciones que pueden provocar. Al tiempo que avanzamos en el estudio de las relaciones internacionales, desarrollaremos las herramientas para evaluar las elecciones políticas adoptadas en un contexto en el que nadie es siempre capaz de obtener todo lo que desea. Tal y como nos enseñaron los Rolling Stone: “nunca puedes conseguir lo que quieres - pero, en ocasiones, si lo intentas puedes llegar a conseguir lo

que necesitas”.

Traducción realizada por **Itziar GONZÁLEZ GIMÉNEZ**, investigadora del Máster “Relaciones Internacionales y Estudios Africanos” de la Universidad Autónoma de Madrid.

La presente traducción de la obra de B. Bueno de Mesquita cuenta con la autorización expresa de la editorial y del autor.

PLAN ÁFRICA 2009 - 2012

GOBIERNO DE ESPAÑA

OPORTUNIDADES
COORDINACIÓN
DESARROLLO
MULTILATERALISMO
COMPROMISO
DINAMISMO
GÉNERO
MEDIO AMBIENTE
JUSTICIA
DIPLOMACIA

2009
Plan África
2012

COHERENCIA
SOLIDARIDAD
ODM
PAZ
DEMOCRACIA
RETOS
EFICACIA
DERECHOS
INTEGRACIÓN
ACCIÓN

 GOBIERNO DE ESPAÑA

documentos

→ Pinche aquí o sobre el texto de aquí arriba para acceder al documento completo.

EL NUEVO PLAN **ÁFRICA** O CÓMO APROVECHAR
UNA SEGUNDA OPORTUNIDAD PARA CONSTRUIR UNA
POLÍTICA EXTERIOR COHERENTE Y JUSTA HACIA **ÁFRICA**
SUBSAHARIANA
GRUPO DE ESTUDIOS **AFRICANOS (GEA)**

**El nuevo Plan África o cómo aprovechar una segunda
oportunidad para construir una política exterior coherente y
justa hacia África Subsahariana**



GRUPO DE ESTUDIOS AFRICANOS DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE
MADRID (GEA)

Las opiniones de este informe no representan a la totalidad de miembros del Grupo de Estudios
Africanos.

1

→ Pinche aquí o sobre el texto de aquí arriba para acceder al documento completo.

PLAN ASIA PACÍFICO 3, 2008 - 2012

GOBIERNO DE ESPAÑA



Plan Asia Pacífico 3

2008



2012

→ [Pinche aquí o sobre el texto de aquí arriba para acceder al documento completo.](#)

EL DEBATE EN TORNO A LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PRESIDENTE JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO

A diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos, no es demasiado habitual encontrar grandes debates en el seno de la política exterior española de cierta altura intelectual. La divergencia de opiniones en torno a las cuestiones del consenso o el disenso, particularmente tras la Guerra de Irak, fue uno de ellos. Uno de los más recientes fue el debate entre los intelectuales José Ignacio Torreblanca y José María de Areilza, por un lado, y el Ministro de Asuntos Exteriores español, Miguel Ángel Moratinos, por el otro. Un debate digno del famoso ensayo de Hans Morgenthau *Power and Truth*¹. Debido al interés de la materia para el tema del presente número de la revista, procedemos a reproducir en la sección de documentos los planteamientos de los citados autores en las revistas *Foreign Policy* en su edición española –donde se recogieron las recomendaciones de los dos intelectuales– y la contestación del ministro, recogido en la revista *Política Exterior* (haga click sobre ellos para acceder a los textos):

- DE AREILZA, José María y TORREBLANCA, José Ignacio, "Diagnóstico diferencial, política exterior" en *Foreign Policy Edición española*, Junio-Julio de 2009.
- MORATINOS, Miguel Ángel, "Diagnosis y política exterior" en *Política Exterior*, núm. 131, septiembre - octubre 2009.

¹ MORGENTHAU, H. (1970), *Truth and Power. Essays of a Decade 1960-70*, Ed. Praeger Publishers, Washington, ps. 13-28.

LA FEMINIZACIÓN DE LAS MIGRACIONES EN FILIPINAS: CUERPOS DOMÉSTICOS, ACTIVISTAS POLÍTICAS

AGUSTINA DAGUERRE GARCÍA*

Resumen:

El presente artículo trata del fenómeno migratorio en Filipinas, y de cómo la salida masiva de filipinos de su país de origen está relacionada con una cuidada estrategia de exportación de mano de obra por parte de los diferentes gobiernos que se han sucedido en el poder. Abordaremos también, la creciente feminización de este proceso y la puesta en cuestión que las experiencias de las mujeres migrantes suponen, para la concepción del migrante como héroe o heroína nacional.

Palabras Clave: migraciones, Programa de Exportación Laboral, feminización de las migraciones, activismo político.

Abstract:

The article examines the phenomenon of migration in Philippines, and how the mass exodus of Filipinos from their country is related to a careful strategy of exporting labor on the part of the different governments that have succeeded in power. It will be also focused in the growing feminization of this process. And finally, we will pay attention to the way that the real experiences of migrant women address for the design of the migrant as a national hero or heroine.

Key Words: migrations, Labor Exportation Program, feminization of migrations, political activism.

"Somos como viajar(a)s navegando por un terreno desconocido con la ayuda de viejos mapas, hechos en un momento diferente y en respuesta a necesidades diferentes."

Seyla Behabib

Introducción

La migración parece haberse convertido en los países del sur, en una herramienta para hacer frente a los problemas socio-económicos de su país, y por ende de sus familias. El viaje al extranjero será para muchos una decisión consciente, convencidos de que la llamada migración económica es también una crítica política a las injusticias de un sistema que tras la apariencia de una lotería geográfica, esconde "un sálvese quien pueda" mundializado.

Sin embargo, algunos gobiernos haciendo uso de la necesidad colectiva, intentan sacar provecho del trabajo de sus nacionales pagado en moneda extranjera. En el caso de las mujeres, la subordinación y la puesta al servicio de la nación de su proyecto de supervivencia y búsqueda de

condiciones de vida digna, ha degenerado en un lucrativo negocio en el sudeste asiático. Ante la omisión del gobierno filipino del deber de promoción de derechos sociales y económicos, organizaciones de base como Migrante Internacional trabajan para hacer un proyecto político de aquello de lo que se pretende degradar a una mera estrategia económica. La voces de las cientos de personas que trabajan en esta organización a tiempo completo, atestiguan que la denuncia y el trabajo colectivo no sólo pueden generar procesos de cambio social, sino paralizar la mercantilización de la explotación humana.

Pero antes de hablar de activismo en filipinas, apuntemos algunos datos que nos ayudarán a entender porqué estas personas se convirtieron en migrantes primero.

1. Algunos datos sobre el contexto general filipino, la migración y sus efectos

Según datos de la organización Migrante International más de 3.400 filipinos abandonan a diario su país en busca de empleo. Esta cifra coloca a Filipinas en el tercer puesto de los principales países emisores de migrantes del mundo. En 2005, 8 millones de filipinos -aproximadamente el 10 % de su población-, vivía y trabajaba en 194 países extranjeros, siendo las zonas de destino más relevantes Norte América, Oriente Medio, la zona de Asia-Pacífico y Europa.

Las migraciones no son algo nuevo en Filipinas. Desde principios del siglo XX con la fuerte demanda de mano de obra agrícola en EEUU, la migración comenzó a dibujarse como una estrategia de supervivencia a nivel nacional e individual. Al tiempo que el gobierno hacía de ésta la herramienta para destensar la difícil situación económica que afectaba al país, cientos de miles de filipinos imaginaban el continente americano como el horizonte desde el cual proveer de recursos a sus familias.

Aunque las emisiones de mano de obra se han sucedido de manera cíclica en los últimos cien años de historia filipina, tendremos que esperar hasta la década de los 70 para encontrar los primeros indicios de la creación de políticas específicas encaminadas a la exportación de trabajadores. Durante su férrea dictadura, el general Ferdinand Marcos promovió las emisiones regulares, masivas y sistemáticas de trabajadores como una estrategia de desarrollo económico comúnmente conocida como el Programa de Exportación Laboral (LEP, en sus siglas en inglés). Lo que en un primer momento comenzó siendo una medida puntual para hacer frente a los efectos de la crisis económica, con el paso del tiempo se convertiría en la maniobra estrella de promoción de empleo y engorde de las arcas del estado.

El anticuado sistema productivo, de corte fundamentalmente agrario y preindustrial no responde a las necesidades de empleo, alimentación y hospedaje de sus ciudadanos. Y el semifeudalismo predominante en el campo, en el que un pequeño número de latifundistas concentra en sus manos la casi totalidad de propiedad de la tierra, agudiza aún más los

niveles de pobreza de la clase campesina¹. Sin una planificación a medio-largo plazo para generar una estructura económica capaz de crear empleo, Filipinas ha quedado reducida a fuente de mano de obra y de materias primas baratas para las multinacionales².

En este contexto, la mano de obra exportada es la principal proveedora de dólares del país. Los aportes de las remesas han conseguido mantener a flote la economía filipina, a pesar de los desastres naturales o los fuertes azotes de la crisis económica. De 659 millones de dólares que se registraron en 1984, el importe de las remesas ha crecido en 2008 hasta la escandalosa cifra de 16 billones, algo más de la mitad del presupuesto total nacional de ese año.

La capacidad de respuestas de las remesas a las demandas domésticas de alimentación y educación es indudable, pero no podemos olvidar el coste humano que se esconde detrás de la aparente bonanza económica. La figura del héroe y heroína nacional utilizada por el actual gobierno de la presidenta Gloria Macapagal Arroyo, como estrategia de marketing para promover la salida al extranjero de los desempleados, a duras penas puede ocultar las campañas de denuncia contra los largos años de separación familiar, explotación, abuso, discriminación y violencia, promovidas por los medios de comunicación y la sociedad civil filipina.

La crisis global financiera no ha hecho más que empeorar la, ya de por sí tensa, situación de las familias dependientes de remesas. Cientos de miles de migrantes filipinos se han visto obligados a regresar a sus casas a raíz de los fuertes estragos producidos por la crisis en el mercado laboral de los países de la zona de Asia-Pacífico. Lamentablemente, con el retorno en masa de esta parte de la población exiliada, el trabajo nacional se ha precarizado aún más: 39.000 trabajos se han perdido desde octubre de 2008 a enero de 2009. Las zonas de procesamiento de Cavite y Subic han sido las más afectadas con el cierre de importantes fábricas, y la relocalización de negocios de las compañías extranjeras en países más baratos de Asia.

Pese a todo, el gobierno sordo y ciego ante las desoladoras cifras de trabajadores retornados³, insiste irresponsablemente en aplicar las mismas políticas económicas que

¹ El caso de Hacienda Luisita, latifundio propiedad de la familia Aquino en la isla de Luzón, ejemplifica la dureza de la diferencia de clase en Filipinas, donde miles de campesinos trabajan por menos de 7 pesos al día para una de las familias más ricas del país. Hacienda Luisita es también muy conocida entre las organizaciones sociales del país debido a que en el año 2004, 7 trabajadores agrícolas fueron asesinados a manos de las fuerzas de seguridad del estado cuando una marcha pacífica campesina organizada por el KMP, sindicato agrario del país, reivindicaba la subida de sueldo y el derecho de la población a una reforma agraria.

² La isla de Mindanao ejemplifica las contradicciones existentes entre el modelo de desarrollo económico y social del país. Campo de batalla del conflicto entre guerrillas armadas y el gobierno, es al mismo tiempo una codiciada reserva de minerales cuyos derechos de explotación se disputan empresas japonesas, canadienses y americanas.

³ Otros datos de la organización Migrante Internacional auguran que sólo en la zona de Asia-Pacífico unos 60.000 trabajadores regresen de Taiwán, 50.000 de Corea del Sur, 10.000 de Japón y 7.000 de Macao.

enraízan la situación de pobreza que vive el país.

A día de hoy, el programa de exportación laboral ocupa un lugar central en la agenda de Arroyo, es la razón de ser de una maquinaria administrativa creada a partir de la revisión del Código de Trabajo exigida por los programas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM)⁴. La relación entre el incremento de las deudas a nivel nacional e individual, y el aumento de la dependencia del proyecto migratorio resulta evidente, más aún si tenemos en cuenta que una de las motivaciones principales para la adopción de estas políticas era la búsqueda de nuevo capital con el que hacer frente a la deuda externa contraída durante la dictadura del General Marcos.

La escasa inversión que tanto el gobierno como las familias hacen de las remesas supone otro obstáculo al desarrollo económico y social del país. El primero a través proyectos de desarrollo sostenibles y viables que reviertan en la industrialización y creación de empleo nacional; las familias en apuestas que logren desmarcarse del consumo inmediato, socialmente utilizado para mostrar el nuevo status adquirido gracias al familiar emigrado.

Por otro lado, los impuestos y tasas cobrados por la administración pública sobre las remesas y la emisión de permisos migratorios, se han convertido en un negocio en sí mismo. Las figuras intermedias entre el gobierno, empleados y empleadores de terceros países -los llamados reclutadores o intermediarios que trabajan para empresas privadas y agencias que monopolizan la gestión de la migración legal dentro de la migración contractual- conforman un mercado en paralelo de cobro de tasas en unos porcentajes que rozan, en muchos casos, la ilegalidad. Como veremos más adelante, el pago de estas tasas supone un porcentaje altísimo del sueldo de estos trabajadores transfronterizos, muchos de ellos ya endeudados con sus familiares y agencias antes de ocupar sus puestos de trabajo.

Cuatro décadas después del inicio de la política de exportación laboral, esta medida puntual se ha institucionalizado llegando a colonizar otros aspectos del sistema social y cultural. En este sentido, es importante señalar que el LEP condiciona los contenidos de la educación profesional y universitaria. A la vista de las exigencias de un mercado internacional que demanda y privilegia la importación de mano de obra cualificada, la estrategia de exportación ha concentrado gran parte de su esfuerzo en el desarrollo de un sistema educativo que capacite a sus jóvenes universitarios de acuerdo a estos criterios. Los estudios universitarios están altamente valorados por las familias filipinas de todos los niveles económicos, que consideran que dar a sus hijos estudios que los capaciten para trabajar en el extranjero, es la mejor apuesta de futuro. Así, la emisión de títulos ha llegado a ser el objetivo principal de las universidades públicas y privadas, fábricas de acreditaciones alejadas de intereses docentes⁵.

⁴ Algunos autores señalan cómo el Ministerio de trabajo sufrió una transformación total con la creación del POEA y la OWWA, organismos específicos encargados de la tramitación de permisos y de la recaudación de tasas para su emisión.

⁵ El ejemplo de la enfermería y la enseñanza resultan clave en la formación que concierne a las mujeres, construida sobre pilares de feminización profesional.

De acuerdo con los datos estadísticos del estudio de Virginia A. Miralao, a partir de 1970, más de dos tercios de la generación más joven de filipinos que trabajan en el extranjero se han graduado o han obtenido algún grado de educación universitaria, siendo el perfil educativo de un filipino que trabaja en el exterior mejor que el de uno que se desempeña en el país. Con todo, la infravaloración que estos títulos sufren de puertas hacia afuera del país es algo bien conocido por todos aquellos migrantes que viajan con título de una universidad del sur bajo el brazo.

2. La feminización de las migraciones en filipinas: demanda en el norte, exilio en el sur

Como señala Ribas Mateos, desde los años setenta y con la institucionalización de la LEP, las mujeres han ocupado un papel protagonista en la migración laboral filipina. Los factores descritos en el apartado anterior nos han ayudado a arrojar luz sobre los motivos que hacen de la migración una estrategia de supervivencia. Sin embargo, desde una visión macro, es necesario relacionarlo con otro fenómeno que se estructura de manera transnacional y que la literatura feminista, de la mano de autoras como la holandesa Saskia Sassen, han denominado elocuentemente la cadena global de cuidados. Teoría que hace referencia a las relaciones de dependencia surgidas en la globalización capitalista que, devaluando los bienes y servicios no mercantiles, los sitúan en la base de una escala de valores organizada de acuerdo a criterios de productividad. En este sentido, la cadena global de cuidados visibiliza los efectos transnacionales que ha tenido la puesta en cuestión, por parte de las mujeres del norte, de la división sexual del trabajo - o lo que es lo mismo, de las tareas de carácter reproductivo vinculadas con el cuidado de la casa y la familia sin las que la totalidad del sistema económico se vendría abajo.

La incorporación al mercado laboral de las mujeres del norte, hasta hace relativamente poco excluidas de los espacios públicos -políticos y productivos-, plantea la necesidad de rellenar ese hueco mediante dos recursos distintos: la repartición de tareas con la otra mitad de la humanidad, los hombres; o la importación de mano de obra femenina desde los países del sur para cubrir puestos de trabajo doméstico. A la vista de la desproporcionada exigencia de cobertura de este tipo de empleos, la segunda medida parece haberse impuesto con rotundidad en los países con alta renta per cápita.

De esta manera, como sostiene Izquierdo Benito *"la necesidad de obtener dinero —o la prioridad del dinero respecto de otros recursos— hace que las mujeres emigren para sustituir a otras mujeres que, como ellas, priorizan el trabajo remunerado respecto del trabajo doméstico, en una cadena de devaluación de las actividades de atención a las personas en la que las mujeres son un instrumento."*

La sociedad filipina, con una marcada tendencia comunitarista, coloca a las mujeres en el centro de la responsabilidad social del desarrollo. La cultura de sacrificio -herencia de los más de 300 años de colonización de la tradición católica española- impregna las relaciones familiares manifestándose concretamente en la responsabilidad de cuidado y de mantenimiento del bienestar de las familias por parte de sus mujeres. Así, el fuerte peso de la tradición empuja a estas mujeres a la búsqueda de empleo en el extranjero, pasando a conformar un eslabón más en esa cadena global de cuidados promovida por la demanda de empleo doméstico en el norte.

En el siguiente cuadro podemos ver cómo la migración femenina representa un 59,8% de la migración total, siendo el trabajo doméstico la ocupación donde encontramos una mayor feminización, seguida del sector sanitario, y trabajos relacionados con el cuidado de personas dependientes.

Tabla 1. Ranking ocupacional desagregado por sexos en el año 2006

Ocupación	Hombres	Mujeres	Total	% del total
1. Trabajo domestico y profesiones relacionadas.	1,590	89,861	91,451	29.7%
2. Trabajo en fábricas	39,544	12,690	43,234	14.0%
3. Trabajo en construcción	40,178	2,862	43,040	14.0%
4. Sector sanitario	2,650	15,081	17,731	5.8%
5. Hostelería y restauración	6,210	9,483	15,693	5.1%
6. Cuidado de personas dependientes	842	13,570	14,412	4.7%
7. Portería de edificio y personal de mantenimiento	2,103	10,191	12,294	4.0%
8. Ingeniería y similares	10,754	415	11,169	3.6%
9. Sector textil	375	7,456	7,831	2.5%
10. Artistas	709	6,722	7,431	2.4
Total nuevos empleados	123,688	184,454	308,142	100.0%

Fuente: Migrante Internacional: Philippine Labor Export Program amidst Globalization (documento interno).

Otra característica del trabajo doméstico es que, en la medida en la que las mujeres del norte acceden al mercado laboral de su países (o que la legislación en materia de igualdad conquista cada vez más territorios sociales), se ha convertido en un tipo de empleo destinado a esas otras mujeres que no tienen posibilidad de acceder a un trabajo más cualificado. Este factor se ve agravado por el hecho de que las leyes de extranjería obstaculizan la entrada de las migrantes a los países de destino, limitando sus permisos de trabajo a los sectores peor remunerados como la hostelería y el cuidado.

El cuidado de los otros, esfera de la sociedad y la economía que reconoce y tiene en consideración la vulnerabilidad del ser humano -esa fragilidad negada por el individualismo occidental capitalista y su máxima expresión: el *homo economicus*- ha sido devaluado a la categoría de un bien o servicio precarizado en el mercado. Es por ello que el cuidado de las personas es una actividad asignada a las mujeres, y al mismo tiempo, una actividad vinculada a las personas subordinadas⁶.

Las mujeres inmigrantes -víctimas de una desigualdad basada en la discriminación por género, etnia y clase- son sacrificadas en ambos escenarios: en su país de origen por la conquista de un futuro mejor para sus familias; y en el país de destino por el fracaso de un diálogo social que da la espalda a la vida de las personas como centro del desarrollo social

⁶ IZQUIERDO BENITO, María Jesús, *Servidoras sin fronteras. Migración femenina filipina y redes de cuidado*, GESES, Barcelona, 2008, p.19

y económico. Ante este panorama, el viaje que en un primer momento pudo dibujarse en su imaginario como una forma de satisfacer deseos, anhelos de superación, independencia personal y autonomía económica, deviene para la mayoría en experiencias vinculadas a la explotación y los abusos donde, una vez más, asumirán la carga de la salvaguarda del bienestar de los suyos.

La migración de madres y hermanas mayores -que al convertirse en proveedoras de recursos abandonan no sólo su hogar, sino también sus roles tradicionales de género- genera nuevos modelos de familias transnacionales. Como era previsible, ciertos sectores conservadores han hecho una fuerte crítica, no de las políticas gubernamentales que propician el exilio masivo de sus nacionales, sino de la supuesta renuncia de madres y hermanas de su responsabilidad de cuidado y educación de los hijos⁷. A raíz de esto, muchas desarrollarán a lo largo de los años de separación sentimientos de culpa con respecto al abandono familiar. Sin embargo, al ser su trabajo la principal fuente de ingresos, son los mismos que les reclaman afectos, los que las obligan a permanecer en sus puestos de trabajo en el extranjero. La carga física del trabajo se acompaña así, de fuertes presiones psicológicas debido a la incapacidad de cubrir con sus remesas las demandas psico-afectivas de sus parientes.

Con todo -a pesar de la fuerte condena por parte de aquellos sectores políticos y religiosos que no ven con buenos ojos la subordinación de las responsabilidades familiares al desarrollo económico del país- la tendencia en legislación migratoria es de recorte, cuando no de eliminación, de la posibilidad de reagrupación familiar -como acaba de suceder, sin ir más lejos, en la reciente modificación de la Ley de Extranjería en España.

La migración como proyecto vital o medio para romper con cargas familiares, se convierte para estas mujeres un ideal difuminado. Si bien es cierto que, en la medida en que el servicio doméstico se mercantiliza, las mujeres conquistan parcelas en la esfera productiva y consiguen visibilizarse dentro de los flujos migratorios -en sus orígenes fuertemente masculinizados-, son pocos los avances que encontramos en la conquista de libertades que permitan definir proyectos autónomos. No en el sentido de fomentar un individualismo atomizante, sino en el de poder encontrar espacios para el "ser para sí", superando, por fin, la eterna subordinación del deseo propio o de los proyectos personales de vida de estas mujeres al del bienestar ajeno.

3. Sobre trabajadoras domésticas y maltratadores impunes

A mediados de 1990 las noticias de explotación, abuso y tortura de las trabajadoras domésticas filipinas en países de Oriente Medio y del Sudeste Asiático comenzaron a inundar los medios de comunicación. Conceptualizadas como cuerpos al servicio de un

⁷ Es común encontrar en los periódicos y revistas filipinas artículos relacionados con familias rotas o niños abandonados consecuencia de la "exportación en masa" de sus madres. Rhael Salazar Parreñas analiza este fenómeno en su libro *Los niños de la migración global*, donde pone en cuestión la fiabilidad de algunos estudios estadísticos que concluyen que los hijos con madres emigradas muestran peor rendimiento escolar que los que, por el contrario, conviven con la totalidad de su familia nuclear.

cuerpo mayor, el de la nación⁸, las filipinas sufrían las consecuencias de la discriminación de género, raza y clase en aquellos países poscoloniales que se han reapropiado ahora del discurso de opresión de sus antiguos mandatarios. Filipinas, en medio de pugnas regionales de poder entre países asiáticos, se ofrecía como el nuevo productor industrial de trabajadoras cualificadas, sumisas, por naturaleza cuidadoras, y angloparlantes.

La idea de la filipina doméstica como símbolo de estatus económico, comienza a hacerse popular a raíz de su contratación masiva a manos de familias ricas de Europa. Los países de Oriente Medio, como Arabia Saudí, reproductores de los modelos de lujos y exaltación de la riqueza occidentales, llegarán a convertirse en los principales demandantes de trabajadoras domésticas de este origen.

Según un informe de Human Rights Watch⁹, Arabia Saudí es uno de los países donde más se violan los derechos de las mujeres en el mundo. El conservadurismo extremo, característica de la cultura saudí, donde el concepto de custodia masculina sobre la mujer (*mehrem*) es una norma social medular, contribuye a crear una atmósfera de impunidad y tolerancia en torno a la violencia contra las mujeres, sobre todo en aquellas esferas que conciernen a la vida privada. El trabajo doméstico, por el espacio en que tiene lugar, se encuentra dentro de esta esfera privada e impune.

El nivel de aislamiento y exigencia que muchas mujeres encuentran a su llegada al país de destino, donde su persona se reduce a la mera dimensión de empleada, rompe con la idílica fotografía de mujeres posando ante lujosas piscinas o coches de jeques árabes. La imagen de la empleada que encuentra un marido extranjero y rico en esa versión moderna de la "cenicienta" promocionada por las telenovelas filipinas, forma parte de una campaña gubernamental que intenta alejar del imaginario de las futuras migrantes los relatos de compañeras y familiares que corrieron destinos muy distintos.

En el barrio musulmán de Culiat en Quezon City, parada en el camino hacia el extranjero, proliferan los *recluters*, *midlemans* y diversas figuras que actúan de enlace entre las agencias y las buscadoras de nuevas oportunidades. De acuerdo con el relato de las habitantes de Culiat, la mayoría de ellas emigrantes rurales de la isla de Mindanao, seis meses es el tiempo de espera para aquellas que pretenden salir al extranjero. Esta espera será más o menos larga, en la medida en que el intrincado proceso burocrático para obtener su visa se simplifique con el pago sucesivo de tasas, tarifas y demás compensaciones económicas de la *Overseas Workers Welfare Administration* (OWWA), o el sin fin de organizaciones que conforman el aparataje administrativo encargado de la migración.

Frente a la ineficacia y desgana del estado para promocionar servicios, el patronazgo y el apoyo familiar constituyen la base de las redes de solidaridad creadas para hacer frente a las necesidades de la vida cotidiana. Alineadas en una estrecha habitación de

⁸ TADIAR, Neferti Xina M., *Fantasy-Production. Sexual economies and other Philippine consequences for the world order*, Ateneo de Manila University Press, Manila, 2004, p. 113.

⁹ El Informe de Human Rights Watch, *As If I Am Not Human: Abuses against Asian Domestic Workers in Saudi Arabia*, (2008), recoge la continua situación de esclavitud y trabajo forzoso al que son sometidas las trabajadoras doméstica en Arabia Saudí.

cargada atmósfera, unas quince chicas se entretienen viendo la televisión, a la espera del visto bueno de la administración pública para su salida del país. Todas ellas son parientes más o menos cercanas de la dueña de la casa, encargada de ponerlas en contacto con los reclutadores de las agencias de empleo. Si tienen suerte, su pariente lejana les conseguirá por un precio no muy elevado, el deseado trabajo de niñeras¹⁰.

La contradicción entre la heroína migrante promovida desde el gobierno, y las imágenes y denuncias de las organizaciones sociales que documentan las experiencias y retratan a las trabajadoras domésticas como cuerpos que sufren, siembra duda en torno a la migración como proyecto de supervivencia. Cuerpos en los que, como pude documentar de primera mano, se suceden tétricas historias de maltrato físico y abuso sexual.

El empleador que maltrata no contrata el servicio de una empleada doméstica, compra un cuerpo sin subjetividad, un "objeto corporal" para su uso y disfrute. Como una propiedad a la que, en muchos casos, quedan reducidas. La jornada laboral no tiene límites, como tampoco los tienen las tareas encomendadas. Se ven obligadas a firmar contratos en árabe bajo amenazas. Contratos que reducen su salario, aumentan su jornada o prolongan el tiempo de contratación, son tan sólo algunos ejemplos de las violaciones de los derechos laborales que tienen lugar en Oriente Medio. Bajo estas condiciones de empleo las trabajadoras domésticas son degradadas a la condición de esclavas.

La diferencia está fuertemente vinculada con la explotación que sufren estas mujeres -una diferencia de clase, género y raza, de la que el sistema económico hace uso y abuso para perpetuar la subyugación de aquellas que conforman el primer eslabón de la cadena de acumulación de capital y de las relaciones de dependencia transnacional. En la misma medida que en la diferencia, la explotación encuentra su origen en la cultura de los países emisores y receptores de migración doméstica. En el caso de Filipinas es indudable que los duros siglos de colonialismo español, americano y los años de ocupación japonesa, han generado un sentimiento de inferioridad identitaria entre su población. Los discursos relativos al subdesarrollo de su cultura en relación al desarrollismo europeo, han calado hondamente en la conformación de las subjetividades de los individuos, sobre todo entre la gente de clase baja. En sentido contrario, en los países del Golfo donde la esclavitud fue abolida tan sólo cuatro generaciones atrás, la creencia en el derecho de dominación y de subyugación de los otros, es común entre la clase alta. Desde esta perspectiva, la esclavitud doméstica es el resultado de la renovación de antiguas prácticas a través de las nuevas relaciones de producción.

Por otro lado, al mismo tiempo que las relaciones familiares, el empleo y los modelos de producción se transnacionalizan, la responsabilidad jurídica también lo hace. La violación sistemática de los derechos de las trabajadoras y trabajadores filipinos es un problema de

¹⁰ Dentro del trabajo doméstico existe una marcada jerarquía. Por ejemplo, no es lo mismo encargarse de la limpieza que del cuidado de los niños. La limpieza es un trabajo fácil que puede hacer cualquiera, el cuidado no. Aquellas que trabajan como niñeras suelen cobrar un salario más alto y reciben mejor trato por parte del empleador, lo cual podrá llegar a generar una situación de competitividad entre las empleadas de la misma casa.

impunidad jurídica. Los remedios domésticos resultan insuficientes y disfuncionales, para resarcir a las víctimas del maltrato. La inacción del gobierno, y la falta de independencia de los poderes judiciales al servicio de los intereses del ejecutivo, así como los fuertes límites que impone la concepción westfaliana de la soberanía estatal, impiden dar respuesta a las necesidades que plantea las nuevas formas de interrelación transfronteriza que surgen con la globalización.

Mientras el gobierno filipino sigue sin mover un dedo para proteger los derechos de sus nacionales en el extranjero, las herramientas jurídicas que las víctimas pueden utilizar en el sistema de derecho internacional siguen siendo escasas. A pesar del importante avance que supuso la aprobación en 1990 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, lo cierto es que casi ningún país receptor de migrantes lo ha ratificado aún. Y en el caso de los países emisores firmantes como Filipinas, su incumplimiento es generalizado. En la misma línea, la Recomendación General Nº 26 sobre las trabajadoras migratorias del CEDAW (siglas en inglés del Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra las Mujeres), recientemente adoptada, en noviembre de 2008, reconoce que *“La incorporación de una perspectiva de género reviste (...) una importancia esencial para el análisis de la situación de las mujeres migrantes y la elaboración de políticas para combatir la discriminación, la explotación y el abuso de que son víctimas”*. Es decir, especifica la necesidad de tomar medidas concretas para que los estados puedan prevenir y reparar las vulneraciones que sufren las mujeres por el hecho de serlo.

Aunque Filipinas ha ratificado la Convención para la Eliminación de la Discriminación Contra las Mujeres y su Protocolo Facultativo, el gobierno se muestra impasible ante las reclamaciones o las peticiones de auxilio de sus trabajadoras. Los casos de víctimas de abuso sexual que escapan de sus empleadores y que, tras acudir a su embajada en Riad, son obligadas a firmar documentos en los que se comprometen a renunciar a su derecho de interponer una denuncia contra su empleador o el estado de Arabia Saudí a condición de ser repatriadas, son un ejemplo más de las prácticas habituales de la Administración de Arroyo contrarias a derecho¹¹.

Obligados a mirar mas allá de sus fronteras en busca de salvaguarda de sus derechos, la vindicación de una teoría normativa de la justicia internacional y global, ha ocupado un lugar central en las reclamaciones de los grupos de acción social que conforman el movimiento de izquierdas en Filipinas.

4. El activismo político: una respuesta a la represión gubernamental

En Filipinas el caso de Flor Contemplación dio la voz de alarma sobre las condiciones

¹¹ El reciente caso de Merlinda Agos, trabajadora domestica en Canadá de 49 años, cuyo cuerpo aún no ha sido repatriado en el momento de finalizar este artículo, ha sido una de las últimas causas de movilización ciudadana contra la indiferencia del gobierno filipino y la negación de responsabilidad del canadiense. La repatriación es uno de los servicios que los Overseas Filipino Workers (OFW) o trabajadores filipinos están obligados a contratar con la OWWA (Overseas Workers Welfare Administration).

de vulnerabilidad y falta de protección con que las trabajadoras domésticas vivían en el extranjero. Acusada del homicidio de una mujer y un niño en Singapur, Flor fue ejecutada el 17 de marzo de 1995 bajo sentencia firme, a pesar de los testimonios que probaron sobremedida su inocencia. La indignación de la sociedad civil filipina ante la inacción del gobierno de Fidel Ramos -que sólo en último término y ante la fuerte presión popular intentó tomar cartas en el asunto-, colocó en primera plana la situación de malestar que las migrantes y sus familias padecían. La muerte de Flor fue el inicio de fuertes campañas de denuncia y consolidación del movimiento social en pro de los derechos de las trabajadoras y trabajadores migrantes que, de la mano de organizaciones como Migrante International, trabajarían en adelante por visibilizar el abandono a su suerte de aquellas "heroínas" nacionales.

Ante la insuficiencia de instrumentos legales, el activismo y la incidencia política cobran una importancia capital a la hora de cubrir los déficits de esa exigua protección que, para vergüenza internacional, es promovida por las instituciones supraestatales.

Filipinas es una democracia de "características" únicas que con una de las prensas más libres de Asia ha conseguido derribar una dictadura con el "poder del pueblo"¹². No olvidemos que Filipinas es un país que a pesar de su duro pasado colonial y dictatorial, tiene una larga tradición de movilización ciudadana y activismo civil.

La democracia en Filipinas ha tenido una fuerte acogida popular, es decir, más que una democracia madura o consolidada, ha sido su población la que ha desarrollado una conciencia vindicativa de sus derechos y libertades. El gobierno filipino, con una visión de una democracia represiva y autocrática, ha encontrado a lo largo de su historia protestas masivas contra el uso ilegítimo de la fuerza estatal. La revuelta popular de EDSA en 1986 contra la dictadura de Marcos fue la primera de otras muchas, como la que tuvo lugar en enero de 2001 contra el gobierno de Estrada, y otra ese mismo año, contra el gobierno de la recién nombrada Gloria Macapagal Arroyo. En esta última, la gente que ocupó la avenida EDSA durante días en una manifestación pacífica, sufrieron de primera mano la represión policial cuando intentaban tomar el palacio Malacañang¹³.

Desde entonces, los asesinados extrajudicialmente, las desapariciones y torturas de líderes y activistas de movimientos progresistas y defensores de derechos humanos no han cesado¹⁴.

El Movimiento Nacional Democrático -paraguas de organizaciones como Gabriela, el

¹² La especialista citada, Virginia A. Miralao, se refiere a la marcha revolucionaria que tuvo lugar en la Avenida EDSA contra el régimen del General Marcos.

¹³ Para más detalles sobre las revueltas de EDSA y el análisis sobre sus conquistas y fracasos ver el artículo de Sonny Melencio "Revueltas del poder del pueblo en Filipinas: enseñanzas y perspectivas" en <http://www.participamos.org/Filer/File/Manila%20Conference/Melencio,%20spanska.pdf> [Consultado el 20/12/2009].

¹⁴ Ver Informe anual de Karapatan, alianza de organizaciones por la defensa de los derechos humanos en Filipinas en <http://www.karapatan.org/2009> [Consultado el 02/01/2010]

partido de mujeres liderado por Lisa Maza; y Bayan Muna, partido obrero con representación parlamentaria- ha sido continuamente criminalizado por su supuesto apoyo ideológico al ilegalizado Partido Comunistas Filipino.

Las migrantes filipinas comenzaron a organizarse en los años 90 a través de las delegaciones que Migrante Internacional, también perteneciente al Movimiento Nacional Democrático, tiene distribuida alrededor del mundo. La casi totalidad de los hombres y mujeres integrantes de Migrante Internacional son ex Overseas Filipino Workers (OFW)¹⁵, víctimas de explotación laboral, que decidieron convertir su triste experiencia en motor de una lucha política hacia el cambio. Migrante Internacional defiende una fuerte perspectiva de clase, convencida de la necesidad de analizar la problemática de los migrante desde su pertenencia al proletariado. En una entrevista a Lara Austria, familiar de OFW y activista política de Migrante Internacional declaraba: *"Toda mi vida quise militar en Bayan sin embargo, después de un tiempo me di cuenta que los verdaderos proletarios ya no estaban de la construcción o el sector industrial nacional. La nueva clase proletaria son los OFW o trabajadores migrantes."*

Al igual que Lara, muchas otras mujeres familiares de OFW o víctimas directas de la explotación laboral como trabajadoras en el extranjero, decidieron consagrar su vida de manera altruista a la militancia y la lucha por sus derechos en el seno del movimiento social. Como ya apuntaba Audre Lorde en los años ochenta, la transformación de la rabia y el silencio en palanca de acción, ha constituido una poderosa arma para mujeres que han sufrido la discriminación por su raza, clase y género en todo el mundo. En Filipinas el activismo es una importante escuela para el empoderamiento personal y político de mujeres que no tuvieron la oportunidad de recibir una educación formal o que, recibéndola, vieron condenado su futuro laboral al trabajo no cualificado como trabajadoras domésticas en el extranjero.

De esta forma, a través de su lucha diaria, las mujeres migrantes consiguen trascender su condición de víctimas, y la negación de su subjetividad promovida por sus empleadores y medios de comunicación. De la mano de otras mujeres que al igual que ellas sufrieron experiencias de abuso, consiguen transformar su rabia y dolor en un proyecto político donde reapropiarse de su voz y superar la "cosificación" impuesta por el sistema de producción patriarcal.

La construcción de nuevas subjetividades en el seno del activismo político les permite recuperar ese sueño de independencia y autonomía personal que la tradición cultural y las políticas de exportación forzosa les arrebataron.

Conscientes de las dificultades que implican la visibilización de la precaria situación de esta comunidad dispersa en el extranjero, las concentraciones, piquetes, conferencias de prensa y manifestaciones, son instrumentos centrales en esta lucha sin cuartel contra la industria de exportación laboral promovida por Arroyo.

¹⁵ OFW es la abreviatura de Overseas Filipino Workers, comúnmente utilizada por la población para referirse a los trabajadores emigrados.

El comunitarismo que impregna las relaciones sociales filipinas se vuelca ahora en una lucha contra la migración forzosa que, en el marco del movimiento obrero sindical, genera nuevos niveles de militancia de base en un intento por afrontar las discriminaciones específicas que sufren las mujeres en su exilio. Bajo el lema "*Por mucho tiempo otros han hablado por nosotras. Pero ahora hablamos por nosotras mismas*", cientos de mujeres y hombres crean alternativas desde la Alianza Internacional de Migrantes, convencidos de que solo la lucha transnacional puede hacer frente a los abusos derivados de las políticas de desarrollo económico de una globalización capitalista que da la espalda a la vida.

La globalización desde abajo, como llama Mezzadra a las migraciones, surgen así como la génesis de una nueva lucha en la que las mujeres encuentran lugar y construyen un discurso propio, tejiendo alianzas colectivas dentro del Movimiento Nacional Democrático y a través de las luchas de las mujeres por la justicia social y de género en el mundo.

***Agustina DAGUERRE GARCÍA** es licenciada en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid. Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos en la misma universidad. Ha disfrutado de una beca del Servicio de Voluntariado Europeo en Guayaquil, Ecuador donde participó en el proyecto de género y desarrollo "El crédito, un derecho de las mujeres de la zona costera de Ecuador". Trabajó durante más de un año como abogada de extranjería en la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). Durante el curso de Educación para el desarrollo de la Escuela Internacional de Cooperantes del IEPALA realizó una pasantía de tres meses en la organización filipina Migrante International.

Bibliografía

- BENHABIB, Seyla, *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*, Gedisa editorial, Barcelona, 2005.
- CEDAW, *Recomendación General No. 26 sobre trabajadoras migratorias*, 2008 http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/GR_26_on_women_migrant_workers_sp.pdf [Consultado el 08/01/2010].
- HUMAN RIGHTS WATCH, *As If I Am Not Human: Abuses against Asian Domestic Workers in Saudi Arabia*, 2008, www.hrw.org/en/node/62143/section/1 [Consultado el 15/12/2009].
- IZQUIERDO BENITO, María Jesús, *Servidoras sin fronteras. Migración femenina filipina y redes de cuidado*, GESES, Barcelona, 2008.
- KARAPATAN, *Oplan Bantay Laye. Blueprint for the terror ant impunity. Report on the Human Rights situation in the Philippines*, 2009 <http://www.karapatan.org/2009-HR-Report> [Consultado el 02/01/2010].
- LORDE, Audre, *La hermana, la extranjera*, horas y Horas, Madrid, 2003.
- MELENCIO, Sonny, *Revueltas del poder del pueblo en Filipinas: enseñanzas y perspectivas*, <http://www.participamos.org/Filer/File/Manila%20Conference/Melencio,%20spanska.pdf> [Consultado el 20/12/2009].
- MEZZADRA, Sandro, *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*, Traficantes de sueños, Madrid, 2005.
- MIGRANTE INTERNATIONAL, *Initial statement of Migrante International to the United Nations Committee on Migrant Workers on its tenth session*, 2009.
- MIRALAO, Virginia A., *Globalización, democracia y desarrollo: algunos modelos asiáticos y la experiencia filipina*.

www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/lechES/10mira.pdf
[Consultado el 02/01/2010].

RIBAS MATEOS, Natalia, "La feminización de las migraciones desde una perspectiva filipina", *Revista Cidob D'Afers Internacionals* 68, Fundación Cidob, diciembre 2004-enero 2005.

TADIAR, Neferti Xina M., *Fantasy-Production. Sexual economies and other Philippine consequences for the world order*, Ateneo de Manila University Press, Manila, 2004.

ESTADOS FALLIDOS, EL CUESTIONAMIENTO DE
LA SOBERANÍA Y LA CRIMINALIZACIÓN DE LOS
INTERESES NACIONALES

MARIO RAMOS VERA*

GUTIÉRREZ DE TERÁN, Ignacio, *Somalia, Clanes, Islam y terrorismo internacional*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2007.

NAÍM, Moisés, *Ilícito, Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*, Debate, Barcelona, 2006.

Los secuestros de los pesqueros Playa de Bakio y Alakrana y el de cooperantes españoles en Mauritania por Al Qaeda junto con las amenazas del terrorismo islamista a las embajadas de EEUU y Gran Bretaña en Yemen parecen acontecimientos sin demasiada relación entre sí. No obstante, la imagen de fondo revela un impacto mucho más profundo. Son hechos ilícitos, pero algunos de los estados afectados no pueden ejercer acciones penales por la incapacidad de sus fuerzas de seguridad y del poder judicial para aprehender y juzgar, respectivamente, a los criminales. Son fenómenos que se aprovechan del declive de la soberanía de ciertos estados.

El término estado fallido se ha convertido en un lugar común en el ámbito académico y ha trascendido hasta encontrar acomodo en el discurso político. Desde que la lógica de la Guerra Fría finalizara, los estados se han visto acompañados por otros actores que, como determinadas empresas u organizaciones, tienen más poder económico o cultural. Del mismo modo, los estados fallidos pasan a convertirse en un elemento impredecible que sirve para legitimar intervenciones en otros países, como por ejemplo el Afganistán de los talibán. Al mismo tiempo diversas teorías y paradigmas explicativos de las relaciones internacionales, como el paradigma globalista y las teorías de la globalización, cuestionan el papel del estado nación. El concepto de la estatalidad ha sido uno de los conceptos centrales sobre los que se han erigido las relaciones internacionales modernas y hasta que se consoliden otras alternativas, parece llamado a perdurar.

Esta circunstancia hace necesario saber qué es un estado. De acuerdo con la definición moderna, el estado es una entidad con un gobierno soberano que ejerce autoridad suprema sobre una población relativamente fija, que reside dentro de unas fronteras territoriales y que no reconoce autoridad superior fuera de ellas¹. Es decir, un estado consta

¹ PEARSON, F. S. y MARTIN ROCHESTER, J.: *Relaciones Internacionales, Situación global*

de tres elementos: un poder político organizado que ejerce la soberanía sobre una población en un territorio².

La existencia de un déficit en alguno de estos tres elementos ha llevado en los últimos años al uso del término estado fallido. En éste el gobierno no tiene el control real del territorio, no es considerado legítimo por una parte importante de la población, no ofrece seguridad interna o servicios públicos a sus ciudadanos y no ostenta el monopolio legítimo del uso de la fuerza. La piratería somalí, el tráfico de armas, capitales, drogas y personas, el mercado subterráneo de falsificaciones o la cantonalización de territorios —la república del Transdniéster o Alto Karabaj— que no pueden ser encontrados en un mapa oficial son algunas de sus manifestaciones.

En *Ilícito*, Moisés Naím realiza un ejercicio intelectual de gran claridad expositiva para analizar las diferentes vertientes del comercio ilícito: el tráfico de armas, de personas y órganos, de drogas, de falsificaciones... Siempre bajo una premisa, los traficantes y delincuentes de estas redes son una fuerza capaz de aprovechar las simas y grietas de la soberanía estatal. Los estados fallidos son una pieza fundamental en la génesis y funcionamiento de estas redes, pero sus ramificaciones han logrado penetrar a través de los puntos débiles de las democracias liberales occidentales.

Gutiérrez de Terán, autor de *Somalia*, realiza un recorrido por un país que simboliza como pocos la inestabilidad y el desgobierno que sufren países de África como Somalia o Sudán. A través de una perspectiva histórica, de una panorámica sobre la composición social y étnica de Somalia hasta abordar el estado del país en el momento en que el autor escribió el libro, se puede confirmar que diversas manifestaciones del comercio ilícito han adoptado carta de naturaleza en Somalia: piratería, tráfico de seres humanos, armas y residuos radioactivos, pesca ilegal...

1. La incapacidad de los estados fallidos para combatir el comercio ilícito

El estado como construcción jurídica que despliega efectos *ad intra* y *ad extra*, como sujeto inserto con efectividad en una sociedad o comunidad de naciones³, no ha logrado suprimir el comercio internacional ilegal. Estas redes se aprovechan de las oportunidades de la nueva aldea global y del surgimiento de estados fallidos y criminales.

El comercio ilícito no surge ni actúa únicamente en los estados fallidos. Basta la debilidad de las instituciones para que los comerciantes ilegales aprovechen esa ventana de oportunidad y establezcan redes adaptativas mediante los espacios de incertidumbre legal y de entumecimiento operativo del panorama internacional posterior a la Guerra Fría. Estas redes criminales, según Naím, también han logrado criminalizar los intereses nacionales, uno de los motores de la conducta estatal. Estos intereses, muchas veces, son capturados por criminales que logran involucrar a algunos de los responsables de las

en el siglo XXI, McGrawHill, Madrid, 2000, 4ª edición, pág. 40.

² BROTONS, R.; RIQUELME CORTADO, R. M.; ORIHUELA CALATAYUD, E.; DÍEZ-HOCLEITNER, J. y PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, 1997, págs. 43-48

³ TRUYOL Y SERRA, A., *La sociedad internacional*, Alianza Editorial, Madrid, 2006, 2ª edición, p. 103.

decisiones políticas o de la gestión institucional⁴ en sus actividades y objetivos.

El científico y empresario paquistaní Khan es un ejemplo revelador del alcance de estas redes. Padre de la bomba atómica de dicho país y celebridad nacional, impulsó una red de venta de piezas de centrifugadoras a Irán por tres millones de dólares. Dicha red funcionó desde 1995 hasta 2004, cuando fue desmantelada y se descubrió que había vendido elementos tecnológicos a Irán, Libia o Corea del Norte con la aquiescencia de militares paquistaníes.

Una de las premisas que Moisés Naím defiende en *Ilícito* es que siempre existirán redes de tráfico de bienes y personas. Una vez se acepte esta descarnada realidad los estados estarán en mejores condiciones de gestionar este fenómeno delictivo y podrán actuar con el objetivo de minimizar las consecuencias. Con este objetivo en mente, Naím propone aplicar políticas que reduzcan el valor del bien ofertado por las redes de comercio ilícito, aplicando una perspectiva propia del mercado, en conjunción con medidas que reduzcan el daño causado por dicha actividad.

En palabras de Naím, “la liberalización, la despenalización y la legalización tienen que ser opciones políticas a considerar una vez verificado que reducen el valor para los traficantes y a la vez para la sociedad. Significa también que las políticas que hayan demostrado que no producen este efecto deben ser reevaluadas”⁵. Por tanto, la legalización del consumo de ciertas sustancias estupefacientes o la despenalización de la piratería marítima a través de la vía de los hechos, como los gobiernos que recientemente han pagado rescates y se han negado a perseguir a los piratas, son opciones que no darán resultados positivos.

Si este tipo de negocios ilegales que superan las fronteras surgen en unos lugares y no en otros, si se aprovechan de unas dinámicas fronterizas y no de otras, hay que averiguar el porqué. Las redes de tráfico de bienes y personas están en todas partes, pero su génesis descansa en los agujeros negros de la geopolítica; lugares donde no existe el suficiente estado ni la sociedad civil organizada necesaria para contrarrestar y vencer a estos delincuentes ni para garantizar el efectivo cumplimiento de la ley.

De acuerdo a esta concepción de la sociedad civil propia de Walzer, ningún estado puede sostenerse al margen de ésta únicamente mediante su maquinaria coactiva; su población precisa de su propia autoridad y responsabilidad para considerarse ciudadanía⁶. La sociedad civil, mediante su activismo, tiene que complementar los esfuerzos de los estados y reducir el valor social y económico que el mercado da a los bienes que el comercio ilícito oferta, como las falsificaciones de determinadas marcas de ropa.

⁴ NAÍM, M., *Ilícito, Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*, Debate, Barcelona, 2006, p. 348.

⁵ NAÍM, M., *Ilícito, Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*, Debate, Barcelona, 2006, ps. 316-317.

⁶ WALZER, M., “Democracia y sociedad civil” en DEL ÁGUILA, R.; VALLESPÍN, F. y otros, *La democracia en sus textos*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, ps. 387 y 391

Ilícito parte de un planteamiento pluralista de las relaciones internacionales. El resto de teorías explicativas, a juicio del autor, incurren en reduccionismos que no explican el fenómeno en su totalidad. El paradigma globalista o pluralista considera que las relaciones entre gobiernos nacionales son sólo un hilo más en la gran red que constituye las relaciones humanas⁷. Corporaciones y empresas, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos y sindicatos también son parte damnificada por las redes de comercio ilícito: "Mientras que una frontera parece una pendiente empinada difícil de salvar cuando se observa desde la perspectiva de un organismo gubernamental, si se contempla desde la perspectiva de los traficantes se ve como una cuesta suave y seductora"⁸.

2. Somalia y la quiebra de su soberanía estatal

Somalia es punto de partida para numerosas redes de comercio ilícito. Se ha convertido en noticia recurrente el secuestro de barcos por parte de piratas somalíes al tiempo que milicias islamistas como Al Shabaab ("la juventud") se insertan en los circuitos del terrorismo *yihadista* internacional. También es punto de tránsito de terroristas que acuden a Yemen, otro de los nuevos escenarios de la *yihad* internacional o para las redes de tráfico de seres humanos que conectan África con la península arábiga⁹.

Este cúmulo de patologías guarda relación con la condición de estado fallido de Somalia. Tras un periodo de prometedor régimen parlamentario, desde 1960 hasta 1969, el régimen del dictador socialista Siad Barre sentó las bases de la inestabilidad posterior con la relación estratégica con la URSS, la nacionalización de parte de la economía, la invasión de la meseta de Ogadén en Etiopía así como la creación de tensiones entre clanes.

Sumado a las hambrunas y sequías que asolaron intermitentemente al país, Siad Barre fue incapaz de gestionar el caos. Desde la caída del régimen de Barre ha habido catorce proyectos de gobierno que tampoco han sido capaces de estructurar un proyecto político e institucional solvente¹⁰. Somalia ha atravesado guerras civiles, la feudalización a manos de señores de la guerra, Gobiernos de Transición, islamismo, territorios ocupados por piratas y, en ocasiones, todo ello al mismo tiempo.

Somalia padece numerosas consecuencias por su falta de estado, de acuerdo con la definición anteriormente aportada. Allí coinciden territorios que presentan una incipiente madurez institucional, como Somaliland, con otros donde los poderes públicos presentan un alto grado de criminalización y de corrupción por parte de redes de comercio ilegal y piratería, como Puntland. La aparición de entidades autónomas y territorios irredentos se

⁷ PEARSON, F. S. y MARTIN ROCHESTER, J., *Relaciones Internacionales, Situación global en el siglo XXI*, McGrawHill, Madrid, 2000, 4ª edición, ps. 21-22.

⁸ NAÍM, M.: *Ilícito, Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*, Debate, Barcelona, 2006, p. 342.

⁹ FERNÁNDEZ FADÓN, F., "Piratería en Somalia: 'mares fallidos' y consideraciones de la historia marítima", Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 10/2009, 20 de febrero de 2009, p. 5, disponible en: www.realinstitutoelcano.org [Consultado el 6 de enero de 2010]

¹⁰ MØLLER, B., "Somalia: From Stateless Order to Talibanisation?", Real Instituto Elcano, Análisis 42/2009, 13 de marzo de 2009, p. 2, disponible en: www.realinstitutoelcano.org. [Consultado el 6 de enero de 2010]

ha visto agravada con las tensiones en el Wadi Yuba o la región de los Rahanwein. Al mismo tiempo, el actual Gobierno del islamista Sharif Sheik Ahmed se encuentra en el punto de mira de otros líderes islamistas y de Al Qaeda.

Gutiérrez de Terán aborda la situación de Somalia desde una perspectiva realista. De acuerdo a este paradigma, los principales factores explicativos de las relaciones internacionales son la seguridad, los intereses nacionales y la lucha por el poder. Los principales actores en las relaciones internacionales son los estados, algo que queda patente en el libro al analizar el papel que juegan EEUU, las potencias regionales y, en menor medida aunque con una influencia creciente, China.

El autor pinta sobre el tapiz de la política somalí y su condición actual de estado fallido los intereses nacionales de EEUU y sus aliados regionales, Etiopía y Kenia, del mismo modo que se clarifica el apoyo de Eritrea al islamismo. La política interior somalí no sólo ha sido afectada por estos países, sino que también se explica la orientación claramente cercana a países árabes de la zona, como Egipto, Sudán y Yemen, de ciertos líderes y facciones somalíes. La política exterior china, basada en una suerte de diplomacia a cambio de recursos naturales y energéticos, ha supuesto el interés de numerosas compañías estatales de este país asiático en Somalia.

La confluencia de estos intereses explica que Somalia se haya convertido en un tablero en el que otras potencias realizan sus movimientos¹¹. En un ejercicio de la más refinada *realpolitik*, el autor defiende que existe una conexión causal entre estas luchas por el poder y la práctica inexistencia de instituciones solventes en Somalia. El papel fundamental que el islamismo juega en el devenir de la política somalí responde, en última instancia, a la proyección de intereses de otros estados. Del mismo modo, el cambiante papel del componente valórico-cultural arábigo de Somalia, sin ser este un país árabe, responde a la situación que en cada momento viva el país respecto a su principal vecino, Etiopía. Es decir, en los momentos de mayor tensión entre estos estados vecinos, Somalia recurre a su condición de país inserto en la esfera de influencia árabe para recabar apoyos.

Aunque el libro recoge la situación de Somalia hasta 2007, gran parte de los males que aquejan al país subsisten desde esa época y algunas líneas de fractura se han agravado. Así, en esos momentos había territorios bajo gobierno del islamismo, pero la piratería estaba proscrita. Actualmente ambas realidades conviven y presentan un grado de cooperación considerable

Conclusiones

El comercio ilícito surge en diversos escenarios y aprovecha las ventajas de un entorno cambiante y dinámico. No obstante, los estados fallidos presentan una ventana de oportunidad para que estas redes realicen parte del proceso de producción o utilicen su territorio como punto de tránsito. Este tipo de estados, con el ejemplo de Somalia, tienen una serie de consecuencias en su población y territorio —pervivencia de redes clientelares,

¹¹ GUTIÉRREZ DE TERÁN, I., *Somalia, Clanes, Islam y terrorismo internacional*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2007, ps. 102, 103 y 114.

corrupción, resquebrajamiento del tejido social y productivo, y ausencia de procesos legales— pero también fuera de sus fronteras: inestabilidad regional, incentivos para las redes ilegales de comercio, surgimiento de organizaciones terroristas, etc., y en el caso de Somalia, la piratería que amenaza a las rutas pesqueras y mercantiles.

El comercio ilícito y la piratería son síntomas de la inexistencia de poderes públicos que aplican leyes racionales, con vocación de regular situaciones concretas y respetuosas con los derechos individuales. Por eso, hay que proponer medidas que permitan la instauración de estados eficaces allí donde éstos no existan y donde sí funcionen, potenciar a la sociedad civil y la capacidad de respuesta del estado. Porque, en última instancia, no se trata de un planteamiento a favor o en contra del estado, sino de instaurar éste en su justa medida para garantizar el efectivo cumplimiento de la legalidad y la salvaguardia del orden.

No caben medidas voluntaristas como las que ha aplicado el Gobierno de Zapatero, con el rechazo de antemano a aplicar la fuerza legítima para proteger a los ciudadanos y los intereses españoles, agravado por el pago de rescates a piratas que secuestran barcos españoles. Ni caben reducciones al realismo político que convengan en el balance de los intereses españoles en la región y el coste de su protección. El mero idealismo de la cooperación al desarrollo en sí misma, sin poderes públicos que la sustenten, tampoco es una alternativa eficaz.

La problemática que abordan los libros reseñados tiene que ser enfrentada con un enfoque multidimensional que trascienda de pobres alternativas como confiar la solución de la piratería a operaciones militares que no están sujetas al cumplimiento de objetivos —es el caso de la Operación Atalanta— o simples medidas de autoprotección para barcos mercantes que no conllevan una coordinación eficaz de los recursos públicos y privados.

Más allá de ficciones jurídicas, como la estatalidad de Somalia o de estados implantados por la vía de los hechos, como el Alto Karabaj, es necesario realizar un ejercicio de claridad estratégica para definir qué estados deben ser potenciados, cuánto estado es preciso en esos supuestos y qué objetivo tiene un estado, que no es otro que evitar el dominio del fuerte sobre el débil y garantizar el orden y la seguridad de los ciudadanos.

Ante las nuevas realidades emanadas de la globalización, otros actores participan en el marco de las relaciones internacionales. Porque se trata de un proyecto en movimiento y no de una imagen estática hay que promover el cambio que a medio y largo plazo hará posible la democracia liberal allí donde no se vislumbra a corto plazo el triunfo de *politeias* homologables a las democracias liberales y con regímenes constitucionales.

En Somalia, esta visión áspera y lóbrega puede ser combatida mediante una estrategia que potencie e identifique a las autoridades consideradas legítimas por los somalíes, lo que incluye a la sociedad civil y las autoridades tradicionales, y excluye a aquellos actores políticos vinculados con el terrorismo, la piratería o el islamismo¹². De

¹² CARAFANO, J., WEITZ, R. y ANDERSEN, M.: *Maritime Security, Fighting piracy in the Gulf of Aden and*

esta forma, no se diseñarán proyectos políticos ajenos a la realidad del país, considerados extraños y artificiales por la propia población del país¹³. La estrategia de establecer una autoridad estatal centralizada ha fallado porque la población no ha reconocido la legitimidad de ningún Gobierno promovido por la sociedad internacional.

Aunque la estatalidad se ha visto desbordada por el dinamismo de los tiempos actuales, también han surgido nuevos elementos que permiten a los estados y sus sociedades reinstaurar el prestigio de la ley dentro de las fronteras, el cumplimiento de los pactos y el adecuado funcionamiento de la sociedad internacional. Si las redes de comercio ilícito, ya sea con la forma de delitos como la piratería o el tráfico de órganos, se basan en las quebras de la soberanía, es en la actuación conjunta de los estados y de la sociedad civil donde encontraremos la solución.

* **Mario RAMOS VERA** es licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas y Máster en Relaciones Internacionales y Comercio Exterior.

Bibliografía

- BROTOS, R.; RIQUELME CORTADO, R. M.; ORIHUELA CALATAYUD, E.; DÍEZ-HOCHLEITNER, J. y PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., *Derecho Internacional*, McGrawHill, 1997
- CARAFANO, J.; WEITZ, R. y ANDERSEN, M., *Maritime Security, Fighting piracy in the Gulf of Aden and beyond*, Heritage Special Report 59, The Heritage Foundation, 24 de junio de 2009, www.heritage.org [Consultado el 6 de enero de 2010]
- FERNÁNDEZ FADÓN, F., "Piratería en Somalia: 'mares fallidos' y consideraciones de la historia marítima", Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 10/2009, 20 de febrero de 2009, www.realinstitutoelcano.org [Consultado el 6 de enero de 2010]
- GUTIÉRREZ DE TERÁN, I., *Somalia, Clanes, Islam y terrorismo internacional*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2007
- MØLLER, B., "Somalia: From Stateless Order to Talibanisation?", Real Instituto Elcano, Análisis 42/2009, 13 de marzo de 2009, disponible en: www.realinstitutoelcano.org [Consultado el 6 de enero de 2010]
- NAÍM, M., *Ilícito, Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*, Debate, Barcelona, 2006
- PEARSON, F. S. y MARTIN ROCHESTER, J., *Relaciones Internacionales, Situación global en el siglo XXI*, McGrawHill, 4ª edición, Madrid, 2000
- RAMOS VERA, M., "La piratería y el fracaso del Estado en Somalia" en *Cuadernos de Pensamiento Político*, nº 23, julio/septiembre 2009
- SCHAEFER, B. D.: "Piracy: a symptom of Somalia's deeper problems", The Heritage Foundation, Webmemo nº 2398, 17 de abril de 2009, disponible en: www.heritage.org/Research/Africa/Wm2398.cfm [Consultado el 6 de enero de 2010]
- TRUYOL Y SERRA, A., *La sociedad internacional*, Alianza Editorial, 2ª edición, Madrid, 2006
- WALZER, M., "Democracia y sociedad civil" en DEL ÁGUILA, R.; VALLESPÍN, F. y otros, *La democracia en sus textos*, Alianza Editorial, Madrid, 1998

beyond, Heritage Special Report 59, The Heritage Foundation, 24 de junio de 2009, págs. 17-22, disponible en: www.heritage.org. [Consultado el 6 de enero de 2010]

¹³ SCHAEFER, B. D.: "Piracy: a symptom of Somalia's deeper problems", The Heritage Foundation, Webmemo nº 2398, 17 de abril de 2009, pág. 2, disponible en: www.heritage.org/Research/Africa/Wm2398.cfm. [Consultado el 6 de enero de 2010]

RESEÑAS

BELLAMY, Alex, *Guerras Justas: De Cicerón a Iraq*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2009.

PROPUESTAS PARA EL ANÁLISIS DE LOS CONFLICTOS ACTUALES, por Melody FONSECA*

A través de este libro, el internacionalista Alex J. Bellamy¹ presenta una breve revisión histórica de la tradición de la guerra justa -desde la antigüedad hasta nuestros tiempos- y propone un estudio sobre los debates teóricos que se han generado acerca de la legalidad y legitimidad de los conflictos en la post-Guerra Fría. Con este libro el autor se propone realizar aportaciones teóricas al debate de la disciplina sobre la actualización del concepto de la guerra justa, y sobre la redefinición de los principios de justa causa e inmunidad de los no combatientes.

En la parte dedicada a la revisión histórica, el autor presenta las diferentes contribuciones que se hicieron a la tradición desde distintas corrientes de pensamiento

¹ Alex J. Bellamy es profesor de relaciones internacionales en la University of Queensland en Australia. También es director del *Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect*, y editor de la revista *Global Responsibility to Protect*, entre otras revistas académicas.

epistémico en toda Europa. Bellamy destaca las aportaciones en cuanto al *jus gentium* y el carácter "universalista" de la obra de Cicerón, que amplió los códigos de guerra a todos los ciudadanos del Imperio. También revisa el pensamiento de Ambrosio sobre la dualidad entre "la disposición interna y la acción externa", que sería la base del trabajo posterior de San Agustín. Continúa con la Edad Media, periodo en que el sistema feudal planteó un serio dilema sobre la "autoridad apropiada" para declarar la guerra - este dilema quedó resuelto siglos después con el modelo de estado-nación, que basándose en el principio de soberanía, otorgó al representante máximo del estado la facultad de declarar y hacer la guerra. Fue en este periodo medieval en el que, desde el escolasticismo de Santo Tomás de Aquino, se instauraron las "dos piedras fundamentales" de la guerra justa, éstas son: la "doctrina del doble efecto"; y el principio de proporcionalidad.

Según el autor, durante el periodo de Reforma y

Renacimiento, fue el neoescolasticismo de Francisco de Vitoria el que desarrolló con mayor detalle los principios del *jus ad bellum*. Tras la lectura del libro es notable la constante referencia que hace Bellamy a Vitoria, en especial sobre la evolución de los dos elementos fundamentales - la "doctrina del doble efecto" y la proporcionalidad en la respuesta. Con esto se establecía que no todo acto de agresión justificaba una declaración de guerra. Según el autor, esta mirada del derecho a ir a la guerra sigue teniendo su vigencia en nuestros tiempos. Por ejemplo, en el contencioso entre Estados Unidos y Nicaragua durante la Guerra Fría, la declaración de la Corte Internacional de Justicia apuntó que, si bien el mantenimiento de grupos contrarios al gobierno de un estado soberano por parte de otro estado podían entenderse como un ataque armado, "era necesario distinguir entre las formas más graves del uso de la fuerza [...] de otras menos graves" (ICJ, 1983)². Bellamy retomará la "doctrina del doble efecto" al desarrollar su análisis sobre la "preempción" y la intervención humanitaria.

El autor subraya las aportaciones que desde el legalismo hicieron Balthazar Ayala y Alberico Gentili. Ayala fue el gran inspirador de los protestantes cuando propusieron el concepto de "guerra necesaria" en oposición a la tradición de la guerra justa; mientras que en el pensamiento de Gentili sobre la "defensa conveniente" se encuentran algunas

² Corte Internacional de Justicia, "Nicaragua v. United States", en *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, La Haya, ICJ Reports, citado en BELLAMY, Alex, *Guerras Justas: De Cicerón a Iraq*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2009, p 246.

de las bases de la guerra "preemptiva" de la actualidad. Bellamy sostiene que la "preempción" debe diferenciarse de la prevención, entendiendo la primera como una respuesta legal y justificada ante la amenaza contundente de un enemigo que ha demostrado su interés en cometer una agresión y que tiene los medios económicos para hacerlo. Además, basa la justificación de la preempción en la aceptación de esta tanto en el derecho consuetudinario previo a la Carta de Naciones Unidas, así como en la obligación - además del derecho - de los estados a proteger a sus ciudadanos. También en el pensamiento de Gentili, a propósito de las "guerras de honor",³ pueden encontrarse argumentos a favor de la intervención humanitaria.

En el periodo de 1789 a 1945, aunque el autor subraya el realismo como la postura dominante, hubo avances en el *jus in bello*: a través del "código" Lieber; y, posteriormente, con la creación del Comité Internacional de la Cruz Roja. Tras la Segunda Guerra Mundial, la tradición de la guerra justa se consolida en torno al realismo y al derecho positivo. Señala Bellamy que, tanto Morgenthau como Niebuhr, durante la contienda bipolar insistían en que se valorara el poder y la prudencia sobre la moralidad y la ley. No obstante desde el legalismo, durante este periodo, se desarrolló un gran avance en el *jus ad bellum*, limitando el derecho de los soberanos a declarar la guerra a través del capítulo séptimo de la Carta de Naciones Unidas.

El autor sostiene que durante y después de la Guerra Fría, ciertos estados e instituciones han demostrado

³ BELLAMY, Alex, *Guerras Justas: De Cicerón a Iraq*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2009, p. 106.

ser tanto “jueces como jurados” en los conflictos armados, por lo cual poseen mayor “autoridad moral” para intervenir militarmente en otros estados con el objetivo de preservar la paz y seguridad internacionales, pero también el de impulsar proyectos políticos. Estos “jueces y jurados” – entiéndase, los estados miembros del Consejo de Seguridad - se han valido del derecho positivo, en particular de la Carta de Naciones Unidas; así como de la opinión de ciertas instituciones que representan una “autoridad moral” - como lo es la Corte Internacional de Justicia - para definir los mecanismos de acción ante las amenazas contemporáneas. Lo que sostiene Bellamy es que ante los “nuevos tipos de amenazas”, que tienen un carácter distinto al de la guerra tradicional en lo territorial, político y económico, se debe responder reformulando el concepto de guerra justa. Éste debe ajustarse a la realidad, tanto de las partes en conflicto, como de las posibles víctimas, estableciendo parámetros que flexibilicen las respuestas de los “jueces y jurados” ante violaciones graves del derecho internacional, y que a su vez limiten el abuso del recurso a la guerra. Para esto, el autor propone partir de las propuestas desarrolladas desde el realismo, y de la interdependencia del derecho positivo y el derecho natural.

En el capítulo dedicado a “la tradición de la guerra justa hoy”, el autor repasa los principios que definen al *jus ad bellum* y al *jus in bello* para señalar lo que entiende como criterios sustanciales que deben ser tomados en consideración y cumplidos en los conflictos armados de la actualidad. El *jus ad bellum* observaría: la intención correcta, la justa causa, la proporcionalidad de los fines, y la guerra como último recurso. Mientras que en

el *jus in bello* se haría lo propio con: la discriminación de los no combatientes, el principio de proporcionalidad de la fuerza utilizada, y la no utilización de armamentos prohibidos. Finalmente añade lo que entiende como “la obligación de quien obtiene la victoria”, o lo conocido como el *jus post bellum*.

Merece la pena destacar el espacio que el autor dedica a establecer la relación entre el *jus ad bellum* y el *jus in bello*. Bellamy sostiene que los motivos para que la guerra sea juzgada estas “dos veces”, como dice Walzer⁴ en *Guerras Justas e Injustas*, no pueden entenderse como “lógicos” ni “históricos”, pues, una revisión histórica demuestra que en el pensamiento de San Agustín, Tomás de Aquino, y los canonistas, se encontraba la idea de que matar a un inocente (violar el *jus in bello*) convertía la guerra en injusta (afectaba el *jus ad bellum*), con lo cual, “la guerra se juzgaba una sola vez”. Bellamy está de acuerdo con Walzer en que la guerra se “juzga dos veces”, pero entiende que los motivos son pragmáticos, pues si los soldados saben que combaten en una guerra ilegítima y que por ende han perdido todos sus derechos como combatientes, es probable que “luchen hasta la muerte” o “usen cualquier medio disponible para imponerse”, haciendo la guerra más larga y sangrienta.

En la segunda parte del libro, el autor estudia cuatro casos de “nuevos conflictos armados”. Son el terrorismo, la preempción, los bombardeos aéreos, y la intervención humanitaria. Empezando por el terrorismo, que el autor define “como el ataque deliberado a no combatientes

⁴ WALZER, M, *Guerras Justas e Injustas. Un razonamiento moral con ejemplos históricos*, Ed. Paidós Ibérica, Barcelona, 2001.

con fines políticos”⁵, aunque no establece limitaciones sobre el actor que lo lleva a cabo. Bellamy sostiene que su definición de terrorismo es una definición moral, y que lo es por las reacciones, de tipo moral, que estos actos generan en la mayoría de las personas que los analizan. El autor dedica un espacio a establecer las diferencias entre actos de terrorismo y actos de organizaciones terroristas. Entendiendo que los primeros pueden ser realizados en ocasiones por actores no catalogados como terroristas, mientras que las organizaciones señaladas como tales, en algunas ocasiones, pueden haber actuado de forma legítima. Bellamy propone analizar el terrorismo a partir de la diferenciación de estos tres tipos: *el claramente definido, el terrorismo de zona gris, y el terrorismo parcial*. Para el análisis, además de utilizar los criterios sustanciales del *jus ad bellum* y el *jus in bello*, el autor propone los siguientes umbrales para diferenciar cada uno de estos casos: generalizado y sistemático, negativa persistente a atacar blancos militares, y proporcionalidad.

Como *terrorismo claramente definido* identifica al terrorismo de Al-Qaeda, que sobrepasa los umbrales establecidos por el autor, deslegitimando totalmente sus actos. El *terrorismo de zona gris* lo explica a partir del conflicto entre Israel y Palestina. A este respecto, entra en debate con Walzer⁶ en relación a la siguiente afirmación: “ninguna nación que yo conozca le debe su libertad a una campaña de asesinato al azar”⁷. A lo que Bellamy responde con el ejemplo de la creación del estado de Israel: “Puede ser que Israel le deba su libertad a una

⁵ *Ibidem*, p. 211.

⁶ *Ibid.*, 4.

⁷ *Ibid.*, p. 233.

campaña de violencia limitada contra los británicos, pero le debe su identidad a una campaña de asesinato al azar contra los árabes”⁸. En este caso entiende que, tanto el terrorismo de estado israelí, como el terrorismo palestino (OLP y Hamás) han mantenido una posición difusa en cuanto a los umbrales, respetando algunos en ciertas ocasiones, sobrepasándolos en otras. Respecto al *terrorismo parcial*, el autor presenta el caso del Congreso Nacional Africano, señalando que la evidencia le lleva a concluir que se trata de una lucha legítima que sólo en ciertas ocasiones utilizó campañas violentas, y que en todo caso no sobrepasó los umbrales establecidos.

El segundo caso de estudio es sobre la preempción. La posibilidad de ir a la guerra como medida preemptiva ha sido arduamente discutida entre: quienes apoyan la interpretación amplia del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas -y con esto flexibilizar la capacidad de un estado de proteger a sus ciudadanos ante una agresión inminente-; y quienes abogan por la restricción del artículo, limitándolo a la legitimidad de una respuesta armada ante un acto de agresión ya cometido. El autor argumenta a favor de la interpretación ampliada, que permita ejercer el derecho a la autodefensa ante un inminente acto armado por parte de otro actor, sea un estado o una organización terrorista. La propuesta de Bellamy para limitar el recurso a la guerra preemptiva es someterla a los criterios de inminencia, necesidad, y proporcionalidad. En caso de que éstos se cumplan y se decida iniciar una guerra preemptiva, ésta aún tendrá que ser examinada al amparo de los criterios sustanciales del *jus ad*

⁸ *Ibid.*, p. 233.

bellum y el *jus in bello*.

Los casos que Bellamy analiza en este apartado son Afganistán, los bombardeos en Yemén, y la invasión a Irak. Poniendo a prueba los criterios de la acción preemptiva, el autor sostiene que en el caso de Afganistán, a pesar del debate sobre la reacción desproporcionada o sobre el acierto con los objetivos militares, Estados Unidos cumplió con los criterios de la acción preemptiva - más no así con todos los criterios sustanciales del *jus in bello*, cuestión que analiza en el capítulo dedicado a los bombardeos aéreos. El segundo ejemplo es el ataque aéreo en Yemén realizado en contra de un cabecilla de Al-Qaeda. En este caso, el autor cuestiona la legitimidad del bombardeo realizado por Estados Unidos, sosteniendo el problema que representa la territorialidad en el contexto de la "guerra global contra el terror". El autor plantea que, aunque Estados Unidos tuviese la aprobación del gobierno de Yemén para llevar a cabo el bombardeo, este tipo de actos puede representar una violación parcial al derecho de soberanía, y puede sentar un precedente negativo para el avance que, desde el positivismo, se pretende hacer en cuanto al concepto legal de la "obligación de proteger". Por último, en el análisis de la invasión a Iraq, el autor plantea que Estados Unidos y sus aliados no cumplieron con ninguno de los requisitos para alegar un ataque preemptivo.

El tercer caso de estudio es el de los bombardeos aéreos, y el difícil cumplimiento de la protección de los no combatientes y la proporcionalidad de los actos. Los bombardeos aéreos representan un gran dilema moral. En primer lugar, la discriminación de los no combatientes se complica, tanto por los

errores logísticos, como por la utilización de civiles como escudos humanos por parte de los combatientes. En segundo lugar, demuestra la intención del gobierno que lleva a cabo el bombardeo de priorizar la vida de sus soldados sobre la de los no combatientes extranjeros. En tercer lugar, la destrucción del estado bombardeado es casi inevitable, por lo que la reconstrucción post bélica se hace más difícil de afrontar para los ciudadanos del país en cuestión. Este dilema moral hace que la opinión pública se divida y que el bombardeo aéreo sea cuestionado, no tanto por su legitimidad, como por sus consecuencias. Según Bellamy, un análisis de la operación *Libertad duradera* demuestra que las causas de las muertes de los no combatientes afganos se debieron: al uso de armas guiadas por satélites, "más baratas y menos precisas"; a la utilización de la población como escudos humanos por parte de Al-Qaeda y los talibanes; y el bombardeo a "blancos móviles" por parte de las fuerzas aliadas. No obstante, el autor concluye este capítulo sosteniendo que "Estados Unidos llevó a cabo una campaña aérea con alto grado de respeto por los principios de discriminación y proporcionalidad, pero mostró la tendencia a transferir el riesgo"⁹, cuestión que el autor ve como "problemática desde lo moral, pero no necesariamente desde lo legal ni lo político"¹⁰.

Sobre el tema anterior, una crítica que se puede hacer a las conclusiones del autor es que no se fundamentan en lo que él mismo propone a través del capítulo. Bellamy desarrolló críticas a la operación *Libertad duradera* que iban,

⁹ *Ibid.*, p. 301.

¹⁰ *Ibid.*, p. 301.

desde la utilización de armas menos precisas, la confianza en los datos de inteligencia provistos por el gobierno británico y que, según el autor, no fueron verificados con rigurosidad por la inteligencia estadounidense; hasta el bombardeo a edificios protegidos, como ocurrió en dos ocasiones contra las instalaciones del Comité Internacional de la Cruz Roja, entre otros. El único argumento que Bellamy sostiene en "favor" de las acciones estadounidenses, es en relación a la utilización por parte de Al-Qaeda y los talibanes de personas no combatientes como escudos humanos. Lo que dice es que el sistema de aprobación de objetivos que desarrolló el gobierno de Estados Unidos fue demasiado rígido en ciertas ocasiones, provocando que se perdieran objetivos militares. Pero esto no nos brinda los argumentos suficientes para concluir que la operación cumplió con los criterios sustanciales del *jus in bello*.

Finalmente, en cuanto a las intervenciones humanitarias, el autor plantea un debate en torno a quién tiene el derecho a intervenir, si existe o no la obligación de hacerlo, y quién tiene la obligación de proteger a los civiles amenazados. Desde la óptica de la guerra justa se ha intentado regular la intervención humanitaria partiendo de la "obligación de proteger". Fue en el informe redactado por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal¹¹ donde se establecieron ciertos parámetros para determinar un protocolo de acción ante las crisis que conllevaran el despliegue de una intervención humanitaria. Esto llevó a cuestionar lo siguiente: ¿quién

tiene la obligación de proteger?; ¿cuáles son las causas para intervenir? La propuesta a la primera pregunta conlleva cambios trascendentales en cuanto a la "autoridad" apropiada. La ICISS sostuvo que era necesario establecer tres niveles de autoridad.

En primer lugar, el estado huésped tendría la obligación de proteger. En segundo lugar, "las autoridades nacionales que estuvieran trabajando en conjunto con agencias del exterior". Y en el tercer nivel se crean dos sub-niveles. Primero sería obligación del Consejo de Seguridad, sin embargo, en caso de un empate en el Consejo, el segundo sub-nivel no queda definido concretamente. Se propone someterlo a la Asamblea General, presionar al Consejo a no vetar ante situaciones extremas, o al menos, a permitir que otros estados tomen parte. En fin, toda una serie de pasos que conllevarían demasiado tiempo para que la acción que ante una crisis humanitaria resulte efectiva. La otra traba a la propuesta estaría en la negativa de ciertos estados claves a manifestarse a favor de un instrumento jurídico (o incluso por pura aquiescencia) que permita que, ante la inacción del Consejo de Seguridad, algún estado pueda llevar a cabo una intervención humanitaria al margen de Naciones Unidas. Según el autor, desde el paradigma de la guerra justa, no se ha podido establecer un marco normativo de acción ante la necesidad de una intervención humanitaria.

Dicho esto, Bellamy retoma los criterios sustanciales del *jus ad bellum*, el *jus in bello*, y también el *jus post bellum* para examinar las intervenciones humanitarias en Kosovo, Iraq y Darfur. Sobre el primer caso el autor plantea la legitimidad de la OTAN al intervenir

¹¹ ICISS, en el año 2001 presentó el informe pedido por el gobierno de Canadá.

en el conflicto en Kosovo, y sostiene el argumento de que se trató de una intervención "ilegal pero legítima". En el caso de Iraq, es evidente que Estados Unidos no cumplió con los postulados del *jus ad bellum* de cualquier conflicto tradicional, ni tampoco puede ser analizado desde una perspectiva de intervención humanitaria, ya que no se contó con la autoridad apropiada, ni con la causa justa. Finalmente, Darfur ilustra el caso en el que el desinterés de unos estados, y el interés de otros, puede provocar una paralización total de los mecanismos de acción para proteger la vida de los civiles que están siendo amenazados de forma sistemática por sus gobiernos. Esto afecta una de las propuestas fundamentales del Informe del ICISS: la coherencia en las decisiones de intervenir o no.

En sus conclusiones el autor apunta a lo siguiente: la tradición de la guerra justa ha intentado regular el modo en el que se declara y se lleva a cabo la guerra. Según los contextos históricos, ha evolucionado desde el pensamiento teológico al secular; y se ha mantenido en la tensión entre el derecho positivo y el natural. Igualmente en ocasiones ha sido monopolizada por las vertientes realistas de las Relaciones Internacionales. No obstante, el autor enfatiza la relevancia internacional de los debates éticos que se llevan a cabo en ciertas sociedades, de forma interna. Y es a los estados en que se producen estos debates, a los que denomina como "jueces y jurados". Bellamy parte de la aceptación de un sistema internacional en el que el pensamiento occidental sobre el estado, la democracia y los derechos humanos, se ha universalizado. Al resto de estados no les queda otra opción que participar con las reglas establecidas. Lejos del

fatalismo con el que se podría entender la dominación del pensamiento occidental en los instrumentos normativos que rigen el derecho internacional -y por ende la guerra-, Bellamy acepta la guerra como una realidad social, que en ocasiones puede servir para prevenir o terminar con "males mayores", y que debe ser regulada -de manera flexible- para poder garantizar una mayor protección a los ciudadanos dentro y fuera de las fronteras nacionales.

En su capítulo introductorio Bellamy dice aspirar a que su obra sea al menos "una nota a pie de página" con respecto a *Guerras Justas e Injustas* de Michael Walzer. Sin embargo, podemos decir que este libro es una gran aportación al debate sobre la tradición de la guerra justa, desde lo intelectual y desde lo normativo. Además de la actualización de ciertos debates teóricos, y del análisis en profundidad de algunos casos de estudio relativamente recientes, el autor hace un gran esfuerzo por reunir todo lo propuesto desde los diferentes -e incontables- puntos de vista al concepto de guerra justa. A pesar de que la obra no va más allá en el cuestionamiento de las supuestas "autoridades morales", y aborda el estudio de la guerra sin detenerse en las causas de la misma, su aportación es relevante para el estudio de esta realidad social.

* **Melody FONSECA** es estudiante del doctorado en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UAM.

GARDINI, Gian Luca, *The Origins of Mercosur. Democracy and Regionalization in South America*, Ed. Palgrave Macmillan, febrero de 2010.

EL VÍNCULO IDEACIONAL ENTRE LA DEMOCRACIA Y EL MERCOSUR, por Sergio CABALLERO SANTOS*

Hace sólo unos días que ha aparecido un libro necesario para los académicos, estudiosos y, en general, cualquier curioso sobre el Cono Sur y, concretamente, sobre la vinculación entre el fenómeno democratizador y el regionalizador. Esta valiosa tarea la acomete de forma rigurosa y precisa Gian Luca Gardini, profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de Bath, Reino Unido.

El autor declara su intención de desentrañar la verdadera relevancia de la democracia en el proceso de integración regional del Mercosur. A tal fin, el libro se divide en dos grandes bloques. En el primero se ofrece un detalladísimo recorrido por lo que llama "la historia diplomática de las relaciones entre Argentina y Brasil". La minuciosa labor investigadora para descifrar de forma dinámica los antecedentes y eventos más importantes de este proceso se complementa con una redacción ágil que hace de estos tres primeros capítulos una lectura imprescindible —y amena— para cualquiera que quiera tener un conocimiento preciso de las relaciones entre

Brasil y Argentina en clave histórica (capítulo 1), de los primeros pasos en la cooperación e integración bilateral (capítulo 2) y, finalmente, de los orígenes del Mercosur (capítulo 3).

En el segundo bloque, se aborda el análisis teórico y las posibles vinculaciones y conectores entre democracia e integración regional. Pero, en ningún caso se trata de un intento por aplicar las tesis de la paz democrática sobre esta región, sino que se exploran las conexiones —o no— entre la regionalización y la democratización en el ámbito político-institucional de Brasil y Argentina (capítulo 4) y en el ámbito socio-económico de la región (capítulo 5) para pasar a acercarse a la democracia como idea fundacional de la integración (capítulo 6) y concluir que "las creencias, ideas y comportamientos esperados que llevó aparejada la democracia, entendida ésta como factor ideacional, constituyeron el vínculo decisivo entre la democratización y los procesos de regionalización"¹.

¹ Véase p. 3, traducción propia del original en inglés.

En este último sentido la aportación de Gardini es especialmente valiosa. Su acercamiento pluralista al proceso de integración regional en el Cono Sur, libre de etiquetas dogmáticas o escuelas recluidas en compartimentos estancos, le permite plantear un marco teórico amplio y complejo. De este modo, sin desterrar la valía y la importancia explicativa del realismo, considera necesaria la inclusión de "enfoques cognitivos de relaciones internacionales [que ayudan] a explicar cómo las ideas e ideales democráticos modelan las visiones y percepciones de los tomadores de decisiones, afectando con ello a las preferencias y elecciones de política exterior, incluyendo las que conducen a la integración regional"².

Así, siguiendo al propio autor, podemos encuadrar su aproximación metodológica como ontológicamente referida al individuo, es decir, centrada en la importancia del ser humano en el estudio de las relaciones internacionales³ y huyendo, por tanto, de los enfoques de carácter sistémico, característicos tanto desde el neorealismo como desde el constructivismo entre los cuales transita⁴. En cualquier caso, este trabajo se constituye en un nuevo hito en el intento por crear puentes en el seno de la disciplina entre planteamiento teóricos que se han considerado muchas veces excluyentes entre sí, entre aproximaciones racionalistas y otras reflectivistas⁵. En lo concerniente a la

² Véase p. 3, traducción propia del original en inglés.

³ Véase p. 9.

⁴ Para profundizar en sus críticas al nivel sistémico y otras críticas al constructivismo de Alexander Wendt, ver pp. 157-162.

⁵ Véase p. 150, p. 173 y ps. 181-183.

epistemología, Gardini apuesta por la dimensión interpretativa más que por la racional y en concreto por el *ideational approach* de Goldstein y Keohane⁶. De este modo, lo ideacional cobra una especial importancia, los intereses están conformados en base a ideas y, por ende —trasladándolo a la realidad abordada en este libro—, la "idea de democracia" es la que sustenta el "interés por apostar por la integración regional". Lo que podría ser considerado una debilidad de este enfoque interpretativista —la dificultad para desentrañar lo ideacional, máxime cuando se cuenta con pocas fuentes primarias⁷—, se torna virtud cuando se opta con un análisis histórico basado en la tradición oral y sustentado por numerosas entrevistas con los principales actores y participantes en el proceso democratizador y regionalizador⁸.

Con estos mimbres, el autor nos argumenta, persuade y, finalmente, convence de la importancia del hecho de que los propios presidentes Alfonsín y Sarney —y posteriormente Collor y Menem—, al igual que integrantes de sus equipos negociadores, compartieran visiones similares sobre la coyuntura histórica y sobre las implicaciones para la subregión. En este sentido y haciendo

⁶ Véase pp. 162-169; o si se quiere con mayor profundidad, ver GOLDSTEIN, Judith y KEOHANE, Robert, *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*, Cornell University Press, ps. 3-30, 1993.

⁷ Como se señala en el libro (p.10), muchas de las negociaciones y discusiones en el origen del Mercosur no están recogidas en documentos y los que hay, no siempre son de acceso libre. A esta dificultad habría que añadir que en las declaraciones y documentos públicos no es fácil cribar lo que hay de retórica y lo que hay de realidad, tal y como se apunta también en el texto.

⁸ Véase p. 175.

uso de una simplificación que se apunta en el texto, podríamos sintetizar diciendo que se percibió que la democracia era buena y que la integración favorecía la democracia, así pues el silogismo básico apuntaría a la idea según la cual la integración era, por tanto, buena.

Aunque el epílogo final nos posiciona en el momento actual del proceso de integración regional sudamericano entre el esquema del Mercosur y el de la Unión Sudamericana de Naciones (Unasur), se echa en falta que el autor no profundice más —quizás por falta de perspectiva histórica— en las implicaciones que su enfoque teórico pudiera arrojar en relación al escenario actual. ¿Sería aplicable este marco a las percepciones, ideas y cosmovisiones compartidas —o no— entre Lula y los Kirchner? Es éste un debate que ha de ser abordado en futuras investigaciones.

En suma, un libro útil y necesario para profundizar en la integración regional y, concretamente, en el Mercosur, dotándole de una dimensión histórica a la par que realzando su vertiente ideacional. Y, al mismo tiempo, una fuente de interesantes argumentos para reflexionar sobre los debates teóricos y metodológicos en las Relaciones Internacionales y cómo nos acercamos a nuestro objeto de estudio, con la intención de animar a la emergencia de un mayor número de investigaciones con enfoques pluralistas, a tender puentes y a reconocer que “los fenómenos complejos requieren explicaciones complejas y que situar las causas exclusivamente en un nivel, externo o interno, no recoge la foto al completo. De hecho, la combinación de investigación diplomática y política ha mostrado claramente que

tanto las limitaciones sistémicas como las circunstancias domésticas y las percepciones individuales contribuyeron al proceso de regionalización en el Cono Sur”⁹.

* **Sergio CABALLERO SANTOS** es investigador FPU del Dpto. de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. Su ámbito de interés son los procesos de integración regional con especial énfasis en su vinculación con los procesos de globalización y las teorías de Relaciones Internacionales.

⁹ Véase p. 181.

SCHMITT, Carl, *Teología Política*, Editorial Trotta, Colección Estructuras y Procesos, serie Derecho, Madrid, 2009.

RESCATANDO EL SENTIDO RADICAL DE LA POLÍTICA, por Guillermo GRAÍÑO*

El texto que aquí presentamos debe, merecidamente, ser elevado a la categoría de clásico en la ciencia política. Ello no se debe a que sea éste el más acabado tratado de Schmitt, ni su libro más riguroso y analítico, ni la más sistemática exposición de su teoría política o jurídica. Se debe más bien a que en él se encuentran originalmente las intuiciones iniciales que, con escasas variaciones, formarán el eje básico de la obra del autor de Plettenberg durante toda su vida, y que condicionarán profundamente el pensamiento político y jurídico de todo el siglo XX.

Esta nueva edición de Trotta, traducida por Francisco Javier Conde y Jorge Navarro Pérez, con epílogo de José Luis Villacañas, comprende las dos obras que Schmitt publicó bajo este título. La primera, *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, data de 1922 y es escrita por un todavía muy joven Schmitt. No cabe duda de que, por las razones expuestas en el párrafo anterior, ésta es la parte que alberga más interés para nosotros. La segunda, *Politische Theologie II*.

Die legende von der Erledigung jeder politischen Theologie, obra de madurez publicada casi cincuenta años después, en 1970, constituye una respuesta a las críticas que la primera parte suscitó entre algunos teólogos, muy especialmente a las críticas de Erik Peterson.

Pues bien, a pesar de todo, esta segunda parte no carece en absoluto de atractivo. En ella Schmitt lanza un ataque contra las tendencias teológicas que culminarían en el Concilio Vaticano II, bajo la idea de fondo de que, en una pretendida *despolitización* de la Iglesia católica, lo único que ésta había conseguido era lo contrario, a saber: aceptar las tesis de la democracia liberal y del nuevo orden mundial, y comulgar con esa nueva y difusa ideología que pretendía un futuro ecuménico, pacífico y de unidad mundial. Los argumentos de Schmitt, no sólo contra la posibilidad de ese futuro, sino también contra su deseabilidad, son francamente interesantes; no obstante, ocuparnos de ellos nos obligaría a dar un rodeo a través de la teología que, por razones de espacio, ahora no podemos

emprender. Ocupémonos, entonces, de los argumentos más convencionales de la parte anterior, parte que, como hemos dicho, alberga la primera gran formulación de las ideas más conocidas de Carl Schmitt en cuanto teórico político.

La primera, la más evidente y la que ustedes, colegas de Relaciones Internacionales, pueden encontrar más interesante, es aquella aserción básica de realismo que dice que *lo político* es anterior a *lo jurídico*. Ello se debe a que un orden jurídico, o se instituye bajo una fuerza, o no es tal orden. La ley implica y necesita coerción, y la coerción es política. Pensar lo contrario, es decir, pensar que lo jurídico determina lo político (pensamiento que, en última instancia, diluye hasta la nada la importancia de la categoría de lo político), supone a la fuerza una fe que sólo puede ser metafísica. Dice nuestro autor en referencia a Kelsen:

“Se habla de unidad y de orden como si se tratase de las cosas más naturales del mundo; y como si, entre el resultado del conocimiento jurídico libre, y un complejo que sólo en la realidad política tiene unidad, existiera una armonía preestablecida (...)”¹.

Se trata, en definitiva, de una fe que estima que, en el mundo, en virtud de no sé sabe qué mecanismo casi mágico, lo normativo se transforma en real. Como si la historia tuviese el poder de transformar la violencia en no arbitraria. Schmitt, en cambio, al igual que Pascal o Hobbes mucho antes,

¹ SCHMITT, Carl, *Teología Política*, Editorial Trotta, Madrid, 2009, p. 24. [la puntuación es mía].

entendió la arbitrariedad esencial y real de la violencia, su ambigüedad moral, su susceptibilidad para ser utilizada en cualquier sentido. Ésa es la razón última por la que lo político es siempre anterior a lo jurídico.

Veamos, para Schmitt, si de verdad queremos entender y analizar lo político, debemos trasladarnos a la situación límite. Un determinado orden político puede ser dado, como pretende el liberalismo, por una constitución, un estado de derecho, etc., pero ese orden ha sido impuesto en un momento político, y la vigencia normal de esos legalismos no debe impedirnos ver que, en última instancia, detrás de ellos, se encuentra una decisión. “La decisión soberana es comienzo absoluto, y el comienzo no es nada más que una decisión soberana. Surge de una nada normativa y de un desorden concreto”². De esta forma, el concepto clave que Schmitt pasa a analizar en la primera parte del libro es el de *soberanía*, encontrando en la obra de Bodino una confirmación a su vinculación entre *soberanía* y *decisión*. Soberano es quien decide qué situación es normal. Por tanto, la situación normal (legal) viene determinada por una decisión excepcional, y quien logra tomar con poder esa decisión es el soberano.

Ya hemos dejado clara la importancia de lo político en Schmitt. Sin embargo, ese momento fundacional y esa esencialidad de lo político implica otra categoría anterior: la teológica. La decisión primera que da origen a lo político

² *Über die drei Arten des rechtswissenschaftlichen Denkens*, Hamburgo, Dunker & Humblot, 1993, p. 28. Citado en KERVÉGAN, Jean-François, *Hegel, Carl Schmitt. Lo político: entre especulación y positividad*, Madrid, Escolar y Mayo, 2007, p. 46.

es una decisión entre el orden y el caos, y esa decisión siempre es teológica. Por esa razón, Schmitt considera unos enemigos consecuentes a los anarquistas que, como Proudhon o Bakunin, consideraban que, efectivamente, la religión era su máximo enemigo y la raíz de los males de la humanidad. Éstos han elegido, han tomado partido en la decisión más radical de todas, la que nos emplaza a abrazar a Dios o al diablo, al orden o al caos. La burguesía o el liberalismo, en cambio, en su visión profundamente anti-política, optan por la no decisión, por el consenso, por la desvinculación entre política y religión, vinculación que, una vez establecida en el momento fundacional, atraviesa, según Schmitt, toda la historia política.

Demostrar la vinculación entre ambas categorías, lo político y lo teológico, es, entonces, la tarea que emprende Schmitt a lo largo de gran parte del libro. Una vez que ambas se han visto mezcladas, ya se torna imposible una teología libre de política, como pretendía Peterson bajo supuestos agustinianos. Nuestro autor se lanza a fundamentar la vinculación radical de teología y política de una manera no meramente sociológica. No se trata de una forma similar a la que, por ejemplo, Marx utiliza al establecer que la economía es el motor de la historia, o Weber más matizadamente el poder, o Durkheim la moral. Se trata de demostrar una correspondencia esencial –y no sólo psicológica– entre política y teología.

Desde luego que no tenemos tiempo de entrar en los detalles de este recorrido histórico, pero las analogías explicadas son harto interesantes: el soberano es Dios, las leyes humanas son

las leyes naturales, la peligrosidad del hombre es el pecado original, el estado de excepción es el milagro, la política del siglo XVII es la consecuencia de la teología cartesiana, la política del siglo XVIII es la consecuencia del deísmo, los nacionalismos del XIX, la consecuencia del panteísmo, etc. A lo que me atrevería a añadir aquí que, la globalización y las nuevas legitimidades mundialistas se corresponden con el sincretismo religioso y la *new age*.

En cualquier caso, Schmitt dedica casi exclusiva atención a todos aquellos paralelismos concernientes al estado moderno. Bien conocida es la frase con la que empieza el tercer capítulo: “todos los conceptos centrales de la moderna teoría del Estado son conceptos teológicos secularizados”³. Sin embargo, la relación no es circunstancial. Todas las épocas manejan unos consensos, unos terrenos despolitizados (pues la política es el escenario de la oposición amigo-enemigo) en torno a los cuales se generan unas *weltanschauungen*, unas perspectivas que dominan las representaciones que los hombres se hacen respecto a cualquier aspecto. Por decirlo de otra manera, las épocas históricas son internamente *coherentes* y, evidentemente, lo que piensan acerca de qué y cómo es el mundo tiene sus consecuencias en los sistemas políticos. “La imagen metafísica que de su mundo se forja una época determinada tiene la misma estructura que la forma de la organización política que esa época tiene por evidente”⁴.

Las conclusiones parecen obvias:

³ SCHMITT, Carl, *Teología Política... op. cit.*, p. 37.

⁴ *Ibid.*, p. 44.

la supuesta neutralidad política, cultural y religiosa que inunda Occidente desde hace ya varios siglos es una ficción. La despolitización presupone una discriminación anterior acerca de qué es lo importante, acerca de dónde debe jugarse la antagonía amigo-enemigo, y dónde debe descansar el consenso y la despolitización. Como señala Strauss a propósito de Schmitt, esa pretensión de despolitización no elimina lo político sino que lo oculta, y ese ocultamiento hace imposible su estudio y comprensión. Escarbar la verdadera oposición política soterrada por la falsa neutralidad es una tarea que el auténtico estudioso de la política debe acometer y, para la cual, la *teología política* es fundamental.

La continuación natural de las tesis de este libro serán los posteriores ataques de Schmitt a todas aquellas posiciones que pretenden el fin de lo político (y, por tanto, de la oposición amigo-enemigo) como, por ejemplo, el pacifismo y a aquellas tendencias que anhelan un orden político o cultural universal. El lector que haya pasado por esta *teología política* ya dispondrá, entonces, de los instrumentos para comprender los ulteriores desarrollos de la teoría de uno de los más grandes pensadores de la política del siglo XX.

* **Guillermo GRAÍÑO** es licenciado en filosofía, D.E.A. en ciencia política, e investigador en el departamento de Ciencia Política y RR.II. de la Universidad Autónoma de Madrid. Su principal campo de investigación es la filosofía política moderna y contemporánea.

SHEVTSOVA, Lilia Fedorovna, *Russia Lost in Transition: the Yeltsin and Putin legacies*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2007.

¿DOS DÉCADAS DE CAMBIOS PARA IR HACIA DÓNDE?, por Andrés MENDIOROZ PEÑA*

Hace unos meses se celebraron los veinte años de la caída del Muro de Berlín. El próximo año se cumplirán dos décadas de la implosión o explosión, según la perspectiva, de la URSS. No es nuevo, ni es original, mencionar que estos dos hechos dieron por finalizada la Guerra Fría, época de unos cuarenta años en la que la geopolítica mundial, las relaciones internacionales y las relaciones nacionales estuvieron dominadas por determinados paradigmas donde conceptos como la bipolaridad, la destrucción mutua asegurada o la batalla ideológica eran variables imprescindibles. Tras la destrucción en 1991 de ese mundo posterior a la Segunda Guerra Mundial y centrado en la rivalidad entre Washington y Moscú, los años noventa del siglo pasado vieron pivotar el eje de la política internacional hacia la superpotencia restante, EE.UU., mientras Rusia era relegada a un segundo plano por parte de las potencias “occidentales” y no sólo occidentales.

Sin embargo, unos diez años después de esa degradación en la jerarquía de las potencias mundiales del país constituyente

de la URSS, Rusia iba a volver —si es que salió alguna vez— a la escena internacional tras la designación como Presidente de Vladimir Vladímirovich Putin por parte de Boris Nikoláyevich Yeltsin. Hoy, otra década más tarde, con Dimitri Anatólievich Medvedev como Presidente, pocas personas parecen tener claro hacia dónde va Rusia, lo cual es lógico, pero también pocas tienen una idea clara de la trayectoria de este país desde 1989 hasta hoy.

El libro de Lilia Shevtsova, *Russia Lost in Transition: the Yeltsin and Putin legacies*, es sin duda alguna uno de los mejores análisis del camino andado por Rusia desde 1989 hasta 2007, hasta justo antes de la elección de Dimitri Medvedev como Presidente y del paso de Vladimir Putin a ocupar el puesto de Primer Ministro. Shevtsova, politóloga y autora de numerosos libros sobre Europa Central y Rusia, presenta en este libro una argumentación excelente, en parte, pero no sólo, gracias al enfoque que adopta y a su minucioso trabajo anterior. En 1999, publicó *Yeltsin's Russia: myths and reality*; en 2001, editó junto a Archie Brown *Gorbachev*,

Yeltsin, and Putin: Political Leadership in Russia's Transition; y en 2003, publicó *Putin's Russia*. Podemos decir que tanto su libro de 1999 como el de 2003 son considerados como esenciales para cualquier interesado en la política en Rusia. Pero, además, suponen la base del análisis del libro que nos ocupa: *Russia Lost in Transition*. Hay un hilo conductor entre los libros de 1999, 2001 y 2003 que desembocan en éste de 2007. En este último, la autora adopta una perspectiva más amplia tanto en la dimensión histórica de su análisis como en el plano teórico. Por un lado, analiza dos décadas de transición política rusa, por lo que abarca un marco temporal mayor que en sus anteriores libros y, por otro lado, su enfoque se sitúa dentro de las teorías de la democratización, de la transición a la democracia.

Si bien en sus obras anteriores la autora se centraba en observar las repercusiones y cambios que cada una de estas figuras (Gorbachev, Yeltsin y Putin) provocaban en el sistema político ruso, en este libro, se centra en el proceso de transición del sistema político (y económico, social, electoral, etc.). Este proceso no es, según la autora, un proceso de transición a la democracia. Por lo que puede considerarse que se trata de una democratización, en parte, fallida y de ahí que su enfoque entre dentro de las teorías de la democratización, porque los errores ayudan a construir.

Esta ampliación de la perspectiva histórica y teórica da dos valores añadidos a la obra de Shevtsova. Primero, permite realizar una comparación más refinada entre los distintos modelos de transiciones en los sistemas políticos. La Ciencia Política hace tiempo que sabe

que la evolución de un sistema político, sus cambios y sus permanencias, depende de toda una serie de variables que no son ni exclusivamente internas ni exclusivamente externas (estatalmente hablando), ni enteramente económicas ni solamente políticas, ni sólo históricas ni sólo sociológicas, etc. En suma, un buen análisis requiere de todo ello y Shevtsova nos ofrece un excelente ejemplo de cómo utilizar todas las herramientas posibles para articular un análisis coherente de la realidad. Así, este tipo de enfoque, aplicado al estudio de las transiciones en otros sistemas políticos, aporta sin duda un mayor conocimiento de la evolución de los sistemas políticos, de las transiciones políticas democráticas o no, de los matices y rupturas que existen o pueden llegar a darse.

En este sentido, Shevtsova logra una solidez analítica difícil de rebatir. Utiliza múltiples ámbitos de las ciencias sociales como la economía, la ciencia política, la sociología, la historia, etcétera, y va planteando las múltiples cuestiones que surgen en los diversos campos con una gran sencillez. De ahí el segundo valor añadido de esta obra. Es en este aspecto —de sencillez— que se puede apreciar el riguroso trabajo previo que ha venido desarrollando Shevtsova. Porque, desde luego, no es fácil dibujar un lienzo claro de la evolución de Rusia desde 1989, con sus múltiples matices, con sus numerosas relaciones nacionales e internacionales, con todos sus actores principales y secundarios. En este libro se plasman de sin adornos la densidad de sus trabajos anteriores, las cuestiones que han quedado sin resolver, las nuevas preguntas que brotan con la evolución de los acontecimientos en el país, cuál es el camino seguido por el pensamiento de la

autora durante más de diez años y hasta dónde ha llegado

En el libro abundan desde cuestiones internacionales como la relación de Rusia con Europa, con EE UU, con China o con Irán (además de las relaciones con la OMC o su papel en la ONU), hasta el papel de los *siloviki* en el poder o el de la oligarquía rusa; desde la relación entre Bush y Putin hasta el pulso de la opinión pública, utilizando por ejemplo los estudios del reconocido VTsIOM de Yuri Levada, prestigioso sociólogo fallecido en 2006. Es decir, Shevtsova realiza un análisis realmente comprensivo de la realidad rusa y de su evolución en los últimos veinte años.

La cuestión principal a la que se enfrenta la autora es que "nadie ha democratizado jamás una superpotencia imperial"¹. Shevtsova marca el momento crítico de la transición hacia la democracia (o no) de Rusia en 1991. Este momento supuso el punto en el que la evolución del país pudo ser distinta a la acontecida, en el que se daban las condiciones para que existiesen diversos caminos posibles. Por qué se perdió esa oportunidad es algo que se detalla a lo largo del libro, pero la autora deja claro que la responsabilidad no queda sólo en manos rusas.

Rusia ha sido históricamente uno de los centros de poder mundial y seguirá siéndolo en mayor o menor medida. Su política nacional, y no sólo su política exterior, ha sido, es y será relevante en los acontecimientos mundiales. Esto se olvidó en Europa y EE UU en los noventa y se exageró entre 2002 y 2008. Rusia

ha cambiado; la Rusia de hoy en día es muy diferente a la Rusia de 1989. Pero, rescatando una de las múltiples cuestiones que plantea Shevtsova: "¿Por cuánto tiempo podrá continuar Moscú con una combinación de *realpolitik*, pragmatismo económico, aspiraciones de pertenecer al mismo club que las democracias occidentales y status de gran potencia (*derzhavnichestvo*)?"². *Derzhavnichestvo* significa literalmente "Rusia es una gran potencia o no es nada". No deja de ser simbólico y representativo que exista una palabra concreta para ese concepto que responde a un tipo de concepción nacional. Pero más allá de este hecho, la pregunta de Shevtsova es asombrosamente acertada, tanto por su profundidad como por su sencillez. Y no es más que una entre muchas otras en su obra.

En suma, el libro de Lilia Shevtsova *Russia Lost in Transition* es una valiosa aportación para politólogos, internacionalistas, economistas e historiadores. Y debería serlo también para políticos y empresarios que hagan o deseen hacer negocios en Rusia. En todo caso, el objeto de estudio de la autora es un magnífico caso de estudio para las ciencias sociales mencionadas y un texto de imprescindible conocimiento para poder acercarse a la realidad rusa.

* **Andrés MENDIOROZ PEÑA** es licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid y empresario. Es especialista en comunicación política y corporativa, comunicación estratégica y de crisis, protocolo y organización de conferencias y eventos.

¹ SHEVTSOVA, Lilia, *Russia Lost in Transition: the Yeltsin and Putin legacies*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2007, p. IX

² *Ibidem*, p. 177. Traducción propia del original en inglés.

R E L A C I O N E S I N T E R N A C I O N A L E S



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950